



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

HR (zaaknr. 12/02548: staatsimmunititeit van executie; conservatoir beslag op leegstaand ambassadegebouw mogelijk?; Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer (WVDV); onschendbaarheid gebouwen van de diplomatieke zending in zin art. 22 WVDV; uitleg)

de Boer, Th.M.

Publication date
2014

Published in
Nederlandse Jurisprudentie

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

de Boer, T. M. (2014). HR (zaaknr. 12/02548: staatsimmunititeit van executie; conservatoir beslag op leegstaand ambassadegebouw mogelijk?; Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer (WVDV); onschendbaarheid gebouwen van de diplomatieke zending in zin art. 22 WVDV; uitleg). 453. Case note on: HR, 28/06/13, ECLI:NL:HR:2013:45; ECLI:NL:PHR:2013:BZ7195 *Nederlandse Jurisprudentie*, 2014(47), 5769-5771.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (<https://dare.uva.nl>)

NJ 2014/453: Staatsimmunititeit van executie; conservatoir beslag op leegstaand ambassadegebouw mogelijk?; Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verke...

[Klik hier om het document te openen in een browser venster](#)

Instantie:	Hoge Raad (Civiele kamer)	Datum:	28 juni 2013
Magistraten:	Mrs. F.B. Bakels, A.H.T. Heisterkamp, C.E. Drion, G. de Groot, M.V. Polak	Zaaknr:	12/02548
Conclusie:	A-G mr. P. Vlas		
Noot:	Th.M. de Boer	Roepnaam:	-
Brondocumenten:	ECLI:NL:HR:2013:45, Uitspraak, Hoge Raad (Civiele kamer), 28-06-2013; ECLI:NL:PHR:2013:BZ7195, Conclusie, Hoge Raad (Advocaat-Generaal), 05-04-2013; Beroepschrift, Hoge Raad, 08-05-2012		

Wetgeving: Art. 3a GDW; art. 438 Rv; art. 1, 22 WVDV; art. 31 WVV; art. 21 VN-Immuniteitsverdrag

Brondocument: HR, 28-06-2013, nr 12/02548

Essentie

Staatsimmunititeit van executie; conservatoir beslag op leegstaand ambassadegebouw mogelijk?; Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer (WVDV); onschendbaarheid gebouwen van de diplomatieke zending in zin art. 22 WVDV; uitleg. Immunititeit van executie op basis van ongeschreven volkenrecht; UN Convention on Jurisdictional Immunities of States and their Property (2004); codificatie van internationaal gewoonterecht; staatseigendommen met een publieke bestemming.

Krachtens art. 22 lid 1 van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer van 18 april 1961 (WVDV) zijn de gebouwen van de zending onschendbaar, terwijl krachtens art. 22 lid 3 WVDV deze gebouwen, het meubilair en andere daar aanwezige voorwerpen, alsmede vervoermiddelen van de zending, zijn gevrijwaard tegen onderzoek, vordering, beslaglegging of executoriale maatregelen. Art. 1 aanhef en onder (i) WVDV verstaat onder 'gebouwen van de zending', 'de gebouwen of delen van gebouwen en de daarbij behorende terreinen, ongeacht wie daarvan de eigenaar is, die gebruikt worden voor de werkzaamheden van de zending, daarbij inbegrepen de ambtswoning van het hoofd van de zending'. In de in het WVDV voorziene gevallen moet worden verondersteld dat het doelmatig functioneren van de diplomatieke zendingen in het geding is en dat de voorrechten en immunititeiten dus gelden, onverschillig of in het concrete geval het doelmatig functioneren van de diplomatieke zending al dan niet wordt bedreigd. Art. 1 aanhef en onder (i) WVDV — uitgelegd volgens het bepaalde in art. 31 Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht — moet aldus worden begrepen dat de in art. 22 lid 3 voorziene voorrechten en immunititeiten zijn beperkt tot gebouwen die daadwerkelijk worden gebruikt voor de werkzaamheden van de zending. Op zichzelf klaagt het cassatieonderdeel terecht dat het oordeel van het hof dat het pand zijn publieke en diplomatieke bestemming niet heeft verloren en dat het mitsdien niet vatbaar is voor beslag en uitwinning, geen steun vindt in het recht. Uit de preambule bij het WVDV blijkt evenwel dat dit verdrag niet beoogt afbreuk te doen aan de toepassing van de regels van het internationale gewoonterecht op aangelegenheden die door de bepalingen van het WVDV niet uitdrukkelijk worden geregeld, zodat onderzocht moet worden of 's hofs oordeel strookt met de regels van ongeschreven volkenrecht.

Naar de thans in Nederland als ongeschreven volkenrecht aanvaarde regels is de immunititeit van executie niet absoluut. Staatseigendommen met een publieke bestemming zijn echter in elk geval niet vatbaar voor gedwongen executie en in dit verband geldt niet de nadere eis dat de staatseigendommen daadwerkelijk worden gebruikt voor publieke doeleinden. Dit vindt steun in de op 2 december 2004 aangenomen maar nog niet in werking getreden Convention on Jurisdictional Immunities of States and their Property, welk verdrag een codificatie behelst van het internationale gewoonterecht met betrekking tot immunititeit van jurisdictie en van executie en de daaraan gestelde grenzen. Volgens art. 21 van dit verdrag bestrijkt de immunititeit van executie mede een goed dat is bestemd om (op enig moment) te worden gebruikt in de uitoefening van de werkzaamheden van de diplomatieke zending van de

buitenlandse staat, maar ten tijde van het treffen van de executiemaatregelen niet daadwerkelijk als zodanig in gebruik is. Uit hetgeen het hof (in cassatie onbestreden) heeft vastgesteld, heeft het de gevolgtrekking verbonden dat het pand zijn publieke bestemming niet heeft verloren en het mitsdien niet vatbaar is voor beslag en uitwinning. Dit oordeel is juist.

Samenvatting

Eiser tot cassatie (hierna: Ahmad) heeft bij een rechtbank in de Democratische Republiek Congo (voorheen Zaïre; hierna: DRC) een vonnis verkregen tegen de DRC tot betaling van een geldbedrag. Ahmad heeft beslag laten leggen op het pand van de DRC in Den Haag dat tot medio 2009 de diplomatieke vertegenwoordiging van de DRC in Nederland huisvestte. Het pand is nadien gekraakt. Verweerder in cassatie, de Staat der Nederlanden (hierna: de Staat), heeft op de voet van art. 3a lid 2 Gerechtsdeurwaarderswet de door Ahmad ingeschakelde deurwaarder aangezegd dat de beslagen strijdig zijn met de volkenrechtelijke verplichtingen van de Staat en aanstonds moeten worden opgeheven. Naar aanleiding van deze aanzegging heeft de deurwaarder zich op grond van art. 3a lid 7 Gerechtsdeurwaarderswet in verbinding met art. 438 lid 4 Rv tot de voorzieningenrechter gewend, teneinde in kort geding tussen de betrokken partijen te laten beslissen over de opheffing van de beslagen. De voorzieningenrechter heeft geoordeeld dat de executie van de tussen Ahmad en DRC gewezen vonnissen niet onrechtmatig zijn. Het hof heeft daarentegen de beslagen opgeheven. Het middel keert zich tegen het oordeel van het hof dat het pand — ondanks de verplaatsing van de huisvesting van de diplomatieke vertegenwoordiging van de DRC in Nederland naar Brussel — zijn publieke en diplomatieke bestemming niet heeft verloren en dat het mitsdien niet vatbaar is voor beslag en uitwinning.

Voor zover het middel een beroep doet op het bepaalde in het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer van 18 april 1961, *Trb.* 1962, 101 en 159 (hierna: WVDV), geldt het volgende. Krachtens art. 22 lid 1 WVDV zijn de gebouwen van de zending onschendbaar, terwijl krachtens art. 22 lid 3 WVDV deze gebouwen, het meubilair en andere daar aanwezige voorwerpen, alsmede de vervoermiddelen van de zending, zijn gevrijwaard tegen onderzoek, vordering, beslaglegging of executoriale maatregelen. Art. 1 aanhef en onder (i) WVDV verstaat onder 'gebouwen van de zending', 'de gebouwen of delen van gebouwen en de daarbij behorende terreinen, ongeacht wie daarvan de eigenaar is, die gebruikt worden voor de werkzaamheden van de zending, daarbij inbegrepen de ambtswoning van het hoofd van de zending'. In de in het WVDV voorziene gevallen moet worden verondersteld dat het doelmatig functioneren van de diplomatieke zendingen in het geding is en dat de voorrechten en immuniteiten dus gelden, onverschillig of in het concrete geval het doelmatig functioneren van de diplomatieke zending al dan niet wordt bedreigd (vgl. HR 24 september 2010, *LJN* BM7679, *NJ* 2010/507). Art. 1 aanhef en onder (i) WVDV — uitgelegd overeenkomstig het bepaalde in art. 31 Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 23 mei 1969, *Trb.* 1972, 51, en 1977, 169 — moet aldus worden begrepen dat de in art. 22 lid 3 voorziene voorrechten en immuniteiten zijn beperkt tot gebouwen die daadwerkelijk worden gebruikt voor de werkzaamheden van de zending. Het vorenstaande brengt mee dat het middel op zichzelf terecht klaagt dat het oordeel van het hof dat het pand — ondanks de verplaatsing van de huisvesting van de diplomatieke vertegenwoordiging van de DRC in Nederland naar Brussel — zijn publieke en diplomatieke bestemming niet heeft verloren en dat het mitsdien niet vatbaar is voor beslag en uitwinning, geen steun vindt in het WVDV. Uit de preambule van het WVDV blijkt evenwel dat dit verdrag niet beoogt afbreuk te doen aan de toepassing van de regels van het internationale gewoonterecht op aangelegenheden die door de bepalingen van het WVDV niet uitdrukkelijk worden geregeld. Dit betekent dat tevens moet worden onderzocht of het oordeel van het hof strookt met de regels van ongeschreven volkenrecht. Naar de thans in Nederland als ongeschreven volkenrecht aanvaarde regels is de immuniteit van executie niet absoluut. Staatseigendommen met een publieke bestemming zijn echter in elk geval niet vatbaar voor gedwongen executie (vgl. HR 11 juli 2008, *LJN* BD1387, *NJ* 2010/525, m.nt. Th.M. de Boer). In dit verband geldt niet de nadere eis dat de staatseigendommen daadwerkelijk worden gebruikt voor publieke doeleinden. Het vorenstaande vindt steun in de op 2 december 2004 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aangenomen, maar nog niet in werking getreden, Convention on Jurisdictional Immunities of States and their Property (hierna: VN-Verdrag). Het VN-Verdrag behelst een codificatie van het internationale gewoonterecht met betrekking tot de immuniteit van jurisdictie en de immuniteit van executie en de aan een en ander gestelde grenzen (vgl. met betrekking tot de

immunité van jurisdictie HR 5 februari 2010, *LJN BK6673*, *NJ 2010/524*, m.nt. Th.M. de Boer). In art. 21 van het VN-Verdrag wordt immunité van executie toegekend aan 'property .. which is used or intended for use in the performance of the functions of the diplomatic mission of the State ...'. Aldus bestrijkt de immunité van executie mede een goed dat is bestemd om (op enig moment) te worden gebruikt in de uitoefening van de werkzaamheden van de diplomatieke zending van de buitenlandse staat, maar ten tijde van het treffen van de executiemaatregelen niet daadwerkelijk als zodanig in gebruik is. Aan het vorenstaande doen niet af de stellingen van Ahmad (i) dat het pand geruime tijd leeg heeft gestaan en vervolgens is gekraakt, en (ii) dat de DRC eerst geruime tijd na de beslaglegging door middel van 'notes verbales' aan de Staat heeft doen weten dat zij het pand wenste te blijven gebruiken voor de uitoefening van haar overheidstaak. Noch het een noch het ander brengt immers mee dat de DRC heeft beoogd om — na de verplaatsing van de huisvesting van haar diplomatieke vertegenwoordiging in Nederland naar Brussel in 2009 — wijziging te brengen in de reeds voor 2009 bestaande bestemming van het pand, te weten gebruik in de uitoefening van de overheidstaak van de DRC, in het bijzonder haar diplomatieke werkzaamheden. Aldus strookt het oordeel van het hof met de in aanmerking komende regels van ongeschreven volkenrecht.

Partij(en)

Abdul El Karim Youssef Ahmad, te Beiroet, Libanon, eiser tot cassatie, adv.: mr. R.S. Meijer, mede toegelicht door mr. A Knigge,
tegen

De Staat der Nederlanden (Ministerie van Veiligheid en Justitie), te 's-Gravenhage, verweerder in cassatie, adv.: mr. J.W.H. van Wijk en mr. S.M. Kingma.

Voorgaande uitspraak

Hof:

Beoordeling van het hoger beroep

1. Het hof gaat in deze zaak van het volgende uit.
 - 1.1 De Democratische Republiek Congo (voorheen Zaire, verder: de DRC) bezit een recht van erfpacht op de onroerende zaak, gelegen de Violengeweg 2 te 's-Gravenhage (verder: het pand). In dat pand was tot medio 2009 haar diplomatieke vertegenwoordiging in Nederland gevestigd. In 2009 is die diplomatieke vertegenwoordiging samengevoegd met die in België en Luxemburg en gehuisvest in Brussel. Het pand is nadien gekraakt.
 - 1.2 Ahmad heeft op 3 februari 2000 bij een rechtbank in de DRC een vonnis verkregen tegen de DRC tot betaling van een geldbedrag. Het vonnis is onherroepelijk geworden. Met verlof van de voorzieningenrechter in de Rechtbank 's-Gravenhage heeft Ahmad ten laste van de DRC conservatoir beslag gelegd op het registergoed en op het pand. De rechtbank 's-Gravenhage heeft op vordering van Ahmad op 3 november 2010 DRC veroordeeld US\$ 23.348.734,56 aan Ahmad te betalen. Na betekening van dit vonnis is het door Ahmad gelegde conservatoire beslag overgegaan in executoriaal beslag.
 - 1.2 De minister van Veiligheid en Justitie heeft bij brief van 28 april 2011 aan de door Ahmad ingeschakelde deurwaarder met toepassing van artikel 3a van de Gerechtsdeurwaarderswet (verder: Gdw) aangezegd dat de beslagen strijdig zijn met de volkenrechtelijke verplichtingen van de Staat en aanstonds opgeheven moeten worden. De deurwaarder heeft zich daarop met een door hem opgemaakt proces-verbaal bij de voorzieningenrechter vervoegd teneinde deze in kort geding tussen de betrokken partijen te laten beslissen over het opheffen van de beslagen (artikel 3a, zevende lid, Gdw j° artikel 438, vierde lid, Rv).
2. De voorzieningenrechter heeft bepaald dat executie van de tussen Ahmad en de DRC gewezen vonnissen niet onrechtmatig is en heeft de verplichtingen zoals omschreven in de aanzegging van de Minister opgeheven. Hij heeft daartoe kort samengevat overwogen dat vaststaat dat de diplomatieke zending van

- de DRC reeds in 2009 is opgeheven, dat de delegatie van de DRC plotseling is vertrokken en dat krakers van het pand daar een atelier exploiteren. Hij acht een gebruik van het pand door de DRC in het kader van haar overheidstaak op geen enkele wijze aannemelijk geworden en acht de door de Staat aangevoerde omstandigheid dat de DRC tot op heden het pand niet heeft afgemeld bij de daarvoor bedoelde instantie, niet relevant. Hij overweegt voorts dat het niet aannemelijk is dat de DRC bij haar vertrek archieven of goederen van enig belang heeft achtergelaten.
3. Met zijn *eerste grief* komt de Staat op tegen de overweging van de voorzieningenrechter dat de immuniteit van jurisdictie zich uitsluitend richt op de handelingen die een staat verricht in de uitoefening van zijn overheidstaak en niet tot gevallen waarin een staat op voet van gelijkheid rechtsbetrekkingen is aangegaan met particulieren. De Staat betoogt dat de voorzieningenrechter hiermee ten onrechte een koppeling maakt tussen de immuniteit van executie van staatseigendommen en de immuniteit van executie. De grief kan niet tot resultaat leiden, omdat deze overweging het oordeel van de voorzieningenrechter niet draagt.
 4. De *tweede, derde en vierde grief* hebben betrekking op de kern van de zaak, te weten de vraag of het oordeel van de voorzieningenrechter dat gebruik van het pand door de DRC in het kader van haar overheidstaak op geen enkele wijze aannemelijk is geworden, juist is. De Staat brengt naar voren dat de voorzieningenrechter ten onrechte niet heeft geabstraheerd van het feitelijk gebruik van het gebouw en heeft miskend dat het verdrag van Wenen spreekt van 'bestemd voor gebruik'. Volgens de Staat heeft de voorzieningenrechter bovendien de bewijslastverdeling miskend: voldoende is dat de DRC stelt het pand te willen gebruiken voor diplomatieke doelen. De Staat voert aan dat de omstandigheid dat de DRC heeft aangegeven het gebouw te willen gebruiken als tijdelijke verblijfplaats voor diplomatiek personeel dat (internationale) conferenties moet bijwonen, maakt dat het zijn diplomatieke status heeft behouden. De Staat stelt voorts dat, anders dan Ahmad aanvoert, wel degelijk sprake is van een fungerende diplomatieke zending en dat de DRC niet gehouden is inzage te geven in het reilen en zeilen daarvan. Ten slotte betoogt de Staat dat, gelet op de overgelegde 'notes verbales' van de ambassade van de DRC, er in volkenrechtelijk perspectief van moet worden uitgegaan dat zich in het gebouw nog (delen van) archieven bevinden. De absolute onschendbaarheid daarvan volgt volgens de Staat uit artikel 24 van het Verdrag van Wenen.
 5. De grieven slagen op grond van het volgende. Tot medio 2009 had de DRC het pand bestemd voor en in gebruik als diplomatieke vestiging in Nederland. De DRC heeft toen weliswaar de huisvesting van haar diplomatieke vertegenwoordiging in Nederland verplaatst naar Brussel, maar heeft nadien, naar de Staat onderbouwd naar voren heeft gebracht, één en andermaal aan de Staat doen weten het pand voor diplomatieke doeleinden, dus in de uitoefening van haar overheidstaak te willen gebruiken. Ahmad heeft geen feiten en omstandigheden naar voren gebracht waaruit blijkt dat de DRC het pand voor andere dan diplomatieke doeleinden (zoals commerciële verhuur) is gaan gebruiken of dat van plan is of is geweest. Dit betekent dat het pand zijn publieke en diplomatieke bestemming niet verloren heeft en dat het mitsdien niet vatbaar is voor beslag en uitwinning. De omstandigheid dat de DRC niet reeds bij het leggen van conservatoir beslag naar voren heeft gebracht dat zij het pand wenst te blijven gebruiken voor de uitoefening van haar overheidstaak, zoals Ahmad naar voren heeft gebracht, leidt niet tot een ander oordeel. Conservatoir beslag belemmert het beoogde gebruik immers niet. Ook de omstandigheid dat het pand is gekraakt leidt niet tot een ander oordeel, nu niet is gesteld of gebleken dat dat met instemming of met medeweten van de DRC is geschied. Integendeel, het hof acht aannemelijk dat het feit dat het pand gekraakt is, verhinderd heeft dat de DRC het pand voor haar, gewijzigde, diplomatieke doeleinden heeft kunnen gebruiken. Het enkele feit dat het pand, voordat het werd gekraakt, geruime tijd leeg heeft gestaan, maakt dit niet anders, aangezien een vreemde staat in ruime mate de gelegenheid moet worden geboden zijn zending aan nieuw (publiekrechtelijk) gebruik aan te passen en aan hem niet snel mag worden tegengeworpen dat hij dat niet met voldoende voortvarendheid heeft gedaan.
 6. Ahmad heeft ter zake van de stellingen van de Staat inzake het beweerd of beoogde gebruik een bewijsaanbod gedaan, waarbij hij gewezen heeft op zijn bewijsnood en daarom heeft gevraagd de Staat te bevelen tussen de Staat en DRC gewisselde stukken in het geding te brengen, dan wel nadere informatie te verstrekken. Hij heeft evenwel geen concrete feiten en omstandigheden te bewijzen aangeboden die, indien bewezen, tot een ander oordeel zouden kunnen leiden, zodat het hof er niet aan toe komt hem tot bewijs toe te laten.

7. De *vijfde en zesde grief* missen zelfstandige betekenis. Uit hetgeen hiervoor is overwogen, volgt dat ze eveneens slagen. Een en ander leidt ertoe dat het hof het vonnis waarvan beroep zal vernietigen en de vordering van Ahmad tot opheffing van de in de aanzegging omschreven verplichtingen zal afwijzen. Bij een uitspraak dat de door de deurwaarder omschreven titels los van de gelegde beslagen ten uitvoer mogen worden gelegd, heeft Ahmad geen belang, zodat die vordering evenmin voor toewijzing in aanmerking komt. Daarbij past een veroordeling van Ahmad in de kosten van beide instanties als door de Staat gevorderd.

Cassatiemiddel:

Schending van het recht en/of verzuim van wezenlijke vormen doordat het hof heeft overwogen en beslist als in het arrest is weergegeven, zulks op de volgende, mede in hun onderlinge samenhang in aanmerking te nemen gronden:

1. Inleiding

- 1.1. Op 3 februari 2000 heeft Ahmad een veroordelend vonnis verkregen tegen de Democratische Republiek Congo (DRC). Het vonnis is gewezen door een rechtbank in de DRC en het is onherroepelijk geworden.^[1.]
- 1.2. Op 14 januari 2009 heeft de Nederlandse Ambassade in DRC bekend gemaakt dat de Congolese autoriteiten hebben besloten hun ambassade in Den Haag te sluiten en alle werkzaamheden/de zending over te hevelen naar Brussel.^[2.] De in Den Haag gestationeerde diplomaten hebben de instructie ontvangen naar de DRC terug te keren en zij hebben — uiterlijk medio 2009 — aan die instructie uitvoering gegeven door het pand — mogelijk op enkele papieren na — geheel te ontruimen en onbeheerd achter te laten.^[3.]
- 1.3. Krachtens een door de voorzieningenrechter in de rechtbank 's-Gravenhage op 19 augustus 2009 verleend verlot,^[4.] heeft Ahmad op 20 augustus 2009, ten laste van de DRC conservatoir beslag gelegd op het zakelijk recht van erfpacht op een onroerende zaak, gelegen aan de Violonweg 2 te 's-Gravenhage ('het pand').
Het pand stond op dat moment leeg en werd niet gebruikt voor consulaire of diplomatieke diensten.^[5.]
Het beslagexploot is op 24 augustus 2009 aan de DRC betekend.^[6.]
- 1.4. Krachtens een door de voorzieningenrechter in de Rechtbank 's-Gravenhage op 23 september 2009 verleend verlot,^[7.] heeft Ahmad op 24 september 2009 ten laste van de DRC conservatoir beslag gelegd op het pand.^[8.] Het beslagexploot is op 28 september 2009 aan de DRC betekend.^[9.] Het pand stond op dat moment leeg en werd niet gebruikt voor consulaire of diplomatieke diensten.^[10.]
- 1.5. Bij exploit van 24 december 2009 heeft Ahmad de DRC gedagvaard om te verschijnen voor de rechtbank te 's Gravenhage en — kort gezegd — gevorderd de DRC te veroordelen tot nakoming van het onder 1.1 genoemde vonnis.^[11.]
- 1.6. De Staat (het Ministerie van Buitenlandse Zaken) heeft bij de betekening van de in 1.2 en 1.4 genoemde beslagen en de in 1.5 genoemde dagvaarding doorgestuurd aan de bevoegde autoriteit in de DRC,^[12.] en op 28 januari 2010 heeft de DRC ontvangst bevestigd van de betekende beslagen en de dagvaarding.^[13.]
- 1.7. Rond begin oktober 2010 hebben krakers hun intrek genomen in het toen allang geheel leegstaande en niet meer bij de DRC in feitelijk gebruik zijnde pand.^[14.]
- 1.8. Op 3 november 2010 heeft de rechtbank 's-Gravenhage ingevolge artikel 230 lid 2 Rv de DRC veroordeeld tot betaling van US\$ 23.348.734,56 aan Ahmad te vermeerderen met € 1.893,76 per dag aan rente vanaf 1 juli 2010 tot aan de dag der algehele voldoening.^[15.] Bij verbetervonnis van 15 december 2010 is de rente veroordeling toegewezen in US dollars in plaats van in euro's.^[16.]
- 1.9. Bij exploit van 17 januari 2011 zijn beide vonnissen aan de DRC betekend waardoor het conservatoir beslag is overgegaan in een executoriaal beslag.^[17.]

- 1.10. Bij brief van 28 april 2011 heeft de Minister van Veiligheid en Justitie aan de door Ahmad ingeschakelde gerechtsdeurwaarder onder toepassing van artikel 3a, tweede en zesde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet ('Gdw') aangezegd dat de in het bovenstaande onder 1.3 en 1.4 genoemde en reeds uitgevoerde beslagen strijdig zijn met de volkenrechtelijke verplichtingen van de Nederlandse Staat en aanstonds opgeheven moeten worden.^[18.]
- 1.11. Met een door hem op 9 mei 2011 opgemaakt proces-verbaal heeft de gerechtsdeurwaarder zich op de voet van artikel 3a, zevende lid, Gdw en artikel 438, vierde lid Rv, bij de voorzieningenrechter in de Rechtbank 's-Gravenhage vervoegd teneinde deze te laten beslissen over het opheffen van de genoemde beslagen.
- 1.12. Bij exploit van 16 mei 2011, tevens op 31 mei 2011 betekend aan de Staat (Ministerie van Veiligheid en Justitie), heeft de gerechtsdeurwaarder Ahmad, de DRC en de Staat (Ministerie van Buitenlandse Zaken) opgeroepen om op 21 juni 2011 te verschijnen ter terechtzitting van de voorzieningenrechter te 's-Gravenhage.
- 1.13. De voorzieningenrechter heeft de Staat aangemerkt als tweede procespartij. De DRC, hoewel behoorlijk opgeroepen, is niet verschenen en tegen de DRC is verstek verleend. Bij vonnis van 5 juli 2011 ('het Vonnis') heeft de voorzieningenrechter bepaald dat de executie van de tussen Ahmad en de DRC gewezen vonnissen niet onrechtmatig is en de verplichtingen omschreven in de aanzegging d.d. 28 april 2011 van de Minister, opgeheven.
- 1.14. Bij exploit van 27 juli 2011 heeft de Staat hoger beroep ingesteld tegen het Vonnis.

2. Immunitet op onvoldoende gronden aangenomen

- 2.1. In rov. 4 van het arrest heeft het hof overwogen dat de 2de, 3de en 4de grief betrekking hebben op de kern van de zaak, te weten de vraag of het oordeel van de voorzieningenrechter dat gebruik van het pand door de DRC- in het kader van haar overheidstaak op geen enkele wijze aannemelijk is geworden, juist is.
- 2.2. In rov. 5 heeft het hof geoordeeld dat de grieven slagen. Aan dat oordeel heeft het hof het volgende ten grondslag gelegd:
 - a. Tot medio 2009 — toen de DRC de huisvesting van haar diplomatieke vertegenwoordiging in Nederland heeft verplaatst naar Brussel — had zij het pand 'voor en in gebruik' als diplomatieke vestiging in Nederland;
 - b. Nadien heeft de DRC, naar de Staat onderbouwd naar voren heeft gebracht, één en andermaal aan de Staat doen weten het pand voor diplomatieke doeleinden, dus in de uitoefening van haar overheidstaak te willen gebruiken;^[19.]
 - c. Ahmad heeft geen feiten en omstandigheden naar voren gebracht waaruit blijkt dat de DRC het pand voor andere dan diplomatieke doeleinden (zoals commerciële verhuur) is gaan gebruiken of dat van plan is geweest.

Het hof concludeert vervolgens dat dit betekent dat het pand zijn publieke en diplomatieke bestemming niet heeft verloren en mitsdien niet vatbaar is voor beslag en uitwinning. Naar 's hofs oordeel doet hieraan niet af:

- d. dat de DRC niet reeds bij het leggen van conservatoir beslag naar voren heeft gebracht dat zij het pand wenst te blijven gebruiken voor de uitoefening van haar overheidstaak, nu conservatoir beslag het beoogde gebruik immers niet belemmert;
 - e. de omstandigheid dat het pand is gekraakt, nu niet is gesteld of gebleken dat dit met instemming of medeweten van de DRC is geschied en aannemelijk is dat deze omstandigheid heeft verhinderd dat DRC het pand voor haar — gewijzigde — diplomatieke doeleinden heeft kunnen gebruiken;
 - f. het enkele feit dat het pand, voordat het werd gekraakt, geruime tijd leeg heeft gestaan aangezien (i) een vreemde staat in ruime mate de gelegenheid moet worden geboden zijn zending^[20.] aan nieuw (publiekrechtelijk) gebruik aan te passen en (ii) aan hem niet te snel mag worden tegengeworpen dat hij dat niet voldoende voortvarend heeft gedaan.
- 2.3. Een pand dat kan worden aangemerkt als 'premises of the mission' zoals bedoeld in artikel 1 aanhef en onder (i) van de *Vienna Convention on Diplomatic Relations*, geniet — net als staatseigendom bestemd

- voor een overheidstaak — immuniteit van executie. Voor de beantwoording van de vraag of er in een concreet geval sprake is van 'premises of the mission' respectievelijk zo'n publieke bestemming geldt als maatstaf dat sprake is van 'buildings or parts of buildings [...] used for the purposes of the mission [...]', [\[21.\]](#) respectievelijk van zodanig publiek gebruik. [\[22.\]](#)
- 2.4. Het hof heeft door te oordelen als in rov. 5 (zie 2.2 hierboven) weergegeven, miskend dat voor immuniteit van executie beslissend is het daadwerkelijke (eventueel nog slechts voorbereidende of afbouwende) gebruik van het gebouw voor werkzaamheden van de zending althans de publieke taak, en niet de ten tijde van de relevante beslaglegging (zie voor dit geval 1.3 en 1.4 hierboven) wellicht bestaande, nog loutere — dat wil zeggen nog niet of niet meer uit feitelijke gedragingen of uiterlijke kenmerken blijkende — intentie daartoe.
 - 2.5. Met zijn oordeel weergegeven onder 2.2 sub c en de overige in samenhang daarmee te lezen oordelen, heeft het hof miskend dat niet enkel het gebruik voor andere dan diplomatieke of publiekrechtelijke doeleinden tot verlies van immuniteit leidt, maar ook het niet (langer) gebruiken voor dergelijke werkzaamheden, waaraan het enkele hebben of zelfs uiten van de intentie voor een ander toekomstig dergelijk gebruik niet afdoet, zolang daaraan vóór de beslaglegging geen (begin van) feitelijke uitvoering is gegeven.
 - 2.6. Indien het hof bij zijn oordeel in aanmerking heeft genomen de (mogelijke) aanwezigheid van enig archiefmateriaal, heeft het blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting althans zijn oordeel onvoldoende (begrijpelijk) gemotiveerd, nu de enkele (mogelijke) aanwezigheid van enig — langdurig onbeheerd — archiefmateriaal niet, zondermeer, de immuniteit van executie ter zake van het betreffende gebouw tot gevolg heeft.
 - 2.7. Indien het hof niet blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, dan heeft het in het licht van de in het bovenstaande onder 1 weergegeven feiten zijn oordeel onvoldoende (begrijpelijk) gemotiveerd, mede gelet op het uiterlijk meer dan anderhalf jaar leegstaan van het pand en Ahmad's stellingen dat niet blijkt dat ten tijde van de beslaglegging niet op voor derden verifieerbare wijze is gebleken dat de DRC de intentie had het gebouw voor diplomatieke activiteiten te gebruiken en dat de staat zich slechts baseert op 'notes verbales' die dateren van ruim na de beslaglegging. [\[23.\]](#)

Conclusie

Conclusie A-G mr. P. Vlas:

In deze zaak gaat het om de vraag of een vreemde staat immuniteit van executie geniet krachtens het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer van 18 april 1961 (hierna: WVDV) [\[1.\]](#) dan wel krachtens het ongeschreven volkenrecht. Komt aan die staat beroep op immuniteit van executie toe ter zake van een beslag dat is gelegd op een door deze staat voor diplomatieke doeleinden gebruikt maar thans leegstaand pand in Nederland?

1. Feiten en procesverloop

- 1.1 De relevante feiten in cassatie zijn als volgt. [\[2.\]](#) De Democratische Republiek Congo (hierna: DRC) bezit een recht van erfpacht op de onroerende zaak gelegen aan de Violonweg 2 te 's-Gravenhage (verder: het pand). In dat pand was tot medio 2009 haar diplomatieke vertegenwoordiging in Nederland gevestigd. In 2009 is deze diplomatieke vertegenwoordiging samengevoegd met die in België en Luxemburg en gehuisvest in Brussel. Het pand is nadien gekraakt.
- 1.2 Ahmad heeft op 3 februari 2000 bij een rechtbank in de DRC een vonnis verkregen tegen de DRC tot betaling van een geldbedrag, welk vonnis onherroepelijk is geworden. Met verlof van de voorzieningenrechter in de rechtbank 's-Gravenhage heeft Ahmad op 20 augustus 2009 ten laste van de DRC op het pand conservatoir beslag gelegd.
- 1.3 Op vordering van Ahmad heeft de rechtbank 's-Gravenhage op 3 november 2010 de DRC veroordeeld tot betaling van \$ 23.348.734, 56 aan Ahmad. Na betekening van dit vonnis is het door Ahmad gelegde

conservatoire beslag overgegaan in executoriaal beslag.

- 1.4 De minister van Veiligheid en Justitie heeft bij brief van 28 april 2011 aan de door Ahmad ingeschakelde deurwaarder met toepassing van art. 3a Gerechtsdeurwaarderswet aangezegd dat de beslagen strijdig zijn met de volkenrechtelijke verplichtingen van de Staat en aanstonds opgeheven moeten worden. De deurwaarder heeft zich daarop vervoegd bij de voorzieningenrechter teneinde in kort geding tussen de betrokken partijen te laten beslissen over het opheffen van de beslagen op de voet van art. 3a lid 7 Gerechtsdeurwaarderswet jo. art. 438 lid 4 Rv.
- 1.5 Bij vonnis van 5 juli 2011 heeft de voorzieningenrechter in de rechtbank 's-Gravenhage bepaald dat executie van de tussen Ahmad en de DRC gewezen vonnissen niet onrechtmatig is en de verplichtingen zoals omschreven in de aanzegging van de minister opgeheven. De voorzieningenrechter heeft, kort gezegd, overwogen dat vaststaat dat de diplomatieke zending van de DRC reeds in 2009 is opgeheven, dat de delegatie van de DRC plotseling is vertrokken en dat krakers van het pand daar een atelier exploiteren. De voorzieningenrechter acht een gebruik van het pand door de DRC in het kader van haar overheidstaak op geen enkele wijze aannemelijk geworden en acht de door de Staat aangevoerde omstandigheid dat de DRC tot op heden het pand niet heeft afgemeld bij de daarvoor bestemde instantie, niet relevant. De voorzieningenrechter heeft voorts overwogen dat het niet aannemelijk is dat de DRC bij haar vertrek archieven of goederen van enig belang heeft achtergelaten.
- 1.6 Bij arrest van 13 maart 2012 heeft het hof 's-Gravenhage het vonnis van de voorzieningenrechter vernietigd en de vorderingen van Ahmad alsnog afgewezen. Over de kernvraag of gebruik van het pand door de DRC in het kader van haar overheidstaak aannemelijk is geworden, heeft het hof het volgende overwogen. Tot medio 2009 had de DRC het pand bestemd voor en in gebruik als diplomatieke vestiging in Nederland. De DRC heeft de huisvesting van haar diplomatieke vertegenwoordiging in Nederland toen verplaatst naar Brussel, maar heeft nadien één en andermaal aan de Staat doen weten het pand voor diplomatieke doeleinden, dus in de uitoefening van haar overheidstaak, te willen gebruiken. Het pand heeft zijn publieke en diplomatieke bestemming niet verloren en is mitsdien niet vatbaar voor beslag en uitwinning. De omstandigheid dat de DRC niet reeds bij het leggen van conservatoir beslag naar voren heeft gebracht dat zij het pand wenst te blijven gebruiken voor de uitoefening van haar overheidstaak, leidt niet tot een ander oordeel. Ook de omstandigheid dat het pand is gekraakt, leidt niet tot een ander oordeel nu niet is gesteld of gebleken dat dat met instemming of met medeweten van de DRC is geschied. Integendeel, het hof acht aannemelijk dat het feit dat het pand gekraakt is, verhinderd heeft dat de DRC het pand voor haar, gewijzigde diplomatieke, doeleinden heeft kunnen gebruiken. Het enkele feit dat het pand voordat het werd gekraakt geruime tijd leeg heeft gestaan, maakt dit niet anders, aangezien een vreemde staat in ruime mate de gelegenheid moet worden geboden zijn zending aan nieuw (publiekrechtelijk) gebruik aan te passen en aan hem niet snel mag worden tegengeworpen dat hij dat niet met voldoende voortvarendheid heeft gedaan (rov. 5).
- 1.7 Ahmad heeft (tijdig) cassatieberoep ingesteld tegen het arrest van het hof. De Staat heeft verweer gevoerd.

2. Bespreking van het cassatiemiddel

- 2.1 Het cassatiemiddel keert zich tegen rov. 5 van het bestreden arrest. Het middel voert onder 2.4 aan — de onderdelen 1 en 2.1 t/m 2.3 bevatten een inleiding en geen klacht — dat het hof in rov. 5 heeft miskend dat voor immuniteit van executie beslissend is het daadwerkelijke gebruik van het pand voor werkzaamheden van de zending, althans de publieke taak, en niet de ten tijde van de relevante beslaglegging wellicht bestaande intentie daartoe. Het middel betoogt onder 2.5 dat het hof heeft miskend dat niet enkel het gebruik voor andere dan diplomatieke of publieke doeleinden tot verlies van immuniteit leidt, maar ook het niet (langer) gebruiken voor dergelijke doeleinden, waaraan (het uiten van) de intentie voor een ander toekomstig dergelijk gebruik niet afdoet zolang daaraan vóór de beslaglegging geen feitelijke uitvoering is gegeven. Het middel onder 2.6 vervolgt met de klacht dat indien het hof de (mogelijke) aanwezigheid van enig archiefmateriaal bij zijn oordeel in aanmerking heeft genomen, het hof heeft blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting althans zijn oordeel onvoldoende heeft gemotiveerd, omdat de enkele (mogelijke) aanwezigheid van enig (langdurig onbeheerd) archiefmateriaal niet tot immuniteit van executie leidt. Deze klachten lenen zich voor een gezamenlijke behandeling.

- 2.2** In Nederland wordt de uitvoerbaarheid van rechterlijke beslissingen beperkt door de uitzonderingen die in het volkenrecht zijn erkend, zoals de immuniteit van executie (zie art. 13a Wet Algemene Bepalingen). Immuniteit, zowel van jurisdictie als van executie, is een belangrijk uitgangspunt in het volkenrecht, waarmee de soevereine gelijkheid van staten wordt benadrukt en voorkomen wordt dat daarop inbreuk wordt gemaakt. De vraag of de DRC in het onderhavige geval immuniteit van executie toekomt, dient in de eerste plaats te worden beantwoord aan de hand van het verdragsrecht. Zowel Nederland als de DRC zijn partij bij het WVDV, waarin onder meer een regeling is opgenomen met betrekking tot de onschendbaarheid van 'gebouwen van de zending'.^[3.] Blijkens zijn preambule heeft het WVDV tot doel 'te verzekeren dat diplomatieke zendingen als vertegenwoordigers der staten doelmatig functioneren'. In de door het WVDV bestreken gevallen wordt — en ik citeer de Hoge Raad in zijn beschikking van 24 september 2010 — 'verondersteld dat het doelmatig functioneren van de diplomatieke zendingen in het geding is en dat de voorrechten en immuniteiten dus gelden, onverschillig of in het concrete geval het doelmatig functioneren van de diplomatieke zending al dan niet wordt bedreigd'.^[4.] Krachtens art. 22 lid 1 WVDV zijn de gebouwen van de zending onschendbaar en zijn deze gebouwen, het meubilair en andere daar aanwezige voorwerpen, alsmede de vervoermiddelen van de zending, op grond van art. 22 lid 3 WVDV gevrijwaard tegen onderzoek, vordering, beslaglegging of executoriale maatregelen. Art. 1 onder (i) WVDV verstaat onder 'gebouwen van de zending': 'de gebouwen of delen van gebouwen en de daarbij behorende terreinen, ongeacht wie daarvan de eigenaar is, die gebruikt worden voor de werkzaamheden van de zending, daarbij inbegrepen de ambtswoning van het hoofd van de zending'.
- 2.3** De gebouwen van de zending zijn derhalve gevrijwaard tegen beslaglegging en executoriale maatregelen, omdat dit ertoe zou leiden dat (de diplomatieke vertegenwoordiging van) een vreemde staat belemmerd wordt in de uitoefening van zijn publieke taak in het gastland. De gebouwen van de zending, zoals omschreven in art. 1 onder (i) WVDV, zijn per definitie bestemd voor een overheidstaak, omdat zij gebruikt worden 'voor de werkzaamheden van de zending' en genieten daarom immuniteit krachtens art. 22 WVDV. Het cassatiemiddel stelt de vraag aan de orde of de in art. 22 lid 3 WVDV voorziene immuniteit ter zake van de gebouwen van de zending óók betrekking heeft op gebouwen die door een vreemde staat niet meer worden gebruikt, terwijl deze staat wel de intentie heeft (geuit) het gebouw op enig moment wederom in gebruik te nemen voor publieke doeleinden. Bij de uitleg van het WVDV moet de maatstaf worden gehanteerd van art. 31 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht.^[5.] De tekst van art. 1 onder (i) WVDV gelezen in het licht van het doel van het WVDV (welk doel erop is gericht de gebouwen van de zending te vrijwaren van beslag en executie teneinde te verzekeren dat diplomatieke zendingen doelmatig functioneren), laat geen andere conclusie toe dan dat de in art. 22 lid 3 WVDV voorziene immuniteit van executie aan staten slechts toekomt ter zake van gebouwen die daadwerkelijk 'gebruikt worden voor de werkzaamheden van de zending'. Deze gevolgtrekking wordt in de internationale literatuur algemeen onderschreven.^[6.]
- 2.4** Op grond van het WVDV kan het onderhavige pand naar mijn mening niet (meer) worden beschouwd als een gebouw van de zending in de zin van art. 1 onder (i) WVDV en komt aan de DRC ter zake geen diplomatieke immuniteit toe. Daarmee is echter nog niet de vraag beantwoord of de DRC staatsimmuniteit geniet krachtens regels van volkenrecht die gelden buiten het WVDV. Nu het WVDV in materieel opzicht toepassing mist, moet de immuniteit van executie beoordeeld worden volgens de daarvoor in aanmerking komende regels van volkenrecht die gelden buiten het (als *lex specialis* te beschouwen) WVDV.^[7.] Buiten de toepassing van verdragen, geldt naar de in Nederland als ongeschreven volkenrecht aanvaarde regels dat de immuniteit van executie niet absoluut is.^[8.] In het algemeen moet terughoudendheid worden betracht bij het aanvaarden van uitzonderingen op de immuniteit van executie, meer dan bij de immuniteit van jurisdictie, omdat executiemaatregelen een vergaande inbreuk op de soevereiniteit van staten impliceren. Staatseigendommen met een publieke bestemming zijn in ieder geval niet vatbaar voor uitwinning, terwijl de immuniteit van executie geen betrekking heeft op goederen die niet bestemd zijn voor een overheidstaak maar voor commerciële

- doeleinden.^[32] De eis van een 'publieke bestemming' is voldoende voor het aannemen van immuniteit van executie op basis van de in Nederland als ongeschreven volkenrecht aanvaarde regels zonder dat daarbij de eis wordt gesteld dat ook daadwerkelijk sprake is van een gebruik voor publieke doeleinden. In het aangehaalde arrest van de Hoge Raad van 11 juli 2008 is immers de 'publieke bestemming' doorslaggevend geacht voor de vraag of sprake is van goederen die voor executie vatbaar zijn.
- 2.5** Deze opvatting sluit aan bij hetgeen volgt uit de 'Convention on Jurisdictional Immunities of States and their Property', welk verdrag op 2 december 2004 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties is aangenomen, maar dat nog niet in werking is getreden.^[10.] Dit verdrag biedt een belangrijke richtsnoer bij het achterhalen van de internationaal geldende opvattingen met betrekking tot de immuniteit van executie en de grenzen die daaraan kunnen worden gesteld.^[11.]
- 2.6** Met betrekking tot executiemaatregelen op staatseigendommen is in art. 19 VN-Verdrag, voor zover van belang, het volgende bepaald:
- “No post-judgment measures of constraint, such as attachment, arrest or execution, against property of a State may be taken in connection with a proceeding before a court of another State unless and except to the extent that: (...)
- (c) it has been established that the property is specifically *in use or intended for use* by the State for other than government non-commercial purposes (...)” (mijn curs., A-G).
- In dit verband is eveneens van belang art. 21 VN-Verdrag, waarin het volgende is bepaald:
- “1. The following categories, in particular, of property of a State shall not be considered as property specifically in use or intended for use by the State for other than government non-commercial purposes under article 19, subparagraph (c):
- (a) property, including any bank account, which is *used or intended for use* in the performance of the functions of the diplomatic mission of the State or its consular posts, special missions, missions to international organizations or delegations to organs of international organizations or to international conferences;
- (...)” (mijn curs., A-G).
- 2.7** Uit deze verdragsbepalingen laat zich afleiden dat de opstellers van het VN-Verdrag bij de regeling van de immuniteit van executie een uitdrukkelijk onderscheid hebben willen maken tussen enerzijds het daadwerkelijke gebruik van een goed en anderzijds de bestemming (voor toekomstig gebruik) van een goed, waarbij geldt dat het gebruik of de bestemming steeds voor niet-commerciële doeleinden moet zijn, wil de staat zich met succes op immuniteit van executie kunnen beroepen. Op grond van art. 19 jo. 21 VN-Verdrag is de publieke bestemming (voor toekomstig gebruik) van een goed dat niet (meer) in gebruik is, voldoende voor het aannemen van immuniteit van executie.^[12.] Dit is overigens in overeenstemming met de internationale opvattingen in het ongeschreven volkenrecht, waarbij de bestemming van een goed doorgaans bepalend is voor het al dan niet aanvaarden van immuniteit van executie.^[13.]
- 2.8** Gelet op het voorgaande kom ik tot de slotsom dat het pand in kwestie niet vatbaar is voor executie, omdat het hof genoegzaam heeft vastgesteld dat de DRC aan de Nederlandse Staat te kennen heeft gegeven het desbetreffende pand opnieuw te willen gebruiken voor diplomatieke doeleinden, zodat de publieke bestemming daarvan als vaststaand moet worden aangenomen, althans niet is gebleken dat het pand voor commerciële doeleinden wordt of zal worden gebruikt (rov. 5). Hieraan doet niet af dat het pand momenteel leeg staat, nu de publieke bestemming van het pand volstaat.
- 2.9** In het bestreden arrest is het hof tot de slotsom gekomen dat het pand 'zijn publieke en diplomatieke bestemming niet verloren heeft en dat het mitsdien niet vatbaar is voor beslag en uitwinning' (rov. 5). In het midden kan blijven of het hof hiermee, zoals het cassatiemiddel betoogt, de aan de DRC ter zake van het pand toekomstige immuniteit van executie ten onrechte heeft gebaseerd op het WVDV (waarbij zij aangetekend dat zulks niet reeds volgt uit de in rov. 5 door het hof gebezigde bewoordingen: 'diplomatieke doeleinden' en 'diplomatieke bestemming'), omdat het hof in rov. 5 heeft vastgesteld dat 'het pand zijn publieke (...) bestemming niet verloren heeft', waaruit kan worden afgeleid dat het hof

immunitéit van executie heeft aangenomen in ieder geval op grond van de ongeschreven regels van volkenrecht. In het licht van het voorgaande geeft dat oordeel geen blijk van een onjuiste rechtsopvatting en is het evenmin onvoldoende gemotiveerd, zodat alle daartegen gerichte klachten falen.

- 2.10** Ten slotte voert het middel onder 2.7 aan dat, indien het hof niet blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, het hof zijn oordeel in het licht van de in de cassatiedagvaarding genoemde feiten onvoldoende heeft gemotiveerd, mede gelet op het meer dan anderhalf jaar leegstaan van het pand en de stellingen van Ahmad dat niet blijkt dat ten tijde van de beslaglegging op voor derden verifieerbare wijze is gebleken dat de DRC de intentie had het gebouw voor diplomatieke activiteiten te gebruiken en dat de Staat zich slechts baseert op 'notes verbales' die dateren van ruim na de beslaglegging. De klacht faalt aangezien het hof 'het beoogde gebruik' van het pand door de DRC van belang heeft geacht bij de beoordeling of het pand een publieke bestemming heeft, terwijl het hof heeft vastgesteld dat de DRC 'één en andermaal aan de Staat [heeft] doen weten het pand voor diplomatieke doeleinden, dus in de uitoefening van haar overheidstaak te willen gebruiken' (rov. 5). Het hof heeft tot deze gevolgtrekking kunnen komen, gelet op de omstandigheid dat de DRC het pand niet heeft afgemeld bij de Directie Kabinet en Protocol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, en voorts gelet op de door de Staat overgelegde 'notes verbales' waaruit het hof een voorgenomen hergebruik van het pand door de DRC voor diplomatieke doeleinden heeft afgeleid. Dat deze 'notes verbales' dateren van na de conservatoire beslaglegging op 20 augustus 2009, is naar mijn mening niet van belang omdat het hof de publieke bestemming van het pand heeft moeten beoordelen aan de hand van alle relevante feiten en omstandigheden van het geval, ook die welke zijn voorgevallen na de beslaglegging.^[14.] In dit verband is voorts van belang dat Ahmad geen feiten en omstandigheden naar voren heeft gebracht waaruit blijkt dat de DRC het pand 'voor andere dan diplomatieke doeleinden (zoals commerciële verhuur) is gaan gebruiken of dat van plan is of is geweest' (rov. 5).

3. Conclusie

De conclusie strekt tot verwerping van het beroep.

Uitspraak

Hoge Raad:

1. Het geding in feitelijke instanties

Voor het verloop van het geding in feitelijke instanties verwijst de Hoge Raad naar de navolgende stukken:

- a. het vonnis in de zaak 393722/KG ZA 11-517 van de voorzieningenrechter te 's-Gravenhage van 5 juli 2011;
- b. het arrest in de zaak 200.092.174/01 van het gerechtshof te 's-Gravenhage van 13 maart 2012.

Het arrest van het hof is aan dit arrest gehecht.

2. Het geding in cassatie

Tegen het arrest van het hof heeft Ahmad beroep in cassatie ingesteld. De cassatiedagvaarding is aan dit arrest gehecht en maakt daarvan deel uit.

De Staat heeft geconcludeerd tot verwerping van het beroep.

De zaak is voor partijen toegelicht door hun advocaten en voor Ahmad mede door mr. A. Knigge, advocaat te Amsterdam.

De conclusie van de Advocaat-Generaal P. Vlas strekt tot verwerping van het beroep.

Mr. Knigge voornoemd heeft bij brief van 19 april 2013 namens Ahmad op die conclusie gereageerd.

3. Beoordeling van het middel

- 3.1** In cassatie kan van het volgende worden uitgegaan.

- (i) Ahmad heeft op 3 februari 2000 bij een rechtbank in de Democratische Republiek Congo (voorheen Zaïre; hierna: DRC) een vonnis verkregen tegen (onder meer) de DRC tot betaling van een geldbedrag. Dit vonnis is onherroepelijk geworden.
 - (ii) De DRC is rechthebbende tot een recht van erfpacht op de onroerende zaak Violenweg 2 te Den Haag (verder: het pand). In het pand was tot medio 2009 de diplomatieke vertegenwoordiging van de DRC in Nederland gevestigd. In 2009 is deze diplomatieke vertegenwoordiging samengevoegd met die in België en Luxemburg en gehuisvest in Brussel. Het pand is nadien gekraakt.
 - (iii) Met verlof van de voorzieningenrechter heeft Ahmad op 20 augustus en 24 september 2009 ten laste van de DRC conservatoire beslagen gelegd met betrekking tot het pand.
 - (iv) Op vordering van Ahmad heeft de rechtbank 's-Gravenhage bij vonnis van 3 november 2010 (verbeterd bij vonnis van 15 december 2010) de DRC veroordeeld tot betaling aan Ahmad van \$ 23.348.734,56. Met de betekening van deze vonnissen zijn de door Ahmad gelegde conservatoire beslagen overgegaan in executoriale beslagen.
- 3.2.1** De minister van Veiligheid en Justitie heeft bij brief van 28 april 2011 aan de door Ahmad ingeschakelde deurwaarder met toepassing van art. 3a lid 2 Gerechtsdeurwaarderswet aangezegd dat de beslagen strijdig zijn met de volkenrechtelijke verplichtingen van de Staat en aanstonds moeten worden opgeheven.
- 3.2.2** De deurwaarder heeft zich op de voet van art. 3a lid 7 Gerechtsdeurwaarderswet in verbinding met art. 438 lid 4 Rv tot de voorzieningenrechter gewend, teneinde deze in kort geding tussen de betrokken partijen te laten beslissen over de opheffing van de beslagen.
- 3.2.3** De voorzieningenrechter heeft geoordeeld dat executie van de tussen Ahmad en de DRC gewezen vonnissen niet onrechtmatig is en heeft de verplichtingen zoals omschreven in de aanzegging van de minister opgeheven.
- 3.3** Het hof heeft het vonnis van de voorzieningenrechter vernietigd en de vorderingen van Ahmad (i) tot opheffing van de in de aanzegging van de minister omschreven verplichtingen, en (ii) om voor recht te verklaren dat de door de deurwaarder omschreven titels los van de gelegde beslagen ten uitvoer mogen worden gelegd, afgewezen.
- 3.4** Het middel keert tegen zich het oordeel van het hof in rov. 5 dat het pand — ondanks de verplaatsing van de huisvesting van de diplomatieke vertegenwoordiging van de DRC in Nederland naar Brussel — zijn publieke en diplomatieke bestemming niet heeft verloren en dat het mitsdien niet vatbaar is voor beslag en uitwinning. Volgens onderdeel 2.4 komt het in het kader van de immuniteit van executie aan op het daadwerkelijke (eventueel nog slechts voorbereidende of afbouwende) gebruik van het pand voor werkzaamheden van de zending althans de publieke taak. Volgens onderdeel 2.5 leidt het niet (langer) gebruiken voor dergelijke werkzaamheden tot verlies van immuniteit, waaraan niet afdoet het enkele hebben of zelfs uiten van de intentie om het pand voor diplomatieke of publiekrechtelijke doeleinden te gebruiken, zolang daaraan vóór de beslaglegging geen (begin van) feitelijke uitvoering is gegeven.
- 3.5.1** Voor zover het middel — blijkens de verwijzingen in onderdeel 2.3 — een beroep doet op het bepaalde in het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer van 18 april 1961, *Trb.* 1962, 101 en 159 (hierna: WVDV), geldt het volgende.
- 3.5.2** Krachtens art. 22 lid 1 WVDV zijn de gebouwen van de zending onschendbaar, terwijl krachtens art. 22 lid 3 WVDV deze gebouwen, het meubilair en andere daar aanwezige voorwerpen, alsmede de vervoermiddelen van de zending, zijn gevrijwaard tegen onderzoek, vordering, beslaglegging of executoriale maatregelen. Art. 1 aanhef en onder (i) WVDV verstaat onder 'gebouwen van de zending', 'de gebouwen of delen van gebouwen en de daarbij behorende terreinen, ongeacht wie daarvan de eigenaar is, die gebruikt worden voor de werkzaamheden van de zending, daarbij inbegrepen de ambtswoning van het hoofd van de zending'.
- In de in het WVDV voorziene gevallen moet worden verondersteld dat het doelmatig functioneren van de diplomatieke zendingen in het geding is en dat de voorrechten en immuniteiten dus gelden, onverschillig of in het concrete geval het doelmatig functioneren van de diplomatieke zending al dan niet wordt bedreigd (vgl. HR 24 september 2010, *LJN* BM7679, *NJ* 2010/507).
- Art. 1 aanhef en onder (i) WVDV — uitgelegd overeenkomstig het bepaalde in art. 31 Verdrag van

- Wenen inzake het verdragenrecht van 23 mei 1969, *Trb.* 1972, 51, en 1977, 169 — moet aldus worden begrepen dat de in art. 22 lid 3 voorziene voorrechten en immuniteiten zijn beperkt tot gebouwen die daadwerkelijk worden gebruikt voor de werkzaamheden van de zending (vgl. de in de conclusie van de Advocaat-Generaal onder 2.3 vermelde literatuur).
- 3.5.3** Het vorenstaande brengt mee dat het middel op zichzelf terecht klaagt dat het oordeel van het hof dat het pand — ondanks de verplaatsing van de huisvesting van de diplomatieke vertegenwoordiging van de DRC in Nederland naar Brussel — zijn publieke en diplomatieke bestemming niet heeft verloren en dat het mitsdien niet vatbaar is voor beslag en uitwinning, geen steun vindt in het WVDV. Uit de preambule van het WVDV blijkt evenwel dat dit verdrag niet beoogt afbreuk te doen aan de toepassing van de regels van het internationale gewoonterecht op aangelegenheden die door de bepalingen van het WVDV niet uitdrukkelijk worden geregeld. Dit betekent dat tevens moet worden onderzocht of het oordeel van het hof strookt met de regels van ongeschreven volkenrecht.
- 3.6.1** Naar de thans in Nederland als ongeschreven volkenrecht aanvaarde regels is de immuniteit van executie niet absoluut. Staatseigendommen met een publieke bestemming zijn echter in elk geval niet vatbaar voor gedwongen executie (vgl. HR 11 juli 2008, *LJN* BD1387, *NJ* 2010/525). In dit verband geldt niet de nadere eis dat de staatseigendommen daadwerkelijk worden gebruikt voor publieke doeleinden.
- 3.6.2** Het vorenstaande vindt steun in de op 2 december 2004 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aangenomen, maar nog niet in werking getreden, Convention on Jurisdictional Immunities of States and their Property (hierna: VN-Verdrag). Het VN-Verdrag behelst een codificatie van het internationale gewoonterecht met betrekking tot de immuniteit van jurisdictie en de immuniteit van executie en de aan een en ander gestelde grenzen (vgl. met betrekking tot de immuniteit van jurisdictie HR 5 februari 2010, *LJN* BK6673, *NJ* 2010/524). In art. 21 van het VN-Verdrag wordt immuniteit van executie toegekend aan ‘property ... which is used or intended for use in the performance of the functions of the diplomatic mission of the State ...’. Aldus bestrijkt de immuniteit van executie mede een goed dat is bestemd om (op enig moment) te worden gebruikt in de uitoefening van de werkzaamheden van de diplomatieke zending van de buitenlandse staat, maar ten tijde van het treffen van de executiemaatregelen niet daadwerkelijk als zodanig in gebruik is.
- 3.6.3** Het hof heeft — in cassatie onbestreden — vastgesteld (i) dat de DRC tot medio 2009 het pand had bestemd voor en in gebruik had als diplomatieke vestiging in Nederland, (ii) dat de DRC nadien een en andermaal aan de Staat heeft doen weten het pand voor diplomatieke doeleinden, dus in de uitoefening van haar overheidstaak, te willen gebruiken, en (iii) dat Ahmad geen feiten en omstandigheden naar voren heeft gebracht waaruit blijkt dat de DRC het pand voor andere dan diplomatieke doeleinden (zoals commerciële verhuur) is gaan gebruiken of dat van plan is of is geweest. Daaraan heeft het hof de gevolgtrekking verbonden dat het pand zijn publieke bestemming niet heeft verloren en dat het mitsdien niet vatbaar is voor beslag en uitwinning. In het licht van hetgeen hiervoor in 3.6.1 en 3.6.2 is overwogen, is dit oordeel juist.
- 3.6.4** Aan het vorenstaande doen niet af de in onderdeel 2.7 vermelde stellingen van Ahmad (i) dat het pand geruime tijd leeg heeft gestaan en vervolgens is gekraakt, en (ii) dat de DRC eerst geruime tijd na de beslaglegging door middel van ‘notes verbales’ aan de Staat heeft doen weten dat zij het pand wenste te blijven gebruiken voor de uitoefening van haar overheidstaak. Noch het een noch het ander brengt immers mee dat de DRC heeft beoogd om — na de verplaatsing van de huisvesting van haar diplomatieke vertegenwoordiging in Nederland naar Brussel in 2009 — wijziging te brengen in de reeds voor 2009 bestaande bestemming van het pand, te weten gebruik in de uitoefening van de overheidstaak van de DRC, in het bijzonder haar diplomatieke werkzaamheden.
- 3.6.5** Aldus strookt het oordeel van het hof met de in aanmerking komende regels van ongeschreven volkenrecht. Voor zover het middel, in de onderdelen 2.3, 2.4, 2.5 en 2.7, dit oordeel van het hof bestrijdt, faalt het derhalve.
- 3.7** Onderdeel 2.6 veronderstelt dat het oordeel van het hof berust op de (mogelijke) aanwezigheid van enig archiefmateriaal in het pand. Het onderdeel mist feitelijke grondslag, omdat het oordeel van het hof niet op die veronderstelling berust. Het kan derhalve niet tot cassatie leiden.

4. Beslissing

De Hoge Raad:

verwerpt het beroep;

veroordeelt Ahmad in de kosten van het geding in cassatie, tot op deze uitspraak aan de zijde van de Staat begroot op € 6128,34 aan verschotten en € 2200 voor salaris.

Noot

Auteur: Th.M. de Boer

1. ‘*The last bastion of State immunity*’, zo typeerde de International Law Commission de immuniteit van executie in 1991. In dat jaar publiceerde zij (de aanzet voor) een ontwerpverdrag betreffende de immuniteit van staten, dat na de nodige wijzigingen in 2004 door de Algemene Vergadering van de VN werd aanvaard. Wat de ILC tot uitdrukking wilde brengen, was de gedachte dat dwangmaatregelen tegen een vreemde staat pas aan de orde kunnen komen als eerst de barrière van de immuniteit van jurisdictie is genomen. Als een staat zich daarop niet beroept of als dat verweer niet slaagt, kan de in het gelijk gestelde wederpartij toch nog voor de onneembare veste van de immuniteit van executie komen te staan.

Aan beide soorten immuniteit ligt de volkenrechtelijke soevereiniteitsleer ten grondslag, maar dat wil niet zeggen dat zij aan dezelfde criteria worden getoetst. Bij immuniteit van jurisdictie richt de aandacht zich op de aard van de litigieuze overheidshandeling (typische overheidshandeling of niet), terwijl het bij immuniteit van executie om de functie van de aan de vreemde staat toebehorende goederen gaat (fungeren zij ten behoeve van de openbare dienst of niet). Op beide fronten is het ooit absolute beginsel van de staatsimmuniteit dus gerelativeerd. Immuniteit van jurisdictie wordt niet langer gerechtvaardigd door het enkele feit dat de gedaagde een soevereine status heeft; daarbovenop wordt als voorwaarde gesteld dat het overheidshandelen als een *actum iure imperii* kan worden aangemerkt. Voor immuniteit van executie is het niet voldoende dat voor verhaal vatbare goederen aan een soevereine staat toebehoren; zij moeten bovendien voor statelijke, niet-commerciële doeleinden worden gebruikt of daartoe bestemd zijn. Hebben zij die bestemming niet, dan zijn zij wel degelijk vatbaar voor beslag en executie.

Deze beperkingen worden tegenwoordig algemeen aanvaard, zoals blijkt uit het al genoemde VN-verdrag betreffende de immuniteit van staten en hun eigendommen van 2004. Het verdrag is nog niet in werking getreden en Nederland heeft het nog niet geratificeerd. Met betrekking tot de immuniteit van jurisdictie en executie ziet de Hoge Raad het verdrag echter als een ‘codificatie van het internationale gewoonterecht’ (r.o. 3.6.2); zie in dit verband ook r.o. 3.3.2. in HR 5 februari 2010, NJ 2010/524, m.nt. Th.M. de Boer.

2. Dat op die gedachte wel wat valt af te dingen, blijkt niet alleen uit de verschillen tussen nationale wetten betreffende het immuniteitsrecht, maar ook uit de uiteenlopende opvattingen die in West-Europa in de rechtspraak worden gehuldigd. Vgl. Jeremy Ostrander, ‘The Last Bastion of Sovereign Immunity’, *Berkeley Journal of International Law*, 2004, p. 541-582 over de immuniteitswetgeving van de Verenigde Staten, Canada, Australië en het Verenigd Koninkrijk; August Reinisch, ‘European Court Practice Concerning State Immunity from Enforcement Measures’, *European Journal of International Law*, vol. 17, 2006, p. 803-836; Xiaodong Yang, *State Immunity in International Law*, Cambridge University Press, 2012, p. 343-422 en *passim*; Roger O’Keeffe & Christian J. Tams (eds.), *The United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property, A Commentary*, Oxford University Press, 2013, p. 287 e.v. Verschilpunten betreffen onder meer de vraag in hoeverre de aan de vreemde staat toekomende immuniteit van executie mede de goederen van onder die staat ressorterende overheidsinstellingen bestrijkt; de vraag of er voor ‘prejudgment measures of constraint’ een andere immuniteitsmaatstaf geldt dan voor ‘postjudgment measures’, en de vraag of de goederen van een centrale bank buiten het immuniteitsprivilege vallen als zij niet bestemd zijn voor ‘central banking purposes’.

De sterk uiteenlopende opvattingen die alleen al over deze vragen bestaan, nopen tot de conclusie dat de

ontwikkeling van het volkenrechtelijk gewoonterecht ter zake van de immuniteit van executie nog volop in beweging is. Met name kan tegenwoordig de vraag gesteld worden in hoeverre de immuniteitsleer zich verdraagt met het grondrecht op toegang tot de rechter en een eerlijk proces. Dat recht stelt immers al niet veel voor als een vreemde staat zich met succes kan beroepen op immuniteit van jurisdictie, maar nog minder als de tenuitvoerlegging van een tegen die staat gewezen vonnis op grond van de immuniteit van executie kan worden geblokkeerd. Vandaar dat de beperkingen op het immuniteitsprivilege in sommige landen verder gaan dan een verbod op beslaglegging op staatsgoederen met een publieke bestemming. Zo wordt in Zwitserland een beroep op immuniteit van executie in principe niet gehonoreerd als de Zwitserse rechter een vordering tegen de vreemde staat heeft toegewezen; vgl. Reinisch, a.w., p. 809 e.v. In Duitsland achtte het Bundesgerichtshof een executoriaal beslag op een aan een vreemde staat toebehorend gebouw toelaatbaar als dat gebouw niet langer voor diplomatieke doeleinden wordt gebruikt (BGH 26 september 1969, *WM* 1969, 1348; *JR* 1970,59; Reinisch, a.w., p. 824). Voorts gaan er stemmen op om met betrekking tot de bestemming van staatsgoederen de bewijslast niet bij de crediteur maar bij de vreemde staat te leggen; vgl. Cedric Ryngaert, 'Embassy bank accounts and state immunity from execution: doing justice to the financial interests of creditors', *Leiden Journal of International Law* 2013, p. 73-88, p. 80 e.v. Geheel onaantastbaar blijkt 'the last bastion of State immunity' dus niet te zijn.

3. De Hoge Raad wenst kennelijk niet mee te doen aan deze voorzichtige pogingen om de immuniteitsleer verder te relativiseren. Dat was al eerder gebleken in HR 11 juli 2008, *NJ* 2010/525, m.nt. Th.M. de Boer (*Azeta/Staat der Nederlanden*), waarin werd beslist dat een belastingvordering van een vreemde staat moet worden aangemerkt als een goed met een publieke bestemming, ook al is die vordering nog niet geïnd en ook al is de opbrengst ervan nog niet voor bepaalde (publieke of commerciële) doeleinden bestemd. In het hierboven afgedrukte arrest stelt de Hoge Raad zich zo mogelijk nog onwelwillender op tegenover de crediteur die zich in Nederland op de goederen van een vreemde staat wil verhalen.

In de eerste plaats wordt het beroep op immuniteit van executie gehonoreerd op grond van een andere regel dan die waarop het partijdebat was gebaseerd. Inzet van het geding was immers de vraag of de onschendbaarheid die het Weens Verdrag inzake Diplomatiek Verkeer (WDVD) toekent aan gebouwen van een diplomatieke zending, ook geldt voor een ambassadegebouw dat niet langer als zodanig wordt gebruikt. Het antwoord op die vraag luidt ontkennend, aldus de Hoge Raad, want blijkens art. 1 onder (i) heeft het verdrag alleen betrekking op 'gebouwen ... die gebruikt worden voor de werkzaamheden van de zending'. In casu had de Democratische Republiek Congo (DRC) haar diplomatieke vertegenwoordiging in 2009 naar Brussel verplaatst en sindsdien wonen er krakers in het voormalige ambassadegebouw. De Hoge Raad gooit het dan echter over een heel andere boeg. Kwesties die niet uitdrukkelijk door het Weense Verdrag worden geregeld, blijven onderworpen aan regels van ongeschreven volkenrecht. Daartoe behoort ook de regel dat staats eigendommen met een publieke *bestemming* niet vatbaar zijn voor gedwongen executie, aldus de Hoge Raad. Het accent verschuift daarmee van het *gebruik* van staats eigendom naar de *bestemming* ervan. Daarin schuilt een wereld van verschil, al was het alleen maar omdat de enkele stelling dat een goed voor de openbare dienst bestemd is, nauwelijks te weerleggen valt. Dat bleek ook in het onderhavige geval, waarin de DRC door middel van 'notes verbales' aan de Nederlandse staat had laten weten dat zij het voormalige ambassadegebouw wilde blijven gebruiken voor de uitoefening van haar overheidstaak. Die mededeling deed zij niet zodra de ambassade leeg was komen te staan en ook niet nadat er conservatoir beslag op het gebouw was gelegd, maar voor het eerst na ruim een jaar, uitgerekend één dag nadat zij door de Nederlandse rechter was veroordeeld (in een procedure ex art. 431 Rv) om haar schuld aan (thans) eiser tot cassatie te voldoen. Het hof oordeelde niettemin dat de crediteur geen feiten en omstandigheden naar voren had gebracht waaruit bleek dat de DRC van plan was het gebouw voor andere dan diplomatieke doeleinden te gaan gebruiken, en dus werd zijn bewijsaanbod gepasseerd. Ik zou echter niet weten welke feiten en omstandigheden hij dan wél had moeten aanvoeren om hof en Hoge Raad ervan te overtuigen dat een voormalig ambassadegebouw zijn publieke bestemming verliest als het jarenlang door krakers wordt bewoond en de betrokken staat het kennelijk niet nodig vindt daartegen in rechte op te treden.

4. Wat mij verder verbaast aan dit arrest, is de stelling dat de onderhavige kwestie niet door de bepalingen van het WDVD wordt bestreken, zodat de oplossing moet worden gezocht in een regel van ongeschreven volkenrecht (r.o. 3.5.3). Het is juist dat het verdrag de toepassing van internationaal gewoonterecht onverlet laat als het gaat

om aangelegenheden die door de verdragsbepalingen 'niet uitdrukkelijk worden geregeld', zoals de preambule het uitdrukt. Art. 22 lid 3 laat er echter geen twijfel over bestaan dat de 'gebouwen van de zending ... zijn gevrijwaard tegen ... beslaglegging of executoriale maatregelen'. Ik zou menen dat het verdrag daarmee een uitdrukkelijk antwoord geeft op de vraag of een (voormalig) ambassadegebouw vatbaar is voor gedwongen executie: nee als het gebouw (nog steeds) gebruikt wordt voor 'werkzaamheden van de zending' en ja als dat niet langer het geval is. In het onderhavige geval biedt het verdrag, gelet op art. 22 lid 3 jo. art. 1 onder (i), dus geen bescherming tegen beslag en executie, maar dat betekent mijns inziens niet dat het verdrag 'in materieel opzicht toepassing mist', zoals A-G Vlas in § 2.4 van zijn conclusie stelt, of dat de onderhavige kwestie niet uitdrukkelijk door het WVDV wordt geregeld, zoals de Hoge Raad het uitdrukt. Het verdrag betreft immers niet alleen de immuniteit van diplomatieke vertegenwoordigers ('diplomatieke immuniteit'), maar blijktens de bewoordingen van art. 22 lid 3 ook de immuniteit van executie met betrekking tot de daar genoemde zaken. Het geeft weliswaar een negatief antwoord op de vraag of een voormalig ambassadegebouw vatbaar is voor gedwongen executie, maar dat brengt op zichzelf niet mee dat dan maar een andere regeling moet worden toegepast. Ter vergelijking: de Nederlandse rechter grijpt ook niet terug op een wettelijke of ongeschreven regel van internationaal bevoegdheidsrecht als hij zich volgens een verdrag of verordening onbevoegd moet verklaren.

Ik zie trouwens ook niet in waarom we op dit punt niet moeten vasthouden aan de in Nederland geldende hiërarchie van rechtsbronnen, waarin verdragen en verordeningen voorrang hebben boven wettelijke bepalingen, en die weer boven regels van ongeschreven recht. Nu de onderhavige kwestie bestreken werd door een verdrag, was er geen plaats voor toepassing van wettelijke of ongeschreven regels, ook niet voor toepassing van regels van ongeschreven volkenrecht. Of het beslagen onroerend goed al dan niet een diplomatieke *bestemming* had, was dan ook een vraag die niet gesteld had mogen worden: het WVDV noemt dit criterium immers niet. Ik ben het op dit punt dus ook niet eens met de noot van J.W. Westenberg in *JBPr* 2014/1, die meent dat toepassing van het verdrag 'nodeloos omslachtig was', aangezien art. 436 Rv 'als *lex fori*-bepaling zonder meer toepasselijk [had kunnen] worden verklaard'.

5. Ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat de Hoge Raad zich ook in deze zaak te gemakkelijk voegt naar de verlangens van vreemde staten, zoals kenbaar gemaakt door de minister van Veiligheid en Justitie in een aanzegging ex art. 3a lid 2 Gerechtsdeurwaarderswet. Er waren in casu verschillende mogelijkheden geweest om een beroep op immuniteit van executie af te wijzen. In de eerste plaats had de Hoge Raad het kunnen laten bij de vaststelling dat het beslagen onroerend goed niet langer gebruikt werd ten behoeve van de diplomatieke vertegenwoordiging van de DRC en dus niet langer viel onder de in art. 22 lid 3 WVDV voorziene immuniteit. In de tweede plaats had de Hoge Raad, als er dan toch een regel van volkenrechtelijk gewoonterecht moest worden toegepast, het begrip 'openbare bestemming' wel wat minder ruim kunnen uitleggen, zonder zich daarbij uitsluitend te laten leiden door beweringen van de belanghebbende vreemde staat.

Voetnoten

Voetnoten "Voorgaande uitspraak"

- [1.] Arrest, rov. 1.1.
- [2.] Pltnt Ahmad ('Pltnt-A') § 2 en productie 1 en 2; Vonnis rov. 3.5; MvG § 2.1 en 2.2; MvA § 7, 9–11, 56, 73–75 en 86. Zie ook MvG § 2.2.
- [3.] Pltnt-A § 2 en productie 1 en 2; MvA § 7, 10 en 73; MvG § 19; Arrest, rov. 1.1. De DRC spreekt ook van '*ancienne Mission*' en '*ancienne chancellerie*' (MvA § 5, 54).
- [4.] Inleidend proces-verbaal d.d. 9 mei 2011, prod. 1, bijlage 2.
- [5.] Inleidend proces-verbaal d.d. 9 mei 2011, prod. 1, bijlage 1.
- [6.] Arrest, rov. 1.1; Vonnis, rov. 2.2; Inleidend proces-verbaal d.d. 9 mei 2011, prod. 1, bijlage 3.
- [7.] Inleidend proces-verbaal d.d. 9 mei 2011, prod. 1, bijlage 4.
- [8.] Inleidend proces-verbaal d.d. 9 mei 2011, prod. 1, bijlage 5.
- [9.] Vonnis, rov. 2.3. Inleidend proces-verbaal d.d. 9 mei 2011, prod. 1, bijlage 7.
- [10.] Pltnt-A, § 3 en prod. 3 en 4; MvA, § 8, 9 en 81.

- [11.] Vonnis, rov. 2.4; Inleidend proces-verbaal d.d. 9 mei 2011, productie 1, bijlage 8.
- [12.] Inleidend proces-verbaal d.d. 9 mei 2011, onder 3.
- [13.] Inleidend proces-verbaal d.d. 9 mei 2011, onder 3.
- [14.] Pltnt-A, § 3 en prod. 3 en 4; MvA, § 8, 9 en 81.
- [15.] Inleidend proces-verbaal d.d. 9 mei 2011, productie 1, bijlage 10.
- [16.] Arrest, rov. 1.1; Vonnis, rov. 2.5; Inleidend proces-verbaal d.d. 9 mei 2011, productie 1, bijlage 11.
- [17.] Arrest, rov. 1.1; Vonnis, rov. 2.5; Inleidend proces-verbaal d.d. 9 mei 2011, productie 1, bijlage 12.
- [18.] Arrest, rov. 1.2; Inleidend proces-verbaal d.d. 9 mei 2011, productie 2.
- [19.] De Staat heeft niet gesteld, en het hof heeft (dus) ook niet vastgesteld dat de DRC al vóór de notes verbales van 4 november 2010, althans vóór het kraken van het pand begin oktober 2010, van een voornemen heeft doen blijken om het pand (weer) in de uitoefening van haar overheidstaak te willen gebruiken.
- [20.] Het hof gebruikt hier per kennelijk abusief het woord 'zending' in plaats van voormalige zendingsgebouw.
- [21.] Artikel 22 Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer. Volgens de in Trb (1961), 159 gepubliceerde vertaling: 'gebouwen van de zending' zijn 'de gebouwen of delen van de gebouwen [...] die gebruikt worden voor de werkzaamheden van de zending [...]'].
- [22.] Artikel 13a Wet Algemene Bepalingen en artikel 703 Rv.
- [23.] Pltnt-A § 2, 8, 22 (slot) MvA § 5–7, 9–12, 17, 24 en 81. Zie ook: Pltnt De Staat ('Pltnt-S') § 2.2, 4.1; MvG § 2.2, 4.2.2, 4.2.4, 4.2.5, 4.2.6, 4.2.7, 4.2.8, 4.3.4.

Voetnoten "Conclusie"

- [1.] Zie *Trb.* 1962, 159 (Engelse en Franse tekst), *Trb.* 1962, 159 (Nederlandse vertaling).
- [2.] Zie rov. 1–2 van het arrest van het hof 's-Gravenhage van 13 maart 2012, alsmede rov. 2.1–2.8 van het vonnis van de voorzieningenrechter in de rechtbank 's-Gravenhage van 5 juli 2011.
- [3.] Dit verdrag is op 7 oktober 1984 in werking getreden voor het Koninkrijk der Nederlanden en op 18 augustus 1965 voor de DRC.
- [4.] Zie HR 24 september 2010, *LJN*: BM7679, *NJ* 2010/507, rov. 3.2.
- [5.] 23 mei 1969, *Trb.* 1972, 51 (Franse en Engelse tekst); *Trb.* 1977, 169 (Nederlandse vertaling).
- [6.] Zie Rebecca M.M. Wallace, *International Law*, 1997, p. 126 ('The premises of a diplomatic mission are inviolable, that is, premises which are currently being used for the purposes of a mission.');
- [7.] Zie John O'Brien, *International Law*, 2001, p. 305 ('It is quite clear from Art 1(i) that the mission must be used for diplomatic purposes; it follows that premises that have ceased to be used for diplomatic purposes may be subject to civil claims.');
- [8.] Anthony Aust, *Handbook of International Law*, 2010, p. 119 ('[the premises] will cease to have their special status once they cease to be used for the purposes of the mission, which is essentially a question of fact, and which is often a matter of negotiation with the receiving State.');
- [9.] Jean d'Aspremont, *Premises of Diplomatic Missions*, in: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, nr. 8 ('... it may be argued that the inviolability ceases to protect the premises of the mission if there is clear evidence that the building no longer fulfills a diplomatic function and has been abandoned.'). Het exacte moment waarop de onschendbaarheid van de gebouwen van de zending begint en eindigt, is niet in het WVDV aangegeven, zie hierover Malcolm N. Shaw, *International Law*, 2008, p. 757–758, en Eileen Denza, *Diplomatic Law*, 2008, p. 177.
- [10.] Zie de preambule van het WVDV: 'Bevestigend dat de regels van het internationale gewoonterecht van toepassing dienen te blijven op aangelegenheden die door de bepalingen van dit Verdrag niet uitdrukkelijk worden geregeld.' Zie voorts August Reinisch, *European Court Practice Concerning State Immunity from Enforcement Measures*, *EJIL* 17 (2006), p. 812 ('This overlap also becomes evident when diplomatic or consular premises are the object of enforcement proceedings. In such situations both diplomatic and consular law, on the one hand, and the law of state immunity, on the other hand, provide for exemptions. Thus, cases of attempted enforcement against embassy buildings have been largely unsuccessful in European courts.');
- [11.] Jean d'Aspremont, a.w., nr. 36 ('This inviolability [by virtue of Art. 22 (3), A-G] is irrespective of any subsequent restriction of State immunity from execution that could apply. In that sense, Art. 22 (3) Vienna Convention on Diplomatic Relations constitutes a *lex specialis* in respect of the general

- principle of State immunity from execution.’).
- [8.] Zie HR 11 juli 2008, *LJN*: BD1387, *NJ* 2010/525, m.nt. Th.M. de Boer, rov. 3.5.
- [32] 9Zie het hierboven genoemde arrest van HR 11 juli 2008.
- [10.] VN Doc. A/RES/59/38 (2004); hierna afgekort als ‘VN-Verdrag’. Zie hierover: Gerhard Hafner en Ulrike Köhler, *The United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property*, NYIL XXXV (2004), p. 3-49.
- [11.] Zie bijv. EHRM 29 juni 2011, *RvdW* 2012/723, *EHRC* 2011/127, m.nt. I.H. Scheltema, rov. 18 en 54 (*Sabeh el Leil/Frankrijk*).
- [12.] Zie International Law Commission, *Draft articles on Jurisdictional Immunities of States and Their Property, with commentaries*, 1991, p. 59: ‘Property listed in paragraph 1 (a) [van thans art. 21, A-G] also excludes property which may have been, but is no longer, in use or intended for use for diplomatic or cognate purposes.’
- [13.] Zie Hazel Fox, *The law of State Immunity*, 2008, p. 636 (‘A principle that property dedicated to public use is not subject to satisfaction of private claims has long been recognized.’); August Reinisch, a.w., p. 807 (‘While in the field of jurisdictional immunity the nature of an act as *iure imperii* of *iure gestionis* is decisive, concerning immunity from execution it is prevailingly the purpose of the property against which enforcement measures are sought that determines whether or not immunity will be granted.’) en p. 833 (‘... it is the purpose of the assets which usually serves as the distinguished criterion in order to determine whether or not it should be protected by immunity.’); J. Spiegel, *Vreemde staten voor de Nederlandse rechter*, diss. VU Amsterdam, 2001, p. 171 (‘Aangenomen dat vaststaat wanneer een goed eigendom is of wordt van een vreemde staat, kan worden gezegd dat uit de verdragsteksten en de Nederlandse rechtspraak blijkt dat het belangrijkste criterium dat wordt gehanteerd om vast te stellen of die goederen al dan niet vatbaar zijn voor beslag, bestaat uit de bestemming van de desbetreffende goederen.’). Zie voorts P. H. Kooijmans, *Internationaal publiekrecht in vogelvlucht*, bewerkt door M.M.T.A. Brus e.a., 2008, p. 69; A. Nollkaemper, *Kern van het internationaal publiekrecht*, 2011, p. 129; Th.M. de Boer in nr. 3 van zijn noot onder HR 11 juli 2008, *LJN*: BD1387, *NJ* 2010/252.
- [14.] Deze ‘notes verbales’ van de DRC zijn gericht aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken en dateren achtereenvolgens van 4 november 2010, 16 mei 2011 en 5 september 2011. Reeds in de ‘note verbale’ van 4 november 2010 wordt erop gewezen dat de DRC van mening is dat het pand haar eigendom blijft en dat de ambassade van de DRC ‘apprécierait d’entendre le ministère des Affaires Etrangères réaffirmer la protection d’immeuble ainsi que des biens et des archives s’y trouvant (...)’. De ‘notes verbales’ zijn door de Staat overgelegd als producties 3, 4 en 5 bij de memorie van grieven.