

ADVIES 1/91 VAN HET HOF van 14 december 1991

Bij het Hof van Justitie is op 14 augustus 1991 een verzoek om advies ingediend door de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 228, lid 1, tweede alinea, EEG-Verdrag. Deze bepaling luidt:

„De Raad, de Commissie of een Lid-Staat kunnen tevoren het advies inwinnen van het Hof over de verenigbaarheid van het beoogde akkoord met de bepalingen van dit Verdrag. Het akkoord, ten opzichte waarvan door het Hof een afwijzend advies is uitgebracht, kan slechts in werking treden onder de voorwaarden welke bij artikel 236 zijn gesteld.”

I — Het verzoek om advies

De Commissie vraagt het advies van het Hof over de verenigbaarheid met de bepalingen van het EEG-Verdrag van een ontwerp-Akkoord tot oprichting van de Europese Economische Ruimte (hierna: „het Akkoord”, respectievelijk „de EER”), en meer in het bijzonder van de jurisdictieregeling die bij dat Akkoord zal worden ingevoerd. Het gaat om een algemeen associatie-akkoord, dat door de Gemeenschap op basis van artikel 238 van het Verdrag zou moeten worden gesloten.

Over het Akkoord zijn onderhandelingen gevoerd tussen de Commissie, ingevolge het mandaat van de Raad van 18 maart 1990, optredend namens de Gemeenschap overeenkomstig een besluit van de Raad, en de landen van de Europese Vrijhandelsassociatie en het Vorstendom Liechtenstein, dat op 1 maart 1991 een officieel verzoek tot toetreding tot de EVA heeft ingediend (hierna: „EVA-landen” of „EVA-Staten”).

De — nog niet definitieve — tekst van het Akkoord was bij het verzoek om advies gevoegd.

Het Hof heeft zich voor zijn advies gebaseerd op de Engelse tekst van het Akkoord; deze tekst, zoals hij vóór parafering luidt, is door de Commissie met schrijven van 30 oktober 1991 aan het Hof toegezonden.

De Commissie motiveert haar verzoek om advies door erop te wijzen, dat het Akkoord voorziet in een stelsel van rechterlijk toezicht voor de beslechting van geschillen tussen de Verdragsluitende Partijen en van conflicten binnen de EVA, en in procedures ter versterking van de rechtseenheid binnen de EER. Hoewel ervan overtuigd dat dat stelsel de Gemeenschap zekere waarborgen biedt, achtte de Commissie het met het oog op de rechtszekerheid toch opportuun het Hof krachtens artikel 228 EEG-Verdrag te raadplegen, met name ten aanzien van enkele specifieke punten van het beoogde stelsel.

II — Procedure

Overeenkomstig artikel 107, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof is het verzoek om advies aan de Raad en de Lid-Staten betekend. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door de Commissie, door de regering van het Verenigd Koninkrijk, de regering van het Koninkrijk België en de regering van het Koninkrijk Spanje.

De Commissie, de Raad en de regeringen van de Lid-Staten zijn door het Hof uitge-

nodigd enkele schriftelijk gestelde vragen te beantwoorden. Zij hebben die vragen bij monde van hun vertegenwoordigers beantwoord op 26 november 1991 tijdens een hoorzitting met gesloten deuren ten paleize van het Hof.

De advocaten-generaal zijn door het Hof op 3 december 1991 in raadkamer gehoord, overeenkomstig artikel 108, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering.

III — Analyse van het Akkoord

Antecedenten

Sedert 1973 worden de handelsbetrekkingen tussen de Gemeenschap en de EVA-landen en Liechtenstein geregeld door bilaterale vrijhandelsakkoorden. In januari 1989 stelde de voorzitter van de Commissie in het Europees Parlement voor, de betrekkingen tussen de Gemeenschap en de EVA te verbeteren en te verdiepen. Dit voorstel werd door de EVA-landen gunstig ontvangen en er vonden gesprekken plaats die leidden tot het besluit formele onderhandelingen te openen. De Commissie werd daarop door de Raad gemachtigd „onderhandelingen met de EVA-landen en Liechtenstein te openen met het oog op de sluiting van een akkoord tussen de Gemeenschap en genoemde landen, optredend als één gesprekspartner, over de instelling van de Europese Economische Ruimte”. Deze onderhandelingen werden op 1 juli 1990 officieel geopend.

Inhoud van het Akkoord

Het Akkoord bestaat uit een preambule en negen delen: 1) doelstellingen en beginselen; 2) vrij verkeer van goederen; 3) vrij verkeer van personen, diensten en kapitaal; 4) mededinging en andere gemeenschappelijke regels; 5) horizontale bepalingen in verband met genoemde vier vrijheden (op het gebied van sociaal beleid, consumentenbescherming, milieu, statistiek en vennootschapsrecht); 6) wijze van samenwerking buiten het gebied van de vier vrijheden; 7) institutionele bepalingen; 8) Fondsen en 9) slotbepalingen.

De enige overweging van de preambule van het Akkoord luidt als volgt:

„Considering the objective to establish a dynamic and homogeneous European Economic Area, based on common rules and equal conditions of competition and providing for the adequate means of enforcement including at the judicial level, and achieved on the basis of equality and reciprocity and of an overall balance of benefits, rights and obligations for the Contracting Parties.”

Artikel 1, lid 1, van het Akkoord bepaalt:

„The aim of this Agreement of association is to promote a continuous and balanced strengthening of trade and economic relations between the Contracting Parties with equal conditions of competition, and the respect of the same rules, with a view to creating a homogeneous European Economic Area, hereinafter referred to as the EEA.”

Artikel 6 van het Akkoord luidt als volgt:

„Without prejudice to future developments of case law, the provisions of this Agreement, in so far as they are identical in substance to corresponding rules of the Treaty establishing the European Economic Community and the Treaty establishing the European Coal and Steel Community and to acts in application of these two Treaties, shall in their implementation and application be interpreted in conformity with the relevant rulings of the Court of Justice of the European Communities given prior to the date of signature of this Agreement.”

Artikel 7 van het Akkoord bepaalt:

„Acts referred to or contained in the Annexes to this Agreement or in decisions of the EEA Joint Committee shall be binding upon the Contracting Parties and be, or be made, part of their internal legal order as follows:

- (a) an act corresponding to an EEC regulation shall as such be made part of the internal legal order of the Contracting Parties;
- (b) an act corresponding to an EEC directive shall leave to the authorities of the Contracting Parties the choice of form and method of implementation.”

Protocol 35, getiteld „Protocol 35 on the implementation of EEA rules”, waarvan artikel 1 verwijst naar artikel 7 van het Akkoord, luidt als volgt:

„Whereas this Agreement aims at achieving a homogeneous European Economic Area, based on common rules, without requiring any Contracting Party to transfer legislative powers to any institution of the European Economic Area;

and

whereas this consequently will have to be achieved through national procedures;

Article 1

The Contracting Parties take into account that when implementing a part of an act corresponding to an EEC directive, which is clear, precise and unconditional, subpara-

graph (a) of Article 7 of the Agreement shall apply.

Article 2

For cases of possible conflicts between implemented EEA rules and other statutory provisions, the Contracting Parties undertake to introduce, if necessary, a statutory provision to the effect that EEA rules shall prevail in these cases."

Deel VII, getiteld „Institutional provisions" (artikelen 89-120) omvat vier hoofdstukken. Hoofdstuk 1, getiteld „The structure of the association", omvat vijf afdelingen, waarvan afdeling 1 betrekking heeft op de Raad van de EER. Deze Raad, bestaande uit de leden van de Raad en van de Commissie van de Europese Gemeenschappen en een lid van de regering van elk EVA-land, heeft met name tot taak het algemene beleid te bepalen en de politieke impulsen te geven bij de uitvoering van het Akkoord. Afdeling 2 betreft de Gemengde Commissie, bestaande uit vertegenwoordigers van de Verdragsluitende Partijen, die tot taak heeft het Akkoord toe te passen en toe te zien op de goede werking ervan. Afdeling 3, getiteld „The EEA courts", bevat de volgende bepalingen:

„Article 95

1. An independent EEA Court, functionally integrated with the Court of Justice of the European Communities, is hereby established. The EEA Court shall exercise the functions which follow from Article 96. Each EFTA State shall nominate one Judge to the Court.

2. The Court, when sitting in plenary session ¹, shall be composed of five Judges of the Court of Justice of the European Communities and, on the basis of rotation, three of the Judges nominated by the EFTA States.

3. At the request of the Court, the EEA Council may allow it to establish Chambers, each consisting of three or five Judges. ²

4. The Presidency of the Court shall be held alternatively by one of the Judges of the Court of Justice of the European Communities and by one of the Judges nominated by the EFTA States.

Article 96

1. The EEA Court is competent for:

- (a) the settlement of disputes between the Contracting Parties;
- (b) actions concerning the surveillance procedure regarding the EFTA States;
- (c) appeals concerning decisions in the field of competition initiated by the EFTA Surveillance Authority.

2. The EEA Court may be seized by:

- 1 — All disputes between Contracting Parties or cases when the EEA Court is seized by the EEA Joint Committee will be dealt with in plenary session.
- 2 — An appropriate balance of ECJ and EFTA Judges, taking into account the nature of the cases, shall be laid down in the Statute of the EEA Court.

- (a) the EEA Joint Committee or the Contracting Parties in cases for settlement of disputes in accordance with Article 117;

Article 98

The EEA Court shall have unlimited jurisdiction in regard to penalties imposed by the EFTA Surveillance Authority.

- (b) a natural or legal person or by the EFTA Surveillance Authority on appeal against decisions given by the EEA Court of First Instance in the field of competition in accordance with Article 102;

Article 99

Actions brought before the EEA Court shall not have suspensory effect. The EEA Court may, however, if it considers that circumstances so require, order that application of the contested act be suspended.

- (c) the EC Commission or the EFTA Surveillance Authority in cases of conflict of competence arising under the provisions of Chapter 1 of Part IV.

Article 100

The EEA Court may, where seized in accordance with Article 96(2) (b) or (3), prescribe any necessary interim measures.

3. In addition, the EEA Court may be seized under the provisions of a separate agreement between the EFTA States establishing an EFTA Surveillance Authority by:

- (a) the EFTA Surveillance Authority under the surveillance procedure referred to in Article 116 regarding the fulfilment of the obligations under this Agreement by the EFTA States;

Article 101

1. An independent EEA Court of First Instance, attached to the EEA Court, is hereby established. It shall ensure the legal control of decisions of the EFTA Surveillance Authority relating to competition rules applicable to undertakings. Each EFTA State shall nominate one Judge to the Court.

- (b) an EFTA State or a natural or legal person in actions against the EFTA Surveillance Authority.

2. The EEA Court of First Instance shall be composed of three of the Judges nominated by the EFTA States, on the basis of rotation, and two Judges of the First Instance of the European Communities.

3. The Presidency of the Court shall be held alternatively by one of the Judges no-

Article 97

The Contracting Parties concerned, and the surveillance authorities, i. e. the EC Commission and the EFTA Surveillance Authority, as the case may be, shall take the necessary measures to comply with the judgments of the EEA Court.

minated by the EFTA States and by one of the Judges of the Court of First Instance of the European Communities.

Article 102

The EEA Court of First Instance shall have jurisdiction at first instance in actions brought by a natural or legal person against a decision by the EFTA Surveillance Authority, relating to the implementation of the competition rules applicable to undertakings, if that decision is addressed to that person or if it is of direct and individual concern to him.

In addition, the EEA Court of First Instance shall have the competences conferred on the EEA Court in Articles 98 to 110.

The EEA Court of First Instance shall also be competent to give rulings in actions against the EFTA Surveillance Authority in accordance with provisions to be laid down in a separate agreement between the EFTA States establishing the EFTA Surveillance Authority.

Article 103

1. The Statutes of the EEA Court and of the EEA Court of First Instance, including, in particular, the rules on the functioning of the two Courts, the appointment of the Judges and the Presidents and their terms of office are laid down in Protocol 33.³

³ — The Statutes shall contain provisions on qualifications for the Judges.

2. The EEA Court and the EEA Court of First Instance shall adopt their rules of procedure, to be approved by the EEA Council.

Article 104

1. In order to ensure as uniform as possible an interpretation of this Agreement, in full deference to the independence of courts, the EEA Court, the EEA Court of First Instance, the Court of Justice of the European Communities, the Court of First Instance of the European Communities and the Courts of the EFTA States shall, when applying and interpreting respectively the provisions of this Agreement or provisions of the Treaty establishing the European Economic Community and the Treaty establishing the European Coal and Steel Community, as amended or supplemented, or of the acts adopted in pursuance thereof, which are identical in substance to the provisions of this Agreement, pay due account to the principles laid down by any relevant decisions delivered by the other Courts.

A system of exchange of information concerning judgements by courts of last instance shall be set up by the EEA Joint Committee. This system shall comprise:

- (a) transmission to the Registrar of the EEA Court of judgments delivered by such courts on the interpretation and application of, on the one hand, this Agreement or, on the other hand, the Treaty establishing the European Economic Community and the Treaty establishing the European Coal and Steel Community, as amended or supplemented, as well as the acts adopted in

pursuance thereof in so far as they concern provisions which are identical in substance to those of this Agreement;

- (b) classification of these judgments by the Registrar of the EEA Court including, as far as necessary, the drawing up and publication of translations and abstracts;
- (c) communication by the Registrar of the EEA Court of the relevant documents to the competent national authorities, to be designated by each Contracting Party.

2. Provisions on the possibility for an EFTA State to allow a court or tribunal to ask the Court of Justice of the European Communities to express itself ⁴ on the interpretation of an EEA rule are laid down in Protocol 34.

Article 105

Decisions under this Agreement by the EFTA Surveillance Authority and the EC Commission which impose a pecuniary obligation on persons other than States, shall be enforceable. The same shall apply to such judgments under this Agreement by the EEA Court, the EEA Court of First Instance, the Court of Justice of the European Communities and the Court of First Instance of the European Communities.

Enforcement shall be governed by the rules of civil procedure in force in the State in the territory of which it is carried out. The order for its enforcement shall be appended to the decision, without other formality than

verification of the authenticity of the decision, by the authority which each Contracting Party shall designate for this purpose and shall make known to the other Contracting Parties, the EFTA Surveillance Authority, the EC Commission, the EEA Court, the EEA Court of First Instance, the Court of Justice of the European Communities and the Court of First Instance of the European Communities.

When these formalities have been completed on application by the party concerned, the latter may proceed to enforcement in accordance with the law of the State in the territory of which enforcement is to be carried out, by bringing the matter directly before the competent authority.

Enforcement may be suspended only by decision of the EEA Court or of the EEA Court of First Instance. However, the courts of the States concerned shall have jurisdiction over complaints that enforcement is being carried out in an irregular manner."

Protocol 34, waarnaar wordt verwezen in artikel 104, lid 2, en dat het opschrift draagt „Protocol 34 on the possibility for courts and tribunals of EFTA States to request the Court of Justice of the European Communities to express itself on the interpretation of EEA rules corresponding to EC rules", luidt als volgt:

„Article 1

When a question of interpretation of provisions of the Agreement, which are identical in substance to the provisions of the Treaties establishing the European Communities, as amended or supplemented, or of acts adopted in pursuance thereof, arises in a case

4 — In French „s'exprime".

pending before a court or tribunal of an EFTA State, the court or tribunal may, if it considers this necessary, ask the Court of Justice of the European Communities to express itself on such a question.

Article 2

An EFTA State which intends to make use of this Protocol shall notify the Depositary and the Court of Justice of the European Communities to what extent and according to what modalities the Protocol will apply to its courts and tribunals.

Article 3

The Depositary shall notify the Contracting Parties of any notification under Article 2."

De afdelingen 4 en 5 van hoofdstuk 1 van deel VII van het Akkoord hebben betrekking op de parlementaire samenwerking respectievelijk de samenwerking tussen de economische en sociale partners.

Hoofdstuk 2 betreft het besluitvormingsproces.

Hoofdstuk 3, getiteld „Surveillance procedure and settlement of disputes", bevat de volgende bepalingen:

„Article 116

1. The EFTA States shall establish an independent surveillance authority (EFTA Surveillance Authority) as well as procedures similar to those existing in the Community in-

cluding procedures for ensuring the fulfilment of obligations under this Agreement and for control of the legality of acts of the EFTA Surveillance Authority regarding competition.

The fulfilment of the obligations under this Agreement shall be monitored by, on the one hand, the EFTA Surveillance Authority and, on the other, the EC Commission acting in conformity with the Treaty establishing the European Economic Community, the Treaty establishing the European Coal and Steel Community and this Agreement.

2. In order to ensure a uniform surveillance throughout the EEA, the EFTA Surveillance Authority and the EC Commission shall cooperate, exchange information and consult each other on surveillance policy issues and individual cases.

3. The EC Commission and the EFTA Surveillance Authority shall receive any complaints concerning the application ⁵ of this Agreement. They shall inform each other of complaints received.

4. Each of these bodies shall examine all complaints falling within its competence and shall pass to the other body any complaints which fall within the competence of that body.

5. In case of disagreement between these two bodies with regard to the action to be taken in relation to a complaint or with regard to the result of the examination, either of the bodies may refer the matter to the

⁵ — Agreed Minutes will ensure that the term „application" also covers implementation of the Agreement.

EEA Joint Committee which shall deal with it in accordance with Article 117.

Article 117

1. The EEA Joint Committee or a Contracting Party may bring a matter under dispute which concerns the application ⁶ of this Agreement before the EEA Court in accordance with the following provisions.

2. The EEA Joint Committee shall be provided with all information which might be of

use in making possible an in-depth examination of the situation, with a view to settling the dispute and finding a solution acceptable to the Contracting Parties.

3. A Contracting Party may bring a matter under dispute before the EEA Court. In doing so it shall, however, first submit the matter to the EEA Joint Committee. If it is not resolved after two consecutive meetings of the Committee, either the Committee shall, unless otherwise decided, or a Contracting Party may, bring the matter before the EEA Court. For the Community, it shall be for the EC Commission to bring the matter before the EEA Court."

IV — Samenvatting van de opmerkingen van de instellingen en de regeringen

Algemene opmerkingen

De Commissie wijst erop, dat het Akkoord sterk verschilt van de tot nu toe door de Gemeenschap gesloten associatie-akkoorden. Het Akkoord zal niet enkel het op het tijdstip van ondertekening bestaande acquis communautaire overnemen, maar ook het toekomstige gemeenschapsrecht op de door het Akkoord bestreken gebieden. Met betrekking tot de inhoud van het Akkoord wijst de Commissie erop, dat de banden tussen de Gemeenschap en de EVA-landen rechtstreeks op het EEG-Verdrag en de krachtens dit Verdrag verrichte handelingen van de gemeenschapsinstellingen berusten.

De in het Akkoord geregelde besluitvormingsprocedure vormt de uitdrukking van enerzijds het belang van de uitbreiding tot de EER van het bestaande en toekomstige acquis communautaire, met behoud van de beslissingsautonomie van de Gemeenschap, en anderzijds van het respect voor de wil van soevereine Staten die niet de bedoeling hebben bevoegdheden over te dragen of aan de bij het Akkoord ingestelde organen wetgevende bevoegdheid toe te kennen.

Doel van het Akkoord is het scheppen van een homogene economische ruimte, waarin een recht dat in wezen gelijk is aan dat wat binnen de EEG geldt, op zo eenvormig mogelijke wijze wordt toegepast.

⁶ — In an agreed Minute it will be clarified that this also includes interpretation in the sense of the Ministerial Declaration of 14 May 1991.

De Commissie herinnert eraan, dat met de jurisdictieregeling van het Akkoord een driedelig doel moet worden bereikt — te weten regeling van geschillen tussen de Verdragsluitende Partijen, regeling van interne geschillen binnen de EVA, en versterking van de rechtseenheid binnen de EER —, en preciseert dat de drie desbetreffende bevoegdheden zullen worden uitgeoefend hetzij door een Hof van de EER, onafhankelijk van maar functioneel geïntegreerd in het Hof van Justitie, en door een EER-Gerecht van eerste aanleg, onafhankelijk van maar verbonden aan het EER-Hof, hetzij door het Hof van Justitie zelf. Rechters van het Hof zullen ook zitting hebben in het Hof van de EER en in het EER-Gerecht en kunnen zo hun grote ervaring inbrengen om de eenvormige toepassing te verzekeren van het gemeenschapsrecht in de Gemeenschap en van de projectie van dat recht in de EER.

waarvoor het EER-Gerecht van eerste aanleg bevoegd is, met mogelijkheid van beroep op het Hof van de EER.

Voor de versterking van de rechtseenheid regelt het Akkoord drie bijzondere procedures. De eerste komt goeddeels overeen met die van protocol nr. 2 bij het Verdrag betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (Verdrag van Lugano), betreffende de eenvormige uitlegging van dit verdrag. De tweede procedure biedt de EVA-landen de mogelijkheid te interveniëren in bij het Hof van Justitie aanhangige prejudiciële zaken. De derde procedure stelt de rechterlijke instanties van de EVA-landen in staat, vragen over de uitlegging van het Akkoord ter prejudiciële beslissing voor te leggen aan het Hof van Justitie.

Geschillen tussen de Verdragsluitende Partijen kunnen voor het Hof van de EER worden gebracht door de Gemengde Commissie of rechtstreeks door een Verdragsluitende Partij indien de Gemengde Commissie na twee opeenvolgende vergaderingen geen oplossing voor het geschil heeft weten te vinden.

Wat de conflicten binnen de EVA betreft, moet men twee soorten geschillen onderscheiden. In de eerste plaats geschillen tussen de toezichthoudende autoriteit van de EVA en de EVA-landen, te weten inbreukprocedures, door de toezichthoudende autoriteit ingeleid tegen EVA-landen wegens niet-nakoming van hun verplichtingen krachtens het Akkoord, en beroepen tegen beslissingen van die autoriteit met betrekking tot steunmaatregelen van staten. Deze geschillen komen voor het Hof van de EER. In de tweede plaats mededingingszaken,

Het beschreven stelsel van rechtspraak maakt het, aldus nog steeds de Commissie, mogelijk een aantal klippen te omzeilen. Het verhindert immers dat een andere instantie dan het Hof van Justitie bevoegd zou zijn voor de prejudiciële uitlegging van het Akkoord, dat het Hof van de EER het Akkoord zou toepassen zonder rekening te houden met het gemeenschapsrecht en de rechtspraak van het Hof van Justitie, dat de mededingingsregels ongecoördineerd zouden worden toegepast, dat de marktdeelnemers het zonder de via de prejudiciële procedure uitgeoefende rechterlijke controle zouden moeten stellen, en dat de EVA-landen aan vreemde rechters onderworpen zouden zijn.

De Commissie wenst het advies van het Hof over vier punten:

- 1) Is het feit dat rechters van het Hof van Justitie zitting zullen hebben in het Hof van de EER, verenigbaar met het advies van het Hof van Justitie van 26 april 1977 (betreffende het Europees oplegfonds voor de binnenscheepvaart; advies 1/76, Jurispr. 1977, blz. 741) ?
- 2) Is een recht van interventie van de EVA-landen in voor het Hof aanhangige communautaire zaken verenigbaar met het EEG-Verdrag ?
- 3) Kan zonder wijziging van het EEG-Verdrag aan de rechterlijke instanties van de EVA-landen worden toegestaan, vragen betreffende de uitlegging van het Akkoord aan het Hof van Justitie voor te leggen ?
- 4) Staat artikel 238 EEG-Verdrag de rechtsplegingsconstructie waarin het Akkoord voorziet, toe ?

Medewerking van leden van het Hof van Justitie in een andere rechterlijke instantie

De Commissie stelt de vraag, of men op de voet van het advies 1/76 dient aan te nemen, dat de rechters van het Hof van Justitie niet mogen medewerken in een andere rechterlijke instantie, dan wel of men ervan moet uitgaan, dat dat advies niet voor het onderhavige geval geldt. De Commissie wijst erop, dat het Akkoord zich onderscheidt van dat waarop het advies 1/76 betrekking had. In de eerste plaats zal het Hof van de EER niet de bevoegdheid hebben die was toegekend aan de rechtbank van het Europees oplegfonds voor de binnenscheepvaart; het zal immers niet bevoegd zijn prejudiciële uitspraken te doen over de uitlegging van het Akkoord. In de tweede plaats zullen het Hof en het Gerecht van de EER weliswaar onafhankelijke instanties zijn, maar functioneel geïntegreerd zijn in het Hof van Justitie.

Volgens de Spaanse regering kan de gestelde vraag om verscheidene redenen alleen maar ontkennend worden beantwoord. In de eerste plaats hebben artikel 167 EEG-Verdrag en de artikelen 2, 4 en 16 van het Statuut van het Hof van Justitie tot doel te garanderen, dat het Hof de hem opgedragen taak — de eerbieding van het recht te verzekeren bij de uitlegging en toepassing van de Verdragen — volstrekt onpartijdig, zonder enige druk en onbevooroordeeld kan uitvoeren.

In de tweede plaats heeft het Hof in zijn advies 1/76 het Akkoord betreffende het Europees oplegfonds voor de binnenscheepvaart onverenigbaar verklaard met het EEG-Verdrag, omdat de rechtbank waarin dat Akkoord voorziet, was samengesteld uit zes leden van het Hof van Justitie, die als leden van die rechtbank wellicht uitspraak zouden moeten doen over vragen waarover zij ook als leden van het Hof van Justitie zouden hebben te bevinden; daardoor zou de volstreekte onpartijdigheid waarmee het Hof van Justitie moet optreden, in gevaar worden gebracht. Die situatie zou zich ook in casu kunnen voordoen. Het is immers denkbaar, dat rechters van het Hof van Justitie als leden van het Hof van de EER gemeenschapsregels moeten uitleggen en toepassen die zij later opnieuw als leden van het Hof van Justitie moeten uitleggen of toepassen. In een dergelijk geval zal de rechter die aan de beraadslagingen van het Hof van de EER heeft deelgenomen, niet meer met de vereiste onpartijdigheid kunnen beslissen. Zou hij zich overeenkomstig artikel 16 van het Statuut onthouden, dan kan het gebeuren, zoals in het advies 1/76 wordt opgemerkt, dat het voor het Hof van Justitie materieel onmogelijk is het in artikel 15 van het Statuut bedoelde quorum te bereiken.

De Spaanse regering maakt nog drie opmerkingen. Om te beginnen betoogt zij, dat ook al heeft het Hof van de EER geen pre-

judiciële bevoegdheid ten aanzien van de uitlegging van het Akkoord, dit voor het Hof van Justitie anders ligt. Volgens zijn rechtspraak is het Hof van Justitie immers altijd bevoegd een prejudiciële uitspraak te doen over elk akkoord tussen de Gemeenschap en de EVA-landen. Het advies 1/76 wordt daardoor derhalve niet aangetast noch zijn inhoud verdraaid.

In de tweede plaats verklaart de Spaanse regering zich niet te kunnen verenigen met de opvatting van de Commissie, dat het advies 1/76 in casu niet zou gelden omdat het Hof en het Gerecht van de EER functioneel geïntegreerd zijn in het Hof van Justitie. Artikel 7 van de institutionele bepalingen van het Akkoord bepaalt immers, dat het Hof van de EER een onafhankelijk lichaam is en op geen enkele wijze ondergeschikt is aan het Hof van Justitie.

Ten slotte stelt de Spaanse regering vast, dat artikel 104 van de institutionele bepalingen van het ontwerp-Akkoord geen antwoord geeft op de vraag, in hoeverre een arrest van het Hof van de EER bindend is voor het Hof van Justitie wanneer dit een punt onderzoekt waarover het Hof van de EER zich reeds heeft uitgesproken.

De *Belgische regering* deelt de opvatting van de Commissie met betrekking tot de relevantie van het advies 1/76 voor het Akkoord. In tegenstelling tot wat bepaald was voor de rechtbank van het Europees oplegfonds, zal het Hof van de EER geen prejudiciële bevoegdheid hebben. Bovendien zal het Hof van de EER, met behoud van zijn onafhankelijkheid, functioneel geïntegreerd zijn in het Hof van Justitie. Dat ook rechters van het Hof van Justitie in het Hof van de EER zitting zullen hebben, verandert niets aan het rechtskarakter van dit Hof. Met betrekking tot het ontbreken van prejudiciële bevoegdheid merkt de Belgische regering op, dat zowel het Hof van Justitie als het Hof van de EER zich over dezelfde normen van gemeenschapsrecht hebben uit te spreken.

De *regering van het Verenigd Koninkrijk* is van oordeel, dat het feit dat rechters van het Hof van Justitie zitting hebben in het Hof van de EER, verenigbaar is met het EEG-Verdrag en met het advies 1/76. De redenering van het Hof van Justitie in dat advies werd bepaald door de omstandigheid dat de bevoegdheid van de rechtbank van het oplegfonds om het Akkoord uit te leggen, parallel liep met de bevoegdheid van het Hof van Justitie.

Artikel 16, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie, inhoudende dat een rechter niet mag deelnemen aan de berechting van een zaak waarin hij eerder is opgetreden als gemachtigde, raadsman of advocaat, houdt verband met de onmogelijkheid om achtereenvolgens rechter en partij in een zelfde zaak te zijn. Dat artikel betreft niet de situatie van een rechter die achtereenvolgens in verschillende zaken zit die betrekking hebben op vergelijkbare of zelfs identieke vragen, zoals bij voorbeeld in het geval dat het Hof van Justitie een prejudiciële uitspraak doet over rechtsvragen die vergelijkbaar of identiek zijn met rechtsvragen waarover het reeds uitspraak heeft gedaan in een niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 169 EEG-Verdrag. Het Hof is niet gebonden aan zijn eerdere uitspraken; het kan dus steeds „omgaan” en een rechtsvraag anders beslissen.

Na een analyse van het Akkoord en de daarmee samenhangende instrumenten waarop het advies 1/76 betrekking had, komt de Britse regering tot de slotsom, dat het in die context denkbaar was dat de gemeenschapsrechters zouden worden beïnvloed door eerdere uitspraken van de rechtbank van het Fonds. Zo had het acquis communautaire indirect in gevaar kunnen worden gebracht, bij voorbeeld door de invloed van volkenrechtelijke beginselen die in de context van de communautaire rechtsorde geen rol spelen. Wegens dit risico heeft het Hof van Justitie zich in zijn advies 1/76 ertegen verzet, dat rechters van het Hof zitting zouden hebben in de rechtbank van het Fonds.

De problemen die aanleiding hebben gegeven tot de adviesaanvraag 1/91, zijn voorts volstrekt verschillend van die rond het advies 1/76. Bij de regels betreffende het Oplegfonds deed zich het probleem voor, dat de rechters van het Hof van Justitie die in de rechtbank van het Fonds zouden zitten, twee onverenigbare opdrachten hadden te vervullen. Enerzijds moesten zij zich als leden van het Hof van Justitie inzetten voor het behoud van het acquis communautaire bij de uitlegging van bepaalde handelingen van de instellingen, anderzijds moesten zij als leden van de rechtbank van het Fonds toezicht houden op een rechtsstelsel dat gebaseerd was op andere volkenrechtelijke beginselen dan die welke het acquis communautaire vormen. Naar de mening van het Verenigd Koninkrijk levert het Akkoord in zoverre geen problemen op, aangezien de rechters van het Hof van Justitie en die van het Hof van de EER door toepassing van dezelfde regels en beginselen het acquis communautaire veilig moeten stellen.

Met betrekking tot de samenstelling van het Hof van de EER merkt de Britse regering op, dat vijf van de dertien rechters van het Hof van Justitie daarvan deel zullen uitmaken. Aangezien zeven rechters voldoende zijn om een plenum te vormen, moet het voor het Hof van Justitie mogelijk zijn een plenum te vormen zonder dat een van de rechters hiervan heeft meegewerkt aan een eerdere beslissing van het Hof van de EER. Zo de medewerking van vijf rechters van het Hof van Justitie aan de werkzaamheden van het Hof van de EER administratieve problemen zou opleveren, voorziet artikel 165 EEG-Verdrag in een regeling die het mogelijk maakt een oplossing te vinden voor de situatie die door de aanvaarding van het Akkoord zou ontstaan.

Het verruimde recht van interventie

De Commissie merkt op, dat het Hof van Justitie de interventie van derde landen reeds heeft toegestaan op basis van arti-

kel 37 van het Statuut. In casu gaat het evenwel om een meer systematisch recht, waarbij de prejudiciële vragen ter kennis van de EVA-landen moeten worden gebracht op dezelfde wijze als zij thans aan de Lid-Staten worden meegedeeld. De Commissie vraagt zich derhalve af, of artikel 29 van het Statuut niet gewijzigd zou moeten worden.

Volgens de Spaanse regering moet de tweede vraag bevestigend worden beantwoord. Artikel 20 van het Statuut is duidelijk genoeg. Het bepaalt uitdrukkelijk, dat enkel degenen aan wie van de prejudiciële verwijzing kennis is gegeven — en dezen zijn limitatief opgesomd —, in de prejudiciële procedure schriftelijke opmerkingen kunnen indienen en ter terechtzitting kunnen interveniëren. Het Hof heeft zich nooit uitgesproken over de mogelijkheid dat een derde land opmerkingen in een prejudiciële procedure maakt, maar wel een restrictieve uitlegging gegeven aan de lijst van de in artikel 20 van het Statuut genoemde belanghebbenden.

Waar de Commissie naar artikel 37 van het Statuut verwijst, haalt zij, aldus de Spaanse regering, twee volstrekt verschillende procedures door elkaar. Immers, in het geval van tussenkomst ter ondersteuning van de conclusies van een der partijen zijn er meerdere partijen die meerdere stellingen verdedigen, te weten een verzoeker, een verweerder en een derde die later verschijnt. In het Spaanse procesrecht wordt deze derde „coadyuvante” genoemd. Hij kan enkel tussenkomen ter ondersteuning van de conclusies van een van de hoofdpartijen. Hierbij dient men in het oog te houden, dat artikel 37 twee voorwaarden stelt aan de interventie van anderen dan de Lid-Staten en de gemeenschapsinstellingen: zij moeten aannemelijk maken belang te hebben bij de uitkomst van het geding, en het mag niet gaan om gedingen tussen Lid-Staten, tussen gemeenschapsinstellingen en Lid-Staten, of tussen gemeenschapsinstellingen onderling. De interventie van een derde land, door het

Hof toegelaten in zijn beschikking van 23 februari 1983 (gevoegde zaken 91/82 en 200/82, *Chris International Foods*, Jurispr. 1983, blz. 417), onderstelt dus dat aan deze twee voorwaarden is voldaan.

De Spaanse regering concludeert, dat artikel 20 van het Statuut gewijzigd zou moeten worden indien men wil dat alle EVA-landen opmerkingen kunnen indienen in een prejudiciële procedure, en dat artikel 37 enkel van toepassing blijft op interventie in het kader van een rechtstreeks beroep, ter ondersteuning van de conclusies van een van de hoofdpartijen. Interventie in deze zin is iets volstrekt anders dan deelneming aan een prejudiciële procedure; zelfs extensieve uitlegging van artikel 37 zou nooit wijziging kunnen brengen in de duidelijke en nauwkeurige inhoud van artikel 20.

De *Belgische regering* merkt op, dat artikel 37 gewijzigd moet worden indien men de EVA-landen een recht van interventie wil geven in de drie categorieën van gedingen waarin interventie van een rechtspersoon is uitgesloten. Om het voor de EVA-landen mogelijk te maken opmerkingen in te dienen in een prejudiciële procedure waarin zij geen partij zijn, dient artikel 20 te worden gewijzigd.

De *regering van het Verenigd Koninkrijk* is van oordeel, dat indien men de interventie van de EVA-landen in bij het Hof van Justitie aanhangige gedingen mogelijk wil maken, wijziging van artikel 37 noodzakelijk is. Het volstaat niet, in het Akkoord een recht van interventie van de EVA-landen op te nemen, want dat Akkoord kan op zich geen wijziging brengen in het Statuut. Men is dus aangewezen op de procedure van artikel 188, tweede alinea, EEG-Verdrag;

volgens deze bepalingen kan de Raad, op verzoek van het Hof van Justitie en na raadpleging van de Commissie en het Europees Parlement, de bepalingen van titel III van het Statuut wijzigen. Ook artikel 20 moet worden gewijzigd, om het voor de EVA-landen mogelijk te maken in prejudiciële procedures opmerkingen in te dienen. Nodig is ook een wijziging van de artikelen 17, 18 en 39 van het Statuut.

Prejudiciële vragen van rechterlijke instanties van de EVA-landen

De *Spaanse regering* meent, dat de derde vraag ontkennend moet worden beantwoord. De prejudiciële procedure is een instrument voor samenwerking tussen het Hof van Justitie en de nationale rechters. De aard van deze rechterlijke samenwerking heeft als rechtstreekse consequentie, dat uitsluitend de rechterlijke instanties van de Lid-Staten het recht hebben zich krachtens artikel 177 EEG-Verdrag tot het Hof te wenden. Willen ook de rechterlijke instanties van de EVA-landen dat recht krijgen, dan moet artikel 177 EEG-Verdrag worden gewijzigd door na de woorden „een rechterlijke instantie van een der Lid-Staten” een verwijzing op te nemen naar de rechterlijke instanties van een derde land waarmee de Gemeenschap een internationaal akkoord heeft gesloten.

De *Belgische regering* is van oordeel, dat artikel 177 in dier voege moet worden herzien, dat ook de rechters van de EVA-landen zich tot het Hof van Justitie kunnen wenden.

De *regering van het Verenigd Koninkrijk* merkt om te beginnen op, dat artikel 177

ook geldt voor een rechterlijke instantie van een Lid-Staat, die haar zetel heeft in een van de in het vierde deel van het EEG-Verdrag bedoelde gebieden overzee (zie arrest van 12 december 1990, gevoegde zaken C-100/89 en C-101/89, Kafer en Procacci, Jurispr. 1990, blz. I-4647). Ofschoon artikel 177 strikt genomen enkel van toepassing is op de rechterlijke instanties van de Lid-Staten, oordeelde het Hof van Justitie, dat de tweede alinea van het artikel ook van toepassing is op een rechterlijke instantie die geen deel uitmaakt van de rechterlijke organisatie van een Lid-Staat, wanneer zij haar zetel heeft in een van een Lid-Staat afhankelijk gebied, het gemeenschapsrecht in beperkte omvang in dat gebied van toepassing is en het gemeenschapsrecht een passende bepaling van die strekking bevat (arrest van 3 juli 1991, zaak C-355/89, Barr en Montrose, Jurispr. 1991, blz. I-3479).

zou genoemd artikel aldus gewijzigd moeten worden, dat onder de erin bedoelde bijzondere procedures ook de instelling valt van een stelsel van rechtspraak dat functioneel in het Hof van Justitie is geïntegreerd en dat de specificiteit en integriteit van het gemeenschapsrecht waarborgt.

De *Spaanse regering* is van oordeel, dat artikel 238 een toereikende grondslag vormt voor een associatie-akkoord tussen de Gemeenschap en een verbond van staten of een internationale organisatie, zoals het met de EVA te sluiten akkoord. De zaak ligt echter volstrekt anders indien een dergelijk akkoord inhoudelijk onverenigbaar is met het Verdrag. In casu vloeit die onverenigbaarheid voort uit het beoogde stelsel van rechtspraak. Daarom moet het Verdrag worden gewijzigd alvorens het Akkoord wordt gesloten.

Ingevolge artikel 177 is het Hof van Justitie bevoegd een prejudiciële uitspraak te doen over de uitlegging van internationale akkoorden waarbij de Gemeenschap partij is. Het Hof kan eveneens een prejudiciële uitspraak doen over de uitlegging van krachtens artikel 220 van het Verdrag gesloten akkoorden. Het Akkoord zal een krachtens artikel 238 van het Verdrag gesloten internationaal akkoord zijn. Het is dus zowel een krachtens het Verdrag gesloten internationaal akkoord als een door de instellingen verrichte handeling. Niets belet dus, dat het Hof van Justitie prejudiciële uitspraken doet over de uitlegging van het Akkoord. Voornoemde arresten van het Hof vormen een aanwijzing voor de verenigbaarheid van de beoogde bepalingen met het EEG-Verdrag.

Artikel 238 EEG-Verdrag

De *Commissie* vraagt zich af, of artikel 238 een rechtsplegingsconstructie toelaat als waarin het Akkoord voorziet. Zo niet, dan

De *Belgische regering* merkt op, dat artikel 238 zonder voorafgaande wijziging van het EEG-Verdrag de instelling van het beoogde stelsel van rechtspraak niet toelaat. In beginsel staat niets in de weg aan een wijziging van artikel 238. In casu lijkt het echter verstandiger ook de andere relevante verdragsartikelen alsmede de artikelen van het Statuut van het Hof van Justitie te wijzigen, ten einde de grootst mogelijke coherentie en rechtszekerheid te waarborgen.

Volgens de *regering van het Verenigd Koninkrijk* staan de woorden „gemeenschappelijk optreden en bijzondere procedures” in artikel 238 van het Verdrag er niet aan in de weg, dat in de in die bepaling bedoelde akkoorden rechtsplegingsprocedures worden opgenomen. Dergelijke procedures kunnen zelfs bijdragen tot de goede werking van die akkoorden. Dit geldt in het bijzonder voor de bepalingen die in een gerechtelijke geschillenregeling voorzien, want die bevorderen de goede uitvoering van het Akkoord door de partijen.