

Deskundigenbericht Prof. Dr. C.M.J. Ryngaert, Hoogleraar internationaal publiekrecht, Universiteit Utrecht

Inleiding en vraagstelling

Aan mij zijn vragen voorgelegd door mr. De Bree, die mij als advocaat van De Surinaamsche Bank N.V. en Finabank N.V. mede namens de advocaten van de Centrale Bank van Suriname en Hakrinbank NV, heeft verzocht daarover een deskundigenbericht uit te brengen. Naar ik begrijp zal het bericht mede worden ingebracht door de advocaten in een gerechtelijke procedure strekkende tot de opheffing van een beslag ex art. 552a Sv.

Aan mij is het volgende voorgelegd.

Casus

In Suriname, waar mede in/met euro's betaald wordt, ontstaat sinds jaar en dag een groot overschot aan contante euro's. Dit komt doordat er meer euro's worden ingevoerd in Suriname dan dat er daadwerkelijk (lokaal) worden gebruikt en (anders dan door banktransport) het land verlaten. De overvloedige contante euro's komen, al dan niet door tussenkomst van lokale wisselkantoren (cambio's), terecht bij de Surinaamse handelsbanken. Om de contante middelen weer op bruikbare wijze toe te voegen aan de liquide middelen van de banken, dienen deze giraal te worden gemaakt.

De Centrale Bank van Suriname ('CBvS') verzendt sinds enkele jaren geldbiljetten (eurobiljetten) van Surinaamse handelsbanken onder haar verantwoordelijkheid naar de Bank of China in Hong Kong. Het vervoer van de eurobiljetten vindt plaats door luchtvervoer van Paramaribo naar Schiphol en van Schiphol naar Hong Kong.¹ Gedurende het vervoer is de CBvS houder van de eurobiljetten. Bij aankomst in de Bank of China worden de eurobiljetten door de Bank of China van de CBvS ingekocht en giraal gemaakt. De Bank of China en de CBvS hebben daartoe in 2013 een overeenkomst gesloten. Het girale equivalent van de waarde van de eurobiljetten wordt door de Bank of China overgemaakt naar de rekening die de CBvS aanhoudt bij de Nederlandsche Bank, waarna de CBvS de nostro-rekeningen van de banken crediteert. Voor de handelsbanken bestaan zelf geen mogelijkheden de eurobiljetten te laten omzetten in girale tegoeden bij correspondentbanken.

De CBvS verzorgt de geldzendingen gelet op haar wettelijke taken. Dat zijn ingevolge art. 9 Surinaamse Bankwet 1956 de volgende:

- a. *het bevorderen van de stabiliteit in de waarde van de geldeenheid van Suriname;*
- b. *het verzorgen van de geldsomloop in Suriname, voor zover uit bankbiljetten bestaande, alsmede het vergemakkelijken van het girale betalingsverkeer;*
- c. *het bevorderen van de ontwikkeling van een gezond bank- en kredietwezen in Suriname;*
- d. *het uitoefenen van toezicht op het bank- en kredietwezen, het pensioen- en assurantiewezen, het geldwisselverkeer en op het overmakingsverkeer van financiële middelen van en naar het buitenland, één en ander op voet van de daarvoor geldende wettelijke regelingen; het toezicht richt zich mede op de integriteit van de instellingen werkzaam in deze sectoren en sub-sectoren;*
- e. *het bevorderen en vergemakkelijken van het betalingsverkeer van Suriname met het buitenland;*
- f. *het bevorderen van een evenwichtige sociaal-economische ontwikkeling van Suriname."*

¹ De tussenstop in Nederland moet worden gemaakt omdat er geen directe vluchten vanuit Suriname naar Hong Kong zijn en Nederland de enige Europese bestemming is waarop vanuit Suriname kan worden gevlogen.

Het Nederlandse openbaar ministerie heeft in april 2018 een geldzending als voornoemd van eurobiljetten met een waarde van EUR 19.500.000 in beslag genomen.

Vragen

1. Kunt u aangeven wat het beginsel van staatsimmunititeit en meer specifiek immuniteit van executie, inhoudt?
2. Kunt u toelichten of immuniteit van executie zich ook uitstrekt over conservatoir beslag door een vreemde staat (of haar uitvoerende organen zoals het openbaar ministerie)? Kunt u eveneens ingaan op de vraag hoe het leerstuk van immuniteit van executie strafvorderlijk uitwerkt?
3. Kunt u aangeven of een geldzending als hiervoor omschreven onder het beginsel van staatsimmunititeit valt?
4. Kunt u daarbij aandacht besteden aan het element dat de eurobiljetten ten tijde van het vervoer, en daarmee ten tijde van de inbeslagneming, onder het houderschap van de CBvS vielen, indachtig de achtergrond van de geldzendingen en de (wettelijke) taakstelling van de CBvS?

1. Staatsimmunititeit naar Nederlands en internationaal recht

Vreemde staten genieten krachtens Nederlands recht en internationaal gewoonterecht in beginsel immuniteit van jurisdictie en executie. Naar Nederlands recht zijn van belang artikel 13a van de Wet Algemene Bepalingen, artikel 8d Sr en artikel 436 Rv. Artikel 13a stipuleert dat '[d]e regtsmagt van den regter en de uitvoerbaarheid van regterlijke vonnissen en van authentieke akten worden beperkt door de uitzonderingen in het volkenrecht erkend'. Overeenkomstig artikel 8d Sr wordt de toepasselijkheid van het Nederlandse strafrecht beperkt 'door de uitzonderingen in het volkenrecht erkend'. Artikel 436 Rv bepaalt als volgt: 'Beslag mag niet worden gelegd op goederen, bestemd voor de openbare dienst.'² Op basis van deze bepalingen dient de Nederlandse rechter procedures, met inbegrip van executieprocedures, tegen vreemde staten te toetsen aan het internationaal publiekrecht, met name de regels met betrekking tot de immuniteit van staten.

Strikt genomen zijn de genoemde bepalingen niet noodzakelijk voor deze toetsing, aangezien Nederland de relatie tussen het internationaal recht en het Nederlands recht monistisch benadert. Dit betekent dat de volkenrechtelijke bepalingen kunnen doorwerken in het Nederlandse recht zonder transformatie in de Nederlandse rechtsorde. Zo heeft de Hoge Raad met betrekking tot artikel 8d Sr beslist dat deze bepaling 'weliswaar [inhoudt] dat de toepasselijkheid van de Nederlandse rechtsmachtbepalingen wordt beperkt door de uitzonderingen in het volkenrecht erkend, doch bevat - naar mede volgt uit de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling (H.J. Smidt, Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht, deel I, 1891, blz. 147) - niet meer dan een wettelijke erkenning van aan het

² Het is onzeker of artikel 436 Rv ook van toepassing is op vreemde staten. Gieske stelt als volgt: 'De executie hier te lande van goederen van vreemde staten stuit — eerder dan op dit artikel — af op volkenrechtelijke regels die de uitvoerbaarheid van executoriale titels beperken (art. 13a Wet AB).' Zie Tekst en Commentaar Rv, commentaar op art. 436 Rv - Goederen bestemd voor openbare dienst - Gieske, actueel t/m 01-01-2018.

volkenrecht ontleende immuniteit.³ Het bijzondere aan de drie genoemde bepalingen is echter dat zij de rechter staat stellen ook te toetsen aan immuniteiten van *internationaal-gewoonterechtelijke* aard.⁴ Dit is niet mogelijk op basis van artikel 94 Gw, op basis waarvan '[b]innen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften ... geen toepassing [vinden], indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties'. De regels met betrekking tot de staatsimmunititeit (van rechtsmacht en executie) zijn van internationaal-gewoonterechtelijk aard. In strafrechtelijke procedures is het OM, overeenkomstig artikel 8a Sr, niet-ontvankelijk indien immuniteit aan een vreemde staat en zijn goederen toekomt.⁵

Overeenkomstig het internationaal gewoonterecht genieten staten in beginsel immuniteit voor de rechtbanken van andere staten.⁶ Er wordt een onderscheid gemaakt tussen immuniteit van rechtsmacht en immuniteit van executie. De casus betreft inbeslagneming en heeft dus betrekking op immuniteit van executie. Ook conservatoir beslag valt onder de immuniteit van executie.⁷

Het recht van de staatsimmunititeit is gecodificeerd in het VN-Verdrag over de Immunititeiten van Staten en hun Eigendommen (2004).⁸ Dit verdrag is bij gebrek aan voldoende ratificaties nog niet in werking getreden. Het is niet zeker of het hele verdrag het internationaal gewoonterecht reflecteert.⁹ De ontwerpers van het verdrag waren wel van oordeel dat 'the jurisdictional immunities of States and their property are generally accepted as a principle of customary international law' (eerste preambulaire paragraaf).

Wat immuniteit van executie meer specifiek betreft, heeft het Internationaal Gerechtshof (2012) vastgesteld dat de essentie van het regime inzake staatsimmunititeit van executie, met name het onderscheid tussen staatseigendommen met een commerciële en deze met een niet-commerciële (en daarmee publieke) bestemming (zoals neergelegd in artikel 19 van het VN-verdrag), gewoonterecht is, en waarbij immuniteit slechts voor de tweede categorie goederen geldt.¹⁰ Dezelfde benadering vindt men terug in de rechtspraak van de Hoge Raad (2016), die als volgt overwoog: 'Naar de thans in Nederland als ongeschreven internationaal publiekrecht geldende regels genieten vreemde staten immuniteit van executie, maar is deze niet absoluut. Staatseigendommen met een publieke bestemming zijn echter in elk geval niet vatbaar voor

³ HR 8 juli 2008, *LJN* BC7418, r.o. 6.6, *NJ* 2011/91

⁴ Tekst en Commentaar Strafrecht, commentaar op art. 8d Sr - Van Elst, actueel t/m 09-03-2019.

⁵ HR 2 februari 1931, *W* 12408, zoals geciteerd in Tekst en Commentaar Strafrecht, commentaar op art. 8d Sr - Van Elst, actueel t/m 09-03-2019.

⁶ X. Yang, *State Immunity in International Law* (Oxford University Press 2012), p. 34 ('States enjoy immunity before foreign national courts as a principle of customary international law.').

⁷ Zie het onderscheid gemaakt tussen *pre-judgment measures of constraint* en *post-judgment measures of constraint* in respectievelijk artikel 18 en artikel 19 van het VN-Verdrag over de Immunititeiten van Staten en hun Eigendommen (2004). In het arrest *Morning Star* heeft de Hoge Raad evenwel als volgt geoordeeld: 'Art. 18 VN-Verdrag kan echter, voor zover daarin de in art. 19 VN-Verdrag onderdeel c vermelde uitzondering ontbreekt, niet als vastlegging van internationaal gewoonterecht worden aangemerkt, nu in veel staten het treffen van conservatoire maatregelen tegen een vreemde staat in de in art. 19 onderdeel c bedoelde situatie toelaatbaar wordt geacht.' HR 30 september 2016, *ECLI:NL:HR:2016:2236*, *RvdW* 2016, 1031, r.o. 3.4.7. Dit betekent dat hetzelfde juridische regime geldt voor conservatoire en executoriale maatregelen.

⁸ UN Convention on Jurisdictional Immunities of States and their Property (aangenomen door de Algemene Vergadering van de VN, 2 december 2004).

⁹ Zie voor een gedetailleerde commentaar, met inbegrip van de gewoonterechtelijke status van de respectieve regels: R. O'Keefe, C.J. Tams & A. Tzanakopoulos (red.), *The United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property: A Commentary*, Oxford: Oxford University Press 2013. Voor een kortere bespreking: D.P. Stewart, 'The Immunity of State Officials Under the UN Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property', *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 2011, afl. 1, p. 1047-1071.

¹⁰ IGH, *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v Italy)*, para. 118 (2012).

gedwongen executie'.¹¹ De Hoge Raad is van oordeel dat 'de uitvoerbaarheid in Nederland van zowel *conservatoire als executoriale maatregelen* ingevolge art. 13a Wet AB door het internationaal publiekrecht [wordt] beperkt in die zin dat dergelijke maatregelen zijn uitgesloten tenzij en voor zover sprake is van een geval als bedoeld in art. 19 onderdelen a-c VN-Verdrag'.¹²

2. Staatsimmunititeit en strafprocedures

De meeste staatspraktijk aangaande immunititeit van executie betreft civiele procedures. Het genoemde VN-verdrag betreft dan ook in de eerste plaats dergelijke procedures. Echter sluit het verdrag strafrechtelijke procedures niet expliciet uit.¹³ De definitie van het begrip 'rechtbank' in artikel 2(1)(a) van het Verdrag is immers zo generiek ('any organ of a State however named, entitled to exercise judicial functions') dat zowel burgerlijke als strafrechtbanken onder dit begrip kunnen vallen. Volgens Fox en Webb – die grote deskundigheid hebben op het vlak van staatsimmunititeit – was er 'clearly sufficient opposition by some States to a firm exclusion of criminal proceedings to prevent clarification of the matter'.¹⁴ Er wordt niettemin toch uitgegaan van een 'general understanding' dat het Verdrag in beginsel geen betrekking heeft op strafzaken.¹⁵

Dit betekent echter geenszins dat vreemde staten geen recht zouden hebben op immunititeit van executie in strafzaken. Integendeel: een strafprocedure heeft een grotere impact op de soevereiniteit van vreemde staten omdat het strafrecht morele schuld toewijst aan een aansprakelijke persoon.¹⁶ Er wordt daarom van uitgegaan dat staten in beginsel niet strafrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gehouden krachtens het nationale recht van een andere staat. Een en ander impliceert dat vreemde staten verondersteld worden *absolute immunititeit* in strafzaken te genieten.¹⁷ De beperkte immunititeit van executie in civiele zaken – waarbij, zoals hoger gesteld, immunititeit *niet* geldt ten aanzien van staatseigendommen bestemd voor commercieel gebruik – zou dan niet van toepassing zijn op executieprocedures in strafzaken. Toch is dat geenszins zeker. Volgens Fox en Webb is het weliswaar onwaarschijnlijk dat vreemde staten zullen worden vervolgd voor activiteiten die een misdrijf naar nationaal recht vormen, maar als dat toch gebeurt, kan men zich voorstellen dat ontwikkelingen wat betreft immunititeit in civiele zaken 'might indirectly point the way, should occasion so require, to the fashioning of an exception to immunity from criminal proceedings'.¹⁸ Een ander betekent dat de uitzonderingen die voor civiele procedures relevant zijn, evengoed relevant kunnen zijn voor strafprocedures.

Twee posities zijn dus mogelijk: (1) Vreemde staten genieten absolute immunititeit van executie in strafzaken; (2) Vreemde staten genieten een immunititeit van executie in strafzaken die

¹¹ HR 30 september 2016, ECLI:NL:HR:2016:2236, RvdW 2016, 1031, r.o. 3.4.3 en 3.4.8, met verwijzing naar HR 11 juli 2008, ECLI:NL:HR:2008:BD1387, NJ 2010/525 (Azeta/JCR en Staat), en HR 28 juni 2013, ECLI:NL:HR:2013:45, NJ 2014/453 (Ahmad/Staat).

¹² HR 30 september 2016, ECLI:NL:HR:2016:2236, RvdW 2016, 1031 (eigen cursivering).

¹³ H. Fox en P. Webb, *The Law of State Immunity*, 3rd ed. (OUP 2013), p. 91.

¹⁴ *Ibid.*, p. 310.

¹⁵ Zie Ad Hoc Working Party of the UNGA Sixth Committee, Annex of Understandings UN Documents ('the Ad Hoc Committee noted the general understanding that the draft articles do not cover criminal proceedings'). Zie ook Section 16(4) van de UK State Immunity Act, die strafzaken uitsluit van het toepassingsgebied van de wet.

¹⁶ Fox en Webb, p. 91.

¹⁷ Fox en Webb, p. 310. Er is weinig tot geen rechtspraak ter zake. Wel is er een uitspraak van een Franse rechtbank die een autoriteit van een vreemde staat immunititeit toekende in een strafzaak. Hof van Beroep Parijs, *Erika - Judicial Agent of the Treasury v Malta Maritime Authority GP* (2005) 1160 (met betrekking tot de Maritieme Autoriteit van Malta, die elementen van overheidsgezag uitoefende, en dus immunititeit van strafrechtsmacht genoot; zoals geciteerd in Fox en Webb).

¹⁸ Fox en Webb, p. 95.

vergelijkbaar is met die in civiele zaken. In het eerste geval geniet de CBvS als instrumentaliteit van de staat Suriname sowieso immuniteit. In het tweede geval is een grondigere analyse noodzakelijk.

In wat hierna volgt, ontwikkel ik de tweede positie. Ik bespreek daarbij de immuniteit die centrale banken genieten in civiele procedures, en ga ervan uit dat die *mutatis mutandis* ook op strafprocedures van toepassing is. Ik concludeer dat ook op basis van de tweede positie de CBvS immuniteit toekomt, omdat goederen van centrale banken van vreemde staten niet voor beslag vatbaar zijn, tenminste voor zover ze bestemd zijn voor de uitoefening van overheidsfuncties (wat *in casu* het geval is). In overeenstemming met de rechtspraak van de Hoge Raad ter zake van staatsimmuniteit van executie is het niet relevant of het daarbij gaat om conservatoir dan wel executoriaal beslag.¹⁹

3. Beginsel van staatsimmuniteit voor centrale banken

Anders dan andere landen²⁰ heeft Nederland geen specifieke wetgeving aangenomen met betrekking tot de immuniteit van executie van staten aangaande de eigendommen van een centrale bank. Overeenkomstig artikel 13a van de Wet Algemene Bepalingen en artikel 8d Sr betekent dit dat de Nederlandse rechter het internationaal gewoonterecht ter zake dient toe te passen.

Wat het internationaal gewoonterecht ter zake van de immuniteit van executie van centrale banken precies voorziet, is niet geheel duidelijk. Opnieuw vallen **twee benaderingen** te onderscheiden: (1) goederen van een centrale bank zijn slechts voor beslag vatbaar indien ze bestemd zijn voor commerciële doeleinden; (2) goederen van een centrale bank zijn nooit voor beslag vatbaar. Wat onderhavig geval betreft, geniet de CBvS op basis van beide benaderingen immuniteit.

Volgens de **eerste benadering** vereist het internationaal gewoonterecht dat immuniteit van executie op zijn minst wordt toegekend aan goederen die de centrale bank gebruikt in de uitvoering van zijn door de staat toegewezen taken.²¹ Deze benadering stelt goederen van de

¹⁹ HR 30 september 2016, ECLI:NL:HR:2016:2236, *RvdW* 2016, 1031. Merk op dat er vrijheid van executie bestaat op basis van artikel 435(1) Rv: 'Een executant kan tegelijkertijd beslag leggen op alle voor beslag vatbare goederen waartoe hij bevoegd is zijn vordering te verhalen.' Op grond van artikel 3:276 BW 'kan een schuldeiser zijn vordering op alle goederen van zijn schuldenaar verhalen'. Zie over complicaties die kunnen rijzen bij de overgang van conservatoir naar executoriaal beslag: M. Meisen, *Ontwikkelingen in het civielrechtelijk conservatoir beslag in Nederland* (Kluwer 2013) pp. 245-246.

²⁰ Zie bijvoorbeeld artikel L. 153-1 Monetary and Financial Code-Legislative Section (Frankrijk); artikel 1412^{quater} Gerechtelijk Wetboek (België).

²¹ I. Wuerth, 'Immunity from Execution of Central Bank Assets', in *Cambridge Handbook on Immunities and International Law* (Tom Ruys & Nicolas Angelet, eds, 2019), SSRN versie, p. 19. Zie bijvoorbeeld Federaal Hof Duitsland, beslissing van 4 juli 2013 (Bundesgerichtshof Beschluss vom 4. Juli 2013), VII ZB 63/12 (Hof beslist dat de centrale bank immuniteit geniet met betrekking tot buitenlandse reserves, omdat het doel van deze reserves het ondersteunen van de nationale munt is, en het vrijwaren van de mogelijkheden van de staat om internationaal op te treden). Zie over de Duitse situatie: B. Krauskopf & M. Rötting, 'Protection of Foreign Monetary Reserves through Enforcement Immunity in Germany' (2015) 30 *Banking & Finance Law Review*, 303. Zie voor Zwitserland: art. 92(1)(11) federale wet van 11 april 1889 over schulduitvoering en faillissement (goederen van een vreemde staat of een centrale bank genieten immuniteit van executie indien zij bestemd zijn voor taken die deel uitmaken van zijn openbaar gezagsverplichtingen); Law on the Jurisdictional Immunity of a Foreign State and the Property of a Foreign State in the Russian Federation, signed on November 3, 2015, beschikbaar op <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102381335&ИНТЕЛЕСАПИЦХ=> (Article 16(5)) ('The following property of a foreign government, if owned by that government and used or intended for use by that government in the exercise of sovereign power, is entitled to immunity from measures to secure a claim and execution of judgment: ... 5) property of a central bank or other supervisory body of a foreign government whose functions include banking supervision.').

centrale bank gelijk met andere goederen van een vreemde staat, overeenkomstig artikel 19(c) van het VN-verdrag.²² Overeenkomstig vaste rechtspraak van de Hoge Raad met betrekking tot staatsimmunititeit van executie (aangaande goederen van een vreemde staat in het algemeen) zou dit betekenen dat eigendommen van de centrale bank die worden gebruikt of zijn bestemd voor publieke doeleinden, niet vatbaar zijn voor conservatoire en executoriale maatregelen.²³ Er bestaat, althans op grond van Nederlandse rechtspraak, een *vermoeden* dat goederen van de vreemde staat een publieke bestemming hebben, en dus niet voor beslag vatbaar zijn. De wederpartij kan dit vermoeden alleen weerleggen als zij overtuigende argumenten aandraagt dat de goederen *geen* publieke bestemming hebben.²⁴ In het onderhavige geval rust de ‘stelplicht’ op het OM.

Specifiek wat goederen van centrale banken betreft, hebben nationale rechtbanken zonder meer immunititeit toegekend aan goederen die bestemd waren voor de vervulling van taken toegewezen aan de centrale bank. Zo besliste het Amerikaanse Gerechtshof voor het Tweede Circuit (onder meer bevoegd voor New York) dat ‘the accumulation of foreign exchange reserves to facilitate the regulation of the peso and the custody of cash reserves of commercial banks pursuant to central bank regulations are paradigmatic central banking functions’.²⁵ Dit Gerechtshof besliste ook dat ‘protecting depositors and promoting financial stability ... functions traditionally performed by the government’ zijn.²⁶ Evenzo is ‘het bevorderen en vergemakkelijken van het betalingsverkeer van Suriname met het buitenland’ ingevolge artikel 9(e) van de Surinaamse Bankwet 1956 een essentiële functie van de CBvS, die de kwetsieuzen geldzendingen dan ook verzorgt op basis van haar wettelijke taken als centrale bank. Naast artikel 9(e), zal de CBvS ook op grond van onderdelen (b) en (f) van dat artikel het tot haar

²² Article 19(c) van het VN-Verdrag bepaalt dat de vreemde staat geen immunititeit van executie geniet indien ‘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 and is in the territory of the State of the forum, provided that postjudgment measures of constraint may only be taken against property that has a connection with the entity against which the proceeding was directed.’

²³ HR 28 juni 2013, ECLI:NL:HR:2013:45, NJ 2014/453 (*Congolees consulaat*); HR 30 september 2016, ECLI:NL:HR:2016:2236, NJ 2017/190 (*Morning Star/Gabon*).

²⁴ In de zaak *Morning Star t. Gabon* (2016), HR 30 september 2016, ECLI:NL:HR:2016:2236, een zaak die betrekking had op een conservatoir derdenbeslag, verwoordde de HR een en ander als volgt: ‘3.5.2. Het is in overeenstemming met de - op het respecteren van de soevereiniteit van vreemde staten gerichte - strekking van de immunititeit van executie om tot uitgangspunt te nemen dat eigendommen van vreemde staten niet vatbaar zijn voor beslag en executie tenzij en voor zover is vastgesteld dat deze een bestemming hebben die daarmee niet onverenigbaar is. Dit strookt met art. 19 onderdeel c VN-Verdrag dat, zoals hiervoor in 3.4.6 is overwogen, op dit punt valt aan te merken als een regel van internationaal gewoonterecht. Het past voorts bij de vermelde strekking van de immunititeit van executie dat vreemde staten niet gehouden zijn om gegevens aan te dragen waaruit volgt dat hun eigendommen een bestemming hebben die zich tegen beslag en executie verzet.’ 3.5.3. ‘Met het hiervoor in 3.5.2 overwogene strookt dat de stelplicht en bewijslast met betrekking tot de vatbaarheid voor beslag en executie rusten op de schuldeiser die beslag legt of wil leggen op goederen van de vreemde staat en dat, ook indien de vreemde staat in rechte verstek laat gaan, steeds vastgesteld moet worden dat de desbetreffende goederen vatbaar zijn voor beslag. De schuldeiser zal derhalve steeds gegevens moeten aandragen aan de hand waarvan kan worden vastgesteld dat de goederen door de vreemde staat worden gebruikt of zijn bestemd voor, kort gezegd, andere dan publieke doeleinden.’

²⁵ *NML Capital, Ltd. v. Banco Central de la República Argentina*, 652 F.3d 172, 195 (2nd Cir. 2011). Zie voor een ander voorbeeld: *TF v. Schweizerische Nationalbank AG*, Interlocutory appeal judgment, 8Ob68/16g, ILDC 2587 (AT 2016), 17th August 2016, Austria; Supreme Court of Justice [OGH], para. 3.2, zoals vertaald door ILDC (‘Communications of a central bank that were not directly related to the implementation of monetary and exchange rate policy, but were aimed at informing the public about the future trajectory of monetary and exchange rate policy in the interest of greater transparency, were *acta jure imperii*’).

²⁶ *Filler v. Hanvit Bank*, 378 F.3d 213, 217 (2d Cir.2004) (in de context van een centrale bank als een instrumentaliteit van een vreemde staat krachtens de *US Foreign Sovereign Immunities Act*).

taak rekenen de geldzendingen te verrichten. Op basis van de eerste benadering geniet de CBvS derhalve immuniteit van executie.

Volgens de **tweede benadering**, die een algemene tendens in de staatspraktijk lijkt te zijn, is de bescherming die aan goederen van een centrale bank wordt geboden, *ruimer* dan de bescherming geboden aan ‘reguliere’ eigendommen van de staat.²⁷ Op basis van deze benadering is de immuniteit van executie wat betreft goederen van een centrale bank zo goed als absoluut. Dit blijkt bijvoorbeeld uit artikel 21(1)(c) van het VN-verdrag, dat bepaalt dat ‘property of the central bank or other monetary authority of the State ... shall not be considered as property specifically in use or intended for use by the State for other than government non-commercial purposes’. Het verdrag gaat ervan uit dat eigendom van de centrale bank geen commerciële bestemming heeft, en dus (absolute) immuniteit van executie geniet. Dit betekent dat zelfs indien bepaalde activiteiten van een centrale bank *op het eerste gezicht* een commerciële bestemming hebben, de eigendommen van de centrale bank toch immuniteit van executie genieten. In die zin vormt artikel 21 een uitzondering op het regime van artikel 19(c).²⁸ Slechts in geval van afstand door de vreemde staat van zijn immuniteit, kunnen dwangmaatregelen worden genomen.²⁹ Deze absolute benadering erkent dat centrale banken doorgaans hun soevereine reguleringsfuncties uitoefenen via interventies op de open (vrije) markt,³⁰ en dat goederen die zij daartoe aanwenden niet zonder meer als commercieel kunnen worden beschouwd. De tweede benadering wordt gevolgd door Engelse rechtbanken alsook door het Hof Amsterdam.

Het Engelse *High Court*, in *AIG v Republic of Kazakhstan* (2005) overwoog als volgt met betrekking tot de immuniteit van executie van goederen van de centrale bank van Kazachstan:

the property of a State's central bank (or other monetary authority) must enjoy complete immunity from the enforcement process in the UK courts

If the central bank (etc) has an interest in the property concerned ... the relevant property is immune from enforcement in respect of a judgment against that State, whether the property concerned is in use or intended for use for commercial purposes or not.³¹

²⁷ Wuerth, p. 21.

²⁸ Zie over de absolute benadering ook D. Gaukrodger, ‘Foreign State Immunity and Foreign Government Controlled Investors’, *OECD Working Papers on International Investment*, 2010/02, OECD Publishing, p. 24.

²⁹ Artikelen 18-20 VN-Verdrag. Het is betwist of algemene *waivers of immunity*, zoals bijvoorbeeld opgenomen in verdragen inzake investeringsgeschillenbeslechting, volstaan voor afstand van immuniteit van executie, zoals bijvoorbeeld artikel 27.9 van het ICSID-verdrag (‘Waiver of Immunity. Each of the Parties expressly and irrevocably waives any claim to immunity (including, but not limited to, sovereign immunity, immunity from service of process, immunity of property from award) from suit, execution, set-off, attachment or other legal process under any applicable law or in respect of any arbitral award rendered.’). Zie voor een uitspraak waarin een Nederlandse rechtbank oordeelde dat dit niet het geval was en dat een specifieke *waiver* noodzakelijk was voor beslag op centrale banktegoeden: Rb. Amsterdam, *Nationale Bank van Kazakhstan en Republiek van Kazakhstan t. Caratube*, vonnis van 22 maart 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:2548, r.o. 4.10 (‘Uit artikel 53 lid 1 van het ICSID-Verdrag (waarin kort gezegd is opgenomen dat een arbitraal vonnis bindend is voor partijen en dat iedere partij zich aan het vonnis dient te houden) kan niet, zoals Caratube heeft betoogd, een afstand van immuniteit worden afgeleid. Toetreding tot een verdrag kan in beginsel geen afstand van immuniteit met zich meebrengen.’).

³⁰ Zie over dit laatste X., Note, ‘Too Sovereign to be Sued: Immunity of Central Banks in Times of Financial Crisis’, 124 *Harvard Law Review* 550 (2010) pp. 568-571. Merk overigens op dat waar de *aard* van de handeling in beginsel determinerend is voor immuniteit van *jurisdictie*, de *bestemming* van een goed (waarop beslag dreigt te worden gelegd) determinerend is voor de immuniteit van *executie*. Vergelijk artikel 2(2) VN-Verdrag (‘In determining whether a contract or transaction is a “commercial transaction” ... reference should be made primarily to the nature of the contract or transaction’) met artikel 19(c) van hetzelfde verdrag.

³¹ England and Wales High Court, *AIG Capital Partners Inc. and Another v. Republic of Kazakhstan*, Case No. [2005] EWHC 2239 (Comm), 20 October 2005, para. 57(2) en (3). De rechtbank interpreteerde daarbij Sectie

Eenzelfde benadering treffen we aan bij het **Hof Amsterdam**, dat in het arrest-*Indover* (2017) als volgt overwoog met betrekking tot goederen van de centrale bank van Indonesië (Bank Indonesia - BI):

Ingevolge artikel 21 lid 1, aanhef en onder c, VN-Verdrag worden eigendommen van de centrale bank niet beschouwd als eigendommen die in het bijzonder worden gebruikt of beoogd zijn voor gebruik door de staat voor andere dan niet-commerciële overheidsdoeleinden. Hoewel het VN-Verdrag nog niet in werking is getreden behelst artikel 21 lid 1, aanhef en onder c, VN-Verdrag een codificatie van het internationale gewoonterecht (vgl. HR 28 juni 2013, ECLI:NL:HR:2013:45, NJ 2014/453 en HR 30 september 2016, ECLI:NL:HR:2016:2236, NJ 2017/190).³²

Het Hof verwierp daarbij de stelling van de curatoren dat BI ‘wat haar vordering op *Indover* betreft, niet worden beschouwd als centrale bank, omdat zij in zoverre optreedt in hoedanigheid van commerciële marktpartij’, en dat de curatoren daarom beslag konden leggen op de vordering van BI. De Hof stelde als volgt:

Vooreerst valt uit de categorische uitzondering in artikel 21 lid 1, aanhef en onder c, VN-Verdrag niet af te leiden dat een dergelijk onderscheid kan worden gemaakt. In de tweede plaats zou het door de curatoren bepleite onderscheid artikel 21 lid 1, aanhef en onder c zinledig maken omdat dit langs een omweg alsnog bewerkstelligt dat andere dan niet-commerciële goederen van een centrale bank kunnen worden beslagen.³³

Het Hof verklaarde dan ook voor recht ‘dat de vordering van BI in het faillissement van *Indover* als eigendom van een centrale bank immuniteit geniet en als zodanig niet vatbaar is voor conservatoir beslag’, en ‘dat het door curatoren gelegde conservatoire beslag op de vordering van BI op het faillissement van *Indover* nietig is’.³⁴ De rechtbank van Amsterdam heeft in een vonnis uit 2018 de categorische immuniteit van executie van goederen van buitenlandse centrale banken bevestigd.³⁵

Wanneer de tweede ‘absolute’ benadering - waarvoor een duidelijk Nederlands precedent voorhanden is - wordt toegepast, genieten de goederen van de CBvS uiteraard immuniteit van executie.

4. Goederen die de centrale bank voor derden houdt of beheert

In het onderhavige geval kan worden aangenomen dat de CBvS goederen (de eurobiljetten) voor derden – handelsbanken – houdt en beheert tot aankomst bij de Bank of China, waarna de rekening van de centrale bank van Suriname wordt gecrediteerd. Vervolgens worden de nostro-rekeningen van de Surinaamse banken gecrediteerd door de CBvS.

Het eigendom is evenwel niet bepalend. Immuniteit van executie geldt ook voor zover de centrale bank houder is ten tijde van het vervoer en door haar houderschap en beheer uitvoering geeft aan de aan hem toegewezen staatsstaken. De centrale bank heeft in Suriname de taak op

14(4) van de Britse *State Immunity Act* (1978), die stelt dat de ‘[p]roperty of a State’s central bank or other monetary authority shall not be regarded ... as in use or intended for use for commercial purposes.’

³² Hof Amsterdam 14 november 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:4683, r.o. 3.7.2

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*, r.o. 3.7.3.

³⁵ Rb. Amsterdam, *Nationale Bank van Kazachstan en Republiek van Kazachstan t. Caratube*, vonnis van 22 maart 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:2548, r.o. 4.9 (‘Daarbij komt dat de [Nationale Bank van Kazachstan - NBK] voorshands terecht heeft aangevoerd dat op grond van artikel 21(1) onder (c) VN-Verdrag uit 2004 (welk verdrag moet worden aangemerkt als een codificatie van het al langer geldende internationale gewoonterecht) de eigendommen van een centrale bank (zoals de NBK) categorisch immuun zijn en dus niet vatbaar voor beslag.’).

zich genomen om aan Surinaamse handelsbanken toebehorende gelden, verzameld in één zending, te exporteren aangezien het niet mogelijk is voor de handelsbanken om dit zelf te doen. Het is niet aan Nederland om deze uitoefening van een aan haar toegewezen staatstaak te betwisten, zelfs al is deze handelwijze niet gebruikelijk in Nederland zelf. Over de precieze wijze waarop de centrale bank de staatstaken uitvoert, gaat immers de vreemde staat, niet Nederland.

Sommige buitenlandse wetgeving bepaalt zelfs uitdrukkelijk dat immuniteit ook geldt voor goederen die de centrale bank voor rekening van derden aanhoudt of beheert. Zo bepaalt artikel 1412*quater* van het Belgisch Gerechtelijk Wetboek als volgt:

1. Onder voorbehoud van de toepassing van dwingende supranationale bepalingen, zijn de tegoeden van gelijk welke aard, waaronder wisselreserves, die buitenlandse centrale banken of internationale monetaire autoriteiten in België aanhouden of beheren voor eigen rekening *of voor rekening van derden* niet vatbaar voor beslag. (eigen cursivering)

Andere staten wiens wetgeving niet uitdrukkelijk immuniteit toekent aan dergelijke goederen, hebben in de rechtspraktijk evenwel toch deze immuniteit bevestigd. Twee Britse uitspraken kunnen worden aangehaald.

In 2005 bevestigde de *High Court* van Engeland en Wales de immuniteit van executie van financiële tegoeden die eigendom waren van het National Fund of Kazakhstan (een vermogensfonds), maar die werden *beheerd* door de National Bank of Kazakhstan (NBK), d.i. de centrale bank van Kazachstan, en aangehouden bij de Londense bank AAMGS op basis van een ‘global custody agreement’.³⁶ Het beheer van de goederen van het National Fund was op grond van een ‘trust management agreement’ toevertrouwd aan de centrale bank. Die laatste voerde dit beheer uit ‘for the benefit of the Government by way of investing financial assets of the [National Fund]’,³⁷ overeenkomstig diens wettelijke verantwoordelijkheden.³⁸ Op basis van de afgesproken beheersstructuur bleef, naar Kazachs recht, de eigendomstitel volledig berusten bij het National Fund.³⁹ Volgens de rechtbank geldt de immuniteit van executie niettemin voor

³⁶ England and Wales High Court, *AIG Capital Partners Inc. and Another v. Republic of Kazakhstan*, Case No. [2005] EWHC 2239 (Comm), 20 October 2005. Deze uitspraak werd onlangs ingeroepen in een procedure in kort geding voor de Rechtbank Amsterdam. Rb. Amsterdam, *Nationale Bank van Kazachstan en Republiek van Kazachstan t. Caratube*, uitspraak van 22 maart 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:2548. Echter verwees de rechtbank slechts naar het deel van de uitspraak dat stelt dat de NBK een van de Republiek Kazachstan onafhankelijke juridische entiteit is, die geen partij was in de investeringsarbitrage tussen een schuldeiser en de Republiek Kazachstan, en op wier goederen de schulden van die laatste dan ook niet verhaald kunnen worden (r.o. 4.5-4.7).

³⁷ Clause 1.1. Trust Management Agreement, zoals geciteerd in *Ibid.*, r.o. 16.

³⁸ *Ibid.*, r.o. 10 (‘The NBK carries out its activities under the Law on Banks and Banking Activity of 31 August 1995 and the law on the National Bank of the Republic of Kazakhstan dated 30 March 1995. Article 1 of the latter law provides that the NBK shall be the central bank of the RoK. Article 6 states that NBK will be a distinct legal entity, with a single structure that has branch offices, representative offices and organisations. Article 7 of the same law sets out the responsibilities of the NBK. These include: the development and pursuit of the credit and monetary policy of the RoK; ensuring that payment systems function properly; currency regulation and control; and assisting towards the stability of the financial system of the RoK.’)

³⁹ *Ibid.*, r.o. 17 (‘According to the opinion of Professor Didenko, the Claimants' expert on Kazakhstan law, under a trust management structure established under Kazakhstan law, the trust manager does not become the owner of the property that is subject to the trust management. He states that Kazakhstan law does not differentiate between legal and beneficial ownership as does English law. "Therefore, the property held by the trust manager remains under the full ownership of the trust founder", and "the trust manager does not acquire any title to the property under his management". However, Professor Didenko also quotes Article 888.1 of the Civil Code, Specific Part which provides that "the trust manager has a right to take any actions with respect to the property in trust that could have been taken by the owner with the purpose of its proper management". He also states that the powers of dealing with the property under trust are primarily to be exercised by the trust manager, rather than the "beneficiary" or trust founder or "owner" of the funds under trust, but "the trust manager does not acquire any title to the property under his management".’ (voetnoten weggelaten)

‘any asset in which the central bank has some kind of "property" interest ... which asset is allocated to or held in the name of a central bank, irrespective of the capacity in which the central bank holds it, or the purpose for which the property is held’.⁴⁰ Zelfs al had de centrale bank slechts een ‘beneficial interest’ (‘economische eigendom’) in de goederen, zoals in deze zaak, was dit volgens de rechtbank voldoende om van ‘eigendom’ te kunnen spreken, waarvoor staatsimmunititeit van executie geldt.⁴¹

Een andere Britse zaak (2007) had betrekking op goud dat door een Mongoolse mijnonderneming in *bewaring* was gegeven aan de Centrale Bank van Mongolië, maar waarbij de eigendomstitel bij de onderneming bleef berusten. Naar Mongools recht heeft immers alleen de Centrale Bank het recht om goudvoorraden aan te houden. De Centrale Bank bracht dit goud vervolgens over naar het buitenland met het oog op verkoop om de financiële reserves van Mongolië te handhaven. De vraag rees of beslag kon worden gelegd op tegoeden op een buitenlandse bankrekening van de Centrale Bank, bij de Bank of Nova Scotia (BNS, London), tegoeden die gerelateerd waren aan voornoemde transacties. De *Court of Appeal* van Engeland en Wales oordeelde dat de Centrale Bank inderdaad immunititeit van executie genoot ten aanzien van deze goederen.⁴² De rechtbank stelde dat de Centrale Bank een overeenkomst met BNS was aangegaan in de uitoefening van zijn soevereine autoriteit en dat de transacties tot doel hadden de financiële reserves van Mongolië te verhogen.⁴³ Volgens de rechtbank was dit een uitoefening van soevereine autoriteit in de zin van de *State Immunity Act* (1978), waarvoor immunititeit geldt.⁴⁴

Voornoemde wetgeving en jurisprudentie wijzen erop dat staatsimmunititeit van executie ook geldt ten aanzien van goederen van derde partijen die door een centrale bank worden beheerd, wanneer de centrale bank hiermee uitvoering geeft aan zijn mandaat om het nationale monetaire systeem te reguleren. De goederen (de eurobiljetten) die de CBvS voor derden – handelsbanken – houdt en beheert tot aankomst bij de Bank of China genieten dan ook immunititeit van executie.

5. Rechtspolitieke overwegingen om een ruime immunititeit van executie toe te kennen aan goederen van centrale banken

Naast zuiver juridische overwegingen zijn er ook een aantal rechtspolitieke overwegingen om in Nederland een ruime immunititeit van executie toe te kennen aan goederen van, of beheerd door buitenlandse centrale banken.

Ten eerste is de aantrekkelijkheid van Nederland als financieel centrum gebaat bij een ruimhartige toekenning van immunititeit van executie aan goederen van centrale banken. Na

⁴⁰ *Ibid.*, para. 61.

⁴¹ *Ibid.*, para. 60 (‘Thus in the present case it is clear that the NBK has "property" of some form in the London Assets; viz. a contractual right to the payment of debts in the case of the cash accounts held by AAMGS, and a beneficial interest in the securities held by AAMGS. At the same time the State could also have an interest in the same property; it may be some kind of beneficial interest, as it is agreed to be in this case. But in all cases, whatever the nature of the "property" right of the central bank, the assets concerned are immune from the enforcement process.’).

⁴² England and Wales Court of Appeal, *Koo Golden East Mongolia v Bank of Nova Scotia and others* [2007] All Eri (D) 306 (Dec) CA (Civ Div), 19 December 2007.

⁴³ De rechtbank leunde daarbij op het volgende communiqué van de Centrale Bank: ‘Mongolbank, implementing the Law on Central Bank (Mongolbank) and the Law on Precious Metal and Stones Fund and with the purpose of increasing the country's currency reserves purchases from gold producing business entities and individuals unrefined gold at the market price, published as of a certain date.’

⁴⁴ Voor een analyse van de zaak: J. Lawrence, ‘Koo Golden East Mongolia v Bank of Nova Scotia’, Legal analysis, [2008] *J.I.B.L.R.* 271-274.

Brexit is de kans reëel dat Nederland het nieuwe Europese financiële centrum wordt.⁴⁵ Centrale banken zullen niet geneigd zijn activa aan te houden in Nederland indien zij geen zekerheid hebben dat deze activa immuniteit van executie genieten. Een restrictieve opvatting over de immuniteit van executie ten aanzien van goederen van centrale banken kan dan ook de ambities van Nederland fnuiken om het Europese financiële centrum te worden.

Ten tweede kan een ruimhartige toekenning van immuniteit van executie aan goederen van buitenlandse centrale banken in Nederland ertoe leiden dat vreemde staten even ruimhartig immuniteit toekennen aan goederen van De Nederlandsche Bank (DNB). Steeds meer staten stellen een ruimhartige toekenning van immuniteit aan goederen van de centrale bank van vreemde staten immers afhankelijk van een even ruimhartige toekenning van immuniteit *door* die vreemde staten. De toepassing van dit reciprociteitsvereiste kan negatieve gevolgen voor de Nederlandse economie hebben indien Nederlandse rechtbanken de immuniteit van executie van goederen van buitenlandse centrale banken te restrictief opvatten.

Ten derde kan de verwerping van immuniteit met betrekking tot een door een buitenlandse centrale bank gefaciliteerde transactie als een inmenging in de interne aangelegenheden van de vreemde staat worden beschouwd. Zoals eerder gesteld staat de toekenning en afbakening van de taken van de centrale bank aan de vreemde staat, niet aan Nederland. Indien de Nederlandse rechter de immuniteit van de Centrale Bank van Suriname zou verwerpen, gaat hij op de stoel van de Surinaamse overheid zitten. Die laatste kan in de uitoefening van haar soevereiniteit, op legitieme wijze beslissen om de centrale bank bepaalde financiële diensten te laten verstrekken aan handelsbanken.

Ten vierde heeft het lichtzinnig verwerpen van de immuniteit van executie bijzonder kwalijke gevolgen voor de economie van ontwikkelingslanden.⁴⁶ Anders dan in geïndustrialiseerde landen zoals Nederland is het voor deze landen niet vanzelfsprekend om aan buitenlandse deviezen te komen.⁴⁷ Onderhavige zaak laat zien dat de centrale banken van deze landen hierbij een belangrijke rol spelen. Beslag op goederen die door deze banken worden aangehouden of beheerd, kan het financieel-economische systeem van deze landen ontwrichten. Dit is geenszins een abstracte vrees. Het dollartekort en het overschot aan contante euro's in Suriname als gevolg van de inbeslagname van de zending van de Centrale Bank van Suriname op Schiphol heeft op dit moment een nadelige invloed op de wisselkoers van de Surinaamse munt, met de ontwrichting van de lokale economie tot gevolg.⁴⁸ Die wisselkoers kan slechts gestabiliseerd worden indien de Centrale Bank van Suriname opnieuw euro's kan exporteren zonder vrees voor inbeslagname. Zonder twijfel is het waarborgen van monetaire stabiliteit een kerntaak van een centrale bank. Zoals eerder vermeld dienen goederen die hiervoor bestemd zijn – de geldzendingen naar het buitenland - immuniteit van executie te genieten.

Ten vijfde kan het toestaan van beslag op goederen van een centrale bank ongewenste *spillover* effecten hebben op de stabiliteit van het mondiale monetaire systeem. Dit geldt met name in

⁴⁵ Autoriteit Financiële Markten (AFM), *Trendzicht 2019*, 29 oktober 2018, p. 16 ('De AFM houdt rekening met het scenario dat 30% tot 40% van de Europese kapitaalmarkt naar Nederland komt. Hiermee komt het zwaartepunt van de handelsplatformen en handel binnen de EU in Amsterdam te liggen.').

⁴⁶ Zie ook D. Asiedu-Akrofi, 'Central Bank Immunity and the Inadequacy of the Restrictive Immunity Approach', 28 *Can. Y.B. Int'l L.* 263, 305 (1990) ('The restrictive immunity theory is inadequate for the regulation of central bank immunity issues today. It is the product of a society of states that have had a long history of relations and have attained a high level of developments; it cannot accommodate the needs of developing states.').

⁴⁷ Zie ook Note, *Harvard Law Review* 2010, p. 567 (auteur haalt aan dat 'central banks in developing nations most need liquid assets to stabilize their economies during financial crises', en argumenteert op grond daarvan dat met name deze centrale banken nood hebben aan immuniteit van executie).

⁴⁸ Centrale Bank van Suriname, 'Kwestie geldzending naar volgende fase', communiqué, 25 april 2019. Zie ook Starnieuws (Suriname), 'VES wil toeristen inschakelen voor binnenbrengen US\$', 20 april 2019.

het licht van de huidige interdependentie tussen nationale monetaire systemen.⁴⁹ Een Nederlands beslag op goederen van een buitenlandse centrale bank kan dus ook een negatieve impact hebben op de monetaire stabiliteit van de Nederlandse economie. Het toekennen van immuniteit van executie dient daarom niet alleen de belangen van Suriname, maar ook de belangen van de wereldeconomie en van Nederland zelf.

6. Samenvattende beantwoording van de gestelde vragen

In deze opinie heb ik uiteengezet dat aan vreemde staten, met inbegrip van hun centrale banken, immuniteit van executie toekomt. Dit betekent dat Nederland in beginsel geen beslag, met inbegrip van conservatoir beslag, kan leggen op goederen van buitenlandse centrale banken.

De internationale regels voor immuniteit van executie, zoals zij met name zijn neergelegd in het VN-verdrag uit 2004, zijn voornamelijk ontwikkeld voor civiele zaken. Zij voorzien in een aantal uitzonderingen op de principiële immuniteit van de staat. Er kan worden geargumenteed dat zij niet gelden voor strafzaken. In dat geval blijven vreemde staten op basis van het internationaal gewoonterecht absolute immuniteit van executie genieten. Er kan echter ook worden geargumenteed dat de regels voor immuniteit van executie in civiele zaken *richtinggevend* zijn voor strafzaken.

Welke gewoonterechtelijke immuniteitsregels precies gelden voor eigendommen van de centrale bank, is niet geheel duidelijk. Artikel 21 van het VN-verdrag opteert voor een absolute immuniteit. Het Hof Amsterdam is van oordeel dat dit artikel het gewoonterecht weerspiegelt. Indien men van oordeel is dat artikel 21 het gewoonterecht *niet* weerspiegelt, geldt de algemene regel van artikel 19, die stelt dat goederen slechts voor beslag vatbaar indien ze bestemd zijn voor commerciële doeleinden. Zowel de Hoge Raad als het Internationaal Gerechtshof hebben vastgesteld dat deze regel het gewoonterecht weerspiegelt.

In alle genoemde scenario's komt aan de CBvS immuniteit toe. In de eerste twee scenario's geldt absolute immuniteit en is beslag ten enenmale uitgesloten. In het derde geval geldt weliswaar een relatieve immuniteit, maar aangezien de CBvS de geldzendingen verzorgt op basis van haar wettelijke taken als centrale bank om het betalingsverkeer van Suriname met het buitenland te bevorderen en te vergemakkelijken, hebben deze zendingen een soevereine bestemming en genieten zij derhalve immuniteit van executie.

Dat de eurobiljetten formeel eigendom bleven van handelsbanken is niet relevant. Uit de staatspraktijk blijkt immers dat staatsimmuniteit van executie ook geldt ten aanzien van goederen van derde partijen die door een centrale bank worden beheerd, wanneer de centrale bank hiermee uitvoering geeft aan zijn mandaat om het nationale monetaire systeem te reguleren.

Utrecht, 19 juni 2019



Prof. Cedric Ryngaert | Professor of Public International Law | Director Master Programme Public International Law | Head of the Department of International and European Law | School of Law | Faculty of Law, Economics and Governance | Utrecht University | Newtonlaan 201, 3584 BH Utrecht | room 3A.21 | Tel. 0031 30 253 70 56; C.M.J.Ryngaert@uu.nl |

⁴⁹ In sommige gevallen houdt de ene centrale bank zelfs reserves aan bij een andere centrale bank. Zie over de Amerikaanse situatie: *Harvard Law Review* 2010, pp. 567-568.