

Vergaderjaar 2021–2022

36 028

Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering BES in verband met 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 (Uitvoeringswet VN-Verdrag staatsimmuniteit)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

Dit voorstel geeft uitvoering aan artikel 23 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, hierna: het Verdrag). Deze memorie van toelichting wordt mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken ondertekend. Het Verdrag bevat een regeling voor de wijze waarop staten moeten omgaan met het uitoefenen van rechtsmacht over vreemde staten. Het Verdrag is tot stand gekomen in 2004 maar nog niet in werking getreden. Voor inwerking-treding is vereist dat ten minste 30 landen zijn toegetreden (artikel 30 van het Verdrag). Tot nu toe hebben 22 landen het Verdrag geratificeerd.¹ Inmiddels is ook voor Nederland een goedkeuringswet in voorbereiding.² Ook als het Verdrag zal zijn goedgekeurd en geratificeerd, en de uitvoeringswetgeving tot stand gekomen zal zijn, kan de uitvoeringswet pas in werking treden als na Nederland nog minimaal een zevental andere landen het Verdrag ratificeert. Op dit moment kan nog niet worden voorzien op welke termijn dit zal gebeuren.

2. Inhoud van het wetsvoorstel op hoofdlijnen

Het Verdrag bevat een regeling voor de betekening van stukken (artikel 22 Verdrag) en voor verstek, verzet en het mogen doen van een uitspraak tegen een niet verschenen vreemde staat (artikel 23 Verdrag). Ter uitvoering daarvan worden het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: Rv) en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering BES (hierna: Rv BES) aangevuld met een regeling voor het wijzen van een uitspraak

¹ Zie de Verdragenbank voor een actueel overzicht van de Verdragspartijen: <https://verdragenbank.overheid.nl/nl/Verdrag/Details/010995> (online, bijgewerkt 24 januari 2022).

² Wetsvoorstel tot 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).

tegen een niet verschenen staat. De Verdragsregeling geldt voor zowel vorderingen als verzoeken. Daarom bevat de uitvoeringswet een aanvulling in de regeling voor verstek en verzet in de dagvaardingsprocedure en voor de oproeping en het doen van uitspraak in de verzoekschriftprocedure. De Verdragsregeling geldt ook voor cassatieprocedures bij de Hoge Raad en voor het Caribisch deel van Nederland (hierna: de BES). Daarom worden ook de versie van Rv geldend voor de Hoge Raad en Rv BES aangepast.

3. Regeldrukeffecten

Het burgerlijk procesrecht biedt waarborgen voor een eerlijke en efficiënte procesvoering. Waar in het procesrecht eisen worden gesteld aan de informatie-uitwisseling met de rechter of de wederpartij, hangen die direct samen met deze waarborgfunctie. De kosten die met deze informatieverplichtingen gemoeid zijn, worden vanwege het bijzondere karakter niet als regeldruk aangemerkt. Het burgerlijk procesrecht valt met het oog daarop buiten de kwantitatieve reductiedoelstellingen voor regeldrukkosten. Ook voor de rechtspraak leidt het voorstel niet tot extra kosten. De ambtshalve toetsing aan de immuniteit op basis van het Verdrag wordt al als gewoonterecht toegepast. Ook de afwijkende termijn voor het verlenen van verstek en het wijzen van een uitspraak tegen een niet verschenen verweerder leidt niet tot extra werklast. De oproeping van vreemde staten in een verzoekschriftprocedure per exploit in plaats van per aangetekende brief, betreft zo weinig zaken dat dit evenmin tot extra kosten leidt.

4. Gevolgen voor de rijksbegroting

Er zijn geen gevolgen voor de rijksbegroting.

5. Consultatie

Dit wetsvoorstel is niet in internetconsultatie gebracht. Omdat dit wetsvoorstel slechts een beperkte reikwijdte heeft en van technische aard is en, zoals hierboven toegelicht, geen regeldrukeffecten te verwachten zijn, is een openbare consultatie niet nodig bevonden. Het wetsvoorstel is vooraf afgestemd met de Raad voor de rechtspraak en het Hof van Justitie van Caribisch Nederland.

II. Artikelsgewijs

Artikel I/II

De artikelen I en II van dit wetsvoorstel zijn gelijklopend. Artikel I wijzigt het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering dat geldt voor alle gerechten en procedures, met uitzondering van cassatieprocedures bij de Hoge Raad.

Artikel II bevat dezelfde wijzigingen voor het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering dat geldt voor cassatieprocedures bij de Hoge Raad. De onderdelen A en B zien op de aanvulling voor de dagvaardingsprocedure, de onderdelen C en D op de verzoekschriftprocedure. Voor dagvaardingsprocedures in cassatie geldt het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering waarvoor de wetgeving vereenvoudiging en digitalisering procesrecht is ingevoerd (*Stb.* 2016, 288–294). Hiermee is in dit wetsvoorstel rekening gehouden. Artikel I van dit wetsvoorstel bevat de wijzigingsbepalingen in Rv die gelden voor de versie van het Wetboek waarvoor deze wetgeving nog niet is ingevoerd. In artikel II zijn de voorgestelde wijzigingsbepalingen opgenomen voor het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering waarvoor de wetgeving vereenvoudiging en digitalisering procesrecht wel is ingevoerd. Hierbij zijn de wijzigingsbepalingen voor zover nodig

aangepast aan de enkele terminologische verschillen die tussen de twee versies van Rv gelden (zie hierover verder de toelichting bij artikel IV).

Het Verdrag maakt het in artikel 23 onder voorwaarden mogelijk om tegen een vreemde staat in de zin van artikel 2 van het Verdrag een verstekvonnis te wijzen. De voorwaarden zijn dat (1) de procesinleidende stukken zijn betekend in overeenstemming met artikel 22 van het Verdrag; (2) ten minste een termijn van vier maanden is verstreken nadat het inleidend processtuk is betekend of geacht wordt te zijn betekend; en (3) het Verdrag niet in de weg staat aan het doen van een uitspraak omdat sprake is van staatsimmunititeit.

Artikel 22 bevat voorschriften voor de betekening van stukken aan een vreemde staat. Het eerste lid van artikel 22 van het Verdrag houdt er rekening mee dat op de betekening internationale regels van toepassing kunnen zijn. In de praktijk gaat het voor Nederland dan vrijwel altijd om het Haags Betekeningsverdrag van 1965 en om de EU-Betekeningsverordening voor zover het een betekening aan een EU-lidstaat betreft.³ Deze internationale regelingen kennen verschillende methoden waarop een stuk in het buitenland geldig kan worden betekend. De belangrijkste methoden zijn door tussenkomst van een verzendende en een ontvangende instantie (in Nederland de gerechtsdeurwaarder) – waarbij betekening plaatsvindt volgens het recht van de aangezochte staat of op een specifieke door de eiser verzochte wijze – en verzending per aangetekende post. Daarnaast is het mogelijk om stukken langs diplomatieke kanalen te betekenen. Ook het eerste lid van artikel 22 van het Verdrag noemt de mogelijkheid van betekening langs diplomatieke weg. Verder is betekening mogelijk volgens een bijzondere regeling tussen de eiser en de betrokken vreemde staat en op enig andere voor de gedaagde staat aanvaardbare wijze, voor zover dit niet in strijd is met het recht van de forumstaat. Het tweede lid van artikel 22 gaat ervan uit dat een stuk geacht wordt te zijn betekend als het is ontvangen door het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de staat tegen wie de procedure zich richt.

De voorwaarden voor het mogen wijzen van een verstekvonnis doen denken aan de voorwaarden voor het wijzen van een verstekvonnis in artikel 15 van het Haags Betekeningsverdrag 1965 en in artikel 19 van de Betekeningsverordening. Die bepalingen bevatten de optie om een verstekvonnis te wijzen, ook als geen certificaat van betekening is ontvangen, op voorwaarde dat een door de rechter per geval te bepalen termijn van ten minste zes maanden na toezending van het procesinleidend stuk is verstreken. Nederland heeft in de Uitvoeringswetten bij het Haags Betekeningsverdrag en de Betekeningsverordening van deze optie gebruik gemaakt.⁴ Tussen de voorwaarden in artikel 23, eerste lid, van het Verdrag en de voorwaarden in het Haags Betekeningsverdrag en de Betekeningsverordening zit wel een verschil. Het Verdrag gaat ervan uit dat het procesinleidend stuk daadwerkelijk is betekend (of geacht wordt te zijn betekend) en laat de termijn van vier maanden aanvangen op het moment van betekening (ontvangsttheorie). Het Haags Betekenings-

³ Het op 15 november 1965 te Den Haag tot stand gekomen Verdrag inzake de betekening en de kennisgeving in het buitenland van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke en in handelszaken (*Trb.* 1969, 55) en verordening (EG) nr. 1393/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2007 inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken («de betekening en de kennisgeving van stukken»), en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1348/2000 (PbEU L 324/79).

⁴ Zie artikel 10 van de Wet van 8 januari 1975, tot uitvoering van het op 15 november 1965 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag inzake de betekening en de kennisgeving in het buitenland van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke en in handelszaken resp. artikel 7 van Uitvoeringswet EG-betekeningsverordening.

verdrag en de Betekeningsverordening gaan uit van een situatie dat het certificaat als bewijs van betekening ontbreekt en laat de termijn van ten minste zes maanden aanvangen bij het moment van het toezenden van het procesinleidend stuk (verzendtheorie). De voorgestelde uitvoeringsregeling maakt geen onderscheid tussen gevallen waarin het Haags Betekeningsverdrag of de Betekeningsverordening van toepassing is en gevallen waarin dit niet zo is. Dit betekent dat in gevallen waarin zowel het Verdrag als het Haags Betekeningsverdrag of de Betekeningsverordening van toepassing is, de bepalingen zo nodig cumulatief zullen moeten worden toegepast. Als de termijn van zes maanden na toezending ingevolge het Haags Betekeningsverdrag eindigt voordat de termijn van vier maanden na betekening ingevolge het Verdrag is verstreken, zal de rechter moeten wachten totdat ook de vier maanden na betekening ingevolge het Verdrag is verstreken. Is de vier maanden termijn na betekening ingevolge het Verdrag al verstreken maar de zes maanden na toezending ingevolge het Haags Betekeningsverdrag nog niet, dan moet de rechter wachten tot ook deze laatste termijn is verstreken. Pas na het verstrijken daarvan kan de rechter tegen de vreemde staat verstek verlenen en, na het ambtshalve toetsen van de immuniteit van de vreemde staat, eventueel een verstekvonnis wijzen.

Onderdeel A

Het nieuwe tweede lid van artikel 139 Rv regelt dat de rechter toetst of aan de drie bovengenoemde voorwaarden is voldaan als de gedaagde een vreemde staat is en deze niet verschijnt. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de verstekverlening en het wijzen van het verstekvonnis. De eerste twee voorwaarden voor het mogen doen van een uitspraak – dat overeenkomstig artikel 22, eerste en derde lid, van het Verdrag is betekend en dat sindsdien ten minste vier maanden zijn betekening overeenkomstig artikel 22, eerste en tweede lid, van het Verdrag zijn verstreken – doen zich al voor in de fase van verstekverlening. De verwijzing bij de vier maanden termijn naar het tweede lid van artikel 22 van het Verdrag ziet op de situatie dat het procesinleidend stuk geacht wordt te zijn betekend door ontvangst door het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de vreemde staat. De laatste voorwaarde – dat immuniteit van de vreemde niet in de weg staat aan het aannemen van rechtsmacht – doet zich pas voor bij het wijzen van het verstekvonnis. Om die reden zijn deze voorwaarden in het nieuwe tweede lid van artikel 139 uit elkaar getrokken. Het enige verschil tussen de beide versies van Rechtsvordering is terminologisch: artikel 139, tweede lid, onderdeel b, verwijst in de versie voor de Hoge Raad naar het oproepingsbericht in plaats van naar de dagvaarding.

Onderdeel B

Onderdeel B wijzigd artikel 143 Rv (verzet). Overeenkomstig artikel 23, derde lid, van het Verdrag bepaalt het nieuw voorgestelde derde lid van artikel 143 Rv dat de termijn voor het instellen van verzet voor een vreemde staat vier maanden bedraagt nadat de staat het vonnis heeft ontvangen of geacht wordt dit te hebben ontvangen. De termijn van het tweede lid van artikel 143 Rv, die voor een gedaagde in het buitenland uitgaat van een termijn van acht weken na betekening of na een daad van bekendheid met het vonnis, geldt niet voor een vreemde staat. Staten waartegen de rechter in Nederland een verstekvonnis heeft gewezen, krijgen daarmee een eigen, op het Verdrag gebaseerde termijn van vier maanden na ontvangst van het vonnis voor het instellen van verzet tegen een verstekvonnis.

Onderdeel C

Onderdeel C regelt voor de verzoekschriftprocedure het eerste vereiste van artikel 23, eerste lid, van het Verdrag: de eis dat het procesinleidend stuk aan de vreemde staat betekend moet worden overeenkomstig artikel 22, eerste en derde lid, van het Verdrag. Daartoe wordt een nieuw artikel 277a voorgesteld waarin ook is bepaald dat het procesinleidend stuk wordt betekend bij exploit. Het enige verschil tussen de beide versies van Rechtsvordering is ook hier terminologisch: artikel 277a verwijst in de versie voor de Hoge Raad naar het oproepingsbericht in plaats van naar het verzoekschrift.

Onderdeel D

Onderdeel D regelt voor de verzoekschriftprocedure dat tegen een niet verschenen vreemde staat geen uitspraak kan worden gedaan, tenzij aan de overige twee vereisten van artikel 23, eerste lid, van het Verdrag is voldaan. Daartoe wordt een tweede lid toegevoegd aan artikel 286 Rv over het bepalen van de datum van de uitspraak. Het voorgestelde tweede lid bepaalt dat de rechter in verzoekschriftprocedures tegen een vreemde staat de uitspraak bepaalt op een termijn van ten minste vier maanden na betekening overeenkomstig artikel 22, eerste en tweede lid, van het Verdrag. De verwijzing naar het tweede lid van artikel 22 van het Verdrag ziet op de situatie dat het procesinleidend stuk geacht wordt te zijn betekend door ontvangst door het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de vreemde staat. Daarnaast bepaalt het nieuwe tweede lid dat de rechter geen uitspraak doet, tenzij hij heeft vastgesteld dat het Verdrag hem niet belet zijn rechtsmacht uit te oefenen. Het enige verschil tussen de beide versies van Rechtsvordering is ook hier terminologisch: artikel 286, tweede lid, Rv verwijst in de versie voor de Hoge Raad naar het oproepingsbericht in plaats van naar het verzoekschrift.

Artikel III

Artikel III wijzigt het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering BES. Omdat het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering BES het onderscheid tussen dagvaarding en verzoekschrift niet kent, volstaat aanpassing van de artikelen 79 en 84 Rv BES. Onderdeel A bevat de wijziging van artikel 79 Rv BES, dat gaat over verstek. Onderdeel B bevat de wijziging van artikel 84 Rv BES, dat gaat over verzet. De termijnen voor het wijzen van verstek en het instellen van verzet in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering BES wijken af van de termijnen die zijn opgenomen in het Verdrag. Hierdoor kan het Verdrag niet rechtstreeks worden toegepast in die gevallen dat de gedaagde een vreemde staat is. Door middel van voornoemde wijzigingen wordt het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering BES in overeenstemming gebracht met het Verdrag.

Onderdeel A wijzigt artikel 79 Rv BES (verstek). Overeenkomstig artikel 23, eerste lid, van het Verdrag regelt het nieuw voorgestelde tweede lid in artikel 79 Rv BES dat wanneer de gedaagde een vreemde staat is en deze niet verschijnt, de rechter aan drie voorwaarden toetst alvorens een verstekvonnis te kunnen wijzen. De drie genoemde voorwaarden zijn hierboven reeds toegelicht onder artikel I/II.

Ten aanzien van de betekening van stukken is artikel 22, eerste lid, onderdeel c, van het Verdrag van toepassing. Anders dan in het Europese deel van het Koninkrijk, geldt er voor de BES geen overeenkomst of bijzondere regeling voor de betekening. Dit houdt in dat betekening kan plaatsvinden door toezending langs diplomatieke weg aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de betrokken staat (artikel 22, eerste lid,

onderdeel c, subonderdeel i, van het Verdrag) of op enige andere door de betrokken staat aanvaarde wijze, indien zulks niet belet wordt door het recht van de staat van het forum (artikel 22, eerste lid, onderdeel c, subonderdeel ii, van het Verdrag). Op grond van artikel 22, tweede lid, van het Verdrag wordt het stuk geacht te zijn betekend als het is ontvangen door het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de staat tegen wie de procedure zich richt.

Onderdeel B wijzigt artikel 84 Rv BES (verzet). Overeenkomstig artikel 23, derde lid, van het Verdrag, bepaalt het nieuw voorgestelde tweede lid van artikel 84 Rv BES dat een vreemde staat binnen vier maanden verzet kan instellen tegen een verstekvonnis dat door de rechter tegen deze staat is gewezen. De termijn begint te lopen nadat de vreemde staat het vonnis heeft ontvangen of geacht wordt dit te hebben ontvangen.

Artikel IV

Dit artikel is opgenomen in verband met het bestaan van de twee versies van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering vanaf de gefaseerde inwerkingtreding van de wetgeving van 2016 in verband met de vereenvoudiging en digitalisering van het burgerlijk procesrecht (*Stb.* 2016, 288–294). De twee versies zijn: het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering waarvoor deze wetgeving nog niet is ingevoerd (eerste lid) en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering waarvoor deze wetgeving wel is ingevoerd (tweede lid). De versie genoemd in het tweede lid geldt na de inwerkingtreding van de Wet van 2 juli 2019 tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering tot intrekking van de verplichting om elektronisch te procederen bij de rechtbanken Gelderland en Midden-Nederland en tot verruiming van de mogelijkheden van de mondelinge behandeling in het civiele procesrecht (*Stb.* 2019, 241) op dit moment alleen voor vorderingsprocedures bij de Hoge Raad.⁵ De versie genoemd in het eerste lid geldt na de genoemde wet van 2019 voor alle andere procedures en gerechten. Voor de beide versies wordt verwezen naar de wetgeving van 2016 en het koninklijk besluit (*Stb.* 2017, 16) waarmee deze wetgeving niet (voor de versie van het eerste lid) en wel (voor de versie van het tweede lid) in werking is getreden. Artikel IV strekt ertoe duidelijk te maken dat de wijzigingsvoorstellen in artikel I van dit wetsvoorstel gelden voor de versie waarvoor de wetgeving vereenvoudiging en digitalisering procesrecht niet is ingevoerd en de wijzigingsvoorstellen in artikel II van dit wetsvoorstel zien op de versie waarvoor deze wetgeving wel is ingevoerd.

Artikel V

Het moment van inwerkingtreding van deze wet hangt samen met de inwerkingtreding van het Verdrag. Het Verdrag treedt op grond van artikel 30, eerste lid, van het Verdrag in werking dertig dagen na de datum van nederlegging van de dertigste akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding. Inmiddels hebben 22 staten het Verdrag geratificeerd.⁶ Omdat het nog niet duidelijk is op welke termijn het vereiste aantal van dertig staten wordt behaald, is de datum van inwer-

⁵ Per 1 april 2021 geldt ook voor verzoekprocedures bij de Hoge Raad verplicht digitaal procederen (*Stb.* 2021, 81).

⁶ Zie de Verdragenbank voor een actueel overzicht van de Verdragspartijen: <https://verdragenbank.overheid.nl/nl/Verdrag/Details/010995> (online, bijgewerkt 24 januari 2022).

kingtreding van zowel het Verdrag als onderhavig wetsvoorstel nog niet bekend. De voorgestelde bepalingen treden daarom in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind