

daarbij enkel wordt gelet op de wijze waarop in sommige staten de rechtsmacht over verschillende soorten gebieden is verdeeld; het toepassingsgebied van het Verdrag moet daarom in hoofdzaak worden bepaald aan de hand van factoren die bepalend zijn voor de aard van de rechtsbetrekkingen tussen de procespartijen en het onderwerp van hun geschil.

3. Het begrip „burgerlijke en handelszaken” bedoeld in artikel 1, eerste alinea, van het Executieverdrag omvat geen rechtsvorderingen die door de beheerder van openbare vaarwateren tegen de wettelijk aansprakelijke per-

soon zijn ingesteld teneinde terugbetaling te verkrijgen van kosten wegens opruiming van een wrak, indien de beheerder dat wrak krachtens overheidsbevoegdheid heeft opgeruimd of doen opruimen.

De omstandigheid dat de beheerder van openbare vaarwateren deze kosten via een regresactie voor de burgerlijke rechter tracht te verhalen, en niet langs administratieve weg, volstaat onder genoemde omstandigheden niet om het onderwerp van het geschil binnen het toepassingsgebied van het Executieverdrag te brengen.

In zaak 814/79,

betreffende een verzoek aan het Hof, krachtens artikel 3 van het Protocol betreffende de uitlegging door het Hof van Justitie van het Verdrag van 27 september 1968 betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, van de Hoge Raad der Nederlanden, in het aldaar aanhangig geding tussen

STAAT DER NEDERLANDEN (Ministerie van Verkeer en Waterstaat)

en

REINHOLD RÜFFER, wonende in de Kreis Hameln/Pyrmont (Bondsrepubliek Duitsland),

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van enkele bepalingen van het Verdrag van Brussel van 27 september 1968 betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: J. Mertens de Wilmars, president, P. Pescatore en T. Koopmans, kamerpresidenten, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco en A. Touffait, rechters,

advocaat-generaal: J.-P. Warner
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

De feiten

I — De feiten en het procesverloop

1. Op 26 oktober 1971 kwam het motorschip „Otrate” (eigenaar: Reinhold Rüffer, wonende in de Kreis Hameln/Pymont, Bondsrepubliek Duitsland) in de Bocht van Watum in aanvaring met het Nederlandse motorschip „Vechtborg”. Ten gevolge van deze aanvaring zonk de „Otrate” ter plaatse.

De Bocht van Watum is een openbaar vaarwater, gelegen in een gebied ten aanzien waarvan zowel het Koninkrijk der Nederlanden als de Bondsrepubliek Duitsland soevereiniteitsrechten geldend maken. Bij het Eems-Dollard-Verdrag van 8 april 1960 hebben deze beide staten in dit gebied een functionele samenwerking in het leven geroepen, zonder daarbij op enigerlei wijze vooruit te lopen op de beslissing over de soevereini-

teitsvraag. Dit verdrag bepaalt onder meer dat aan Nederland de waterstaatszorg in de Bocht van Watum is toevertrouwd. Deze taak omvat onder meer de opruiming van scheepswrakken. Het verdrag bepaalt verder dat bij de behartiging van de waterstaatszorg iedere verdragssluitende partij haar eigen wettelijke voorschriften toepast.

Op grond van de bepalingen van de Nederlandse Wrakkenwet van 19 juni 1934 deed de Staat der Nederlanden het wrak van de „Otrate” lichten; het werd op de helling gezet in de Balghaven in Delfzijl. De burgemeester van deze stad liet de restanten van het schip en zijn lading in het openbaar verkopen en deed vervolgens de opbrengst van de verkoop aan de Nederlandse Staat toekomen. Na te hebben vastgesteld dat er, na aftrek van deze opbrengst van de bergingskosten, een negatief saldo van ongeveer FL 107 000 overbleef, vorderde de Nederlandse Staat dit bedrag van Rüffer

op grond van artikel 10 van de Wrakenwet, dat aan de waterbeheerder die een wrak heeft opgeruimd, een verhaalsactie toekent tegen degene die voor de schipbreuk aansprakelijk is; volgens de Nederlandse Staat was dit in casu de „Otrate”.

Rüffer werd gedagvaard voor de Rechtbank te 's-Gravenhage, waar hij op grond van artikel 3 van het Verdrag van 27 september 1968 (hierna: het Executieverdrag) zich beriep op de absolute onbevoegdheid van die rechtbank. Subsidiair stelde hij dat, zo de bepalingen van het Executieverdrag betreffende de bijzondere bevoegdheid al van toepassing zouden zijn, de Rechtbank te Groningen bevoegd was krachtens artikel 5, sub 3, Executieverdrag.

De Rechtbank verklaarde zich onbevoegd om van de vordering van de Staat der Nederlanden kennis te nemen. Deze uitspraak werd in hoger beroep bevestigd door het Gerechtshof te 's-Gravenhage. Van deze uitspraak heeft de Staat der Nederlanden zich voorzien in cassatie. De Hoge Raad der Nederlanden heeft besloten de procedure te schorsen en het Hof van Justitie de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

„A — Omvat het begrip ‚burgerlijke en handelszaken’ bedoeld in artikel 1 van het Verdrag een vordering als ingesteld door de Staat tegen Rüffer?

Zo ja:

B — Omvat het begrip ‚verbintenissen uit onrechtmatige daad’ bedoeld in artikel 5, sub 3, een zodanige vordering?

Zo ja:

C — Wat brengt artikel 5, sub 3, mee in de situatie dat het schadebren-

gende feit zich heeft voorgedaan in het gebied dat blijkens het Eems-Dollard-Verdrag door het Koninkrijk der Nederlanden tot het grondgebied van Nederland en door de Bondsrepubliek Duitsland tot het grondgebied van de Bondsrepubliek wordt gerekend? Brengt artikel 5, sub 3, mee dat voor de Nederlandse rechter die plaats geacht moet worden (mede) in Nederland te liggen? Speelt daarbij in verband met de aard van de onderhavige vordering een rol dat die plaats ligt in het gebied waarin het Koninkrijk der Nederlanden ingevolge het Eems-Dollard-Verdrag met de waterstaatszorg is belast en derhalve verplicht is een in bedoeld gebied gelegen wrak op te ruimen?

D — Kan als ‚plaats waar het schadebrengende feit zich heeft voorgedaan’ gelden de plaats waar de schade als gesteld door de Staat zich heeft voorgedaan, te weten of wel 's-Gravenhage, waar de zetel van de Staat is, of wel Delfzijl (in het arrondissement Groningen), waar de restanten van het wrak door de Staat zijn verkocht waardoor bleek tot welk bedrag de door de Staat gemaakte kosten van de wrakoprui-ning onvergoed zijn gebleven?

E — Wanneer het Eems-Dollard-Verdrag aldus moet worden verstaan, dat het de Nederlandse rechter bevoegd maakt om kennis te nemen van een vordering als de onderhavige (welke vraag niet aan het Hof ter beantwoording wordt voorgelegd), laat artikel 57 van het Brusselse Verdrag dan, voor wat de bevoegdheid van de rechter betreft, ruimte voor toepassing van artikel 5, aanhef en sub 3?”

2. Het verwijzingsarrest is op 17 december 1979 ingeschreven ter griffie van het Hof.

Krachtens artikel 20 van 's-Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de Staat der Nederlanden, te dezen vertegenwoordigd door E. Korthals Altes, als gemachtigde; door Rüffer, te dezen vertegenwoordigd door E. Von Waldstein, advocaat te Karlsruhe; de regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, te dezen vertegenwoordigd door R. D. Munrow van het Treasury Solicitor's Office, als gemachtigde; en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, te dezen vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur A. McClellan als gemachtigde, bijgestaan door J. L. W. Sillevius Smitt, advocaat bij de Hoge Raad der Nederlanden.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

Vraag A

1. De Staat der Nederlanden merkt op dat de Wrakkenwet de beheerder van een openbaar vaarwater de bevoegdheid geeft om een wrak dat gevaar of hinder voor de scheepvaart oplevert, op te ruimen, zonder dat hij daartoe toestemming nodig heeft van de eigenaar van of de rechthebbende op het wrak. De beheerder van het openbaar vaarwater hoeft niet steeds een overheidslichaam te zijn. Bij de opruiming van een wrak handelt hij dus niet krachtens een overheidsbevoegdheid. De Wrakkenwet geeft genoemde beheerder allereerst de mogelijk-

heid, de kosten van opruiming op de opgeruimde restanten van het schip te verhalen. Bovendien laat zij verhaal toe op degene aan wiens schuld het zinken van het schip te wijten is, maar zij verwijst hiervoor naar de basisbepalingen inzake verhaal en aansprakelijkheid; dit zijn de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek.

De rechtsbetrekking tussen partijen en het voorwerp van het geschil — een schadevergoeding — zijn derhalve van typisch burgerrechtelijke aard.

2. Rüffer meent dat vraag A evenals de vragen B en C open kunnen blijven, daar het Verdrag niet op het onderhavige geval van toepassing is.

3. De Commissie van de Europese Gemeenschappen merkt op, dat het geen twijfel lijdt dat de beheerder van het openbaar water bij de opruiming van een wrak, volgens de Nederlandse wet, krachtens een specifieke overheidsbevoegdheid optreedt, welke bevoegdheid in het algemeen belang is gegeven. Daarmee is evenwel nog niet beslist dat de uitoefening van het in de Wrakkenwet gegeven verhaalsrecht eveneens voortvloeit uit een specifieke overheidsbevoegdheid. De uitoefening van dat recht geschiedt niet zozeer om het algemeen belang te dienen, maar om de eventuele nadelige financiële gevolgen van de behartiging van een algemeen belang af te wentelen op degene die volgens de wet daarvoor aansprakelijk is. De onderhavige aansprakelijkheid valt onder het burgerlijk recht.

Hieruit volgt dat de verhaalsactie tot de sfeer van het privaatrecht behoort, en meer in het bijzonder van het vermogensrecht.

Deze opvatting vindt steun in enkele opmerkingen in het rapport-Jenard en het rapport-Schlosser over de uitzondering van artikel 1, tweede alinea, sub 3, Exe-

cutieverdrag ter zake van de sociale zekerheid. Volgens deze opmerking vallen de verhaalsvorderingen die de uitvoeringsorganen van de sociale verzekering krachtens cessie of wettelijke bepaling aanhangig kunnen maken tegen degenen die naar burgerlijk recht aansprakelijk zijn voor het ongeval dat de gerechtigde tot de sociale verzekeringsuitkering is overkomen, niet onder bovengenoemde uitzondering.

Vraag B

1. De *Staat der Nederlanden* merkt op dat de verbintenis van degene door wiens schuld of opzet een schip is gezonken, om aan de beheerder van het openbaar vaarwater de kosten voor wrakopruijing te vergoeden, wordt beheerst door de artikelen 1401 en 1403 van het Nederlands Burgerlijk Wetboek, die betrekking hebben op de onrechtmatige daad. Het lijdt dus geen twijfel dat zij naar Nederlands recht als een verbintenis uit onrechtmatige daad moet worden gekwalificeerd.

2. De *Regering van het Verenigd Koninkrijk* wenst slechts opmerkingen te maken met betrekking tot de definitie van het begrip verbintenissen uit onrechtmatige daad, waarover vraag B betrekking heeft.

Na erop te hebben gewezen dat de vraag of de termen en begrippen die in het Verdrag voorkomen, autonoom en dus als aan de gezamenlijke Lid-Staten gemeen, moeten worden opgevat dan wel moeten worden uitgelegd volgens het recht — met inbegrip van de collisiere-

gels — van de eerst aangezochte rechter, tot op heden door het Hof niet in algemene zin is beslist, spreekt de Britse regering haar voorkeur uit voor de tweede oplossing ten aanzien van alle in artikel 5 van het Verdrag genoemde bijzondere bevoegdheden, tenzij bijzondere overwegingen zich daartegen zouden verzetten.

Ter ondersteuning van haar standpunt merkt zij op, dat bijna alle bevoegdheidscriteria van het Verdrag zijn gebaseerd op begrippen die ook zijn te vinden in bepalingen van het nationale recht van de Lid-Staten, die in het geheel geen betrekking hebben op het vestigen van bevoegdheid, en dat zich dientengevolge, tenzij de aangezochte rechter bij de uitlegging van deze criteria zijn eigen recht toepast, onvermijdelijk incongruenties zullen voordoen tussen de betekenis die een term in het Verdrag heeft en die welke hij in het nationale recht heeft.

Daarnaast voert zij nog andere redenen aan die voor de toepassing van de *lex fori* pleiten. Allereerst is artikel 5, dat de bijzondere bevoegdheid regelt, bedoeld om bevoegdheid te verlenen aan de gerechten die een bijzonder nauwe band hebben met de omstandigheden van het geschil. Een nauwe band vereist echter niet enkel banden met de plaats waar het feit zich heeft voorgedaan, maar ook met het recht van het land waar zich het gerecht bevindt waaraan de bevoegdheid wordt toegekend. De meest sprekende reden om bij onrechtmatige daad bevoegdheid te verlenen aan het gerecht van de plaats waar een schadebrengend feit zich heeft voorgedaan, is dat de betrokkene, door het feit op een bepaalde plaats te veroorzaken, zich daardoor ten aanzien van alle eventueel aan dat feit verbonden rechtsgevolgen onderwerpt aan het op die plaats geldende recht. Wanneer een gerecht zich bevoegd ver-

klaart op de in artikel 5, sub 3, genoemde grondslag, dan is dat gerechtvaardigd indien de omstandigheden met het oog waarop die bevoegdverklaring geschiedt, ook krachtens de *lex fori* een „onrechtmatige daad” opleveren. Wanneer dit laatste niet zo is, valt moeilijk in te zien waarom de bevoegdverklaring gerechtvaardigd zou zijn.

Ten tweede, als er een comunautair begrip „onrechtmatige daad” zou bestaan, dan zou dit niet samenvallen met alle overeenkomstige nationaalrechtelijke begrippen, daar de rechtsstelsels van de Lid-Staten op dit punt aanzienlijke verschillen vertonen. Dit begrip zou tenslotte handelingen gaan omvatten waaraan de gelaedeerde in bepaalde landen geen actie kan ontlenen, en andere handelingen uitsluiten die in andere landen de grondslag voor een dergelijke actie vormen. Dit zou tot onbevredigende resultaten leiden. Het kan dan immers gebeuren dat de bevoegdheid om van bepaalde vorderingen kennis te nemen, wordt toegekend aan gerechten die de vordering niet kunnen honoreren, of omgekeerd, dat de bevoegdheid wordt ontzegd aan gerechten die dergelijke vorderingen zouden moeten toewijzen. Het gevaar van ongelijke behandeling van de justitiabelen is dus alleszins evident.

De Britse regering stelt tenslotte dat, zelfs als een gemeenschappelijke definitie van het begrip „onrechtmatige daad” wenselijk ware, het onmogelijk zou zijn een bevredigende definitie te vinden, gezien de enorme verscheidenheid van feiten waarmee in de rechtsordes van de negen Lid-Staten rekening gehouden zou moeten worden.

Zij voegt hieraan toe dat wanneer het Hof van Justitie het begrip van geval tot geval zou uitleggen, dit evenmin tot een aanvaardbare oplossing zou leiden, daar door een dergelijke praktijk de toepassing van artikel 5, sub 3, lange tijd onvoorspelbaar en onzeker blijft, zonder dat men de zekerheid heeft dat men uit die rechtspraak tenslotte een nauwkeurige definitie van het in deze bepaling bedoelde begrip zou kunnen destilleren.

3. De *Commissie* merkt op dat, zelfs als de onderhavige verbintenis naar Nederlands recht moet worden gekwalificeerd als een verbintenis uit onrechtmatige daad, daarmee nog niet vaststaat dat deze verbintenis ook valt onder het gelijknamige begrip van artikel 5, sub 3, Executieverdrag. Tot dusverre heeft het Hof van Justitie zich nog niet uitgesproken over de vraag of dit begrip als autonoom begrip is op te vatten, dan wel als een begrip dat zijn betekenis ontleent aan de dienovereenkomstige begrippen van de verschillende nationale rechtsstelsels. Er zijn echter wel een aantal uitspraken van het Hof over de andere in artikel 5 van het Verdrag voorkomende begrippen. Uit deze rechtspraak komt naar voren, dat het wenselijk is de verschillende begrippen in artikel 5 van het Verdrag een eenduidige, uniforme betekenis te geven, zodat duidelijk is in welke gevallen van de in artikel 2 neergelegde hoofdregel mag worden afgeweken, en om te bereiken dat er in dit opzicht gelijkheid van behandeling van de justitiabelen in de verschillende Lid-Staten bestaat; dat uniformiteit kan worden bereikt door een begrip een autonoom karakter te verlenen; dat zulks nuttig is wanneer een begrip in elk nationaal rechtsstelsel een verschillende betekenis heeft, doch dat zulks niet mogelijk is wanneer deze verschillen te groot zijn, omdat het toekennen van een autonome betekenis aan een begrip van het Verdrag dan met name voor de aan het materiële

recht ontleende begrippen zou meebrengen, dat te zeer wordt ingegrepen in de rechtsorde van de Lid-Staten.

Gelet op deze criteria, kan worden opgemerkt dat het in artikel 5, sub 3, voorkomende begrip in de verschillende Lid-Staten niet steeds dezelfde betekenis heeft. Er is dus in principe reden om dit begrip een autonome betekenis te geven. Een vergelijking van de verschillende taalversies doet zien dat het begrip „onrechtmatige daad” ruim moet worden opgevat en niet beperkt is tot slechts enkele vormen van onrechtmatig handelen. Hieronder is in ieder geval te begrijpen een schuldig of opzettelijk handelen of nalaten, in strijd met de wet of de ongeschreven zorgvuldigheidsnormen, dat schade toebrengt aan anderen. De verbintenis die in het hoofdgeding aan de orde is, bevat al deze elementen en valt dus onder het begrip „onrechtmatige daad” in artikel 5, sub 3, Executieverdrag.

Vraag C

1. De *Staat der Nederlanden* merkt op dat deze vraag ervan uitgaat, dat de bevoegdheid om kennis te nemen van een vordering als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, niet door het Eems-Dollard-Verdrag wordt geregeld. In vraag E is de Hoge Raad van de omgekeerde veronderstelling uitgegaan, waarbij hij echter heeft gepreciseerd dat van het Hof geen uitlegging van het Eems-Dollard-Verdrag wordt gevraagd.

Vraag C valt in drie vragen uiteen, waarvan de eerste in wezen geen zelfstandige betekenis heeft, maar slechts een inlei-

ding vormt op de twee overige vragen, te weten:

1. de vraag of artikel 5, sub 3, meebrengt dat de Nederlandse rechter de plaats waar het schadebrengende feit zich heeft voorgedaan, mag beschouwen als een (mede) in Nederland gelegen plaats;
2. de vraag of rekening moet worden gehouden met het feit dat deze plaats ligt in het gebied waarin het Koninkrijk der Nederlanden ingevolge het Eems-Dollard-Verdrag met de waterstaatszorg is belast.

Met betrekking tot vraag C 1, meent de Staat der Nederlanden dat het ongerijmd zou zijn, dat voor een rechter de rechtsopvatting van zijn eigen staat over de vraag of een bepaald gebied tot deze staat behoort, niet beslissend zou zijn. Daar het schadebrengende feit zich heeft voorgedaan in een gebied waarop zowel het Koninkrijk der Nederlanden als de Bondsrepubliek Duitsland aanspraak maakt, volgt hieruit dat zowel de Nederlandse als de Duitse rechter hun territoriale bevoegdheid moeten erkennen.

Nu het Executieverdrag geen bepaling bevat over gebieden die de verdragsluitende staten elkaar betwisten, en nu een dergelijk geschil niet in een civiel geding kan worden aangesneden, blijven er slechts twee mogelijkheden over:

- a) de plaats waar het schadebrengende feit zich heeft voorgedaan, moet worden geacht noch in Nederland noch in de Bondsrepubliek Duitsland gelegen te zijn, ofwel

- b) de plaats moet worden geacht zowel in Nederland als in de Bondsrepubliek Duitsland gelegen te zijn.

De eerste oplossing moet worden afgevoerd, omdat geen enkele andere staat op dit gebied aanspraak maakt of zich op het rechtsstandpunt stelt dat dit gebied „terra nullius” of „volle zee” is.

Blijft dus slechts over de tweede oplossing, waarbij de bevoegdheid van zowel de Nederlandse als de Duitse rechter wordt erkend.

Vraag C 2 gaat ervan uit, dat vraag C 1 ontkennend is beantwoord en dat dus slechts één rechter territoriale bevoegdheid kan hebben. In dit geval moet worden voorop gesteld dat artikel 5, sub 3, van het Verdrag kennelijk uitgaat van de gedachte dat een bepaalde plaats steeds met één staat is verbonden, en wel door het gelegen zijn van die plaats binnen het territoir van de staat. Dit criterium van verbondenheid kan in dit geval niet worden gebruikt, er moet dus een ander criterium worden gevonden, hetgeen kan gebeuren met behulp van het Eems-Dollard-Verdrag. Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland hebben krachtens dit Verdrag geen territoriale soevereiniteitsverdeling tot stand gebracht, doch een zogenaamde functionele soevereiniteitsverdeling met betrekking tot een aantal kwesties. Men zou dus kunnen zeggen dat een bepaald gebied met een bepaalde staat verbonden is, indien het behoort tot een zone waarin deze staat zijn functionele soevereiniteit op een bepaald terrein uitoefent. De Bocht van Watum valt, wat het beheer van de vaarwateren betreft, binnen de zone waarin door het Eems-Dollard-Verdrag aan Nederland functionele soevereiniteit wordt toegekend. Er is dus aanleiding om tot de bevoegdheid van de Nederlandse rechter te besluiten. Een dergelijke beslissing is trouwens in

overeenstemming met een „bonne administration de justice”, daar zij impliceert dat de Duitse rechter bevoegd zou zijn ten aanzien van vorderingen tot vergoeding van kosten van opruiming van wrakken, gelegen in het bij het Eems-Dollard-Verdrag aan de Bondsrepubliek Duitsland toegewezen beheersgebied.

2. De *Commissie* merkt allereerst op, dat er geen twijfel kan bestaan dat het Executieverdrag ook geldt in het gebied waarop het Eems-Dollard-Verdrag betrekking heeft, daar dit gebied ontegenzeggelijk behoort tot het Europese grondgebied van de verdragsluitende staten als bedoeld in artikel 60, eerste alinea, van het Verdrag en artikel 6, eerste alinea, van het Protocol van 1971 betreffende de uitlegging van dit Verdrag. Het gaat dus uitsluitend om de vraag of de rechter van een-Lid-Staat die soevereiniteit ten aanzien van het betrokken gebied geldend maakt, dat gebied voor de werking van het Verdrag tot het grondgebied van zijn staat mag rekenen, ondanks de tegengestelde aanspraken van de andere Lid-Staat.

Daar noch het Executieverdrag, noch het EEG-Verdrag, waarvan eerstgenoemd Verdrag uitvloeisel is, het probleem van eventueel tegenstrijdige territoriale aanspraken van bepaalde Lid-Staten hebben aangesneden, mag men aannemen dat de Lid-Staten te dien aanzien een neutrale houding hebben aangenomen.

Met deze neutraliteit is een oplossing voor de onderhavige vraag, die de aanspraken van ieder van de betrokken Lid-Staten zoveel mogelijk onverlet laat, het meest in overeenstemming. Als zodanig zou een oplossing in aanmerking kunnen komen, waarbij voor de werking van het Verdrag het gebied waarop door twee Lid-Staten aanspraak wordt gemaakt, wordt gerekend tot het grondgebied van ieder van de Lid-Staten die hierop soevereiniteitsaanspraken doen gelden.

Vraag D

1. De *Staat der Nederlanden* is van oordeel dat in het onderhavige geval de plaats waar zich het feit heeft voorgedaan dat een aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad kan meebrengen, en de plaats waar door dit feit schade is ontstaan, niet samenvallen.

Indien de schade had bestaan uit een beschadiging van een aan de staat toebehorende zaak, dan zou men op goede gronden kunnen volhouden dat de schade is ingetreden op de plaats waar deze zaak zich bevindt, maar in casu bestaat de schade van de staat louter en alleen hierin, dat hij een bepaald bedrag heeft moeten betalen voor de opruiming van het wrak, en dat daardoor zijn te 's-Gravenhage gelokaliseerd vermogen een vermindering heeft ondergaan.

Evenmin kan men stellen dat de voor de staat ingetreden schade in de Bocht van Watum moet worden gelokaliseerd op grond dat men in de Bocht van Watum de zorgplicht van de staat tot opruiming van het wrak van de „Otrate” zou moeten lokaliseren. Daargelaten of een juridisch begrip gelijk een „zorgplicht” wel aan een bepaald gebied kan worden gebonden, is het in ieder geval onjuist om op grond van een dergelijke lokalisatie de kosten die de staat aan de met de opruiming van het wrak belaste onderneming heeft te betalen, in ditzelfde gebied te lokaliseren.

Subsidiair betoogt de Staat der Nederlanden dat de schade eerst in Delfzijl is geleden, alwaar bleek dat de opbrengst van het wrak ontoereikend was om de opruimingskosten te dekken. Pas op dat moment kon men spreken van schade. Tegen het bezwaar dat de stelling van de

Staat der Nederlanden de beheerder van een openbaar vaarwater in staat zou stellen naar eigen believen de bevoegde rechter uit te kiezen, kan worden ingebracht dat nauwkeurige bepalingen van de Wrakkenwet over de plaats waar tot verkoop van het opgeruimde wrak moet worden overgegaan, iedere vorm van „forum shopping” beletten.

2. *Rüffer* verklaart dat „de plaats waar het schadebrengende feit zich heeft voorgedaan” in het onderhavige geval slechts aan de hand van het Eems-Dollard-Verdrag kan worden vastgesteld.

3. De *Commissie* brengt de rechtspraak van het Hof over de definitie van de uitdrukking „plaats waar het schadebrengende feit zich heeft voorgedaan” in herinnering en vraagt zich vervolgens af, of de gedachte dat de plaats waar de schade is ontstaan, niet samenvalt met de plaats van de veroorzakende gebeurtenis, in casu wel juist kan zijn.

Omstandigheden als het niet-opruimen van het wrak door de belanghebbenden zelf, de onwil of het onvermogen van de hiervoor aansprakelijke persoon om de opruimingskosten te vergoeden, of de ontoereikendheid van de opbrengst van het wrak voor de dekking van de kosten, zijn zeker factoren die het ontstaan en de omvang van de schade bepalen. Deze omstandigheden kunnen echter niet beslissend worden geacht voor de plaats waar de schade is geleden; deze kan nauwkeurig worden bepaald en kan in casu geen andere zijn dan de plaats waar het schip is gezonken. Een andere opvatting zou meebrengen dat de plaats waar de schade is ontstaan, zou worden bepaald door min of meer willekeurige factoren, die mogelijkwijze beïnvloed kunnen worden door andere dan zuiver

objectieve. Een ander gevolg zou zijn dat er een veelheid van plaatsen zou ontstaan en een eenvoudige toepassing van artikel 5, sub 3, in gevaar zou komen.

In dit verband is van belang dat de bepaling van artikel 5, sub 3, vooral in het leven is geroepen met het oog op de frequent voorkomende verkeersongelukken en dat de opstellers van het Executieverdrag voor die gevallen de plaats van het ongeval voor ogen hebben gehad als de plaats waar het schadebrengende feit zich heeft voorgedaan (vgl. rapport-Jenard). Bij een andere uitlegging immers zou niet enkel het gerecht van de woonplaats van verweerder en dat van de plaats van het ongeval in aanmerking komen, maar ook het gerecht van de woonplaats van de eiser, aangezien een deel van de schade normaliter in diens woonplaats ontstaat, in de vorm van geneeskundige kosten die hij heeft moeten maken zo hij bij het ongeval letsel had opgelopen.

Vanwege de in het oog springende gelijkenis van verkeersongevallen met scheepsongevallen, hebben de overwegingen die tot een dergelijke oplossing voor eerstgenoemde hebben gedwongen, ook voor de laatste te gelden.

Vraag E

1. De Staat der Nederlanden is van oordeel dat alleen al op grond van de tekst van artikel 57, dat bepaalt: „Dit Verdrag laat onverlet de verdragen . . . die, voor bijzondere onderwerpen, de rechterlijke bevoegdheid . . . regelen . . .”, het Executieverdrag niet terugtreedt indien een ander verdrag bepaalde rechterlijke competenties schept. Met andere woorden, artikel 57 staat niet in de weg aan alternatieve toepasselijkheid van de regels van het Verdrag. Dit lijdt slechts uitzondering voor zover die andere verdragen

beogen een exclusieve competentie te scheppen, dan wel anderszins regels bevatten die alternatieve toepasselijkheid van de door het Verdrag gegeven regeling uitsluiten.

2. Rüffer beantwoordt deze vraag met de opmerking, dat zijns inziens het Eems-Dollard-Verdrag een bevoegdheidsregeling geeft met betrekking tot de bij een aanvaring in de Eemsmond ontstane aanspraken, en dat het dientengevolge als een bijzonder verdrag in de zin van artikel 57 Executieverdrag moet worden beschouwd; dit Verdrag is dientengevolge niet van toepassing.

3. De Commissie meent dat het Executieverdrag terugtreedt en niet van toepassing is, wanneer een bijzonder verdrag als bedoeld in artikel 57, directe en exclusieve bevoegdheidsregels inhoudt.

Deze opvatting vindt haar bevestiging in de authentieke verklaring die in het Toetredingsverdrag van 1978 is afgelegd, en in het rapport-Schlosser.

Als een bijzonder verdrag geen bevoegdheidsbepalingen met exclusieve werking bevat, kan de aangezochte rechter zijn bevoegdheid zowel op het bijzondere verdrag als op het Executieverdrag baseren.

III — Mondeling behandeling

De Staat der Nederlanden, Rüffer en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, hebben ter terechtzitting van 8 juli 1980 mondelinge opmerkingen gemaakt.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 8 oktober 1980 conclusie genomen.

In rechte

- 1 Bij arrest van 14 december 1979, ingekomen ten Hove op 17 december daaropvolgende, heeft de Hoge Raad der Nederlanden zich tot het Hof van Justitie gewend krachtens artikel 1 van het Protocol betreffende de uitlegging door het Hof van Justitie van het Verdrag van 27 september 1968 betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken.
- 2 Aan dit prejudiciële verzoek ligt een geschil ten grondslag over een regresactie, door de Staat der Nederlanden ingesteld tegen de schipper/eigenaar van het Duitse motorbinnenvaartschip „Otrate”, dat op 26 oktober 1971 in de Bocht van Watum in aanvaring is gekomen met het Nederlandse motorschip „Vechtborg” en tengevolge van deze aanvaring ter plekke is gezonken.
- 3 De Bocht van Watum is een openbaar vaarwater in de Eemsmonding, gelegen in een gebied waar zowel het Koninkrijk der Nederlanden als de Bondsrepubliek Duitsland aanspraak maken op de soevereiniteit. De samenwerking van de twee kuststaten in dit vaarwater is geregeld in het Eems-Dollard-Verdrag van 8 april 1960. Artikel 19, lid 1, sub a, van dit Verdrag bepaalt dat het Koninkrijk der Nederlanden, onder meer in de Bocht van Watum, de waterstaatszorg op zich neemt; deze zorg omvat volgens artikel 20, lid 2, sub d, „het opruimen van wrakken”. Artikel 21 van het Verdrag bepaalt voorts: „Bij de behartiging van de waterstaatszorg past iedere Verdragsluitende Partij haar eigen wettelijke voorschriften toe. Deze wettelijke voorschriften dienen ter kennis van de Eemsc commissie te worden gebracht.”
- 4 Overeenkomstig dit Verdrag en met toepassing van de Nederlandse Wrakkenwet van 19 juni 1934, heeft de Staat der Nederlanden het wrak van het in de Bocht van Watum gezonken Duitse schip door een Nederlands bedrijf doen opruimen. De geborgen restanten van schip en lading zijn krachtens artikel 6 van de Wrakkenwet in het openbaar verkocht ter dekking van de door de Staat der Nederlanden voor de opruiming van het wrak gemaakte kosten. Wegens de hoogte van deze kosten bleef er, na aftrek van de opbrengst van de verkoop, een negatief saldo over, waarvan de Staat der Nederlanden via vorenbedoelde regresactie terugbetaling heeft gevorderd van de schipper/eigenaar van het betrokken schip.

- 5 De Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage verklaarde zich in eerste aanleg onbevoegd van de vordering kennis te nemen. Zij baseerde haar uitspraak op de vaststelling dat, aangezien het gezonken schip onder Duitse vlag voer, de Bondsrepubliek Duitsland in casu moest worden aangemerkt als de plaats waar het schadebrengende feit — de schipbreuk van de „Otrate” — zich had voorgedaan, en dat mitsdien de Duitse rechter ter zake van de vordering bevoegd was ingevolge artikel 5, sub 3, van het Verdrag van Brussel van 27 september 1968 betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (hierna „Executieverdrag”). Nadat het Gerechtshof te 's-Gravenhage deze beslissing had bevestigd, heeft de Staat der Nederlanden beroep tot cassatie ingesteld bij de Hoge Raad der Nederlanden. Deze besloot om, alvorens ten gronde te beslissen, het Hof van Justitie enkele vragen te stellen over de uitlegging van het Executieverdrag.

De eerste vraag

- 6 In de eerste plaats vraagt de Hoge Raad het Hof of het begrip „burgerlijke en handelszaken”, bedoeld in artikel 1 Executieverdrag, aldus moet worden uitgelegd, dat het een rechtsvordering omvat als die welke in casu door de Staat der Nederlanden is ingesteld.
- 7 Volgens de rechtspraak van het Hof (arrest van 14 oktober 1976, zaak 29/76, LTU, Jurispr. 1976, blz. 1541; arrest van 14 juli 1977, zaken 9 en 10/77, Bavaria-Germanair, Jurispr. 1977, blz. 1517; arrest van 22 februari 1979, zaak 133/78, Gourdain, Jurispr. 1979, blz. 733) is het in artikel 1 Executieverdrag gebezigde begrip „burgerlijke en handelszaken” een autonoom begrip, dat moet worden uitgelegd aan de hand van, enerzijds, de doelen en het stelsel van het Verdrag en, anderzijds, de algemene beginselen die in alle nationale rechtsstelsels worden gevonden.
- 8 Hiervan uitgaande heeft het Hof in genoemde arresten gepreciseerd, dat het Executieverdrag weliswaar van toepassing kan zijn op bepaalde beslissingen in een geschil tussen een overheidsinstantie en een particulier, doch dat dit anders is wanneer de overheidsinstantie krachtens overheidsbevoegdheid handelt.

- 9 Het laatste is onder meer het geval bij een geschil over de vergoeding van kosten voor het opruimen van een wrak in een openbaar vaarwater, verricht door de Staat als beheerder van dat vaarwater ter uitvoering van een volkenrechtelijke verplichting en op grond van bepalingen van nationaal recht, die hem, bij het beheer van dat water, ten opzichte van de burgers als overheid laten optreden.
- 10 Vast staat dat de Staat der Nederlanden in casu het wrak van de „Otrate” heeft doen opruimen ter nakoming van een verplichting uit hoofde van de artikelen 19, lid 1, sub a, en 20, lid 2, sub d, van het Eems-Dollard-Verdrag, in het kader van de waterstaatszorg die hem voor dat vaarwater bij genoemd Verdrag is opgedragen, en dat hij derhalve daarbij krachtens overheidsbevoegdheid is opgetreden.
- 11 Het toekennen van zulk een positie aan de beheerder van vaarwateren, die met het oog op het opruimen van wrakken in die wateren met de waterstaatszorg is belast, is overigens in overeenstemming met de algemene beginselen die in de nationale rechtsstelsels van de Lid-Staten worden gevonden; immers, blijkens de nationale bepalingen betreffende het beheer van openbare vaarwateren, treedt de beheerder van die wateren bij het opruimen van wrakken op krachtens overheidsbevoegdheid.
- 12 Gelet op het voorgaande, moet de door de Staat der Nederlanden voor de nationale rechter ingestelde vordering worden geacht te vallen buiten het toepassingsgebied van het Executieverdrag, zoals in artikel 1, eerste alinea, van dit Verdrag omschreven met de term „burgerlijke en handelszaken”, zodra wordt vastgesteld dat de Staat der Nederlanden in casu krachtens overheidsbevoegdheid is opgetreden.
- 13 De omstandigheid dat het voor de nationale rechter aanhangige geschil geen betrekking heeft op de opruimingswerkzaamheden zelf, maar op de vergoeding van de deswege gemaakte kosten, en dat de Staat der Nederlanden deze kosten terugvordert via een regresactie voor de burgerlijke rechter en niet, zoals het nationale recht van andere Lid-Staten voorschrijft, langs admi-

nistratieve weg, volstaat niet om het onderwerp van het geschil binnen het toepassingsgebied van het Executieverdrag te brengen.

- 14 Gelijk het Hof overwoog in zijn vorenaangehaalde rechtspraak, moet het Executieverdrag zo worden toegepast, dat de grootst mogelijke gelijkheid en eenvormigheid van de rechten en verplichtingen die voor de verdragsluitende staten en de belanghebbende personen uit dit Verdrag voortvloeien, wordt verzekerd. Volgens dezelfde rechtspraak sluit dit vereiste uit, dat bij de uitlegging van het Verdrag enkel wordt gelet op de wijze waarop in sommige Staten de rechtsmacht over verschillende soorten gerechten is verdeeld; daarentegen houdt dit vereiste juist in dat het toepassingsgebied van het Verdrag in hoofdzaak afhangt van factoren die bepalend zijn voor de aard van de rechtsbetrekkingen tussen de procespartijen en het onderwerp van hun geschil.

- 15 Het feit dat de beheerder bij het terugvorderen van vorenbedoelde kosten ageert op grond van een vorderingsrecht dat zijn oorsprong vindt in een overheidshandeling, volstaat om zijn actie, ongeacht de aard van de procedure die het nationale recht hem daartoe biedt, aan te merken als vallende buiten het toepassingsgebied van het Executieverdrag.

- 16 Op de eerste vraag moet mitsdien worden geantwoord, dat het begrip „burgerlijke en handelszaken” in de zin van artikel 1, eerste alinea, van het Verdrag van 27 september 1968 betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, geen rechtsvorderingen omvat als bedoeld door de nationale rechter, die door de beheerder van openbare vaarwateren tegen de wettelijk aansprakelijke persoon zijn ingesteld teneinde terugbetaling te verkrijgen van kosten wegens opruiming van een wrak, indien de beheerder dat wrak krachtens overheidsbevoegdheid heeft opgeruimd of doen opruimen.

De andere vragen

- 17 De nationale rechter heeft de andere vragen gesteld voor het geval de eerste vraag bevestigend zou worden beantwoord. Gezien het ontkenkende antwoord op deze vraag, behoeven de overige vragen niet meer aan de orde te komen.

Kosten

De kosten door de regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de Hoge Raad bij arrest van 14 december 1979 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Het begrip „burgerlijke en handelszaken” bedoeld in artikel 1, eerste alinea, van het Verdrag van 27 september 1968 betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, omvat geen rechtsvorderingen als bedoeld door de nationale rechter, die door de beheerder van openbare vaarwateren tegen de wettelijk aansprakelijke persoon zijn ingesteld teneinde terugbetaling te verkrijgen van kosten wegens opruiming van een wrak, indien de beheerder dat wrak krachtens overheidsbevoegdheid heeft opgeruimd of doen opruimen.

Mertens de Wilmars	Pescatore	Koopmans	
Mackenzie Stuart	O’Keeffe	Bosco	Touffait

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 16 december 1980.

De griffier
A. Van Houtte

De president
J. Mertens de Wilmars