

De beperking van de contractsvrijheid van buitenlandse oliemaatschappijen bij productie-delingsovereenkomsten door artikel 17 Petroleumwet 1990 in het licht van het Herzienne Verdrag van Chaguaramas

Dhiredj Isrie*

Inleiding

In de zoektocht naar olie en gas voor de kust van Suriname hebben diverse buitenlandse oliemaatschappijen oftewel *international oil companies* ('IOCs') in de afgelopen jaren een aanzienlijke hoeveelheid olie en gas aangetroffen in de Surinaamse wateren.¹ De zoektocht naar olie en gas door de IOCs in de overige blokken is nog gaande. Deze grote olie- en gasreserves in de zeebodem kunnen sterk bijdragen aan het stabiliseren van de economie van ons land. Met het oog op het realiseren van voormelde stabilisatie, is het van eminent belang dat Surinamers de gelegenheid krijgen om optimaal profijt te hebben van de lusten verbonden aan de *offshore* olie- en gassector. In de petroleumovereenkomsten tussen Staatsolie Maatschappij Suriname N.V. ('Staatsolie') en de IOCs is daarom door de wetgever voorzien in een *local content*-bepaling.

Het opleggen van *local content*-verplichtingen aan de IOCs door artikel 17 Petroleumwet 1990 staat echter op gespannen voet met de bepalingen van het Herzienne Verdrag van Chaguaramas oftewel *Revised Treaty of Chaguaramas* ('RTC'). Onlangs is er binnen de Caribische Gemeenschap oftewel *Caribbean Community* ('CARICOM') een werkgroep geïnstalleerd, die moet nagaan hoe *local content*-regelingen binnen de regio kunnen worden ondersteund in overeenstemming met het Herzienne Verdrag van Chaguaramas. Dit werd bevestigd door de directeur van Externe Handel van het Directoraat Caribische Interne Markt en Handel van het CARICOM-secretariaat, mw. Chantal Ononaiwu, gedurende een *business seminar* op zaterdag 24 juni 2023.² Ze verklaarde het volgende:

"The issue of local content is such an important one in the community that the Heads of Government have actually mandated a working group on local content to make recommendations, amongst other things, for the development and application of local content legislation in the context of the RTC and I stressed in the context of the

* Mr. Dhiredj Isrie is als jurist verbonden aan het Ministerie van Volksgezondheid. Dit artikel is een afgeleide van zijn thesis, die hij in december 2023 verdedigde aan de opleiding 'Master Surinaams Recht' van de Anton de Kom Universiteit van Suriname onder begeleiding van mr. dr. G. Best

1 Staatsolie annual report 2020; Staatsolie annual report 2021; Staatsolie annual report 2022.

2 'CARICOM deliberating on how "local content" can be supported', News Room Guyana, YouTube 26 juni 2023.

Dhiredj Isrie

RTC, because initiatives like this have to be situated within the context of the obligations that Member States have assumed under the RTC and the framework that the treaty provides for the Member States to exercise flexibility.'

De Republiek Suriname is krachtens *artikel 3 lid 1 sub m RTC* lid van de CARICOM.³ Op basis van het beginsel van *pacta sunt servanda*, zoals verankerd in *artikel 26 Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht*, is het Herziene Verdrag van Chaguaramas bindend voor alle lidstaten en moeten zij hun verdragsverplichtingen te goeder trouw uitvoeren.⁴

Op grond van het bovenstaande zal ik in dit artikel onderzoeken in hoeverre de beperking van de contractsvrijheid van buitenlandse oliemaatschappijen bij productiedelingsovereenkomsten door *artikel 17 Petroleumwet 1990* in overeenstemming met de relevante verplichtingen voortvloeiende uit het Herziene Verdrag van Chaguaramas.

Artikel 17 Petroleumwet 1990 als grens van de contractsvrijheid van buitenlandse oliemaatschappijen bij productiedelingsovereenkomsten

PSC als juridisch instrument ter regulering van de samenwerkingsrelatie tussen het gastland en de IOCs

Al eeuwenlang vindt de exploratie naar en exploitatie van petroleum in ontwikkelingslanden plaats door IOCs in plaats van door de landen zelf, omdat deze niet over het kapitaal en de expertise beschikken die nodig zijn voor de winning van deze natuurlijke hulpbron.⁵ De samenwerkingsrelatie tussen deze actoren, met name het gastland en de IOCs, wordt gereguleerd door de interne regelingen van het gastland en de op grond van die regelingen aangegane petroleumovereenkomsten. Deze overeenkomsten kunnen worden onderverdeeld in de moderne concessieovereenkomst, de PSC, de *service* overeenkomst, de *joint venture* overeenkomst en de hybride overeenkomst, met de PSC als de meest gebruikte petroleumovereenkomst.⁶ Bij een PSC is het gastland meestal zelf geen contractspartij, maar juist de staatsoliemaatschappij oftewel *national oil company* ('NOC').⁷ Deze rol wordt in Suriname vervuld door de staatsonderneming Staatsolie sinds haar oprichting op 13 december 1980. In de afgelopen jaren zijn aan Staatsolie door middel van diverse resoluties de mijnbouwrechten verstrekt voor concessies in het *offshore* gebied. Als houder van deze rechten is Staatsolie wettelijk bevoegd om PSCs aan te gaan met IOCs, waarin Staatsolie dan de bevoegdheid geeft aan de IOCs om petro-

3 **Artikel 3 lid 1 RTC**: 'Members of the Community consist of: (a) Antigua and Barbuda (b) The Bahamas (c) Barbados (d) Belize (e) Dominica (f) Grenada (g) Guyana (h) Jamaica (i) Montserrat (j) St. Kitts and Nevis (k) Saint Lucia (l) St. Vincent and the Grenadines (m) Suriname (n) Trinidad and Tobago.'

4 **Article 26 Vienna Convention on the Law of treaties 1969**: 'Every treaty in force is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith.'

5 Gao 1994, p. 1; Peters en Kumar 2012, p. 290-291; **Artikel 1 sub f Petroleumwet 1990**: 'Petroleum: ruwe olie of aardgas, of een combinatie daarvan.'

6 Gao 1994, p. 2 en 103; Ghadas 2014, p. 34-39; Ismail 2020, p. 76-80; Jennings 2013, p. 20; Balhasan e.a. 2022, p. 2-3; Muttitt 2006, p. 4-5; Jharap 1981, p. 8-14; Peters en Kumar 2012, p. 290.

7 Jennings 2013, p. 12; Balhasan e.a. 2022, p. 2; Ghadas 2014, p. 36-37.

leumactiviteiten te ontplooiën op het gebied, waar Staatsolie bij resolutie de exploratie- en exploitatierechten voor heeft gekregen.⁸

De contractsvrijheid als fundamenteel beginsel binnen het contractenrecht

De PSCs aangegaan tussen Staatsolie en de IOCs zijn zoals elke andere overeenkomst onderworpen aan de regels van het contractenrecht. Zoals eerder aangehaald, is het beginsel van de contractsvrijheid een van de fundamenten van het contractenrecht. Bij het sluiten van iedere overeenkomst staat contractsvrijheid in beginsel voorop, want het geeft de bevoegdheid aan partijen om naar eigen inzicht te beslissen met wie en onder welke voorwaarden zij een contract willen aangaan. In Suriname is het beginsel van de contractsvrijheid niet uitdrukkelijk vastgelegd in het BW. In artikel 1358 BW wordt slechts aangegeven dat overeenkomsten niet in strijd mogen zijn met een dwingende wetsbepaling, goede zeden of met de openbare orde. Hieruit blijkt, a contrario, dat partijen de vrijheid hebben om inhoud te geven aan hun overeenkomst, zolang het maar de aangegeven grens in eerdergenoemd artikel niet overschrijdt. In de rechtspraak is ook het één en ander aangegeven inzake het beginsel van contractsvrijheid. In het vonnis **HvJ 16 juni 2017, G.R. No. 15081**, gaf het Hof van Justitie in r.o. 6.3 aan, dat *'het beginsel van de contractsvrijheid een der beginselen is die het contractenrecht beheerst en dat dit beginsel inhoudt dat men in het algemeen naar vrije verkiezing overeenkomsten mag aangaan'*.⁹

Vrijheden zijn echter niet onbeperkt, zo ook de vrijheid om te contracteren. De belangrijkste beperking wordt gevormd in artikel 1358 BW. Blijkens voormeld artikel is een overeenkomst ongeoorloofd, *'wanneer deze bij de wet verboden is, of wanneer deze strijdig is met de goede zeden of met de openbare orde'*. Onder het begrip *'wet'* moet worden verstaan zowel de wet in formele als materiële zin.¹⁰ Met de zinsnede *'bij de wet verboden'* wordt verwezen naar een overeenkomst in strijd met een positieve wetsbepaling van dwingend recht.¹¹ De contractsvrijheid van zowel Staatsolie als de IOCs bij petroleumovereenkomsten, oftewel PSCs, wordt dus beperkt door de bepalingen van de Petroleumwet 1990.¹²

8 **Art. 5 Petroleumwet 1990:** *'Met inachtneming van het bepaalde in het "Decreet Mijnbouw" en in deze wet, zijn Staatsondernemingen gerechtigd om, na goedkeuring van de Minister, met derden petroleumovereenkomsten, als bedoeld in artikel 1 sub g van deze wet, aan te gaan. De Minister verleent geen goedkeuring, anders dan daartoe toestemming te hebben verkregen van de Regering.'*

Artikel 1 onderdeel 9 Wet van 30 december 2022 tot nadere wijziging van de Petroleumwet (S.B. 1991 no. 7, zoals gewijzigd bij S.B. 2001 no. 58): *'Petroleumovereenkomst: een contract aangegaan door een Staatsonderneming en een contractor voor de verkenning, exploratie en exploitatie van petroleum op het terrein waarop het recht van verkenning, exploratie en exploitatie is verleend.'*

Artikel 2.2 model – PSC: *'Staatsolie grants to Contractor the sole and exclusive right to conduct Petroleum Operations within the Contract Area. Except for the rights expressly provided for herein, this Contract shall not include rights for any activity other than Petroleum Operations.'*

9 Zie ook Ktr. 16 juni 2006, A.R. No. 060596.

10 Asser 1996, p. 197-198; Praag 2007, p. 76.

11 Asser 1996, p. 197-198; Praag 2007, p. 76.

12 Krachtens artikel 41 van de model-PSC is het Surinaams recht van toepassing op de productiedelingsovereenkomsten tussen Staatsolie en de IOCs.

Dhieredj Isrie

De contractsvrijheid van de IOCs in het licht van de dwingende wetsbepaling van artikel 17 Petroleumwet 1990

Bij het sluiten van PSCs en het bepalen van de inhoud hiervan, dienen zowel Staatsolie als de IOCs te handelen in overeenstemming met de bepalingen in hoofdstuk 4 van de Petroleumwet 1990, waarbij *artikel 11 Petroleumwet 1990* het volgende aangeeft:

‘Op elke petroleumovereenkomst zijn de bepalingen van dit hoofdstuk van toepassing.’

Eén van de bepalingen uit hoofdstuk 4 van de Petroleumwet 1990, die de contractsvrijheid van de IOCs als partij bij de PSCs beperkt, is de dwingende wetsbepaling van artikel 17 dat dient als wettelijke grondslag van de zogeheten *local content*-verplichtingen binnen de Surinaamse petroleumsector. Krachtens dit artikel, zoals gebleken uit de inleiding, zijn de IOCs verplicht om bij de tewerkstelling van personeel en de aanschaf van goederen en diensten in het kader van de petroleumactiviteiten in de Surinaamse wateren, voorkeur te geven aan Surinaamse arbeidskrachten en leveranciers. De vrijheid van de IOCs om te bepalen wie zij in dienst willen nemen en van welke bedrijven of personen zij goederen en diensten wensen te betrekken, wordt dus beperkt door de *local content*-bepaling van artikel 17 Petroleumwet 1990.

Het normatieve kader voor de analyse van artikel 17 Petroleumwet 1990

‘Local content’ in het licht van het Herziene Verdrag van Chaguaramas

De Caribische Gemeenschap, beter bekend als CARICOM, is een *integration movement* daterende uit de 20e eeuw, te weten het jaar 1958.¹³ Deze regionale organisatie bestaat uit 15 lidstaten en heeft als juridische grondslag het Herziene Verdrag van Chaguaramas.¹⁴ De doelstellingen van de CARICOM, zoals verbeterde levens- en arbeidsomstandigheden, uitbreiding van handels- en economische relaties met staten buiten de CARICOM et cetera, zijn gepositieerd in *artikel 6 RTC*. In het kader van de verwezenlijking van deze doelstellingen biedt het verdrag een tal van instrumenten aan, zoals:

- 1 Artikel 7 RTC (non-discriminatiebeginsel);
- 2 Artikel 36 juncto 37 RTC (het recht om diensten te verlenen);
- 3 Artikel 45 juncto 46 RTC (vrij verkeer van CARICOM *skilled nationals*);
- 4 Artikel 51 RTC (industriële beleid CARICOM);
- 5 Artikel 78 juncto 79 RTC (handelsbeleid CARICOM);
- 6 Artikel 169 RTC (mededingingsbeleid CARICOM).

13 Deodat 2012, p. 7; CARICOM Secretariat 2005, p. 55.

14 Artikel 3 lid 1 RTC: ‘Members of the Community consist of: (a) Antigua and Barbuda (b) The Bahamas (c) Barbados (d) Belize (e) Dominica (f) Grenada (g) Guyana (h) Jamaica (i) Montserrat (j) St. Kitts and Nevis (k) Saint Lucia (l) St. Vincent and the Grenadines (m) Suriname (n) Trinidad and Tobago’; Schrijver 2014, p. 40.

De bovengenoemde verdragsartikelen beperken de mogelijkheid van Staten voor de oplegging van *local content*-verplichtingen aan de buitenlandse oliemaatschappijen oftewel IOCs. In de onderstaande subparagrafen zullen deze verdragsartikelen verder worden belicht.

- *Het non-discriminatiebeginsel*

Het discrimineren van CARICOM *nationals* oftewel natuurlijke personen en rechtspersonen van de CARICOM-lidstaten op basis van hun land van herkomst is verboden krachtens artikel 7 RTC. Om te kunnen spreken van discriminatie moet uit de feiten van de casus duidelijk blijken, dat twee CARICOM *nationals*, hoewel zij verkeren onder dezelfde omstandigheden, ongelijk worden behandeld slechts op basis van het feit, dat hun nationaliteiten verschillen.¹⁵

- *Het recht om diensten te verlenen*

Volgens artikel 36 lid 1 RTC mogen lidstaten geen nieuwe beperkingen invoeren met betrekking tot de levering van diensten in de CARICOM door de onderdanen van andere lidstaten.¹⁶ Bovendien moeten lidstaten ingevolge *artikel 37 lid 1 RTC* ervoor zorgen, dat reeds bestaande discriminatoire beperkingen inzake dienstverlening binnen de CARICOM ten aanzien van CARICOM *nationals* worden afgeschaft.¹⁷

- *Vrij verkeer van CARICOM skilled nationals*

Het vrije verkeer van CARICOM *nationals* als fundamentele doelstelling van de CARICOM is opgenomen in *artikel 45 RTC* en geeft aan dat *'Member States commit themselves to the goal of free movement of their nationals within the Community'*. Dit artikel erkent dus het recht van CARICOM *nationals* om zich vrij te bewegen binnen de CARICOM zonder enige barrière. In het kader van de eerste stap richting de realisering van deze doelstelling, biedt *artikel 46 RTC* aan een bepaalde categorie van CARICOM *nationals* de mogelijkheid om te werken in de andere lidstaten zon-

15 **Artikel 7 lid 1 RTC:** *'Within the scope of application of this Treaty and without prejudice to any special provisions contained therein, any discrimination on grounds of nationality only shall be prohibited.'*

Paragraaf 8 preambule RTC: *'Resolved to establish conditions which would facilitate access by their nationals to the collective resources of the Region on a non-discriminatory basis.'*

Shanique Myrie v. Barbados [2012] CCJ 2 (OJ), paragraaf 84-86; Zie ook Gilbert v. Barbados [2019] CCJ 2 (OJ), paragraaf 26 en Cabral Douglas v. Dominca [2017] CCJ 1 (OJ), paragraaf 13.

16 **Artikel 36 lid 1 RTC:** *'The Member States shall not introduce any new restrictions on the provision of services in the Community by nationals of other Member States except as otherwise provided in this Treaty.'*

17 **Artikel 37 lid 1 RTC:** *'Subject to the provisions of this Treaty, Member States shall abolish discriminatory restrictions on the provision of services within the Community in respect of Community nationals.'*

Dhiederj Isrie

der enig obstakel, te weten het vereiste van een arbeidsvergunning.¹⁸ Hierdoor ontstaat er dan een grotere arbeidsmarkt met een breed scala aan werkgelegenheid.

• *Industrieel beleid CARICOM*

Blijkens artikel 51 lid 1 RTC is het industrieel beleid van de CARICOM gericht op een marktgedreven, internationaal concurrerende en duurzame productie van goederen en diensten tot stand te brengen ter bevordering van de economische en sociale ontwikkeling van de Caribische regio.¹⁹ Een van de beoogde doelstellingen voor de verwezenlijking van dit streven is de grensoverschrijdende inzet van arbeidskrachten.²⁰

• *Handelsbeleid CARICOM*

Krachtens artikel 78 lid 1 RTC is het handelsbeleid van de CARICOM gericht op duurzame ontwikkeling van wederzijdse voordelige uitwisseling van goederen en diensten tussen de CARICOM-lidstaten en tussen de CARICOM en derde landen.²¹ Een van de beoogde doelstellingen voor de realisering van dit streven is de volledige integratie van de nationale markten van de lidstaten in een verenigd en open marktgebied. Verder moeten de lidstaten ingevolge artikel 79 RTC ervoor zorgen,

18 **Artikel 46 lid 1 en 2 RTC:**

'1. Without prejudice to the rights recognised and agreed to be accorded by Member States in Articles 32, 33, 37, 38 and 40 among themselves and to Community nationals, Member States have agreed, and undertake as a first step towards achieving the goal set out in Article 45, to accord to the following categories of Community nationals the right to seek employment in their jurisdictions: (a) University graduates; (b) media workers; (c) sportspersons; (d) artistes; and (e) musicians, recognised as such by the competent authorities of the receiving Member States.

2. Member States shall establish appropriate legislative, administrative and procedural arrangements to: (a) facilitate the movement of skills within the contemplation of this Article; (b) provide for movement of Community nationals into and within their jurisdictions without harassment or the imposition of impediments, including:

(i) the elimination of the requirement for passports for Community nationals traveling to their jurisdictions;

(ii) the elimination of the requirement for work permits for Community nationals seeking approved employment in their jurisdictions;

(iii) establishment of mechanisms for certifying and establishing equivalency of degrees and for accrediting institutions;

(iv) harmonisation and transferability of social security benefits.'

19 **Artikel 51 lid 1 RTC:** *'The goal of the Community Industrial Policy shall be market-led, internationally competitive and sustainable production of goods and services for the promotion of the Region's economic and social development.'*

20 **Artikel 51 lid 2 RTC:** *'In fulfilment of the goal set out in paragraph 1 of this Article, the Community shall pursue the following objectives:*

(a) cross-border employment of natural resources, human resources, capital, technology and management capabilities for the production of goods and services on a sustainable basis.'

21 **Artikel 78 lid 1 RTC:** *'The goal of the Community Trade Policy shall be the sustained growth of intra Community and international trade and mutually beneficial exchange of goods and services among the Member States and between the Community and third States.'*

Artikel 78 lid 2 RTC: *'In fulfilment of the goal set out in paragraph 1 of this Article the Community shall pursue the following objectives:*

(a) full integration of the national markets of all Member States of the Community into a single unified and open market area.'

dat ze zich onthouden van beleidsmaatregelen en praktijken, die tot doel of gevolg hebben om concurrentie binnen de CARICOM te verstoren, het vrije verkeer van goederen en diensten te frustreren of op een andere wijze de voordelen, waarop andere lidstaten krachtens dit verdrag recht hebben, teniet te doen of te beperken.²²

- *Mededingingsbeleid CARICOM*

Blijkens artikel 169 lid 1 RTC is het streven van het mededingingsbeleid van de CARICOM om ervoor te zorgen, dat de voordelen die worden verwacht door de oprichting van de CSME, niet worden verhinderd door *anti-competitieve* handelspraktijken.²³

De toetsing van artikel 17 Petroleumwet 1990 aan de bepalingen inzake ‘local content’ voortvloeiende uit het Herziene Verdrag van Chaguaramas

Het opleggen van *lokale content*-verplichtingen aan de buitenlandse oliemaatschappijen oftewel IOCs wordt dus beperkt door de bepalingen van het Herziene Verdrag van Chaguaramas. Het gaat hierbij om de verdragsartikelen 7, 36, 37, 45, 46, 51, 78, 79 en 169 RTC. Krachtens deze artikelen moet er sprake zijn van non-discriminatie en het vrije verkeer van goederen, diensten en personen binnen de CARICOM.

Uit de *local content*-bepaling van artikel 17 Petroleumwet 1990 blijkt een protectionistische gedachtegang. Het creëert een juridische barrière voor de instroom van arbeidskrachten, goederen en diensten uit de CARICOM – lidstaten door bij de petroleumactiviteiten in de Surinaamse wateren voorkeur te geven aan lokale arbeidskrachten, goederen en diensten. Zo heeft bijvoorbeeld TotalEnergies in de afgelopen 2 jaren in totaal ongeveer 80 banen gecreëerd voor de Surinaamse beroepsbevolking.²⁴ Deze beschikbare arbeidsplaatsen zullen in de productiefase in het jaar 2028 gaan vermeerderen voor Surinamers, aangezien voor de ontwikkeling van het eerste *offshore*-productieveld er ongeveer dertig putten zullen worden

22 **Artikel 79 RTC:**

‘1. The Member States shall establish and maintain a regime for the free movement of goods and services within the CSME.

2. Each Member State shall refrain from trade policies and practices, the object or effect of which is to distort competition, frustrate free movement of goods and services, or otherwise nullify or impair benefits to which other Member States are entitled under this Treaty.’

23 **Artikel 169 lid 1 RTC:** ‘The goal of the Community Competition Policy shall be to ensure that the benefits expected from the establishment of the CSME are not frustrated by anti-competitive business conduct.’

24 ‘Big Oil in Su! De TotalEnergies CEO vertelt wanneer de olievoorraad op zee, geproduceerd wordt’, StarNieuws Suriname, youtube.com, 13 september 2023.

Dhiederj Isrie

geboord, dus zes maal de eerste vijf putten.²⁵ Verder is van belang de voorkeur die door Total is aangegeven aan de consumptie van lokale voedsel- en drankproducten voor de *offshore* boorplatformen, de voorkeur aan Kuldipsingh Port Facility N.V. voor het verlenen van havendiensten, zoals *berth place* voor de schepen, laden/ontladen, opslagruimte, apparatuur en bunkeren, aan TotalEnergies et cetera.²⁶ Deze wettelijk opgelegde voorkeursbehandeling staat op gespannen voet met de doelstelling of strekking van het Herziene Verdrag van Chaguaramas, te weten het transformeren van de Caribische regio in een gemeenschap van staten, teneinde duurzame economische en sociale ontwikkeling van de onderdanen van de CARICOM – lidstaten te waarborgen.²⁷ Artikel 17 Petroleumwet 1990 is slechts gericht op de economische en sociale ontwikkeling van Surinamers. De beperking van de contractsvrijheid van de IOCs bij productiedelingsovereenkomsten door de *local content*-bepaling van artikel 17 Petroleumwet 1990 is dus niet in overeenstemming met de verplichtingen voortvloeiende uit de artikelen 7, 36, 37, 45, 46, 51, 78, 79 en 169 van het Herziene Verdrag van Chaguaramas.

Rechtvaardiging

De beperking van de contractsvrijheid van IOCs, die een juridische barrière creëert voor de instroom van arbeidskrachten, goederen en diensten uit de CARICOM-lidstaten, zou mogelijk kunnen worden gerechtvaardigd. Uit een analyse van het Herziene Verdrag van Chaguaramas is gebleken dat deze beperking helaas niet kan worden gerechtvaardigd uit hoofde van het verdrag. De enige andere manier waarop deze beperking zou kunnen worden gerechtvaardigd, is door middel van een verdragsrechtelijk leerstuk buiten de reikwijdte van het verdrag, te weten de mensenrechtendoctrine *margin of appreciation* oftewel het leerstuk van de appreciatie-marge.

Bekeken vanuit een mensenrechtenperspectief, draagt artikel 17 Petroleumwet 1990 bij aan de verwezenlijking van mensenrechten vastgelegd in het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten ('IVESCR'), het Internationaal Verdrag inzake Burger-en Politieke Rechten ('IVBPR') en de *UN Declaration on the Right to Development* ('UNDRD'), die indirect vragen naar de

- 25 TotalEnergies start voorontwerp ontwikkeling productieveld Blok 5, staatsolie.com, 13 september 2023; '230918 TO THE POINT-ANNAND JAGESAR (MANAGING DIR STAATSOLIE)', Apintie, youtube.com, 18 september 2023; 'Big Oil in Su! De TotalEnergies CEO vertelt wanneer de olievoorraad op zee, geproduceerd wordt.', StarNieuws Suriname, youtube.com, 13 september 2023; 'Staatsolie could secure up to 20% stake in Suriname's first oil development', oil.now.gy, 16 september 2023; Gesprek met mw. C. Essed, special projects consultant Staatsolie, d.d. 25 september 2023.
- 26 Gesprek met mw. C. Essed, special projects consultant Staatsolie, d.d. 25 september 2023; 'Food and beverages for offshore drilling rigs from now on entirely from Suriname', staatsolie.com, 27 augustus 2021.
- 27 Met betrekking tot de doelstelling of strekking van het Herziene Verdrag van Chaguaramas, oordeelde de CCJ het volgende:
'(...) in an age of liberalisation and globalisation, the Contracting Parties are intent on transforming the CARICOM sub-region into a viable collectivity of States for the sustainable economic and social development of their peoples.' (TCL v. Guyana [2009] CCJ 1 (OJ), paragraaf 13 en Ellis Richards v. The State of Trinidad and Tobago [2023] CCJ 1 (OJ), paragraaf 30 en 31).

implementatie van *local content*-regelingen of beleid door nationale overheden. Hierbij gaat het om het recht op arbeid, het zelfbeschikkingsrecht, het recht op een adequate levensstandaard en het recht op ontwikkeling. De eerdergenoemde rechten zijn ook als sociale grondrechten gepositieerd in de Grondwet van de Republiek Suriname. Tegen deze achtergrond en in de context van het regime van mensenrechten, is de toepasbaarheid van de *margin of appreciation* afgetast.²⁸

Het leerstuk van de appreciatiemarge werd voor het eerst ontwikkeld door de Europese Commissie voor de Rechten van Mens ('ECRM'), in de zaak **Greece v. United Kingdom (1957)** en heeft geleidelijk een steeds grotere plaats ingenomen in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ('EHRM').²⁹ Bij de *margin of appreciation* kent het EHRM aan de verdragsstaten in bepaalde gevallen en in wisselende omvang bij de toetsing of in een concreet geval het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens ('EVRM') al dan niet is geschonden een bepaalde mate van beoordelingsvrijheid of discretie toe, aangezien volgens het Hof nationale autoriteiten vaak in een betere beoordelingspositie verkeren dan het Hof, ze staan dichterbij de nationale realiteit, eigenaardigheden en typerende noden en belangen van het land (ook wel het *better position-argument* genoemd).³⁰ Het laatstgenoemde werd bevestigd door het Hof in de zaak **Handyside v. United Kingdom (1976)**. Deze mensenrechtendoctrine speelt voornamelijk een rol bij het leerstuk legitieme beperkingen van mensenrechten.³¹ Bij de beoordeling van de vraag of een inmenging met een bepaald mensenrecht noodzakelijk is in een democratische samenleving in het belang van één van de in de verdragsartikelen opgesomde doelen, kent het EHRM aan de verdragsstaten een zekere *margin of appreciation* of flexibiliteit toe.³² Indien Staten naar het oordeel van het EHRM binnen de toegekende marge blijven, wordt het desbetreffende mensenrecht niet geschonden geacht.³³

- 28 De vrijheid om te contracteren oftewel contractsvrijheid is als grondrecht niet opgenomen in de Grondwet van de Republiek Suriname. Bovendien komt het evenmin expliciet voor in de mensenrechtenverdragen. Desondanks kan de contractsvrijheid als inherent aan het zelfbeschikkingsrecht (artikel 7 lid 1 Grondwet en artikel 1 IVBPR en artikel 1 IVESCR) worden gerekend, hetgeen inhoudt, dat een ieder het recht heeft om in alle vrijheid zijn of haar politieke status te bepalen en vervolgens vrijelijk zijn of haar economische, sociale en culturele ontwikkeling na te streven. Volgens sommige rechtsgeleerde auteurs is contractsvrijheid van vitaal belang voor de mogelijkheid van het individu om zich in zijn privéleven en in het maatschappelijk verkeer te ontplooien (zelfontplooiing is bij uitstek het doel van mensenrechten) en om zijn vermogensrechtelijke belangen te behartigen, als voor de gemeenschap als geheel, waardoor aan contractsvrijheid de status van (ongeschreven) grondrecht kan worden toegekend (Hartlief en Stolker 1999, p. 31; Henrard 2008, p. 26; Asser/Hartkamp & Sieburgh 6 – III* 2010, nr. 58; Hijma e.a. 2010, p. 15; Best 2017, p. 6).
- 29 Legg 2012, p. 3 en 15; Henrard 2008, p. 112; Glas 2022, p. 449; Greer 2010, p. 2; ECHR 26 September 1958, *Greece v. United Kingdom*, appl. no. 176/56.
- 30 Barkhuysen e.a. 2004, p. 42; Jack en Vermont 2007, p. 125-126; Henrard 2008, p. 201; Greer 2010, p. 2; Glas 2022, p. 450.
- 31 Barkhuysen e.a. 2004, p. 40-42; Henrard 2008, p. 112 en 200; Jack en Vermont 2007, p. 125.
- 32 Barkhuysen e.a. 2004, p. 40-41; Jack en Vermont 2007, p. 125.
- 33 Barkhuysen e.a. 2004, p. 40-41; ECHR 7 December 1976, *Handyside v. United Kingdom*, appl. no. 5493/72, paragraaf 50: '(...) it is in no way the Court's task to take the place of the competent national courts but rather to review under Article 10 (art. 10) the decisions they delivered in the exercise of their power of appreciation'.

Dhiredj Isrie

Voor de rechtvaardiging van een beperking van een mensenrecht op grond van de mensenrechtendoctrine *margin of appreciation*, is het dus van cruciaal belang, dat er wordt gehandeld binnen de toegekende marge, te weten de beperking moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving, een eis, die het EHRM in zijn jurisprudentie zo heeft uitgelegd, dat er een 'pressing social need' oftewel 'dringende maatschappelijke behoefte' aanwezig moet zijn en de inmenging met het mensenrecht moet eveneens proportioneel of in een evenredige verhouding staan met het nagestreefde legitieme doel (proportionaliteitstest in enge zin), anders is er sprake van schending van het mensenrecht.

Indien het leerstuk *margin of appreciation* wordt geplaatst in de context van dit onderzoek, reizen de volgende vragen:

- 1 *Is de beperking van de contractsvrijheid van de IOCs door de local content-bepaling van artikel 17 Petroleumwet 1990 in overeenstemming met de bepalingen van het Herziene Verdrag van Chaguaramas? Indien nee, dan luidt de tweede vraag:*
- 2 *Is de inmenging met de contractsvrijheid van de IOCs door de local content-bepaling van artikel 17 Petroleumwet 1990 noodzakelijk in de Surinaamse democratische samenleving?*

Ter beantwoording van **vraag 1** kan worden aangegeven, dat op grond van dit onderzoek is gebleken, dat de beperking van de contractsvrijheid van de IOCs door artikel 17 Petroleumwet 1990 een juridische barrière creëert voor de instroom van arbeidskrachten, goederen en diensten uit de CARICOM-lidstaten. Dit is in beginsel strijdig met de artikelen 7, 36, 37, 45, 46, 51, 78, 79 en 169 van het Herziene Verdrag van Chaguaramas. Nu resteert dus de beantwoording van de tweede vraag. Door het *better position-argument* van het EHRM in de zaak **Handyside v. United Kingdom (1976)** analogisch toe te passen in de context van dit onderzoek, dan blijkt, dat de Staat Suriname in vergelijking met de overige CARICOM-lidstaten en de CCJ in een betere beoordelingspositie verkeert – het staat dichterbij de nationale realiteit, eigenaardigheden en typerende noden en belangen van het land – om te kunnen beoordelen of de inmenging met de contractsvrijheid van de IOCs door de *local content*-bepaling van artikel 17 Petroleumwet 1990 noodzakelijk is in de Surinaamse democratische samenleving. Dit zal als vertrekpunt worden gebruikt op de pad richting de beantwoording van **vraag 2**.

Allereerst is de beperking van de contractsvrijheid van de IOCs voorzien bij wet, te weten de dwingendrechtelijke bepaling artikel 17 Petroleumwet 1990. Vervolgens is het legitieme doel van artikel 17 Petroleumwet 1990 om optimaal nut af te wer-

pen aan de Staat (economisch welzijn van Suriname).³⁴ Tot slot zou er kunnen worden gesteld dat de beperking van de contractsvrijheid van de IOCs door artikel 17 Petroleumwet 1990 noodzakelijk is in de Surinaamse democratische samenleving.³⁵ De *pressing social need* is **allereerst** gelegen in de noodzaak om in een ongelijke contractuele rechtsverhouding, de zwakke partij, te weten Suriname, als gastland en eigenaar van de natuurlijke hulpbronnen, te beschermen tegen de IOCs als sterke partij, die beschikken over het kapitaal en technische expertise voor de winning van petroleum in de Surinaamse wateren en die vervolgens beschikken over de vrijheid, capaciteit en het netwerk om te bepalen wie zij in dienst willen nemen en van welke bedrijven of personen, zij goederen en diensten wensen te betrekken in hun petroleumactiviteiten.³⁶

Ten tweede is de ‘*pressing social need*’ gelegen in de noodzaak om artikel 17 Petroleumwet te gebruiken als een wettelijk instrument om in een heersende sociaal-economische crisis de voordelen, die voortvloeien uit de exploratie- en exploitatie van petroleum (een delfstof waarover de Staat Suriname het soevereine recht uitoefent), maximaal te laten toekomen aan de onderdanen van Suriname in plaats van de overige CARICOM *nationals*.³⁷ Het zou onredelijk zijn om de Staat te dwingen eraan mee te werken, dat in een heersende sociaal-economische crisis, buitenlanders meer profiteren van de voordelen verbonden aan de exploratie- en exploi-

34 **Artikel 4 lid 1 Decreet Mijnbouw:** ‘*Alle mijnbouwwerkzaamheden zullen worden uitgevoerd op de meest efficiënte wijze, rekening houdende met het hogere belang van de natie...*’; **Artikel 4 Memorie van toelichting Decreet Mijnbouw (S.B. 1986 no. 28):** ‘... vandaar dat aan mijnbouwwerkzaamheden niet alleen hoge eisen worden gesteld, doch deze werkzaamheden moeten de toets van het algemeen belang te allen tijde kunnen doorstaan. Mijnbouwwerkzaamheden moeten steeds optimale nut afwerpen aan de Staat.’;

It is, however, noteworthy that even though the definition of local content changes depending on how one chooses to define it, the objective of local content is to transform resource-wealth into national development (Pereira e.a. 2022, p. 3.);

Blijkens de doctrine zijn *local content*-regelingen voornamelijk gericht op de industriële, technologische, economische en sociale ontwikkeling van het gastland (De Lima Figueiredo 2022, p. 69); ‘*Local content is van grote betekenis voor de economische ontwikkeling en vooruitgang van een land*’, aldus de minister van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, International Business en Internationale Samenwerking (‘BIBIS’), dhr. A. Ramdin, tijdens de opening van de Suriname Energy Oil & Gas Summit (‘SEOGS’) 2023 (‘RAMDIN: INZET SURINAME VOOR BEHOUD REGIONALE BELANGEN’, dagbladwest.com, 21 juni 2023).

35 Volgens sommige rechtsgeleerde auteurs is contractsvrijheid van vitaal belang voor de mogelijkheid van het individu om zich in zijn privéleven en in het maatschappelijk verkeer te ontplooiën (zelfontplooiing is bij uitstek het doel van mensenrechten) en om zijn vermogensrechtelijke belangen te behartigen, als voor de gemeenschap als geheel, waardoor aan contractsvrijheid de status van (ongeschreven) grondrecht kan worden toegekend (Hartlief en Stolker 1999, p. 31; Henrard 2008, p. 26; Asser/Hartkamp & Sieburgh 6 – III* 2010, nr. 58; Hijma e.a. 2010, p. 15; Best 2017, p. 6).

36 De contractsvrijheid van partijen bij een overeenkomst wordt ingeperkt door de wet, goede zeden en openbare orde. De reden hiervoor is om in te grijpen in een ongelijke contractuele rechtsverhouding ter bescherming van de zwakke contractspartij, zoals de arbeider, huurder, consument et cetera. In het contractenrecht is dit de enige reden om de contractsvrijheid te beperken (Hartlief en Stolker 199, p. 12-14; Hijma e.a. 2010, p. 158).

37 **Artikel 2 lid 2 Decreet Mijnbouw:** ‘*Alle delfstoffen binnen het grondgebied van de Staat Suriname, waaronder mede begrepen de territoriale zee, haar bodem en ondergrond zoals omschreven in de Wet van 14 april 1978 (S.B. 1978 No. 26) behoren in eigendom toe aan de Staat*’.

Dhiederj Isrie

tatie van een aan de Staat toebehorende natuurlijke hulpbron, te weten petroleum, in plaats van Surinamers zelf.

Ten slotte is de *pressing social need* de verplichting tot de verwezenlijking van mensenrechten, zoals neergelegd in mensenrechtenverdragen en de Grondwet. Hierbij gaat het om het recht op arbeid, het zelfbeschikkingsrecht, het recht op een adequate levensstandaard en het recht op ontwikkeling. Het VN Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten oftewel CESCR geeft in paragraaf 13 van **General comment No. 24 (2017) on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities** duidelijk aan, dat handel en investeringsverdragen moeten worden geïnterpreteerd in het licht van de mensenrechtenverplichtingen van Staten uit hoofde van het IVESCR.³⁸

Nu er aanleiding is om te stellen dat er een ‘*pressing social need*’ aanwezig is, moet vervolgens worden nagegaan of de inmenging met de contractsvrijheid van de IOCs door de wetgever in een evenredige verhouding staat met het nagestreefde legitieme doel van artikel 17 Petroleumwet 1990, te weten het economisch welzijn van Suriname. Er moet sprake zijn van een redelijke balans of evenwicht tussen de respectievelijke belangen, te weten het algemeen belang (economisch welzijn van Suriname) enerzijds en de bescherming van de contractsvrijheid van de IOCs anderzijds (hierin ligt besloten de bescherming van het vrije verkeer van goederen, diensten en personen vanuit de CARICOM-lidstaten). Op basis van de belangenafweging kan er worden vastgesteld dat de vrijheid van de IOCs om te contracteren hun niet volledig wordt ontnomen en er dus sprake is van een evenwicht tussen de respectieve belangen. Behalve dat artikel 17 Petroleumwet 1990 streeft naar de behartiging van het algemeen belang, biedt het de IOCs immers ook de keuzevrijheid voor buitenlandse arbeidskrachten, goederen en diensten in die gevallen waarin er geen ervaren en gekwalificeerde Surinamers beschikbaar zijn en indien buitenlandse goederen en diensten zijn te verkrijgen op niet minder gunstige voorwaarden. Van enige benadeling van de IOC's is dus hoegenaamd geen sprake.

Op basis van het bovenstaande kan er worden vastgesteld, dat de beperking van de contractsvrijheid van de IOCs door artikel 17 Petroleumwet 1990 noodzakelijk is

38 **Paragraaf 13 General comment No. 24 (2017) on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities:** *‘States parties should identify any potential conflict between their obligations under the Covenant and under trade or investment treaties, and refrain from entering into such treaties where such conflicts are found to exist, as required under the principle of the binding character of treaties.’*³⁹ *The conclusion of such treaties should therefore be preceded by human rights impact assessments that take into account both the positive and negative human rights impacts of trade and investment treaties, including the contribution of such treaties to the realization of the right to development. Such impacts on human rights of the implementation of the agreements should be regularly assessed, to allow for the adoption of any corrective measures that may be required. The interpretation of trade and investment treaties currently in force should take into account the human rights obligations of the State, consistent with Article 103 of the Charter of the United Nations and with the specific nature of human rights obligations.*⁴⁰ *States parties cannot derogate from the obligations under the Covenant in trade and investment treaties that they may conclude. They are encouraged to insert, in future treaties, a provision explicitly referring to their human rights obligations, and to ensure that mechanisms for the settlement of investor-State disputes take human rights into account in the interpretation of investment treaties or of investment chapters in trade agreements.’*

Beperking contractsvrijheid buitenlandse oliemaatschappijen bij productiedelingsovereenkomsten

in de Surinaamse democratische samenleving, aangezien er een ‘pressing social need’ aanwezig is en de inmenging met het ongeschreven grondrecht in een evenredige verhouding staat met het nagestreefde legitieme doel van artikel 17 Petroleumwet 1990, te weten het economisch welzijn van Suriname.

Conclusie

Er kan worden geconcludeerd, dat de beperking van de contractsvrijheid van de IOCs door de *local content*-bepaling van artikel 17 Petroleumwet 1990 een juridische barrière creëert voor de instroom van arbeidskrachten, goederen en diensten uit de CARICOM – lidstaten. Dit is niet in overeenstemming met de verplichtingen voortvloeiende uit de artikelen 7, 36, 37, 45, 46, 51, 78, 79 en 169 van het Herzien Verdrag van Chaguaramas. Deze beperking zou echter tegen de achtergrond en in de context van het regime van mensenrechten kunnen worden gerechtvaardigd door de mensenrechtendoctrine *margin of appreciation*.