

(429. 3.)

MEMORIE VAN TOELICHTING.

De loop, dien de oorlog van 1914 genomen heeft, heeft ook voor den Rijn zijnen terugslag doen gevoelen. Allereerst heeft Frankrijk zijne plaats als Rijnsoeverstaat uit den tijd vóór 1870 hernomen, voorts heeft Zwitserland zijne gerechtvaardigde aanspraken als oeverstaat algemeen erkend gezien. Nederland waaraan de benedenloop toebehoort van den stroom, welks machtige delta een zoo gewichtig levensbelang voor ons land vertegenwoordigt, begroet de twee aan den bovenloop gelegen landen met dezelfde vriendschappelijke gevoelens, die het den anderen oeverstaten van den gemeenschappelijken stroom toedraagt. Elke vergemakkelijking, elke toeneming van het Rijnverkeer, onder welke vlag ook, heeft bij voorbaat onze volledige instemming en kan op onze medewerking rekenen.

Het Vredesverdrag van Versailles bepaalt er zich intusschen niet toe Frankrijk en Zwitserland uitdrukkelijk als Rijnsoeverstaten te noemen; in zijne artikelen 65, 354—356, alsmede 358—362 — van welke artikelen eene Nederlandsche vertaling als Bijlage I bij deze Memorie gevoegd is — beoogt het ook belangrijke wijzigingen te brengen in het internationale Rijnvaartrecht zelf, gelijk dat laatstelijk neergelegd werd in de herziene Rijnvaartakte van 17 October 1868 (*Staatsblad* n^o. 75 van 1869), alsmede in de aanvullende tractaatjes van 1895 en 1898 (*Staatsblad* n^o. 121 van 1898 en *Staatsblad* n^o. 277 van 1899).

Daarbij zijn vooreerst te onderscheiden de wijzigingen, waardoor Frankrijks positie, vooral op dat deel van den Rijn, hetwelk Frankrijk begrenst, in het bijzonder wordt bevestigd. Hiertoe behoort artikel 65, dat een tijdelijk bijzonder regime voor de havens van Straatsburg en Kehl instelt. Voorts artikel 355 met zijn Fransch overzicht in de Centrale Commissie voor de Rijnvaart, alsmede artikel 358, dat aan Frankrijk op het Fransch-Duitsch riviervak het uitsluitende recht voorbehoudt om de electricische kracht van den stroom te benuttigen, alsmede om er het Rijnwater te benuttigen voor scheepvaart- en bevoeiingskanalen enz.; ook art. 360, dat Frankrijk o. a. het recht geeft op den geheelen Rijn boven Mannheim, dus ook op een zuiver Duitsch riviervak, door de Centrale Commissie noodig geachte waterstaatswerken te maken.

In de tweede plaats beoogt het Vredesverdrag aan de Centrale Commissie niet alleen nieuwe bevoegdheden toe te kennen (artikelen 65, 356, 359—362), doch ook hare samenstelling te wijzigen. Voortaan zullen daarin naast de oeverstaten ook drie niet-oeverstaten — België, Groot-Brittannië en Italië — vertegenwoordigd zijn (artikel 355), met volle medezeggenschap in alle aangelegenheden, die tot de bevoegdheid der Centrale Commissie behooren, o. a. de wijziging der Rijnvaartakte zelf (artikel 45, lid 1b, dier akte en artikel 354, lid 3, van het Vredesverdrag).

Dan voorziet het Vredesverdrag in het geval dat België zou besluiten tot het graven van een Maas-Rijnkanaal ter hoogte van Ruhrort, waarop de Centrale Commissie voor de Rijnvaart medezeggenschap zou hebben en waarvoor België het noodige water uit den Rijn zoude mogen nemen (artikelen 361 en 358).

Voorts beoogt het verdrag het beginsel der vrije vaart op

den Rijn uitdrukkelijker te formuleeren dan in de Akte van 1868 het geval was (artikel 356).

Ten slotte wil artikel 354, lid 2, dat het Algemeene Verdrag op de bevaarbare waterwegen, dat voorzien is in artikel 338 van het Vredetractaat en blijkens artikel 379 bij voorbaat aanvaard werd door Duitschland, ook het Rijnregime zal beheerschen, en dat de Centrale Commissie voor de Rijnvaart vóór 10 Juli 1920 een begin zal maken met eene algemeene herziening van de Akte van 1868, die dus wél te onderscheiden is van de in het vredetractaat zelf reeds geformuleerde veranderingen in de akte van Mannheim (artikel 354, lid 3).

Eindelijk bepaalt artikel 354, al. ult., dat de geallieerde en geassocieerde Mogendheden zich het recht voorbehouden, zich ten aanzien der verschillende wijzigingen met Nederland te verstaan en tot een akkoord te komen.

Het standpunt, dat de Regeering met betrekking tot deze aangelegenheid heeft ingenomen, is den Staten-Generaal in groote trekken reeds bekend uit de mededeelingen in het jongste Oranjeboek. Ofschoon de Regeering zich er van overtuigd hield, dat en wat betreft de vrijheid en wat aangaat den toestand van de vaargeul, het regime der Akte van 1868 zulke bevredigende en nimmer tot klachten aanleiding gevende uitkomsten had opgeleverd, dat er eigenlijk geen reden bestond om hiervoor het Rijnregime te gaan wijzigen, verklaarde zij zich niettemin in beginsel uit een oogpunt van internationale samenwerking en op grond van overwegingen van algemeen aard bereid, zich aan te sluiten bij de nieuwe regeling, ook al was die zonder de medewerking van Nederland tot stand gebracht en zou eene afzijdige houding van Nederland zoo noodig niet onverkomelijk zijn te achten. Geheel onveranderd meende de Regeering de Rijnartikelen van Versailles echter niet te kunnen aanvaarden en met name meende zij een *conditio sine qua non* te moeten maken van eene vertegenwoordiging in de Centrale Commissie voor de Rijnvaart die meer in overeenstemming zou zijn met de natuurlijke en historische aanspraken, die ons land als Rijnsoeverstaat kan doen gelden, dan de regeling van artikel 355, waarin Nederland met de niet-oeverstaten gelijk wordt gesteld.

Aanstonds na het teekenen van het verdrag van Versailles heeft de Regeering zich, ten einde de Rijnzaken zooveel mogelijk te bevorderen, bereid verklaard de besprekingen, die zouden moeten leiden tot de in het laatste lid van artikel 354 bedoelde overeenstemming, te beginnen. Intusschen hebben die besprekingen met Fransche, Britsche, Belgische en Italiaansche gedelegeerden, waaraan dezerzijds werd deelgenomen door jhr. dr. J. LOUDON, Harer Majesteits Gezant te Parijs, jhr. mr. W. J. M. VAN EYSINGA, hoogleraar te Leiden en Rijnvaart-Commissaris, alsmede den heer A. G. KRÖLLER, lid van den Raad van Bijstand van de Directie van Economische Zaken van het Departement van Buitenlandsche Zaken, eerst 20 Maart 1920 eenen aanvang kunnen nemen. Bij deze onderhandelingen waren verschillende moeilijkheden te overwinnen en het heeft geruimen tijd geduurd alvorens volkomen overeenstemming is bereikt kunnen worden. Deze is thans neergelegd in een protocol van 21 Januari 1921, dat deel van het wetsontwerp uitmaakt en waarvan eene Nederlandsche vertaling als Bijlage II bij deze Memorie is gevoegd. Het protocol bevat de acht door Frankrijk, Groot-Brittannië, België en Italië aangevraagde punten, waarvan de Nederlandsche Regeering hare toetreding tot de desbetreffende artikelen van het Vredesverdrag heeft gemeend te moeten afhankelijk maken; het voorziet voorts de inwerkingtreding dier toetreding op den dag volgende op dien der kennisgeving van de toetreding aan de Fransche Regeering, die haar zal mededeelen aan de overige geallieerde en geassocieerde Regeeringen. Deze mededeeling, gepaard aan, ten behoeve der wederpartij door den Raad van Ambassadeurs aan de punten te verlenen goedkeuring, werd door de Regeeringen, met welke wij onderhandelden, voldoende geacht om harerzijds te geraken tot het akkoord (understanding), bedoeld in artikel 354, laatste lid. Aangezien ook artikel 354 zelf, alsmede artikel 65, wijzigingen in het Rijnregime inhouden, artikel 357 daarentegen

niet, zijn ook eerstgenoemde artikelen, maar artikel 357 niet, in het protokol opgenomen.

Wat nu de verschillende artikelen van het Vredesverdrag betreft, op welke dit wetsontwerp betrekking heeft, deze geven tot de volgende opmerkingen aanleiding.

Art. 65. De werkring, die dit artikel aan de Centrale Commissie voor de Rijnvaart toedenkt met betrekking tot het toezicht op het havencomplex te Straatsburg—Kehl, is een geheel nieuwe, daar de Akte van 1868 geen bemoeiing der Commissie met het beheer van havens kent. Intusschen geldt het hier slechts eene tijdelijke functie der Commissie en heeft de Regeering gemeend haar te kunnen aanvaarden.

Art. 354. Bij lid 1, dat er aan herinnert, dat de Akte van 1868, behoudens de nader genoemde wijzigingen, de Rijnvaart zal blijven beheerschen, heeft de Regeering gemeend goed te doen in het punt 1 van het protokol te doen vastleggen, dat hetzelfde geldt voor de wijzigingsverdragen van 1895 en 1898.

In beginsel bestaat er geenerlei bezwaar tegen, dat de Algemeene Conventie op de „voies navigables” ook het Rijnregime zal beheerschen. De H.H. LOUDON, VAN EYSINGA en KRÖLLER hebben reeds geruimen tijd geleden, op uitnodiging van de Fransche Regeering, deelgenomen aan langdurige conferenties der „Commission d'Etude de la Liberté des Communications et du Transit”, waarin, naast vertegenwoordigers van geallieerde en geassocieerde landen, ook die van eenige gewezen neutrale Staten zitting hadden en die o. a. het ontwerp eener Algemeene Conventie op de „voies navigables” heeft samengesteld. Intusschen voorziet het in artikel 354 genoemde artikel 338 de mogelijkheid, dat de Algemeene Conventie buiten Nederland om alleen door de geallieerden en geassocieerden onder goedkeuring van den Volkenbond zoude tot stand komen. In verband daarmee is het der Regeering voorgelaten, dat de aanvaarding bij voorbaat van de „Convention Générale” door het feit onzer toetreding slechts aannemelijk zoude zijn voor zoover Nederland op gelijken voet als de geallieerde en geassocieerde Mogendheden aan de totstandbrenging van dat verdrag zoude medewerken. In punt 2 van het protokol is aan dit verlangen van de Nederlandsche Regeering te gemoet gekomen. Het ontwerp der „Convention Générale”, dat met toelichting is te vinden in de in tweevoud ter griffie nedergelegde „Documents Préparatoires” van de „Conférence Générale des Communications et du Transit”, zal op deze bijeenkomst, die 10 Maart e.k. te Barcelona zal gevoerd worden onder de auspiciën van den Volkenbond, nader besproken worden.

Art. 355. Dit artikel is van groote beteekenis, daar het de samenstelling der Centrale Commissie voor de Rijnvaart op zeer ingrijpende wijze beoogt te wijzigen. Het leidt het niet-oeverstaten-element in de Commissie binnen door naast vertegenwoordigers der oeverregeeringen — waaronder het artikel gelijk gezegd zeer te recht het tot nu toe niet vertegenwoordigde Zwitserland uitdrukkelijk noemt — ook aan de Europeesche groote Mogendheden Groot-Britannië en Italië, alsmede aan het bij de Rijnvaart belanghebbende België, de bevoegdheid toe te kennen zich in de Commissie te laten vertegenwoordigen. Terwijl sedert de Weener Slotakte van 1815 elke oeverstaat slechts over éenen vertegenwoordiger in de Commissie beschikte en de gelijkheid der oeverstaten in de commissie dus betracht werd, differentieert artikel 355 hier in sterke mate tusschen de oeverstaten, van welke aan éenen, Frankrijk, bovendien permanent wordt toegekend het voorzitterschap, dat vroeger ieder jaar door het lot werd aangewezen (vgl. artikel 44 der Akte van 1868).

Tegenover deze sterke differentieering wat de oeverstaten betreft — vgl. den tekst van artikel 355 — stelt dit artikel Nederland echter geheel gelijk met de niet-oeverstaten Groot-

Britannië, België en Italië, door aan hen allen twee vertegenwoordigers in de Commissie toe te kennen.

Er bestond geen twijfel aan, dat, zoo de Regeering hare bereidheid om tot de Rijnartikelen van Versailles toe te treden, afhankelijk stelde van eene wijziging van artikel 355 in dien zin, dat de vroegere onderlinge absolute gelijkheid werd hersteld en de deelneming alleen tot de oeverstaten met inbegrip van Zwitserland werd beperkt, de overeenstemming bedoeld in het laatste lid van artikel 354 stellig niet zoude bereikt zijn geworden. Overtuigd van de wenschelijkheid om wél tot die overeenstemming te geraken, heeft de Regeering gemeend, dat zij in het als gevolg van den oorlog ingevoerde nieuwe regime zoude kunnen berusten, zoo althans de andere Regeeringen bij nader inzien zouden willen rekening houden met de aanspraken, die Nederland als belangrijke oeverstaat zich geroepen achtte te doen gelden.

De Regeering heeft de voldoening mogen smaken, dat ten slotte op dit punt Nederlands gerechtvaardigde aanspraken erkend zijn geworden en de andere Staten er zich mede verenigd hebben, dat onder 3^o. van het protokol het aantal vertegenwoordigers van Nederland op drie is gebracht.

Art. 356. De bedoeling van dit voorschrift om de vrije scheepvaart op geenerlei wijze afhankelijk te stellen van de nationaliteit der schepen of hunne bemanning heeft van den aanvang af de volledige instemming van de Regeering gehad. Zij heeft er evenzeer steeds op gewezen, dat ook al zijn sommige bepalingen der akte van 1868 voor betere redactie vatbaar, feitelijk op den Rijn eene grootst denkbare vrijheid voor scheepvaart bestaat. Zelfs de z.g. „kleine cabotage”, de vaart dus tusschen twee havens van denzelfden oeverstaat, staat op den Rijn zonder eenige beperking voor alle vlaggen open. Dat zoodanige vrijheid niet moet kunnen leiden tot de mogelijkheid, dat elke onkundige en elk voor de Rijnvaart ongeschikt vaartuig zonder meer moet kunnen verkeer op den stroom, is iets, wat de slotwoorden van lid 2 zoowel als van lid 3 zelf uitdrukkelijk te kennen geven.

De woordenkeus van artikel 356 scheen overigens niet volkomen duidelijk in zoover er zoude uit kunnen worden gelezen, dat de Centrale Commissie bevoegd zoude worden, loodsreglementen te maken op alle waterwegen, waarop het Verdrag van 1868 en zijne wijzigingen toepasselijk zijn; tot de waterwegen behooren tot op zekere hoogte ook eenige, waar de Centrale Commissie onder de Akte van 1868 niet bevoegd is, b. v. de rivier beneden Gorkum respectievelijk Krimpen. Het is niet de bedoeling der redacteuren van artikel 356 geweest door dit artikel de competentie der Centrale Commissie incidenteel uit te breiden, maar om alle misverstand op dit punt te voorkomen, is dit onder 4^o. van het protokol uitdrukkelijk gezegd. Bovendien is daar ter plaatse met het oog op de uitdrukkingen „édicter” en „déterminer”, die in artikel 356 gebezigd zijn om de regelende functie van de Centrale Commissie weer te geven, te kennen gegeven, dat daardoor niet wil gezegd zijn, dat bij de in artikel 356 bedoelde regelingen der Centrale Commissie deze het laatste woord spreekt, met uitsluiting dus van de in artikel 46 der Akte van 1868 geëischte unanieme goedkeuring der Regeeringen.

Art. 358. Bij dit artikel heeft Duitschland er in toegestemd, dat op het Duitsch—Fransche riviervak, Frankrijk het uitsluitende recht zoude bezitten om Rijnwater te gebruiken ten bate der verkrijging van electricische kracht, alsmede ten bate van bevoelingen, scheepvaartkanalen of andere doeleinden. Het Nederlandsche belang is hierbij betrokken voor zoover door het bovenstaande de bevaarbaarheid van den Rijn — hetzij in zijnen ouden loop, hetzij in een lateraal kanaal — zoude kunnen verminderen. Zorgvuldige bestudeering van deze quaestie heeft bij de Regeering de overtuiging gevestigd, dat de hoeveelheid water, die de Rijn afvoert, zoo groot is dat de geringe wateronttrekking, die van de toepassing van artikel 358 het gevolg zal kunnen zijn, geen

Voorbehoud bevoegdheid tot toetreding tot de artt. 65, 354—356 alsmede 358—362 v/h Vredesverdrag van Versailles, enz.

voor de scheepvaart schadelijke gevolgen behoeft te hebben. Hierbij zij er aan herinnerd, dat bij het aanleggen van stuwen ter winning van electricische kracht, van wateronttrekking geen sprake is, doch slechts van watergebruik, terwijl het voor andere doeleinden aan den Rijn onttrokken water, voor zoover het niet verdampft, in het Rijn dal blijft en alzoo ten slotte weer in den Rijn terechtkomt. Ook de wateronttrekking ten bate van het in artikelen 358 en 361 genoemde Rijn-Maas-kanaal, dat bij de waterscheiding tusschen Rijn en Maas het peil van \pm 42 M. zoude bereiken, behoeft voor de scheepvaart geen nadeelige gevolgen te hebben. Ten slotte moeten alle ontwerpen voor de werken die het hier geldt, aan de Centrale Commissie medegedeeld worden, om deze in staat te stellen zich te verzekeren, dat zij noch schade toebrengen aan de bevaarbaarheid, noch de gemakkelijheid der scheepvaart belemmeren.

De Regeering heeft er prijs op gesteld, in punt 5 van het protokol deze bepaling aldus te preciseeren, dat de werken eerst kunnen uitgevoerd worden, nadat de Centrale Commissie er zich mede vereenigd heeft; dit is trouwens geheel in overeenstemming met de practijk van artikel 30 der Akte van 1868. Bovendien is evenzeer onder 5^o. van het protokol vastgelegd dat onder de „dérivations”, genoemd in artikel 358, lid 2, ook zijn begrepen de in het volgend lid van artikel 358 uitdrukkelijk genoemde „laterale kanalen”.

Artt. 359 en 360. Tegen de uitbreiding der bevoegdheden der Centrale Commissie, die deze twee artikelen medebrengen, behoefde geen bezwaar gemaakt te worden. Alleen was de Regeering van oordeel, dat uitbreiding van onder de Commissie ressorteerende ambtenaren niet behoort plaats te hebben dan voor zoover dit strikt noodig zal blijken; met het oog hierop is in punt 6 van het protokol opgenomen, dat de vermelding in artikel 359 van „délégués” der Commissie niet medebrengt, dat dezen ook werkelijk zullen moeten worden aangewezen.

Art. 361. Het is den Staten-Generaal bekend, dat de Regeering geen bezwaar maakt tegen het doorsneden worden van Limburg door een Antwerpen—Rijnkanaal, waarvan artikel 361 het vak noemt, dat tusschen Maas en Rijn zoude liggen. Ook meende zij geen bezwaren te moeten maken tegen de overige bepalingen van dat artikel, voor zoover dat nl. alleen het Duitsche kanaalvak betreft; dat het artikel niet toepasselijk zal zijn op het Nederlandsche vak, is op verzoek der Regeering uitdrukkelijk vastgelegd in punt 7 van het protokol. Dit brengt meteen mede, dat de beslissing door België, waarvan het eerste lid van artikel 361 gewaagt, geen betrekking kan hebben op het Nederlandsche stuk van het kanaal, iets wat in het protokol ook met zooveel woorden is tot uiting gebracht.

Art. 362. Naar aanleiding van dit artikel, dat behandelt de uitbreiding der bevoegdheid van de Centrale Commissie voor wateren, waar zij nog niet competent is, zijn op verzoek der Regeering in punt 8 van het protokol twee zaken vastgelegd. Terwijl volgens de bewoordingen van artikel 362 voor elke zoodanige uitbreiding een voorstel der Centrale Commissie zoude noodig zijn, ook zoo de uitbreiding er eene zoude zijn op eenen waterweg, die geheel in de plaats treedt voor den ouden rivierloop, is nu gezegd, dat in zulke gevallen de bevoegdheid der Centrale Commissie van rechtswege zich op het in de plaats tredende stuk water zal uitstrekken. Dit is trouwens in overeenstemming met de practijk. In de tweede plaats is vastgelegd, dat op Nederlandsch gebied de bevoegdheid der Centrale Commissie op nieuwe wateren slechts kan worden uitgebreid met toestemming van Nederland.

Artikel 354 van het Vredesverdrag van Versailles voorziet in lid 3, dat de in artikel 355 bedoelde Centrale Commissie vóór 12 Juli 1920 zoude moeten bijeenkomen in verband met de herziening der Rijnvaartakte van 1868. Gelijk den Staten-Generaal uit de Memorie van Antwoord betreffende hoofdstuk III der begrooting voor 1921 bekend is, heeft, waar nu akkoord (understanding), bedoeld in het laatste lid van artikel 354, nog niet bereikt was, de Regeering zich op de bijeenkomst van Rijnvaartcommissarissen, die toen in Juni 1920 heeft plaats gehad, niet doen vertegenwoordigen. Het onderwerp der wijziging van de akte van 1868 is op die bijeenkomst niet meer dan aan de orde gesteld en sedert hebben geen nieuwe vergaderingen plaats gehad. Nu het protokol van 21 Januari 1921 geteekend is en daarop door de andere Mogendheden wordt prijs gesteld, heeft de Regeering gemeend, in afwachting van de formeele toetreding tot de Rijnartikelen van Versailles, die eerst na goedkeuring en ratificatie van het protokol zal kunnen plaats hebben, dat het op haar weg ligt zich te doen vertegenwoordigen op de vergadering der commissie, die 25 Februari e.k. te Straatsburg zal bijeenkomen.

Terwijl de ondergeteekende zich zijne zienswijze vooralsnog voorbehoudt naar aanleiding van de bij de toetreding tot het Volkenbondverdrag en het dertiende deel van het Vredesverdrag nopens den vorm van het wetsontwerp in de Tweede Kamer gemaakte opmerkingen, schijnt het wenschelijk bij de onderwerpelijke toetreding tot een ander deel van het Vredesverdrag denzelfden vorm te kiezen.

De Minister van Buitenlandsche Zaken,

VAN KARNEBEEK.