

Zitting 1977–1978

15 117 (R 1101)

Goedkeuring van het op 31 maart 1978 te Willemstad tot stand gekomen Grensverdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Venezuela

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inleiding

In de langjarige onderhandelingen die tot het op 31 maart 1978 te Willemstad tot stand komen van het Grensverdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Venezuela¹ hebben geleid, is van de zijde van het Koninkrijk in het bijzonder gelet op drieërlei overwegingen van belang:

In de eerste plaats de noodzaak om te komen tot een grensvaststelling dáár waar de territoriale zeeën van de beide staten elkaar het dichtst naderen of, bij verbreding van de territoriale zee buiten de klassieke 3 zeemijlen, zelfs raken, te weten tussen Aruba en het Venezolaanse schiereiland Paragana. Van de Benedenwindse Eilanden ligt Aruba het dichtst bij Venezuela, de kortste afstand aldaar bedraagt minder dan 15 zeemijlen. Bovendien is de zee daar en meer naar het westen minder dan 200 meter diep, zodat in dit gebied naar de maatstaven van het in 1958 te Genève gecodificeerde zee-recht duidelijk sprake is van continentaal plat, waarvan de delen die toekomen aan de ene en aan de andere staat, op elkaar aansluiten. Voorts is door de regering van de Nederlandse Antillen de vaststelling van internationaal erkende grenzen steeds gezien als een van de kwesties die in ieder geval vóór de totstandkoming van de onafhankelijkheid dienen te worden geregeld. Venezuela is de belangrijkste continentale staat waarmee de Nederlandse Antillen een gemeenschappelijke grens lijken te kunnen hebben, en tevens vormt deze gemeenschappelijke grens verreweg de langste van de Antilliaanse grenzen. Daar is, sedert de aanvang van de thans lopende Derde VN-Zeerechtconferentie (geopend in december 1973), bijgekomen dat de Nederlandse Antillen wellicht voor de Benedenwindse Eilanden een «archipel-status» zullen kunnen opeisen. Dit zou betekenen dat voor de wateren gelegen tussen deze eilanden dan een bijzonder regime zal gaan gelden, en dat één Antilliaanse territoriale zee deze eilanden met de tussengelegen wateren zal omgorden. Hoewel het hier gaat om toepassing van toekomstig zeerecht, waarop de Nederlandse Antillen bovendien eerst na de verkrijging van hun onafhankelijkheid een beroep kunnen doen, moest het Koninkrijk met deze mogelijkheid rekening houden in deze bilaterale onderhandelingen.

Voorgeschiedenis

Venezuela had de breedte van zijn territoriale zee in 1956 bij eenzijdige maatregel gebracht op 12 zeemijlen. In 1957 heeft het Koninkrijk, in overeenstemming met de destijds heersende opvatting², deze Venezolaanse claim

¹ Ingevolge de wens van de vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken van de beide Kamers der Staten-Generaal (zie Kamerstuk 13 052, nr. 1) is de Nederlandse tekst bijgevoegd. (Nedergelegd op de bibliotheek ter inzage van de leden).

² Zie voor een latere ontwikkeling in de opvatting van de Regering Jaarboek 1967–1978 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, biz. 182.

van de hand gewezen. In 1958, bij de ondertekening van de Geneefse Zee-rechtverdragen³, en opnieuw in 1961 bij de ratificatie⁴, maakte Venezuela voorbehouden ten aanzien van de verdragsregels betreffende de afbakening van zeegebieden tussen twee tegenover elkaar gelegen staten. Van zijn kant heeft het Koninkrijk in 1966, bij zijn ratificatie van deze Zeerechtverdragen, laten weten zich alle rechten ten aanzien van de Venezolaanse reserves voor te behouden⁵.

De hier aangeduide opstellingen van de beide staten maakten het, naar de mening zowel van de regering der Nederlandse Antillen als van de Koninkrijksregering, gewenst over de grensafbakening overeenstemming met Venezuela te bereiken. Eerst in april 1973 kwamen de regeringen van Venezuela en van het Koninkrijk overeen dat onderhandelingen tussen de beide staten zouden worden gevoerd over de onderlinge afbakening van hun zee-grenzen.

Verloop der onderhandelingen

In het tijdvak juni 1973 tot eind februari 1978 zijn de delegaties van het Koninkrijk en van Venezuela vijfmaal bijeen geweest, afwisselend te Caracas en te Willemstad. De delegatie van het Koninkrijk heeft telkenmale onder voorzitterschap gestaan van een Antilliaanse minister.

De onderhandelingen hebben aanvankeijk een moeizaam verloop gehad. Tijdens de eerste drie onderhandelingsronden (1973–1976) werden voornamelijk de wederzijdse standpunten verkend en opgehelderd. Uitgangspunt voor de Koninkrijksdelegatie is daarbij steeds geweest, dat de onderhandelingen werden gevoerd – niet over «Nederlandse» zee-grenzen, maar – in het perspectief van de toekomstige onafhankelijkheid van een Antilliaanse staat, waarbij het politieke en economische belang dat die staat zal hebben bij een juiste vaststelling van zijn grenzen, zwaar diende te wegen. Bij de Venezolaanse delegatie ontmoette deze opstelling volledig begrip.

Voorts heeft de Koninkrijksdelegatie van meet af de prioriteit onderstreept, welke zij toekende aan de afbakening van de territoriale zee en het continentale plat nabij Aruba. De Venezolaanse delegatie wenste daarentegen een volledige grenslijn, dat wil zeggen mede voor de verder uit de kust gelegen zeegebieden alsook tussen de Bovenwindse Eilanden en het Venezolaanse eiland Aves. Naar geldend zeerecht was hier dus sprake van gebieden die behoren tot de volle zee. Het begrip «economische zone» had zeker toentertijd nog geen algemene ingang gevonden, trouwens geen van beide staten had een economische zone ingesteld. De Venezolaanse wens ontmoette echter geen principiële bezwaar van de kant van het Koninkrijk, aangezien het redelijk voorkwam bij voorbaat rekening te houden met toekomstige ontwikkelingen, zoals deze zich met name in de Derde VN-Zee-rechtconferentie begonnen af te tekenen, ter zake van de recht3 staten met betrekking tot aangrenzende zeegebieden buiten de territoriale zee. Voor dit aspect zij verder verwezen naar de toelichting op artikel 1 van het verdrag.

In de tweede ronde heeft de Koninkrijksdelegatie gewezen op de mogelijkheid dat de Benedenwindse Eilanden op den duur, wanneer het nieuwe zee-recht daartoe de grondslag zou bieden, de status van archipel zouden kunnen krijgen.⁶ Tegenover de Venezolaanse vrees dat een archipelregime voor de wateren tussen deze eilanden een belemmering zou gaan vormen voor de scheep- en luchtvaart van en naar Venezuela, heeft de Koninkrijksdelegatie aangeboden in het Verdrag garanties op te nemen voor onbelemmerde doorvaart en overvlucht. Dit aanbod heeft een belangrijke bijdrage gevormd tot de uiteindelijke overeenstemming over de grensafbakening. De bedoelde garanties, waarvoor in de derde ronde een eerste schets op papier is gezet, zijn neergelegd in artikel 4. Eerst tijdens de vierde onderhandelingsronde, in januari 1978, vond een doorbraak plaats en bleek het mogelijk tot overeenstemming te geraken over verreweg het grootste deel van de grensafbakening. In deze ronde bleef evenwel nog verschil van inzicht bestaan over het

³ Verdrag inzake de territoriale zee en de aansluitende zone (29 april 1958; Trb. 1959, 123, blz. 30) en Verdrag inzake het continentale plateau (29 april 1958; Trb. 1959, 126, blz. 19).

⁴ Trb. 1966, 123 en 126 (laatstelijk Trb. 1971, 221 en 224).

⁵ Ibidem.

⁶ De vraag of ook de Bovenwindse Eilanden een dergelijke status kunnen krijgen, blijft hier onbesproken aangezien zij zonder belang is voor de grensafbakening met Venezuela.

verloop van de voor de Nederlandse Antillen zo belangrijke grens op het continentaal plat ten westen van Aruba. Tijdens het officiële bezoek dat de minister-president van de Nederlandse Antillen van 13 tot en met 17 februari 1978 aan Caracas bracht, kon echter ook dit punt op bevredigende wijze worden opgelost.

Hierna konden de beide delegaties in de laatste ronde, eind februari 1978, de eindredactie van het verdrag ter hand nemen en voltooien.

Het onderhavige verdrag biedt voor de Nederlandse Antillen een alleszins bevredigend resultaat. Het geeft de Nederlandse Antillen een vastgestelde grens op het continentaal plat, alsook voor de territoriale zee wanneer die tot 12 zeemijlen zou worden uitgebreid. Het laat aan de Nederlandse Antillen voorts de mogelijkheid tot uitoefening van andere economische rechten in een visserij- of economische zone en, zo het nieuwe zeerecht daartoe zou leiden, de mogelijkheid tot instelling van een bijzonder regime voor archipelwateren tussen de Benedenwindse Eilanden.

De inwerkingtreding van het verdrag zal het tevens mogelijk maken, dat de exploratie en eventuele exploitatie van natuurlijke rijkdommen in de zeebodem en ondergrond ter hand worden genomen. Een hiermee verband houdende regeling is neergelegd in de artikelen 6 t/m 8.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

De omschrijving van het begrip zeegrenzen in het eerste lid laat welbewust in het midden waar deze grenzen de afbakening vormen van zeegebieden, c.q. van delen van zeebodem en ondergrond, ten aanzien waarvan de partijen reeds thans rechten kunnen uitoefenen, en waar zij de uiterste lijn vormen tot welke de partijen ten opzichte van elkaar in de toekomst, in overeenstemming met het (dan geldende) zeerecht, hun rechtsmacht vermogen uit te breiden. Voorts blijkt uit dit eerste lid, ten overvloede, dat het verdrag alleen de onderlinge afbakening regelt: een préjudice ten opzichte van aanspraken welke een derde staat zou menen te kunnen hebben, kan er niet uit voortvloeien.

Artikel 2

De eerste drie leden beschrijven de grens voor de Benedenwindse Eilanden, het vierde lid die tussen de Bovenwindse Eilanden en het eiland Aves. De grenslijn in laatstgenoemde sector is bereikt door toepassing van het beginsel van de middellijn waarvan elk punt even ver is verwijderd van de dichtstbijgelegen punten van de basislijnen vanwaar af de breedte van de territoriale zee van elk der staten wordt gemeten (equidistantiemethode).

Wat de Benedenwindse Eilanden betreft, is de Regering van het Koninkrijk zich er, zodra er sprake was van een volledige grenslijn, van bewust geweest dat de equidistantiemethode niet zonder meer voor de gehele afbakening kon worden aangewend. Om te beginnen moet worden opgemerkt, dat reeds de Geneefse Verdragen van 1958 niet in een toepassing zonder meer van deze methode voorzien. Doch de desbetreffende bepalingen van de verdragen van 1958 waren hier, tengevolge van het daarop gelegde Venezolaanse voorbehoud, bovendien niet van toepassing. Het Koninkrijk heeft gemeend rekening te moeten houden met de opvatting van het Internationale Gerechtshof – arrest van 1969 in de Continentaal Plat Noordzeezaken⁷ – dat de equidistantiemethode niet de enige regel is op grond waarvan een zee-grens, althans in die zaken een continentaal-platgrens, kan worden vastgesteld. Hoe verder men zich verwijderd van de kust, des te minder ligt het voor de hand dat alleen toepassing van deze ene methode tot een juiste afbakening zal leiden.

⁷ Arrest van 20 februari 1969 in de beide zaken tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland onderscheidenlijk tussen Denemarken en de Bondsrepubliek Duitsland. Vergelijk Jaarboek 1968-1969 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, blz. 131.

Met inachtneming van de geografische positie van de Benedenwindse Eilanden ten opzichte van de Venezolaanse kust, en mede gelet op de grootte van de grondgebieden over en weer, is het Koninkrijk in de onderhandelingen bereid geweest een correctie te aanvaarden op de toepassing van de equidistantiemethode, aangezien die toepassing, in het geval van de Nederlandse Antillen, zou leiden tot een relatief groot zeegebied in vergelijking tot dat wat aan Venezuela zou toekomen.

De in het onderhavige verdrag overeengekomen grenslijn wijkt in de zuidelijke zeegebieden gelegen in de nabijheid van de kusten der beide staten, slechts weinig af van de lijn die met de equidistantiemethode zou kunnen worden getrokken. Hier dient wel te worden aangetekend, dat verschillende equidistantie lijnen zouden kunnen worden getekend, al naar gelang van de basislijnen die men overeenkomt tot uitgangspunt te nemen. Een poging de equidistantielijn vast te stellen zal dus, bij voorbeeld, ook de vraag oproepen in hoeverre reeds rekening kan worden gehouden met toekomstige archipel-basislijnen tussen Aruba, Curaçao en Bonaire.

Het gewicht dat mocht worden toegekend aan het verschil in omvang tussen het grondgebied van de Benedenwindse Eilanden en het tegenover deze eilanden gelegen Venezolaanse grondgebied in relatie tot de onderscheidene zeegebieden, heeft zijn uitwerking vooral gevonden in de noordelijke, ver uit de kusten gelegen zeegebieden. In deze noordelijke gebieden, waar de zee een diepte heeft van circa 2000 tot meer dan 4000 meter, is bovendien de kans op aanwezigheid van natuurlijke rijkdommen in zeebodem en ondergrond – nog daargelaten de mogelijkheden van economisch verantwoorde exploitatie – aanzienlijk geringer dan in de meer zuidelijke zeegebieden.

Artikel 4

Dit artikel biedt aan Venezuela de hierboven onder «verloop der onderhandelingen» reeds besproken garanties van doorvaart en overvlucht voor het geval de territoriale zee van de Nederlandse Antillen (Beneden de Wind) wordt uitgebreid, of een Antilliaanse economische zone wordt ingesteld dan wel een archipelregime zou worden vastgesteld, c.q. voor het geval een combinatie van deze maatregelen van kracht zou worden. Het in dit artikel beschreven «recht van doortocht» zal alsdan alleen gelden voor zeegebieden die liggen buiten de huidige territoriale zee en waarvoor dus thans zonder enige beperking vrijheden van de volle zee gelden.

In de omschrijving van de rechten en plichten verbonden aan dit recht van doortocht is zo nauw mogelijk aansluiting gezocht bij ontwerp-bepalingen die in behandeling zijn in de Derde VN-Zeerechtconferentie. Wanneer de Zeerechtconferentie leidt tot vaststelling van nieuwe zeerechtelijke bepalingen, zou kunnen blijken dat hetgeen met Venezuela is overeengekomen, op zijn minst ten dele overbodig is geweest, namelijk omdat dit ook uit het algemene zeerecht voortvloeit. Zeker zal dat algemene zeerecht, wanneer het eenmaal voor beide staten van kracht is, een aanvullende betekenis hebben voor het regime in de onderwerpelijke Antilliaanse wateren.

Intussen kon de afsluiting van het Grensverdrag met Venezuela niet worden aangehouden tot de, vooralsnog onzekere, uitkomst van de Zeerechtconferentie. De partijen stonden derhalve voor de noodzaak, de meest relevante regels op te nemen in het onderhavige bilaterale verdrag.

Het derde lid van dit artikel verklaart het recht van doortocht eveneens van toepassing op de commerciële scheep- en luchtvaart van en naar Venezuela door schepen en vliegtuigen van derde staten. Deze bepaling is evenwel zo geformuleerd, dat derde staten er geen beroep op kunnen doen om zich te verzetten tegen nadere voorwaarden die de partijen, in onderling goedvinden, aan de uitoefening van het recht van doortocht zouden menen te moeten stellen. Wat betreft de vorm waarin dergelijke nadere bepalingen worden ingevoerd, behoeft men niet alleen te denken aan een formele, bilaterale overeenkomst, doch is ook denkbaar hetzij parallelle wetgeving in de Antillen en Venezuela dan wel eenzijdige Antilliaanse wetgeving, mits steeds tevoren tussen de partijen overleg is gevoerd en overeenstemming is bereikt.

Artikel 5

Dit artikel dat net als artikel 4 de belangen van de scheepvaart wil dienen, is in tegenstelling tot het vorige artikel gelijkelijk van toepassing ten aanzien van Venezolaans en Antilliaans zeegebied.

De artikelen 5 tot en met 8 zijn opgenomen met het oog op de mogelijkheid dat in de betrokken zeegebieden activiteiten worden ontwikkeld voor de de opsporing en winning van bodemschatten. Intussen geldt artikel 5 uiteraard evenzeer voor bouw en aanwezigheid van andere installaties dan die verband houdende met evengenoemde activiteiten.

Artikel 8

Dit artikel is ontleend aan overeenkomstige bepalingen in andere verdragen tot begrenzing van het continentale plat, bij voorbeeld artikel 3 van de Nederlandse-Britse Overeenkomst van 1965, Trb. 1965, 191.

Artikel 12

De bepalingen van artikel 4 waarin het recht van doortocht is vastgelegd, hoewel op verschillende onderdelen reeds vrij ver uitgewerkt, geven toch in hoofdzaak niet meer dan een globale omschrijving van de wederzijdse rechten en plichten van partijen. Dit zou ook moeilijk anders kunnen, alleen al vanwege de omstandigheid dat de behoefte aan regeling van scheep- en luchtvaart voortdurend onderhevig is aan veranderingen in verband met de ontwikkelingen die zich op dit gebied voordoen. Daarnaast wordt voor sommige gevallen de bevoegdheid om nationale maatregelen te treffen afhankelijk gesteld van onderling goedvinden tussen de partijen. Met name is dit het geval in het achtste lid van artikel 4 alsook in het tweede lid van artikel 5.

Derhalve is juist ten aanzien van de artikelen 4 en 5 de kans niet denkbeeldig, dat zich in enige concrete situatie een verschil van inzicht zal voordoen tussen de partijen over de betekenis van de verdragsbepalingen en over hun toepassing op het concrete geval. Om deze reden hechtte het Koninkrijk er sterk aan, in het Verdrag een procedure vast te leggen nopens de regeling van eventuele geschillen. Hierin speelde mede de overweging, dat het voor een toekomstige onafhankelijke Antilliaanse staat van veel belang zal zijn, in geval van geschil met een zoveel grotere buurstaat de geruststellende zekerheid te hebben, dat hij kan terugvallen – uiteraard eerst nadat is gebleken dat rechtstreekse onderhandelingen geen oplossing brachten – op een of andere vorm van rechtspraak. Venezuela heeft zich, mede vanwege laatstgenoemde overweging, tot opnemning van een geschillenprocedure bereid getoond. De thans in artikel 12 voorziene procedure is een scheidsrechterlijke. Zij geldt niet alleen voor de artikelen 4 en 5 doch mede voor artikel 6.

Aanvankelijk was door het Koninkrijk voorgesteld, ten aanzien van artikel, dat toch naar verwachting slechts tot technische vragen aanleiding kan geven, te volstaan met een procedure waarin de beslissing zou worden overgelaten aan een enkele, technische deskundige scheidsman. Maar uiteindelijk achtten de partijen het verkieslijker, het verdrag niet te belasten met verschillend scheidsrechterlijke procedures. Bovendien blijft het de partijen onder het eerste lid van artikel 12 vrij staan, ten aanzien van enig geschil een andere wijze van beslechting, dus ook die met een enkele scheidsman, overeen te komen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C. A. van der Klaauw

De Minister van Nederlands-Antilliaanse Zaken,
A.P.J.M.M. van der Stee