No.W02.21.0135/II/K 's-Gravenhage, 12 augustus 2021

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 25 mei 2021, nr. 2021000982, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van rijkswet houdende goedkeuring van het op 2 december 2004 te New York tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake de immuniteit van rechtsmacht van staten en hun eigendommen (Trb. 2010, 272), met memorie van toelichting.

Het voorstel van rijkswet voorziet in de goedkeuring van bovengenoemd verdrag voor het hele Koninkrijk. Het verdrag bevat regels over de immuniteit van staten. Dit houdt in dat een staat in beginsel geen rechtsmacht mag uitoefenen over een vreemde staat. Regels die ter uitvoering van dat beginsel in dit verdrag zijn opgenomen, worden grotendeels ook beschouwd als internationaal gewoonterecht.[[1]](#footnote-1)

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk maakt opmerkingen over de uitvoering van het verdrag in de Nederlandse rechtsorde, de verhouding van het verdrag tot de Europese overeenkomst inzake de immuniteit van staten, het voorbehoud dat het Koninkrijk bij toetreding tot het verdrag zal maken en de gelding van het verdrag binnen het Koninkrijk. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting.

1. Hoofdlijnen van het verdrag

In het verdrag is staatsimmuniteit het uitgangspunt, in het bijzonder in civielrechtelijke procedures tegen een vreemde staat.[[2]](#footnote-2) Wel sluit het verdrag aan bij de geldende visie op staatsimmuniteit door onderscheid te maken tussen typische overheidshandelingen (*acta iure imperii*) en handelingen door de overheid verricht op voet van gelijkheid met particulieren (*acta iure gestionis*). Deze visie manifesteert zich in het bijzonder in deel III van het verdrag,[[3]](#footnote-3) waarin de type gedingen worden geëxpliciteerd waarin in beginsel geen beroep op staatsimmuniteit kan worden gedaan. Hiermee wordt een balans gevonden tussen de rechten van staten en de positie van particulieren.

Het verdrag bevat regels die het gehele judiciële proces bestrijken, van aanvang van een geding tot en met de gerechtelijke beslissing en tenuitvoerlegging daarvan. Daarnaast bevat het verdrag regels over de immuniteit van staten met betrekking tot hun eigendommen. Hierbij gaat het om beperkende maatregelen, zoals beslag en executie.[[4]](#footnote-4)

2. Uitvoering van het verdrag in de Nederlandse rechtsorde

De memorie van toelichting staat stil bij de uitvoeringswetgeving die nodig is om het verdrag binnen Nederland toe te passen. De noodzakelijke aanpassingen van regelgeving zijn beperkt en strekken tot uitvoering van artikel 22 en 23 van het verdrag.

De Afdeling mist op dit punt echter een toelichting op welke punten het verdrag overeenkomt met, of afwijkt van, de Nederlandse regelgeving en rechtspraktijk.[[5]](#footnote-5) Zij wijst daarbij op de relevantie van artikel 1 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en artikel 13a van de Wet algemene bepalingen en adviseert in het bijzonder in te gaan op de punten in het verdrag die door de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV) zijn geïdentificeerd als mogelijk afwijkend van de Nederlandse rechtspraktijk.[[6]](#footnote-6) Zo is, na het verschijnen van het CAVV-advies in 2006, een aantal rechterlijke uitspraken gedaan over de al dan niet toepasselijkheid van staatsimmuniteit op arbeidsovereenkomsten. De toelichting gaat hier niet op in.[[7]](#footnote-7)

De Afdeling adviseert in de toelichting explicieter stil te staan bij de toepassing van het verdrag binnen de Nederlandse rechtspraktijk

3. Verhouding tot Europese overeenkomst inzake de immuniteit van staten

In de memorie van toelichting wordt gewezen op de Europese Overeenkomst inzake de immuniteit van staten, die sinds 1985, respectievelijk 2010, geldt voor het Europese en Caribische deel van Nederland.[[8]](#footnote-8) De CAVV heeft, gezien het overleg dat destijds gaande was over de verhouding tussen beide verdragen, geen uitspraken gedaan over een eventuele opzegging van de Europese overeenkomst.[[9]](#footnote-9)

In de memorie van toelichting wordt kort stilgestaan bij artikel 26 van het voorliggend verdrag, dat rechten en verplichtingen van staten die partij zijn bij andere verdragen onverlet laat. Niet wordt echter ingegaan op de verhouding tussen het voorliggende verdrag en reeds bestaande verdragen op het terrein van staatsimmuniteit, waaronder de Europese overeenkomst.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

4. Voorbehoud

De toelichting vermeldt het voornemen om bij de akte van toetreding een voorbehoud te maken. De uitzondering op immuniteit van executiemaatregelen, genoemd in artikel 19, onderdeel c, zal door dit voorbehoud ook van toepassing worden op immuniteit van conservatoire maatregelen. De CAVV heeft dit geadviseerd en het voorbehoud sluit aan bij arresten van de Hoge Raad, die bevestigen dat conservatoire maatregelen in dezelfde gevallen mogelijk zijn als executiemaatregelen.[[10]](#footnote-10)

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de inhoudelijke redenen die de regering ertoe leiden het voorbehoud te gaan maken.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

5. Gelding binnen het Koninkrijk

De Koninkrijksregering stelt dat, gelet op de aard van het voorliggende verdrag, het verdrag voor het gehele Koninkrijk dient te gelden. De Afdeling deelt deze opvatting, onder andere vanwege de overweging van de Hoge Raad (als cassatierechter voor het gehele Koninkrijk) dat het verdrag grotendeels een codificatie is van internationaal gewoonterecht. Goedkeuring wordt dan ook voor het gehele Koninkrijk gevraagd, maar blijkens de toelichting zal toetreding tot het verdrag vooralsnog enkel plaatsvinden voor het Europese en Caribische deel van Nederland. Aruba heeft aangegeven dat medegelding wenselijk is en onderzoekt welke uitvoeringswetgeving nodig is. Curaçao en Sint Maarten hebben medegelding nog in beraad.

De Afdeling erkent dat het tot stand brengen van uitvoeringsregelgeving in eerste instantie een verantwoordelijkheid is van de afzonderlijke landen van het Koninkrijk. Zij benadrukt echter het belang van een tijdige toetreding voor alle landen van het Koninkrijk. De Afdeling adviseert dan ook om met de Caribische landen van het Koninkrijk in overleg te gaan en toetreding voor het gehele Koninkrijk te bevorderen, of in ieder geval in de toelichting uiteen te zetten hoe toetreding voor het gehele Koninkrijk zo snel mogelijk verwezenlijkt kan worden.[[11]](#footnote-11)

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft opmerkingen bij het voorstel van rijkswet en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel van rijkswet bij de Tweede Kamer der Staten- Generaal wordt ingediend en aan de Staten van Aruba, die van Curaçao en aan die van Sint Maarten wordt overgelegd.

De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,

1. Punt 1 en 2 van de memorie van toelichting. Zie ook HR 1 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3054, punt 3.4.4. [↑](#footnote-ref-1)
2. Artikel 5 van het verdrag. [↑](#footnote-ref-2)
3. Artikel 10, e.v. van het verdrag. [↑](#footnote-ref-3)
4. Deel IV van het verdrag. [↑](#footnote-ref-4)
5. Zie in dit verband ook van Hoek, A. A. H. (2011). ‘Staatsimmuniteit in het privaatrecht’, in A. A. H. van Hoek, M. M. T.A. Brus, I. F. Dekker, & C. Ryngaert*, Making choices in public and private international immunity law: preadviezen*. (Mededelingen van de Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht; Nr. 138, T.M.C. Asser Press, p. 1-35, in het bijzonder p. 6-18. [↑](#footnote-ref-5)
6. Zie onder andere de opmerkingen van de het Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken over artikel 11, tweede lid, onder (c) en (d) van het verdrag en artikel 12 van het verdrag. Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken, Nr 17. Advies inzake de UN-Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property, 19 mei 2006. [↑](#footnote-ref-6)
7. Zie onder andere HR 5 februari 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK6673. Recentelijk heeft het Gerechtshof Den Haag aandacht besteed aan het CAVV-rapport en de door de CAVV geconstateerde discrepantie tussen de Nederlandse benadering van de uitzondering genoemd in artikel 11, tweede lid, onder (d), van het Verdrag en de benadering die voortvloeit uit het VN-verdrag. GHDHA 23 februari 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:245, punt 3.5. [↑](#footnote-ref-7)
8. Trb. 1973, 43. Opvallend is dat deze Europese overeenkomst slechts door acht staten is geratificeerd. [↑](#footnote-ref-8)
9. Advies van de CAVV (zie voorgaand), p. 8 [↑](#footnote-ref-9)
10. Zie onder andere HR 30 september 2016, ECLI:NL:HR:2016:2236, paragraaf 3.4.7. [↑](#footnote-ref-10)
11. Zie in dit verband ook aanbeveling 4 in het ongevraagd advies van de Afdeling advisering over het Koninkrijk, verdragen en het Unierecht van 14 juni 2021 (W04.20.0361/I). [↑](#footnote-ref-11)