

Vergaderjaar 1998–1999

26 608

## Regeling van het conflictenrecht met betrekking tot verbintenissen uit onrechtmatige daad (Wet conflictenrecht onrechtmatige daad)

**B**

### ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 27 april 1999 en het nader rapport d.d. 10 juni 1999, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 8 december 1998, no. 98.005819, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende regeling van het conflictenrecht met betrekking tot verbintenissen uit onrechtmatige daad (Wet conflictenrecht onrechtmatige daad).*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 8 december 1998, no. 98.005819 machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake bovenvermeld voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 27 april 1999, No. W03.98.0565/I, bied ik U hierbij aan.

*1. Blijkens de memorie van toelichting bij het ontwerp voor de Wet conflictenrecht onrechtmatige daad bakent artikel 2 de reikwijdte van de wet af ten opzichte van andere conflictenrechtelijke regels. De Raad van State acht het niet zinvol de voorgestelde wettelijke afbakening op te nemen, aangezien de relevante op het conflictenrecht betrekking hebbende verdragsbepalingen naar hun aard rechtstreeks van toepassing zijn en voorrang hebben boven de nationale regels. Bovendien is niet duidelijk wat de zin is van een blijkens de toelichting niet uitputtend bedoelde opsomming van een drietal verdragen. Zo is niet duidelijk waarom bijvoorbeeld ongenoemd blijven het Verdrag van Londen inzake beperking van aansprakelijkheid voor maritieme vorderingen (Trb.1980, 31) (hierna: Verdrag van Londen) en het Verdrag van Straatsburg inzake de beperking van aansprakelijkheid in de binnenvaart (Trb.1989, 43). Die verdragen verwijzen voor bepaalde onderwerpen niet, zoals het wetsvoorstel doet (artikel 3) naar het recht van de staat op welks grondgebied een onrechtmatige daad plaatsvindt, maar naar het recht van de verdragsstaat waar het beperkingsfonds is gevormd. Bovendien bevatten deze verdragen weliswaar uniforme regels betreffende de beperking van aansprakelijkheid, maar zij laten ook bepaalde vragen die in dat verband rijzen onbeantwoord. Voorts geven zij de mogelijkheid aan verdragsstaten om op bepaalde punten in hun nationale wetgeving van het verdrag af te wijken. Als voorbeeld van het laatste kan genoemd worden artikel 6, tweede lid, van het Verdrag van Londen, dat bepaalt dat een verdragsstaat in zijn nationale wet voor de verdeling van het zaakschadefonds in afwijking van de verdragsregeling vorderingen met betrekking tot schade aan kunstwerken van havens, dokken, waterwegen, enz. voorrang kan geven boven andere zaakschadevorderingen. Een verdragsstaat*

*kan ook in afwijking van het Verdrag van Londen bijzondere bepalingen in zijn nationale wet opnemen met betrekking tot bepaalde soorten schepen (artikel 15), waardoor de lex loci delicti wellicht in een aantal gevallen het aangewezen recht zal zijn, maar stellig niet in alle gevallen. Het lijkt daarom aangewezen de beperking van aansprakelijkheid van scheepseigenaren geheel buiten het voorstel te houden, zoals ook is geschied in artikel 7, zesde lid, van de Wet houdende enige bepalingen van internationaal privaatrecht met betrekking tot het zeerecht en het binnenvaartrecht. De Raad beveelt aan in de Wet conflictenrecht onrechtmatige daad hetzelfde te doen, bijvoorbeeld in samenhang met de in artikel 7 gegeven opsomming. De Raad geeft voorts in overweging artikel 2 te schrappen.*

1. Het advies van de Raad stelt met betrekking tot artikel 2 van het voorstel de vraag aan de orde naar de opportuniteit van een bepaling die de reikwijdte van de wet afbakt tegenover verdragen en andere wetten.

Voor zover het betreft de in het eerste (thans tweede) lid van artikel 2 gegeven afbakening met de regeling van de aanvaring door schepen, neergelegd in de Wet van 18 maart 1993 houdende enige bepalingen van internationaal privaatrecht met betrekking tot het zeerecht en het binnenvaartrecht, Stb. 1993, 168, moet op het volgende worden gewezen. Artikel 7 van de genoemde wet regelt het aanvaringsrecht op eigen wijze en in overeenstemming met de internationale verdragen betreffende dat rechtsgebied. Ten aanzien van aanvaringen is het dan ook noodzakelijk uitdrukkelijk vast te stellen, dat artikel 7 een eigenstandige regel is en geen lex specialis van de algemene conflictenrechtelijke regeling van de onrechtmatige daad. In het bijzonder de afwezigheid in internationale verdragen van een uitdrukkelijke regeling van de rechtskeuze bij aanvaringen, en het om die reden ontbreken van een uitdrukkelijke bepaling van de mogelijkheid of onmogelijkheid van het uitbrengen van een rechtskeuze ten aanzien van het op de aanvaringsaansprakelijkheid toepasselijke recht in artikel 7, vraagt om die afbakening. Daarzonder is er immers aanleiding voor de rechtstoepasser om een eventuele bevoegdheid een rechtskeuze in het aanvaringsrecht uit te brengen, niet te ontleen aan de verdragen die aan artikel 7 van de wet van 1993 ten grondslag liggen, maar aan artikel 6 van de thans voorgestelde wet.

In het tweede en derde lid van artikel 2 wordt voor verkeersongevallen en produktenaansprakelijkheid verwezen naar de conflictenrechtelijke regelingen van de daarvoor geldende Verdragen. De Raad van State wijst erop dat de genoemde verdragen, als alle verdragen door de Raad in zijn advies genoemd, naar hun aard voorrang hebben boven de nationale regels. De Raad acht het dan ook niet zinvol de voorgestelde bepalingen van het tweede en derde (thans eerste) lid op te nemen. Dat deze bepalingen, hoewel op zichzelf niet vereist, toch zijn voorgesteld, houdt verband met de omstandigheid dat het op enigerlei wijze in het Nederlands recht incorporeren van verdragsrecht met betrekking tot het internationaal privaatrecht is aanvaard in de gevallen waarin een positieve verwijzing mogelijk en nuttig was. De discussie daarover is gevoerd bij de voorbereiding van de wetten tot goedkeuring en tot uitvoering van het Haags Huwelijksgoederenverdrag 1978. De methode is toegepast in Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek (onder andere in het derde lid van artikel 371 van dat Boek), in de Wet conflictenrecht huwelijksvermogensregime en in de Wet conflictenrecht trusts. In het bijzonder bij de codificatie van het internationaal privaatrecht, welke zich veelal op het internationale plan voltrekt, is het zeer wenselijk is dat de rechtstoepasser gewezen wordt op het bestaan van verdragsregelingen, ook al is dat in verwijzende vorm. Het is daarom aangegeven om die methode ook in deze wet conflictenrecht onrechtmatige daad toe te passen voor de twee verdragen die het veelvuldigst voor toepassing in aanmerking komen. Andere verdragen inzake aansprakelijkheid voor onrechtmatige daden kenmerken zich voornamelijk door hun eenvormige materieelrechtelijke inhoud; zij komen daarom minder in aanmerking voor de beschreven wetgevingsmethodiek. Het ligt in de bedoeling ook in de toekomst deze voor de rechtspraktijk nuttig geachte methode te volgen in het kader van de voorgenomen codificatie van het internationaal privaatrecht. Bij deze codificatie zal nader worden ingegaan op deze methode en op haar niet-limitatieve karakter. Wel is naar aanleiding van het advies van de Raad van State de formulering van artikel 2 aangepast en is het niet-limitatieve karakter van de verwijzing in de memorie van toelichting verduidelijkt.

2. Artikel 6, eerste lid, van het wetsvoorstel bepaalt dat, in afwijking van de artikelen 3 tot en met 5, op de verbintenis uit onrechtmatige daad tussen partijen het recht van toepassing is dat zij hebben gekozen. Deze rechtskeuze dient ingevolge het tweede lid uitdrukkelijk te zijn gedaan of anderszins voldoende duidelijk te blijken.

In de toelichting (onder «Algemeen») is aangegeven dat de overeenkomst waarin de rechtskeuze wordt gedaan een overeenkomst is die doorgaans zal vallen onder het EG-Verdrag dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (hierna: EVO). Daarbij wordt vermeld dat voor «het overige» de rechtskeuze en de wijze van rechtskeuze in het wetsvoorstel niet nader zijn geregeld daar deze worden beheerst door artikel 3 EVO.

De Raad stelt voorop dat geenszins vaststaat dat het EVO van toepassing zal zijn ten aanzien van het gros van de overeenkomsten, gegeven enerzijds de beperkingen naar toepasselijkheid (artikel 1, eerste lid, EVO) en anderzijds naar territoir (artikel 27 EVO).

Bovendien bepaalt artikel 3 EVO weliswaar dat een overeenkomst wordt beheerst door het recht dat partijen hebben gekozen, maar niet dat verbintenissen welke de desbetreffende overeenkomst niet tot bron hebben ook binnen het kader van het EVO onderwerp van een rechtskeuze van partijen kunnen zijn. De in de toelichting geuite veronderstelling dat dergelijke overeenkomsten doorgaans worden beheerst door het EVO acht het college onvoldoende aannemelijk gemaakt. De Raad betwijfelt dan ook of terecht in de toelichting wordt aangegeven dat de rechtskeuze in het wetsvoorstel niet nader behoeft te worden geregeld omdat deze wordt beheerst door artikel 3 EVO.

De Raad beveelt aan de (wijze van) rechtskeuze in artikel 6, tweede lid, nader uit te werken door een regeling op te nemen met dezelfde strekking als die welke is voorzien in het EVO.

Daarmee wordt ook voorzien in situaties waarin regelingen omtrent een internationale onrechtmatige daad niet beheerst worden door het EVO.

2. De opmerkingen van de Raad van State, dat het niet zeker is dat in gevallen waarin partijen voorafgaand aan of in een procedure tot vergoeding van schade uit onrechtmatige daad een overeenkomst sluiten tot aanwijzing van het toepasselijke recht welke beheerst wordt door het EG-Verdrag inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst, heeft geleid tot wijziging van de memorie van toelichting op dit punt.

3a. Volgens artikel 8 staat het in de artikelen 3 tot en met 7 bepaalde er niet aan in de weg dat rekening wordt gehouden met op de plaats van de onrechtmatige daad geldende verkeers- en veiligheidsvoorschriften of andere daarmee vergelijkbare voorschriften strekkend tot bescherming van personen of zaken. Hoewel in artikel 3, tweede lid, ook het natuurlijke milieu als te beschermen belang is genoemd, ontbreekt dit belang in artikel 8, zonder dat daarvoor enige reden is gegeven. De Raad acht dit een gemis en meent dat ook met lokale milieuvoorschriften rekening dient te worden gehouden.

b. De toelichting op artikel 8 vermeldt dat de aangeduide lokale voorschriften van betekenis kunnen zijn voor de beoordeling van de vraag of een handeling als onrechtmatig moet worden beschouwd. Aan de rechter wordt een discretionaire bevoegdheid verleend om deze lokale voorschriften in zijn oordeel te betrekken. Een soortgelijke bepaling is volgens de toelichting te vinden in het Haags Verkeersongevallenverdrag 1971 (artikel 7 – abusievelijk is vermeld artikel 7, vijfde lid), het Haagse Produktaansprakelijkheidsverdrag 1973 (artikel 9) en de Wet houdende enige bepalingen van internationaal privaatrecht in het zeerecht en het binnenvaartrecht (artikel 7, vijfde lid). De Raad wijst erop dat de toelichting in zoverre een niet geheel juist beeld geeft. Artikel 9 van het Produktaansprakelijkheidsverdrag laat weliswaar de rechter de mogelijkheid rekening te houden met de veiligheidsvoorschriften die van kracht zijn in de staat op wiens grondgebied het product in de markt was gebracht, maar artikel 7 van het Verkeersongevallenverdrag bepaalt dat rekening wordt gehouden met de verkeers- en veiligheidsvoorschriften die ter plaatste en ten tijde van het ongeval van kracht waren en artikel 7, vijfde lid, van eerdergenoemde wet zegt dat bij het bepalen van aansprakelijkheid rekening wordt gehouden met alle regels die ten tijde van de aanvaring voor de navigatie ter plaatse gelden. Het college is van oordeel dat het in de toelichting gegeven beeld een onvoldoende rechtvaardiging geeft voor de

*keuze voor het verlenen van een discretionaire bevoegdheid aan de rechter in het voorgestelde artikel 8.*

*c. Bovendien stelt de toelichting dat artikel 8 de strekking heeft dat de rechter afhankelijk van de feitelijke omstandigheden van het internationale geval zal kunnen beslissen dat hij aan de op de plaats van de onrechtmatige daad geldende verkeers- en veiligheidsvoorschriften «voorrang geeft boven het door de verwijzingsregels, vervat in de artikelen 3 tot en met 7, als toepasselijk aangewezen recht». De Raad leest in de tekst van de wetsbepaling slechts dat rekening kan worden gehouden met dergelijke lokale voorschriften, maar niet dat bedoelde regels door de rechter tot voorrangsregels kunnen worden gemaakt.*

*De Raad beveelt aan in het licht van het voorgaande het voorgestelde artikel 8 nader toe te lichten en voor zover nodig aan te passen.*

3a. Artikel 8 is naar aanleiding van de daarbij gemaakte opmerking van de Raad van State in die zin aangevuld dat thans een uitdrukkelijke vermelding wordt gemaakt van de veiligheids- en daarmee vergelijkbare voorschriften strekkend ter bescherming van het natuurlijke milieu.

3b. De in het advies van de Raad van State gesignaleerde onnauwkeurige toelichting bij artikel 8 van het voorstel, in het bijzonder waar het gaat om een eventuele discretionaire bevoegdheid van de rechter bij de toepassing van het Haags Verkeersongevallenverdrag, is gecorrigeerd.

3c. Tenslotte wijst de Raad op een onjuiste terminologie bij de beschrijving van de plaats van de verkeers- en veiligheidsvoorschriften in het verwijzingsstelsel inzake de onrechtmatige daad. Deze is dan ook gewijzigd. Niettemin blijft het aan de rechter te bepalen of, en in welke mate hij de verkeers- en veiligheidsvoorschriften van het recht dat volgens het verwijzingsstelsel van de artikelen 3 tot en met 7 toepasselijk is zal vervangen door de verkeers- en veiligheidsvoorschriften welke ter plaatse van de onrechtmatige daad gelden.

*4. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

4. Met de gemaakte redactionele opmerkingen is rekening gehouden.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 27 april 1999,  
no. W03.98.0565/I, met redactionele kanttekeningen die de Raad in  
overweging geeft.**

- In artikel 1, onderdeel b, «buiten enige territoriale grens» laten vervallen omdat de volle zee zich per definitie buiten de territoriale grenzen bevindt.
- In artikel 2, eerste lid, bij de vermelding van de Wet van 18 maart 1993, houdende enige bepalingen van internationaal privaatrecht met betrekking tot het zeerecht, het binnenvaartrecht en het luchtrecht «het zeerecht, het binnenvaartrecht en het luchtrecht» vervangen door: het zeerecht en het binnenvaartrecht.
- In artikel 2, eerste lid, bij de vermelding van het Staatsblad aanwijzing 90 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) in acht nemen.
- Daar blijktens de toelichting de opsomming van verdragen in artikel 2 niet uitputtend bedoeld is, dit duidelijk uit de formulering van artikel 2 laten blijken.
- In artikel 5 de in de toelichting genoemde mogelijkheid dat ook kan worden gekeken naar een ten tijde van het plegen van de onrechtmatige daad reeds beëindigde rechtsverhouding in de tekst tot uitdrukking laten komen.
- In artikel 7, conform artikel 7 lid 6 van de wet houdende enige bepalingen van internationaal privaatrecht met betrekking tot het zeerecht en het binnenvaartrecht, in de onderdelen a en b «de aansprakelijkheid» vervangen door: aansprakelijkheid.
- In artikel 7, onderdelen f en h, harmonisatie ten aanzien van de termen «vergoeding van geleden schade» en «schadevergoeding» bewerkstelligen (aanwijzing 47 Ar).