

Article 11.

Le présent Statut ne comporte aucunement le retrait de facilités plus grandes que celles résultant de ses dispositions et qui auraient été accordées dans des conditions compatibles avec ses principes, aux transports en transit sur le territoire placé sous la souveraineté ou sous l'autorité de l'un quelconque des Etats contractants. Il ne comporte pas davantage l'interdiction d'en accorder à l'avenir de semblables.

Article 12.

Conformément à l'article 23e) du Pacte de la Société des Nations, tout Etat contractant qui pourra invoquer valablement contre l'application de l'une quelconque des dispositions du présent Statut, sur tout ou partie de son territoire, une situation économique grave, résultant de dévastations commises sur son sol pendant la guerre de 1914—1918, sera considéré comme dispensé temporairement des obligations résultant de l'application de ladite disposition, étant entendu que le principe de la liberté du transit doit être observé dans toute la mesure possible.

Article 13.

A défaut d'entente directe entre les Etats, tous différends qui surgiraient entre eux, relativement à l'interprétation ou à l'application du présent Statut, seront portés devant la Cour permanente de Justice internationale, à moins que, par application d'une convention spéciale ou d'une clause générale d'arbitrage, il ne soit procédé à un règlement du différend, soit par arbitrage, soit de toute autre manière.

Le recours sera formé ainsi qu'il est prévu à l'article 40 du Statut de la Cour permanente de Justice internationale.

Toutefois, afin de régler autant que possible ces différends à l'amiable, les Etats contractants s'engagent, préalablement à toute instance judiciaire, et sous réserve des droits et attributions du Conseil et de l'Assemblée, à soumettre ces différends pour avis consultatif à l'organe qui se trouverait institué par la Société des Nations comme organe consultatif et technique des membres de la Société, en ce qui concerne les communications et le transit. En cas d'urgence, un avis provisoire pourra recommander toutes mesures provisionnelles destinées notamment à rendre au libre transit les facilités dont il jouissait avant l'acte ou le fait ayant donné lieu au différend.

Article 14.

Etant donné qu'il existe à l'intérieur ou sur les frontières mêmes des territoires de certains Etats contractants, des zones ou enclaves d'une étendue et d'une population très faible par rapport à celle desdits territoires, et qui forment des parties détachées de ceux-ci, ou des établissements appartenant à d'autres Etats métropoles et que, d'autre part, il est impossible, pour des raisons administratives, d'appliquer les dispositions du présent Statut aux dites zones ou enclaves, il est convenu que ces dispositions ne s'y appliqueront pas.

Il en sera de même, lorsqu'une colonie ou dépendance possède une frontière particulièrement longue par rapport à sa superficie qui rend, en fait, impossible la surveillance de la douane et de la police.

Toutefois les Etats intéressés appliqueront dans les cas visés ci-dessus, un régime qui, dans la mesure du possible, respectera les principes du présent Statut et qui facilitera le transit et les communications.

Article 15.

Il est entendu que ce Statut ne doit pas être interprété comme réglant en quoi que ce soit les droits et obligations *inter se* de territoires faisant partie ou placés sous la protection d'un même Etat souverain, que ces territoires, pris individuellement, soient ou non Membres de la Société des Nations.

492. 3.

MEMORIE VAN TOELICHTING.

Onder de vele vraagstukken, die de Vredesconferentie van Parijs heeft willen regelen, behooren er ook eenige, die niet uitsluitend de verhouding der geallieerde en geassocieerde mogendheden tot de centrale landen betreffen, doch die een algemeener, zelfs mondiaal karakter dragen. Daartoe zijn te rekenen de Volkenbond zelf, het arbeidsrecht en ook het verkeersrecht. Terwijl de conferentie er in geslaagd is de beide eerstgenoemde onderwerpen in de vredestractaten zelf op te nemen — vgl. bijv. het eerste en het dertiende deel van het Verdrag van Versailles — is dit niet het geval geweest met het algemeen verkeersrecht. Dienaangaande komen wel een aantal bepalingen voor in het twaalfde deel van het Vredestractaat van Versailles en in de overeenkomende deelen der andere vredesverdragen, maar tot een algemeene regeling heeft de conferentie het niet kunnen brengen. Zij moest er zich toe bepalen, in artikel 23e van de Vredesverdragen — het grondverdrag van den Volkenbond — de Bondsleden te verplichten de noodige maatregelen te nemen, teneinde de vrijheid van verkeer en van doorvoer te waarborgen, alsmede bijv. in artikel 379 van het Tractaat van Versailles, algemeene verdragen in uitzicht te stellen nopens het internationale régime van den doorvoer, de scheepvaartwegen, de havens en de spoorwegen.

De genoemde bepaling gaat er van uit, dat deze algemeene verdragen zouden tot stand komen tusschen de geallieerde en geassocieerde mogendheden onder goedkeuring van den Volkenbond en met verplichte deelneming der centrale mogendheden. Rechtstreeksche deelneming der overige — ex-onzijdige — landen was dus nog niet voorzien. Men heeft echter sedert begrepen, dat deze verkeersaangelegenheden niet wel konden geregeld worden zonder medewerking van de gewezen onzijdigen en dezerzijds is daarop te Parijs met klem de aandacht gevestigd. Toen dan ook de Fransche Regeering tegen 28 October 1919 eene conferentie te Parijs bijeenriep om den arbeid der Vredesconferentie betreffende het algemeene verkeersrecht voort te zetten en zodoende de verwezenlijking van het voorschrift van artikel 23e van het grondverdrag van den Volkenbond voor te bereiden, werden daartoe ook een aantal Staten uitgenoodigd, die niet aan den oorlog hadden deelgenomen, waaronder Nederland. De conferentie, die met tusschenpoozen tot 11 Juni 1920 geduurd heeft werd voorgezeten door wijlen den Heer CLAVEILLE, gewezen Fransch Minister van Openbare Werken; het werk werd in hoofdzaak gedaan in comité-generaal, dat gepresideerd werd door Harer Majesteits Gezant te Parijs, Jhr. Dr. J. LOUDON, die met Jhr. Mr. W. J. M. VAN EYSINGA, hoogleeraar te Leiden, en den Heer A. G. KRÖLLER, lid van den Raad van Bijstand van de Directie van Economische Zaken van het Ministerie van Buitenlandsche Zaken, de Nederlandsche delegatie vormde. De Parijsche Conferentie, die den naam droeg van „Commission pour l'Etude de la Liberté des Communications et du Transit” heeft zich op verzoek van den Volkenbond op 17 Maart 1920 omgezet in een voorloopig Volkenbondsorgaan onder den naam van „Comité provisoire des communications et du transit de la Société des Nations” (vgl. het *Journal officiel* van den Bond 1920, bladz. 76). Als zoodanig aanvaardde de Conferentie naast de voorbereiding van de vier algemeene verkeerstractaten de taak, voorstellen aan

den Raad te doen voor eene Permanente Volkenbondsorganisatie voor verkeer en doorvoer, alsmede, in afwachting daarvan, den Raad van den Bond voor te lichten in verkeerszaken, als bedoeld o.a. in het bovengenoemde artikel 23^e van het grondverdrag. Het resultaat van den arbeid der Parijsche Conferentie is neergelegd in een rapport, bestemd voor eene „Conférence Générale des Communications et du Transit”, waartoe de Raad van den Volkenbond inmiddels op 19 Mei 1920 de Bondsleden had uitgenoodigd, (vgl. het *Journal officiel* van den Bond 1920, bladz. 152 v.v.). Bij het rapport waren gevoegd het ontwerp van een reglement voor eene permanente Volkenbondsverkeersorganisatie, ontwerpen van algemeene verdragen op de vrijheid van den doorvoer, het internationale régime der scheepvaartwegen en der spoorwegen, waarbij zich aansloot een ontwerp-regeling betreffende het recht op de vlag van Staten zonder zeekust, terwijl de aangelegenheid van het internationale régime der havens het niet tot een ontwerp-verdrag, doch slechts tot eene Resolutie had gebracht. Al deze stukken zijn samengebracht in eenen bundel, bekend als het „livre vert”, waarvan een vijftal ter griffie zijn gedeponéerd.

Aan de eerste Vergadering (Assemblée) van den Volkenbond zoude het voorbehouden zijn, naast de op de vredetractaten zelve steunende Bondsorganisatie voor den Arbeid, permanente organisaties voor economische en financieele zaken, voor de hygiëne en ook voor het verkeer en den doorvoer, in het leven te roepen. Wat deze laatste betreft is te wijzen op een tweetal Resoluties der Assemblée dd. 9 December 1920 (vgl. het *Supplément spécial* van het *Journal officiel* van Januari 1921, bladz. 14 en 15). De eerste dezer Resoluties noodigt de Bondsleden uit vertegenwoordigers te zenden naar eene eerste Conférence Générale te Barcelona. De taak dezer conferentie zoude zijn, in tractaats- of anderen vorm uit te werken maatregelen ter uitvoering van artikel 23^e van het grondverdrag van den Bond, alsmede de in artikel 379 van het Vredesverdrag van Versailles bedoelde algemeene verkeersverdragen. Voorts zoude de Conferentie de verkeersorganisatie van den Bond verder moeten inrichten, door bij meerderheid van twee derden der Bondsleden regelen te stellen voor latere algemeene Conferenties, alsmede eene „Commission Consultative et Technique des communications” zetelend te Genève, in het leven te roepen. Deze Commissie zoude als raadgevend en technisch orgaan van Raad en Assemblée o.a. maatregelen bestudeeren en voorstellen doen, geschikt om te allen tijde de vrijheid van verkeer en doorvoer te verzekeren. Voorts zoude deze commissie ook als onderzoek- en verzoeningsinstantie hebben op te treden in internationale geschillen op het gebied van het verkeer en den doorvoer, op welke aangelegenheid ook de tweede der genoemde Assemblée-resolutie van 9 December 1920 betrekking heeft. Een derde Resolutie, van 8 December 1920 (vgl. het *Supplément Spécial* van het *Journal officiel* van Januari 1921, bladz. 12 en 13) regelt het toezicht van Raad en Assemblée op de verkeersorganisatie.

De Conférence Générale is op 10 Maart 1921 te Barcelona bijeengekomen en heeft op 20 April hare slotakte geteekend. Behalve de Bondsleden, waaronder dus een groot aantal Zuid- en Midden-Amerikaansche staten, die te Parijs niet vertegenwoordigd waren geweest, waren aanwezig: Estland, Letland en Lithauen, wier verzoek tot toetreding tot den Bond nog niet was aanvaard, doch die volgens eene beslissing, mede van de eerste Assemblée, wel als Bondsleden zouden behandeld worden, wat betreft hunne deelneming aan de Technische bondsorganisaties. Voorts waren vertegenwoordigers van Duitschland en Hongarije aanwezig; te zamen 42 Staten.

De Raad van den Volkenbond had tot Voorzitter van de Conferentie benoemd den Heer HANOTAUX, oud-Minister van Buitenlandsche Zaken van Frankrijk. Tot de eveneens door den Raad benoemde vijf onder-voorzitters behoorde Jhr. Dr. J. LOUDON, Harer Majesteits Gezant te Parijs, die de „Commission plénière du Transit” heeft gepresideerd.

Nederland was ter conferentie vertegenwoordigd door Dr. C. LELY, oud-Minister van Waterstaat, Lid van de Tweede Kamer

der Staten Generaal. Tot plaatsvervangende gedelegeerden waren aangewezen: de Heeren Jhr. Mr. W. J. M. van EYSINGA en A. G. KRÖLLER voornoemd, en tot Technisch adviseur: de Heer Ir. J. A. KALFF, Directeur der Maatschappij tot Exploitatie van Staats-spoorwegen en der Hollandsche IJzeren Spoorweg Maatschappij en de Heer Mr. J. P. A. LAMAN DE VRIES, Hoofddirecteur der directe belastingen, invoerrechten en accijnzen. Aan den Gedelegeerde was door den Minister van Waterstaat toegevoegd de Heer D. A. VAN HEYST, Hoofdingenieur-Directeur bij den Rijkswaterstaat, terwijl Dr. J. A. NEDERBRAGT, thans Chef der Directie van Economische Zaken bij het Ministerie van Buitenlandsche Zaken, als secretaris-generaal der delegatie optrad.

Het resultaat van den arbeid der Conferentie van Barcelona, neergelegd in de reeds genoemde slotakte, omvat vooreerst een tweetal Reglementen, die te zamen de definitieve samenstelling der Bondsorganisatie voor het verkeer en den doorvoer inhouden en die in verband met de eerste Assemblée-resolutie van 9 December 1920, ingevolge aanneming door de conferentie van Barcelona rechtskracht hebben gekregen. Terwijl de Assemblée reeds bepaald had, dat de permanent in den Raad vertegenwoordigde Bondsleden dit ook zouden zijn in de „Commission Consultative et Technique des communications”, heeft de conferentie van Barcelona de overige 12 Bondsleden aangewezen, die een lid der Commissie zouden mogen benoemen. Tot die 12 behoort ook Nederland; als Nederlandsch lid werd aangewezen Jhr. Mr. VAN EYSINGA, die door de commissie bij haar eerste samenkomst werd gekozen tot haren voorzitter; in September 1922 werd de Heer FERNANDEZ Y MEDINA, Gezant van Uruguay te Madrid, tot voorzitter gekozen. Wat betreft de spoorwegen alsmede de aan het internationaal régime onderworpen havens, heeft de conferentie het slechts gebracht tot aanbevelingen, die ook onderteekend zijn door den Nederlandschen gedelegeerde.

De slotakte met bijbehorende teksten zijn afgedrukt in een bundel (met bruinen omslag), waarvan een vijftal exemplaren ter griffie neergelegd zijn.

De verklaring, houdende erkenning van het vlaggerecht van Staten zonder zeekust, werd dezerzijds onderteekend.

Het heeft een punt van ernstige overweging bij de Regeering uitgemaakt, of ook het verdrag nopens de vrijheid van doorvoer en dat nopens den rechtstoestand der scheepvaartwegen van internationaal belang met bijbehorend Additioneel Protocol, behoorden te worden geteekend.

De Regeering heeft gemeend deze vraag voorloopig ontkennend te moeten beantwoorden, voor zoover betreft het verdrag nopens den rechtstoestand der scheepvaartwegen van internationaal belang, met additioneel protocol. Zulks geldt niet voor het Transitverdrag — met bijbehorend Transitstatuut —; blijkens zijn artikel 3 kon dit verdrag tot 1 December 1921 geteekend worden en op 28 November 1921 is dit dan ook van wege Hare Majesteit de Koningin voor het Rijk geschied, terwijl thans de parlementaire goedkeuring op het tractaat gevraagd wordt, daar dit doorlopend bepalingen, wettelijke rechten betreffende, inhoudt.

Behalve het boven reeds genoemde Parijsche „livre vert” en de boven aangeduide slotakte van Barcelona, met bijbehorende stukken, zijn voor de juiste beteekenis van het Transitverdrag vooral van belang de eveneens van een groenen omslag voorziene „Comptes rendus et textes relatifs à la Convention sur la Liberté du Transit”. Het belangrijkste stuk in laatstgenoemden bundel is het rapport, dat de door Jhr. LOUDON voorgezeten „Commission Plénière du Transit” bij monde van den Belgischen gedelegeerde, den Heer NEUJEAN, toentertijd Minister der Spoorwegen, Marine, Post en Telegrafie, heeft uitgebracht betreffende dit deel van het verdrag, dat ten slotte den naam zoude verkrijgen van het „Statut sur la liberté du Transit” en waarin de eigenlijke Transitvoorschriften voorkomen, terwijl de voorafgaande artikelen van het verdrag van protocolaire aard zijn. Dit rapport met eene aanvulling betreffende de artikelen 14 en 15 van het „Statut sur la liberté du Transit”, is te vinden op bladz. 201—209 van den groenen bundel van Barcelona.

Als voorbereiding tot dit algemeene rapport zijn te beschouwen een groot aantal rapporten van bijzondere commissies, aan welke de Commission Plénière in den loop harer besprekingen telkens bepaalde punten ter studie en voorloopige formulering had opgedragen; raadpleging van al deze rapportjes, waarbij zich een enkele maal een rapport van het door Sir Cecil Hurst voorgezeten „Comité des Juristes” aansluit, is vergemakkelijkt door het Tableau Analytique, dat den bundel van Barcelona opent. Aan het slot van den bundel (Quatrième partie, bladz. 265 v. v.) zijn afgedrukt de definitieve tekst, zooals die aangenomen is door de Conferentie van Barcelona en daar door sommige landen reeds werd geteekend, benevens de zes vóórintwerpen, die geleidelijk den definitieven tekst hebben voorbereid.

De ondergeteekenden hadden gaarne de genoemde stukken als bijlage dezer memorie doen afdrukken; dit zoude het raadplegen ervan vergemakkelijkt hebben, maar de omvang der bijlagen zoude daardoor zeer toegenomen zijn, terwijl de vóórrapporten dikwijls zóó samengeweven zijn met de discussies, dat zij er moeilijk uit te lichten zijn, zoodat zij, mede uit overweging, dat ook met drukwerk zuinigheid betracht moet worden, er zich toe bepaald hebben eenige algemeene opmerkingen over het verdrag te maken en voor het overige te verwijzen naar den bundel van Barcelona, die eveneens in vijf exemplaren ter griffie is neergelegd.

Wat den vorm van het verdrag betreft, is op te merken, dat dit uit twee deelen bestaat, den protocolairen mantel en het daarmede één geheel vormende „Statut sur la liberté du Transit”. Deze inkleeding, die indertijd ook toegepast is bij het Haagsche verdrag over den landoorlog met zijn „Règlement” (*Staatsblad* 1900 n°. 16, *Staatsblad* 1910 n°. 73) en bij het verdrag, betreffende het Permanente Hof van Internationale Justitie met zijn Statuut (*Staatsblad* 1921 n°. 1049) is ook te Barcelona gevolgd.

De hoofdgedachte van het „Statut sur la liberté du Transit” is deze, dat indien het verkeer tusschen twee landen moet gaan over het gebied van een ander land dit, als regel, den *vrijen doorvoer* moet toestaan. Het is de verdienste van de Parijsche Vredesconferentie dezen vrijen doorvoer, die het tractatenrecht van vóór 1914 voor bepaalde gevallen reeds kende, bijv. in het recht der internationale rivieren, zooals in de Rijnvaartakte van 1868 of in het Zweedsch-Noorsche verdrag van 26 October 1905 (*De Martens, Nouveau Recueil Gén.* XXXIV bladz. 708) tot algemeen beginsel van internationaal recht te hebben willen verheffen. De Nederlandsche Regeering met wier beproefde verkeerspolitiek dit beginsel volkomen strookte heeft van den aanvang af gaarne medegewerkt tot zijne verwezenlijking in een algemeen Volkenbond-verdrag.

Het beginsel van eenen op geenerlei wijze aan gedifferentieerd régime onderworpen vrijen doorvoer der in artikel 1 nader omschreven „*transports en transit*” komt tot uiting in de eerste twee artikelen van het Statuut. Uit artikel 2 blijkt tevens dadelijk, dat men zich heeft moeten beperken tot spoor- en waterwegen; regelen omtrent het in beteekenis steeds groeiende (vracht)autoverkeer bleken nog niet bereikbaar, terwijl men den doorvoer door de lucht buiten het verdrag meende te moeten laten, om dezelfde reden, die de Conferentie van Barcelona in artikel 1 de „*envois postaux*” niet deed brengen onder de „*transports en transit*”, n.l. de omstandigheid, dat het lucht- en posttransit reeds elders regeling had gevonden of alsnog zoude vinden.

Terwijl artikel 3 en 4 er voor beoogen te waken, dat de vrije doorvoer „on equal terms” niet worde illusoir gemaakt door doorvoerrechten of onredelijke tarieven, terwijl artikel 11 zegt, dat een gunstiger doorvoer-régime „on equal terms”

geenszins in strijd is met het verdrag en artikel 18 de oplossing van geschillen betreffende de uitlegging of de toepassing van het Statuut regelt, behelzen nagenoeg alle overige artikelen beperkingen van de doorvoervrijheid. En inderdaad, beziet men het vraagstuk dier vrijheid van nabij, dan blijkt aanstonds, dat ook hier ongebreidelde vrijheid niet in het algemeen belang zoude zijn; over de vraag van het „hoever” dezer beperkingen is natuurlijk veel verschil van opvatting geweest. Terwijl artikel 5 voor de hand liggende beperkingen van den vrijen doorvoer ook in normale tijden behandelt, b.v. die in het belang der volksgezondheid, herinnert artikel 9 eraan, dat het Volkenbondsrecht soms doorvoerbepanking eischt (men denke aan de toepassing van artikel 16 van het grondverdrag). Voorts blijkt uit artikel 8 dat ook bij de onder vigueur van dit grondverdrag nog mogelijke oorlogen de doorvoervrijheid soms in het gedrang zal komen, en laat artikel 7 den verdragstaten de noodige vrijheid om in geval van ernstige gebeurtenissen, die de veiligheid van den staat of de levensbelangen van het land raken, den vrijen doorvoer bij uitzondering tijdelijk te beperken. Ook artikel 10 beperkt de algemeene doorvoervrijheid, in zoover het vóór 1 Mei 1921 gesloten conventionele bepalingen, die in strijd zouden zijn met het Statuut, voorloopig van kracht laat en ook in de toekomst in zeer bijzondere gevallen het maken, respectievelijk in stand houden, van zoodanige bepalingen zelfs oirbaar verklaart. Het laatste lid van artikel 10 maakt mogelijk dat naast het *algemeene* Statuut de verdragstaten daarvan, *onderling*, *bijzondere transitregelingen* kunnen maken, mits in overeenstemming met de beginselen van het Statuut, iets dat altijd in de bedoeling had gelegen, doch waarop te Barcelona door sommige Latijnsch-Amerikaansche delegaties nadruk gelegd werd, en tot het noemen der „*ententes regionales*” leidde. Terwijl artikel 12 beperkingen van de doorvoervrijheid inhoudt, welke reeds voorkwamen in artikel 23e van het grondverdrag van den Volkenbond (*régions dévastées pendant la guerre*), laat artikel 14 voor sommige, b.v. géénclaeveerde gebieden, beperking van de doorvoervrijheid toe.

Er worde nog de aandacht op gevestigd dat de onder N^{os}. 3 en 8—11 van de in de slotakte van Barcelona opgenomen wenschen en verklaringen op den doorvoer betrekking hebben.

Wat het protocolaire deel van het verdrag betreft, worde verwezen naar bladz. 236—254 van den bundel van Barcelona, terwijl de drie artikelen van het wetsontwerp tot bijzondere opmerkingen geene aanleiding geven.

Een vertaling van het verdrag met bijbehorend Statuut is als bijlage bij deze Memorie gevoegd.

De Minister van Buitenlandsche Zaken,
VAN KARNEBEEK.

De Minister van Financiën,
DE GEER.

De Minister van Waterstaat,
G. J. VAN SWAAY.

De Minister van Arbeid,
Handel en Nijverheid,
AALBERSE.

De Minister van Koloniën,
DE GRAAFF.