

Hoe het Verdrag van Singapore aan kracht wint

Mediation in internationale handelsgeschillen zal de komende jaren een grote vlucht nemen. Voorstanders van het Verdrag van Singapore brengen krachtig voor het voetlicht dat dit jonge instrument daarin een cruciale rol gaat spelen. De EU houdt zich nog enigszins afzijdig. De Chinese invloed bij de promotie van het Verdrag van Singapore is onmiskenbaar.

■ DOOR HENNEKE BRINK ILLUSTRATIE SHANNE VAN EERDEN

In augustus 2024 woonde ik de Singapore Convention Week bij. Deze conferentie vindt jaarlijks plaats in het weelderige Shangri-La Hotel in Singapore, om te vieren dat daar in augustus van 2019, het Verdrag van Singapore werd ondertekend.¹ Het hotel bruist die week van mediators, juristen, arbiters en academici uit de hele wereld. Aan grote ronde tafels, onder kroonluchters in een spiegelende en ijskoud gekoelde balzaal wisselen ze, tussen de presentaties en paneldiscussies door, kaartjes en ideeën uit.

Het Verdrag van Singapore is, op initiatief van de Verenigde Staten, geconcipieerd in UNCITRAL, de Commissie voor Internationaal Handelsrecht van de Verenigde Naties. De essentie van het instrument: als internationale zakenpartners² in mediation een conflict beslechten, en vervolgens de in mediation gemaakte afspraken toch aan hun laars lappen, dan kan de andere partij de nakoming van die afspraken eenvoudig afdwingen in een land waar het Verdrag van Singapore van kracht is.

Die partij kan zich daartoe wenden tot 'de aangewezen autoriteit' (doorgaans een rechter) met een verzoek om toestemming voor tenuitvoerlegging ('executie') van de afspraken. Als daarbij de getekende vaststellingsovereenkomst wordt overgelegd en een bewijs dat die tot stand is gekomen in een internationale mediation met een commercieel karakter, wordt die permissie in beginsel verleend.

Het verzoek om executie kan alleen worden afgewezen indien, samengevat: 1) de overeenkomst niet deugdelijk is (er was sprake van handelingsonbekwaamheid, dwaling of een andere omstandigheid waardoor de overeenkomst (nog) niet van kracht, nietig of vernietigbaar is); 2) de overeenkomst vanwege de aard

van de gemaakte afspraken in het betreffende land niet in rechte kan worden geëxecuteerd (omdat de kwestie daar niet ter vrije beschikking van partijen staat, en/of tenuitvoerlegging strijdig zou zijn met de openbare orde); of 3) het optreden van de mediator niet behoorlijk was, én aannemelijk is dat partijen de overeenkomst niet zouden hebben getekend als dat de mediator wél behoorlijk had gehandeld (er was sprake van een ernstige schending van een geldende gedragsnorm).³

Vijf jaar na die eerste ondertekeningsceremonie hebben 57 landen het Verdrag van Singapore gesigneerd – waaronder de Verenigde Staten, India, Australië, China en vrij recent ook het Verenigd Koninkrijk. In veertien van die landen is het verdrag geratificeerd en in werking getreden – meest recentelijk in Japan en Sri Lanka.⁴ De EU was nauw betrokken bij de totstandkoming van het instrument, maar heeft het vervolgens niet getekend. Daarover later meer.

Het belang van uitvoerbaarheid

Het Verdrag van Singapore is van groot belang voor de uitvoerbaarheid van internationale mediation-afspraken. Voor arbitrale vonnissen is dat al goed geregeld. Dankzij het Verdrag van New York,⁵ worden arbitrale vonnissen vrijwel wereldwijd erkend en kunnen die daarom gemakkelijk worden geëxecuteerd.⁶ Voor gerechtelijke vonnissen geldt dat – buiten Europa – maar zelden. Voor een 'gewone' onderhandse, private overeenkomst – wat een in mediation overeengekomen schikking in essentie is – is dat vrijwel nooit de norm. Het vooruitzicht van eenvoudige internationale uitvoerbaarheid is waarschijnlijk de belangrijkste reden waarom voor de beslechting van



Henneke Brink
is redactielid van dit tijdschrift.



internationale zakelijke conflicten in de regel ook wordt gekozen voor arbitrage.

Die internationale uitvoerbaarheid van de uitkomst van een procedure van conflictoplossing – arbitrage, mediation of een gerechtelijke procedure – kan cruciaal zijn. Stel, je bent een Nederlandse autohandelaar en er ontstaat een geschil met je Koreaanse leverancier over een lading onderdelen die is gestrand in de haven van Colombo, Sri Lanka. In het leveringscontract is afgesproken dat geschillen middels arbitrage in Singapore worden beslecht. Het in Singapore gewezen arbitrale vonnis kan, vanwege het Verdrag van New York, in beginsel zonder meer worden erkend door de rechter in Sri

Lanka, en kan daar vervolgens zonder meer worden geëxecuteerd – dus de lading kan zeker worden gesteld. Maar stel nu dat je met je Koreaanse leverancier niet voor arbitrage maar voor mediation had gekozen, en op die manier tot afspraken was gekomen. In dat geval is de kwestie waarschijnlijk gewoon opgelost. Maar stel dat de Koreaanse partner na de mediation tóch in gebreke blijft, dan sta je met lege handen en moet je alsnog bij de rechter je gelijk proberen te halen. Althans: dat zou de situatie zijn geweest voordat het Verdrag van Singapore op 28 augustus 2024 in Sri Lanka in werking trad. Doet zo'n situatie zich nu voor, dan zou je met de vaststellingsovereenkomst, en bewijs dat die was bereikt in een internationale mediation,⁷ het High Court van Sri Lanka

kunnen verzoeken om de overeenkomst te vertalen in een *court order*, om daarmee vervolgens probleemloos de lading in beslag te nemen. Het Verdrag van Singapore (mediation) kopieert aldus de simpele werking van het genoemde Verdrag van New York (arbitrage).

Het Belt and Road Initiative

De toekomstige werking van het Verdrag van Singapore wordt in Azië en omstreken met vertrouwen en enthousiasme tegemoetgezien. Chinese invloed lijkt daarbij te werken als een katalysator in de context van het Belt and Road Initiative (BRI). Deze term is de verzamelnaam voor het geheel van talloze grootse investeringen van Chinese partijen in met name grootse infrastructuurprojecten in 'ontwikkelande' landen. Die landen kunnen voor dat soort projecten vaak maar moeizaam financiering vinden in 'westerse' delen van de wereld. Veruit de meeste landen die het Verdrag ondertekenden (50 van de 57), zijn ook betrokken in het BRI,⁸ en dat geldt ook voor dertien van de veertien landen waar het Verdrag van Singapore in werking is getreden.⁹

Het BRI is het geesteskind van de Chinese president Xi Jinping, geboren vanuit zijn ambitie de historische zijderoutes te doen herleven: de handelsroutes die de Oriënt verbonden met Europa en de rest van de wereld. In het oorspronkelijke idee zou een route over land, de Belt, China verbinden met Centraal- en Zuid-Azië, het Midden-Oosten, Rusland en Europa. Een maritieme Road zou China verbinden met Zuidoost-Azië, het Midden-Oosten, Afrika en Europa via de Zuid Chinese zee, de Indische Oceaan en de Zuidelijke Stille Oceaan. In 2014 zou het Belt and Road Initiative moeten zijn volbracht, samenvallend met de honderdste verjaardag van de Volksrepubliek China.

Inmiddels reikt het BRI veel verder dan de aanvankelijk voorziene zijderoutes. Er zijn naar schatting circa 147 landen in betrokken, doorgaans als 'ontvanger' van Chinese investeringen.¹⁰ Het BRI omvat talloze infrastructuurprojecten (onder meer de aanleg van havens, snelwegen, elektriciteitscentrales), maar ook uiteenlopende 'zachte' samenwerkingsinitiatieven (op het gebied van onder meer gezondheidszorg, financiering en schulden, het milieu en duurzaamheid, academisch onderzoek).¹¹ Daarnaast wil Xi een netwerk van multi- en bilaterale vrijhandelsafspraken tot stand brengen.

Conflictbeslechting in het BRI

BRI-projecten leiden onvermijdelijk tot veel en complexe conflicten: tussen staten, tussen staten en private partijen en tussen partijen onderling. In vrijwel alle BRI-gerelateerde conflicten zal een van de conflictpartijen Chinees zijn.

Ook in de BRI-context blijft arbitrage voorlopig nog de populairste methode van conflictbeslechting. Alle BRI-landen, op Yemen na, zijn inmiddels toegetreden tot het Verdrag van New York.¹² China propageert echter een 'pro-mediation'-benadering voor de conflicten die ontstaan in de context van het BRI. Op consensus gerichte conflictoplossing zou in die retoriek beter passen bij de Chinese culturele traditie. In die traditie wordt het bewaren van harmonie en het voorkomen van gezichtsverlies in het algemeen gezien als een zeer groot goed. Het openlijk zoeken van de confrontatie en nastreven

van eigen gelijk – de essentie van procedures op tegenspraak zoals arbitrage en rechtspleging – behoort te worden vermeden. Dit geldt met name indien een relatie op het spel staat. China investeert inmiddels stevig in de ontwikkeling van een eigen mediationinfrastructuur, zodat het ook zelf kan voorzien in de toenemende vraag naar (internationale zakelijke) mediators, al dan niet in BRI-conflicten. In snel tempo worden Chinese mediators opgeleid en mediation-instituten opgetuigd. Daartoe werken Chinese partijen samen met buitenlandse organisaties zoals het Centre for Effective Dispute Resolution (CEDR) en het Singapore International Mediation Center (SIMC). Met het SIMC is een panel van mediators samengesteld, speciaal voor BRI-gerelateerde conflicten.

Om China een serieuze zelfstandige plek te geven in het internationale landschap van aanbieders van 'conflicthanteringsdiensten', werd in 2020 het International Commercial Dispute Prevention and Settlement Organization (ICDPASO) opgericht. Deze in Peking gevestigde (naar eigen zeggen: internationale, niet-gouvernementele) organisatie biedt een indrukwekkend spectrum van diensten op het gebied van conflictpreventie en -beslechting, en beperkt zich niet tot het BRI.¹³ Daarnaast is er een groeiend aantal (semi-)private organisaties die mediationservices aanbieden voor BRI-geschillen. Een voorbeeld daarvan is het Chinese International Commercial Mediation Center for BRI (BNRMC),¹⁴ met een inmiddels behoorlijk panel van mediators uit de hele wereld.

Maar ook buiten China is de 'markt' van BRI-conflicten opgemerkt. De International Chamber of Commerce (ICC) lanceerde in 2018 een Belt and Road Commission voor de beslechting van BRI-gerelateerde geschillen. Er volgden ICC Guidance Notes on Resolving Belt and Road Disputes using Mediation and Arbitration. Die stellen dat er geen *one size fits all*-methode is voor de beslechting van Belt en Road-conflicten, maar '*in most cases, mediation is a highly effective tool*'.

Verwachtingen van het Verdrag van Singapore

De hoop en verwachting die in ieder geval leeft bij de verdragspartijen, is dat het Verdrag van Singapore aan zakelijke partijen in internationale geschillen het vertrouwen zal geven dat een keuze voor mediation in plaats van arbitrage (of: 'ook zonder' arbitrage) in juridische zin solide en verstandig kan zijn. Het zal nog even duren voor het Verdrag van Singapore een significant geldingsgebied heeft, maar het aantal landen dat het instrument heeft bekrachtigd groeit gestaag. En gegeven de klinkende pro-mediation retoriek in de context van het BRI, in combinatie met het feit dat bijna alle verdragslanden ook deelnemen in dat project, is er een goede kans dat het Verdrag van Singapore relatief snel zijn werking zal kunnen laten zien.

In de daadwerkelijke toepassing van het Verdrag van Singapore zal vervolgens blijken wat het in juridische zin vermag: wat de praktische relevantie zal zijn voor de praktijk, maar ook op wat voor manier bijvoorbeeld invulling wordt gegeven aan de weigeringsgronden, of hoe de vertrouwelijkheid al dan niet in stand blijft. Veel van de landen die het Verdrag van Singapore al tekenden, staan niet bekend om hun sterke rechtsstaat.¹⁵

Tot slot: waar staat de EU?

Zoals gezegd: de EU was nauw betrokken bij de totstandkoming van het Verdrag van Singapore. Het heeft ook een aantal bepalingen geconcipeerd met het oog op toetreding, maar het niet ondertekend.¹⁶ Daarvoor lijken uiteenlopende redenen te bestaan. Om er een paar te noemen: de EU heeft aangegeven eerst goed en breed te willen onderzoeken wat het Verdrag van Singapore kan betekenen en toevoegen. Het is onduidelijk hoe het nu met dat onderzoek staat. Verder is een technisch punt dat nog niet lijkt vast te staan of het Verdrag van Singapore behoort tot de exclusieve competentie van de EU, of dat de lidstaten ook afzonderlijk zouden kunnen toetreden. Het Hof van Justitie kan die kwestie uiteindelijk beslechten. Daarnaast lijken diverse EU-instituten verschillend tegen het Verdrag van Singapore aan te kijken. De Raad van Europa heeft eerder gezegd niets te zien in een 'hard' verdrag, terwijl het Europees Parlement daarvan juist veel voordelen verwacht. De Europese Commissie staat kennelijk ook sceptisch tegenover het instrument, terwijl het EU Bureau voor Intellectuele Eigendom, dat werkt onder toezicht van de Commissie, blijkens een *position pape*, juist een uitgesproken voorstander is. Verder sprak ik tijdens de Singapore Convention Week een EU-functionaris die vertelde dat tegendruk van enkele EU-lidstaten de toetreding tot het Verdrag van Singapore ook bemoeilijkt. Hij noemde een land waar het notariaat een krachtige tegenlobby organiseerde, uit zorg om een verlies van nering als het Verdrag daar in werking treedt.

Zoals ik al eerder schreef in dit tijdschrift: ik denk dat de EU uiteindelijk goed doet aan toetreding.¹⁷ Allereerst biedt het Verdrag van Singapore een mooie aanvulling op de zogenoemde Mediationrichtlijn.¹⁸ Die beoogt in essentie dezelfde doelen van eenvoudige uitvoerbaarheid van de in mediation bereikte schikkingen in grensoverschrijdende geschillen, en de bevordering van de toepassing van mediation.

Voor zover bezwaren tegen ondertekening van het Verdrag van Singapore samenhangen met zorgen om rechtswaarborgen, dient te worden bedacht dat het Verdrag van Singapore enkel van toepassing zal zijn op een zeer beperkte categorie van schikkingsovereenkomsten (namelijk alleen die resulteren van grensoverschrijdende commerciële mediations, die niet al executabel zijn en vallen buiten het regime van de Mediationrichtlijn.¹⁹

Bovendien zal alleen in uitzonderlijke omstandigheden een beroep worden gedaan op het verdragsregime (want de afspraken zijn vrijwillig gemaakt, dus nakoming daarvan zal doorgaans niet problematisch zijn). De EU zou verder, net zoals Japan dat heeft gedaan, kunnen toetreden tot het Verdrag van Singapore met een reserve dat het alleen van toepassing is als de partijen bij de schikkingsovereenkomst dat zijn overeengekomen.²⁰

In Nederland hebben we een vergelijkbare route al geaccepteerd: ook nu kunnen contractspartijen afspreken dat zij, met hulp van een notaris, executorialie kracht aan hun overeenkomst geven. De EU zou met toetreding een belangrijk signaal geven: namelijk dat mediation, met steun van het Verdrag van Singapore, een volwaardige en verstandige manier is om conflicten op te lossen. ■

NOTEN

1. De volledige naam: UNCITRAL Convention on International Settlement Agreements resulting from Mediation.
2. Artikel 1 van het Verdrag. Lid 2 en 3 van dat artikel bepalen dat schikkingen betreffende over personen-, consumenten-, erf- en familierecht of arbeidsrechtelijke geschillen buiten het bereik van het Verdrag vallen. Hetzelfde geldt voor schikkingen die zijn vastgelegd of bevestigd in een arbitraal of gerechtelijk vonnis, of uit anderen hoofde al executabel zijn.
3. Artikel 5 van het Verdrag.
4. Het complete rijtje: Wit-Rusland, Ecuador, Fiji, Georgië, Honduras, Japan, Kazachstan, Nigeria, Qatar, Saoedi-Arabië, Singapore, Sri Lanka, Turkije en Uruguay.
5. Verdrag over de erkenning en tenuitvoerlegging van buitenlandse scheidsrechtelijke uitspraken, New York, 1958. Het Verdrag van New York kent 172 lidstaten.
6. In voorkomende gevallen zal de erkenning en executie van een buitenlands vonnis zijn geregeld door een verdrag. In enkele landen (o.a. Portugal, Italië) voorziet de wetgeving in directe uitvoerbaarheid van specifieke in mediation bereikte vaststellingsovereenkomsten.
7. Het Verdrag noemt bijvoorbeeld: een handtekening op de overeenkomst van de mediator, of een verklaring van de mediator of het instituut dat is ingeschakeld om de mediation te organiseren.
8. Niet betrokken zijn: Australië, Amerika, India, Japan en het Verenigd Koninkrijk (in meer of mindere mate wantrouwend naar China) en Eswatini en Palau (die Taiwan officieel hebben erkend).
9. Japan (waar het Verdrag op 1 april 2024 in werking trad) werkt op specifieke punten strategisch samen met buurland China, maar vaart een eigen koers.
10. Council on Foreign Relations in een artikel van 2 februari 2023, te vinden op www.cfr.org.
11. Zie bijvoorbeeld de lijst Multilateral Cooperation Deliverables of the Third Belt and Road Forum for International Cooperation' d.d. 18 oktober 2023, op beltandroadforum.org.
12. Pas heel recent zijn toegetreden (vanwege deelname in het BRI?): de Malediven (2019), Irak (2021), Turkmenistan (2022) en Oost-Timor (2023). en.icdpasso.org/category/75.
13. bnrmediation.com/EN/About.
14. Dat geldt niet voor het Verenigd Koninkrijk, dat het Verdrag ondertekende in mei 2023. De mogelijkheid bij te dragen aan de 'vormgeving' van het instrument lijkt een van de overwegingen te zijn geweest. Zie de documenten over de consultatie voorafgaand aan de ondertekening, te vinden op de website gov.uk.
15. Norel Rosner, 'The New UNCITRAL Instruments on International Commercial Settlements Resulting from Mediation – an Insiders' View', *Nederlands-Vlaams tijdschrift voor mediation en conflictmanagement* 2018/4.
16. 'Een sterke arm voor internationale zakelijke mediation', *TC* 2018/6, en 'Een nieuw verdrag voor internationale zakelijke mediation', *TC* 2019/5.
17. Richtlijn 2008/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke en handelszaken. De richtlijn ziet echter alleen op geschillen tussen Europese partijen, niet op het handelsverkeer met partijen van buiten de EU.
18. Respectievelijk art. 1 en 12 lid 4 van het Verdrag.
19. Artikel 8 lid 1 onder b van het Verdrag.