

No. W02.23.00136/II/K

's-Gravenhage, 16 augustus 2023

Bij Kabinetsmissive van 20 juni 2023, no.2023001434, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet houdende goedkeuring van het op 26 mei 2023 te Belle Plaine / Belvédère tot stand gekomen Verdrag tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Franse Republiek inzake de afbakening van de grens tussen het Koninkrijk der Nederlanden (Sint Maarten) en de Franse Republiek (Saint-Martin) (Trb. 2023, 66), met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt tot parlementaire goedkeuring van een verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Franse Republiek over de landsgrens tussen Sint Maarten en Saint-Martin.¹ Het laatste verdrag over die grens dateert van 1648.² Destijds is geen duidelijke afbakening van de grens vastgelegd en ook nadien zijn daarover geen juridische regelingen vastgelegd. Mede door een discussie de afgelopen jaren over de precieze loop van de landsgrens en de aanspraken op een watergebied in het oosten van het eiland (Oyster Pond), is de behoefte aan een duidelijke afbakening van de landsgrens naar voren gekomen. In 2016 is reeds een verdrag inzake de afbakening van de zeegrens overeengekomen.³

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk onderschrijft het belang van duidelijke afspraken over de reikwijdte van het territorium van het

¹ Verdrag tussen de regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de regering van de Franse Republiek inzake de grensafbakening tussen het Koninkrijk der Nederlanden (Sint Maarten) en de Franse Republiek (Saint-Martin), 26 mei 2023, Trb. 2023, 66.

² Het Verdrag van Concordia, 23 maart 1648.

³ Verdrag tussen de regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de regering van de Franse Republiek inzake de maritieme afbakening in het Caribisch gebied, Trb. 2016, 52.

AAN DE KONING

Koninkrijk te land en ter zee en de afbakening van de grenzen. Tegen deze achtergrond waardeert zij de totstandkoming van zowel het maritieme afbakeningsverdrag in 2016 als het voorliggende verdrag inzake de afbakening van de landsgrens. De Afdeling vraagt aandacht voor het naast elkaar bestaan van de op Sint Maarten betrekking hebbende territoriale verdragen en voor de verantwoording van de rechtstreekse werking van de bepalingen van het verdrag. In verband daarmee adviseert zij de memorie van toelichting aan te passen.

1. Verhouding met andere territoriale verdragen

De preambule van het verdrag van 26 mei 2023 verwijst naar de verdragen die de loop van de grens tussen het Koninkrijk en Frankrijk bepalen. Daartoe behoren het Verdrag van Concordia van 1648, het Verdrag inzake de maritieme grensafbakening van 2016, het thans voorliggende verdrag van 2023, alsmede het VN-Verdrag inzake het Recht van de Zee van Montego Bay van 1982. Indien meerdere verdragen naast elkaar blijven voortbestaan gelden onder het Weens Verdragenverdrag de voorrangsregels van het algemene volkenrecht.⁴ Uitgangspunten daarbij zijn dat nieuwe verdragen voorrang hebben op de oude en zo ook specifieke op algemene verdragen. De memorie van toelichting schenkt hier geen aandacht aan.

De Afdeling adviseert het naast elkaar voortbestaan van en de verhouding tussen genoemde verdragen te verduidelijken in de memorie van toelichting.

2. Rechtstreekse werking van bepalingen van het verdrag

Als een verdrag ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de Staten-Generaal, is de regering op grond van artikel 2, tweede lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen verplicht om aan te geven of het verdrag naar het oordeel van de regering bepalingen bevat die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden en, indien dit het geval is, welke bepalingen het betreft.⁵ Het gaat om een voorlopig oordeel; het oordeel in een concreet geval is immers aan de rechter. Een bepaling is "een ieder verbindend" (heeft rechtstreekse werking) als zij onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is om in de nationale rechtsorde zonder meer als objectief recht te kunnen worden toegepast.⁶

In de memorie van toelichting is aangegeven dat het verdrag "enkele" een ieder verbindende bepalingen bevat, waarbij wordt vermeld dat dit "in het bijzonder"

⁴ Zie artikel 30 van het Weens Verdrag inzake het verdragenrecht, 23 mei 1969. Trb. 1985, 79.

⁵ Zie ook aanwijzing 8.13 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁶ HR 1 april 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP3044 en HR 10 oktober 2014, ECLI:NL:HR:2014:2928.

artikel 11 betreft.⁷ Ondanks de gebruikte bewoordingen worden geen andere bepalingen genoemd.

De Afdeling adviseert alle bepalingen van het verdrag te benoemen die naar het oordeel van de regering een ieder verbindend kunnen zijn. Daarbij merkt zij op dat mogelijk ook de volgende bepalingen rechtstreekse werking kunnen hebben:

- artikel 4, tweede lid (recht van onschuldige doorvaart in Oyster Pond);
- artikel 5 (recht van toegang tot de wateren, vrijheid van navigatie, het recht om aan te meren en de vrijheid van kleinschalige ambachtelijke visserij in Oyster Pond en Simpson Bay Lagoon);
- artikel 6, vijfde en zevende lid (kosten grenstekens bij concessiewerken en onderhouds- en gedoogplichten bestaande grenstekens);
- artikel 7 (toegang tot de grenslijn);
- artikel 8 (verbod op nieuwe bouwwerken bij de grens);
- artikel 12 (regulariseren binnen 12 maanden van rechtspositie (rechts)personen die door verdrag worden geraakt).

De Afdeling adviseert de memorie van toelichting in overeenstemming te brengen met artikel 2, tweede lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel van rijkswet en adviseert daarmee rekening te houden voordat dit bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend, en aan de Staten van Aruba, die van Curaçao en die van Sint Maarten wordt overgelegd.

De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 3 (Ieder verbindende bepalingen).