

**VOLKENRECHT**

AAK20188578

Ige F. Dekker, Nico J. Schrijver

**Het territorium van Nederland en zijn buurstaten**

Als iets gevoelig ligt bij alle staten in de wereld, dan betreft dat wel de territoriale integriteit, dat wil zeggen de precieze omvang van het grondgebied en de afbakening én onschendbaarheid van de grenzen. Zelfs voor een oude en gevestigde staat als Nederland geldt dat. In de afgelopen jaren zijn drie verdragen met buurlanden tot stand gekomen die daaraan raken.

Allereerst het Verdrag tussen Nederland en Duitsland betreffende het gebruik en beheer van de territoriale zee van 3 tot 12 zeemijlen in het Eemsgebied, dat ook wel het Westereemsverdrag wordt genoemd. Dit verdrag werd op 24 oktober 2014 tussen beide landen gesloten en trad na parlementaire goedkeuring in 2017 in werking. Al eeuwenlang bestaat een geschil over de precieze territoriale afbakening van de zee-grens in de Eems. De Nederlandse regering is van opvatting dat de grensafbakening in de Eems-Dollard de in het volkenrecht geldende hoofdregel van de zogenoemde *Thalweg* (die de diepste punten in het water verbindt) moet volgen dan wel de gelijke afstandslijn. Dit terwijl Duitsland zich voor wat betreft de loop van de grens blijft beroepen op historische rechten die teruggaan tot de 15e eeuw. Ook in dit nieuwe verdrag is het niet gelukt om tot vaststelling van een staatsgrens te komen en om die reden wordt het Westereemsverdrag ook wel het 'geen-grens-verdrag' genoemd. Wel regelt het verdrag het gebruik en beheer van het vaarwater in de Westereems en verschaft het als zodanig duidelijkheid over de geografische reikwijdte van de Nederlandse en Duitse bevoegdheden. Dit is van belang in verband met de scheepvaart, het leggen van pijpleidingen en kabels, het vestigen van windparken en andere mogelijke installaties voor hernieuwbare energie, zendmasten, aardgas- of olie-exploitatie, alsmede gelijkwaardige en efficiënte toegang (soms met beloodsing) via de verruimde vaarweg tot de zeehavens van beide staten in de Eemsmonding (onder meer Delfzijl en de Eemshaven). In overeenstemming met het VN-verdrag inzake het recht van de zee (1982) is het Westereemsverdrag van toepassing in de territoriale zee tot 12 mijl uit de kust, die zich echter alleen ten noorden van de Eemsmonding tot die lengte kan uitstrekken. Het verdrag sluit aan op het Eems-Dollardverdrag van 1960 (*Trb.* 1960, 69) en het bilaterale verdrag over de begrenzing van het continentale plat (*Trb.* 1964, 184). Maar na al die jaren is het nog steeds niet gelukt om de officiële staatsgrens in dit gebied vast te stellen tussen deze twee EU- en NAVO-lidstaten. Zij blijven overigens voornemens om in de geest van goed nabuurschap (art. 1 Westereemsverdrag) overeenstemming te bereiken over de loop van hun zee-grens en daarmee over de uitoefening van hun beider soevereine rechtsmacht over de zee. Een opmerkelijk puntje is nog de in Hoofdstuk V van het verdrag opgenomen regeling

voor geschillenbeslechting. Naast consultatie voorziet deze regeling in arbitrage, waarbij uitsluitend verwezen wordt naar de regelingen van het Permanente Hof van Arbitrage en niet naar geschillenbeslechting door het Internationaal Gerechtshof in Den Haag of het Internationaal Tribunaal voor het Recht van de Zee in Hamburg, die door Nederland onder Deel XV van het VN-verdrag inzake het Recht van de Zee als de voorkeursmechanismen voor geschillenbeslechting zijn opgegeven. Zie voor de tekst van het Westereemsverdrag *Trb.* 2014, 182 en over de parlementaire behandeling Kamerstukken 34072.

Zo ook sloten Nederland en Frankrijk op 6 april 2016 te Philipsburg (hoofdstad Sint Maarten) een bilateraal verdrag over de afbakening van hun zee-grenzen in het Caribisch gebied. Beide staten hebben in dat gebied gebiedsdelen, zoals bevestigd in het tussen hen gesloten Verdrag van Concordia (Sint Maarten) van 23 maart 1648, gesloten tussen Frankrijk en Nederland ten tijde van de vredesbesprekingen in Europa in Munster en Osnabrück. In dit verdrag worden met geografische coördinaten – en geïllustreerd op bijgevoegde zeekaarten – de maritieme zones van de Bovenwindse eilanden (het autonome land Sint Maarten en de openbare lichamen Saba en Sint Eustatius) enerzijds en de Franse gebiedsdelen (Sint Maarten en Sint Bartholomeus) anderzijds afgebakend. Dit overeenkomstig de regels voor afbakening van de diverse maritieme zones neergelegd in het hierboven al genoemde VN-Verdrag inzake het Recht van de Zee. Dit is van belang om de reikwijdte van het zeegebied te bepalen waarover de twee staten hun soevereiniteit, soevereine rechten of rechtsmacht kunnen uitoefenen. Denk onder meer aan visserij, scheepvaart, watertoerisme en bestrijding van drugssmokkel. Instelling van maritieme zones (territoriale zee, exclusieve economische zone) kan uitsluitend met inachtneming van de in dit verdrag vastgestelde maritieme afbakening. Overigens had Nederland reeds bij Rijkswet 342 van 7 juli 2010 de zee-grens tussen Curaçao en Bonaire, en tussen Sint Maarten en Saba vastgesteld. Zie voor de tekst van het Nederlands-Frans Verdrag inzake de maritieme afbakening in het Caribisch gebied *Trb.* 2016, 82 en voor de Rijkswet *Stb.* 2010, 342.

Soms wordt ook de landsgrens onder de loep genomen. Zo is op 28 november 2016 te Amsterdam tot stand gekomen het Verdrag tussen Nederland en België over de aanpassing van de grens tussen de gemeenten Eijsden-Margraten en Maastricht en de Belgische stad Wezet (Vise). Nogal uniek behelst dit verdrag een grenscorrectie. Door allerlei waterstaatbouwkundige werkzaamheden in de tweede helft van de vorige eeuw is de loop van de Maas nabij de genoemde gemeenten genormaliseerd en gewijzigd. Door aanslibbing groeiden aan de oevers van de Maas eilandjes vast. Daarmee ontstond ook de behoefte om de bestaande grens tussen Nederland en België, zoals vastgelegd in het grensscheidingsverdrag van 1843 (*Stb.* 1844, 12), aan te passen met het oog op de handhaving van de openbare orde en natuurbeheer. Tussen de grenspalen 45 en 49 zal de grens tussen België en Nederland in het midden van de bedding van de genormaliseerde rivier

komen te liggen; dit volgens het middellijnbeginsel en in afwijking van het tot nu toe geldende thalwegbeginsel. In een bijlage bij het verdrag is een kaart opgenomen met ook de precieze geografische coördinaten van de overeengekomen grensloop. Ook is bij het verdrag een Gemeenschappelijke Verklaring opgenomen tussen partijen, die onder artikel 31, sub 2 (a) van het Weens verdragenverdrag geldt als een primair middel van interpretatie door beide partijen. Het is tekenend voor de vreedzame betrekkingen en het goed nabuurschap tussen beide landen dat aldus een wederzijdse overdracht van grondgebied plaatsheeft om redenen van doelmatigheid. De tekst van het verdrag met de kaart en de Gemeenschappelijke Verklaring als bijlagen is opgenomen in *Trb.* 2016, 196. Zie ook de brief van de minister van Buitenlandse Zaken en de toelichtende nota op het verdrag in *Kamerstuk* 34712 (R2088).

Een klassiek werk op het terrein van territorialiteit in het volkenrecht is R.Y. Jennings, *The Acquisition of Territory in International Law*, Manchester: Manchester University Press 1963. Zie ook het *Netherlands Yearbook of International Law 2016* dat gewijd is aan *The Changing Nature of Territoriality in International Law*, uitgegeven door Springer en Asser Press in 2017.

### **Internationaal Strafhof en het misdrijf van agressie**

Op 14 december 2017 besloot de 16e Vergadering van Verdragstaten (thans 123) bij het Statuut van Rome voor het Internationaal Strafhof om de rechtsmacht van het Strafhof over het misdrijf van agressie per 17 juli 2018 in te laten gaan, op de kop af 20 jaar na de ondertekening van het Statuut van Rome (zie resolutie ICC-ASP/16/Res.5). Daarmee werden jarenlange moeizame onderhandelingen afgesloten over de inhoud van het agressiemisdrijf – hierna: het misdrijf – en de bevoegdheid van het Strafhof om personen voor dit misdrijf te berechten. In 1998 werd te Rome door de partijen besloten om het misdrijf – naast de oorlogsmisdrijven, het misdrijf tegen de menselijkheid en genocide – wel in het Statuut op te nemen. Maar de rechtsmacht van het Strafhof daarover werd uitgesteld tot dat de partijen bij het Statuut overeenstemming hadden bereikt over de definitie van het misdrijf en de voorwaarden waaronder het Strafhof zijn rechtsmacht over dit misdrijf zou kunnen uitoefenen (zie art. 5 Statuut). Deze overeenstemming werd uiteindelijk bereikt tijdens de Herzieningsconferentie van de Verdragspartijen, gehouden in 2010 te Kampala. De zogenoemde Kampala-amendementen geven een definitie van het misdrijf en, wat de voorwaarden betreft, bepalen onder meer dat de vervolging van personen die zich mogelijk schuldig aan agressie hebben gemaakt niet onderworpen is aan de voorafgaande goedkeuring van de VN-Veiligheidsraad. Ook toen besloten de verdragspartijen om de activering van de rechtsmacht van het Strafhof over het misdrijf uit te stellen, namelijk tot dat ten minste 30 staten de betreffende amendementen zouden hebben geratificeerd en de Vergadering van Verdragspartijen zouden besluiten tot activering van de jurisdictie van het Strafhof, een besluit

dat niet voor 1 januari 2017 mocht worden genomen. Zie over de Kampala-amendementen meer uitgebreid *Katern* 116 (AAK20106527), N. Blokker, e.a., ‘Het Internationaal Strafhof en het misdrijf agressie: Consensus in Kampala’, *NJB* 2010, afl. 26, p. 1320; en D. Akande, ‘What Exactly was Agreed in Kampala on the Crime of Aggression?’, *www.ejiltalk.org*, 21 juni 2010.

Het besluit om de rechtsmacht over het agressiemisdrijf per 17 juli 2018 te activeren werd bij consensus genomen. Het brengt nog een belangrijke – en omstreden – beperking aan op de rechtsmacht van het Strafhof. Indien een zaak door een staat wordt aangebracht of door het Strafhof zelf wordt gestart, zal het Strafhof geen rechtsmacht uitoefenen als het misdrijf van agressie is gepleegd door een onderdaan of op het territoire van een verdragspartij die de Kampala-amendementen niet heeft bekrachtigd of aanvaard. Het gevolg van deze beperking is dat de bevoegdheid van het Strafhof alleen geldt voor voorsnog een relatief kleine groep van ongeveer 35 staten, waaronder overigens Nederland. Nu de beperking alleen in het besluit van 14 december 2017 is opgenomen, is het de vraag of het Strafhof aan deze interpretatie van de Kampala-amendementen is gebonden: is het een ‘later tot stand gekomen overeenstemming tussen de partijen’ in de zin van artikel 31 lid 3 (a) Weens Verdragenverdrag of slechts een niet-verplichtende aanbeveling? Het antwoord is uiteindelijk aan het Strafhof zelf, dat beslist over zijn eigen bevoegdheid. Intrigerend is de passage in het besluit waarin nadrukkelijk verwezen wordt naar de onafhankelijkheid van de rechters en de rol van het Strafhof bij het beslechten van geschillen over de rechterlijke taken van het Strafhof.

Deze extra beperking van de rechtsmacht laat onverlet dat de VN-Veiligheidsraad een zaak aan het Strafhof kan voorleggen, *ongeacht* de nationaliteit van de van agressie verdachte persoon. De kans dat de raad die bevoegdheid zal gebruiken is voorsnog buitengemeen klein, alleen al vanwege de grote weerstand tegen het Strafhof bij drie belangrijke permanente leden (China, Rusland en de VS zijn geen partij bij het Statuut van Rome). Het lijkt überhaupt niet aannemelijk dat het Strafhof zich op afzienbare termijn over het misdrijf van agressie zal moeten buigen. Maar met activering van de rechtsmacht van het Strafhof bestaat er – ruim 70 jaar na de processen van Neurenberg en Tokio – in ieder geval wel weer de *mogelijkheid* dat personen voor het misdrijf van agressie voor een internationaal tribunaal worden vervolgd en berecht.

Zie voor het besluit de website [https://asp.icc-cpi.int/en\\_menus/asp/resolutions/Pages/2017-16th-session.aspx](https://asp.icc-cpi.int/en_menus/asp/resolutions/Pages/2017-16th-session.aspx). Daar treft men ook een interessant achtergrondrapport aan over het misdrijf van agressie (ICC-ASP/16/24, 27 november 2017). Zie verder ook: N. Blokker & S. Barriga, ‘Conditions for the Exercise of Jurisdiction Based on Security Council Referrals’, in: C. Kreß & S. Barriga (red.), *The Crime of Aggression: A Commentary (Volume 1)*, Cambridge University Press 2017, p. 646-651; en de dissertatie van M. de Hoon, *The Law and Politics of the Crime of Aggression*, VU Amsterdam 2015.

De 16e Vergadering van Verdragspartijen bij het ICC nam ook, op voorstel van België, een resolutie aan over de eventuele toevoeging van 'nieuwe' oorlogsmisdrijven tot het Statuut van Rome, met name gerelateerd aan het gebruik van verboden wapens in internationale en niet-internationale gewapende conflicten. Zie resolutie ICC-ASP/16/Res.4. Daarover nader D. Akande, 'Customary International Law and the Addition of New War Crimes to the Statute of the ICC', *www.ejiltalk.org*, 2 januari 2018.