

9606

DE RIJN- EN SCHELDEVERBINDENDE TUSSCHENWATEREN

DOOR

MR. L. W. WERY



'S-GRAVENHAGE
MARTINUS NIJHOFF
1919

B 18

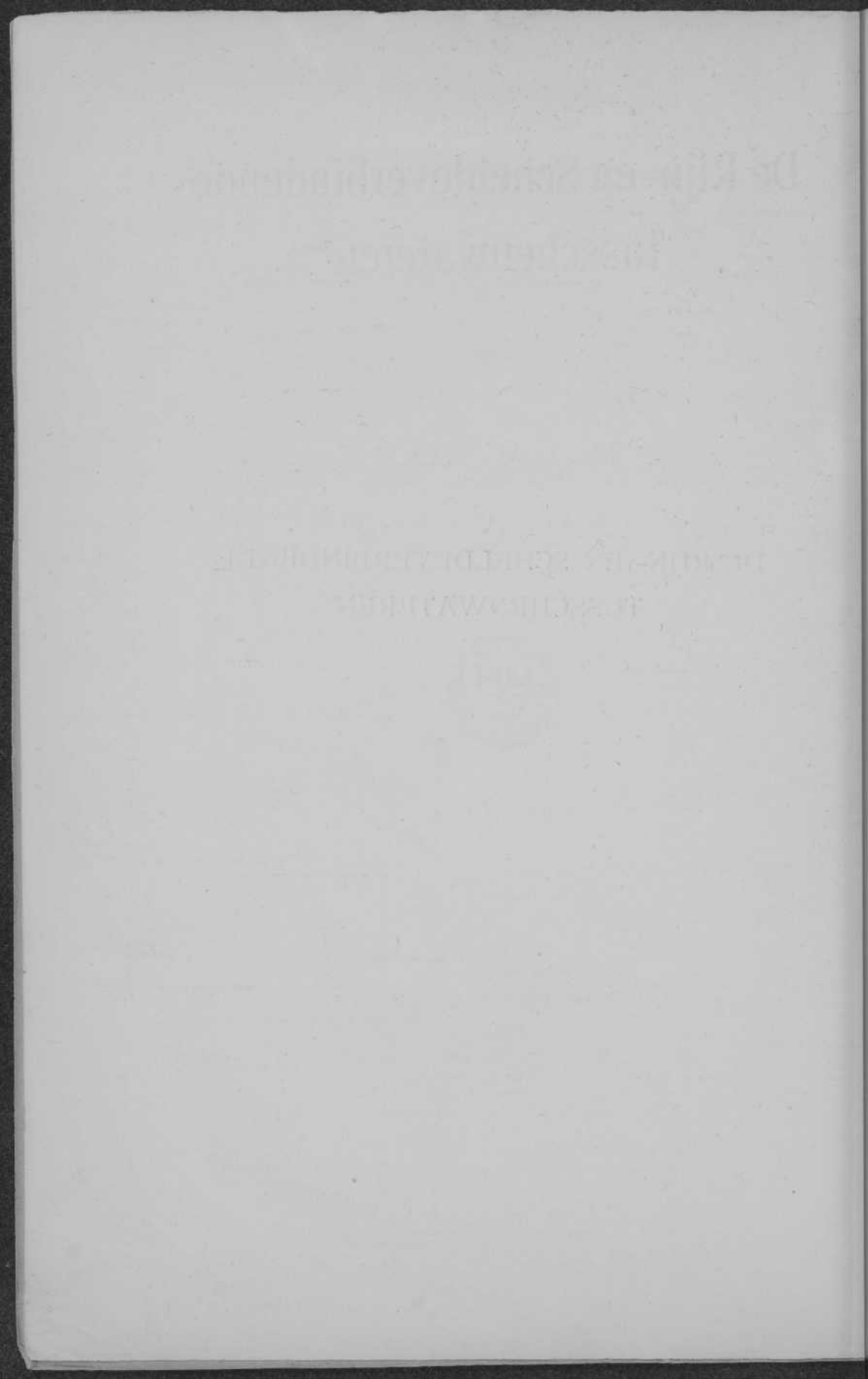
9606
318

Universiteit Leiden



1 681 534 7

DE RIJN- EN SCHELDEVERBINDENDE
TUSSCHENWATEREN



De Rijn- en Scheldeverbinding tusschenwateren

DOOR

MR. L. W. WERY



'S-GRAVENHAGE
MARTINUS NIJHOFF
1919



Die Kiste der Schicksalsgöttin

von Hermann

in 12 Bänden

1871

Verlag von

INHOUD.

	Bladz.
INLEIDING	VII
HOOFDSTUK I.	
De Rijn- en Scheldeverbindende wateren op de Conferentie van Mainz (1816—1831) en die van Londen (1830—1839)	I
HOOFDSTUK II.	
Het bijzondere regime van de wateren tusschen Rijn en Schelde	26
HOOFDSTUK III.	
De afdamming van de Ooster-Schelde	39
HOOFDSTUK IV.	
De Rijn- en Scheldeverbindende wateren in den oorlog van 1914	54

APPENDIX

1894

1895

1896

1897

1898

1899

1900

1901

1902

1903

1904

1905

1906

1907

1908

1909

INLEIDING.

Het II^o der Belgische desiderata van 19 Mei 1919 vestigt weer onze aandacht op de uit internationaal-rechtelijk oogpunt zoo merkwaardige „verbindingswateren tusschen de Wester-Schelde en den Beneden-Rijn”, zooals zij hier worden genoemd. (Aanhangsel Handelingen Tweede Kamer, 1918—1919, blz. 337).

De Rijn- en Scheldeverbindende „tusschenwateren” zijn geen internationale rivier; immers vooreerst zijn zij samengesteld uit verschillende rivier- en kanaalvakken, zijn zij dus niet eene „rivier” en bovendien zijn zij niet „internationaal” in den zin van stroomend door meer dan één land. Toch hebben verschillende landen — België en de Rijnsoeverstaten — bij opeenvolgende verdragen (1839—1868) het recht van vrije vaart op de tusschenwateren verkregen al waren zij een internationale rivier.¹⁾

De tusschenwateren vertoonen in hun geschiedenis en regime een tweevoudig beeld, doordat zij de schakel vormen tusschen twee internationale rivieren, met een geheel verschillende historische ontwikkeling. Het conflict met België in 1830, waaruit de Schelde-regeling is ontstaan, heeft op het Belgisch-Nederlandsch regime van de tusschenwateren zijn stempel gedrukt. Het eenzijdig Belgisch belang bij de zeescheepvaart op Antwerpen heeft het Schelderegime

1) Dat deze wateren noch Rijn noch Schelde zijn, wordt niet altijd scherp in het oog gehouden; zoo ook in het onlangs verschenen artikel „Die Rheinschiffahrt und der Krieg” van Dr. Lederle (Zeitschrift für Völkerrecht XI (1919) blz. 205 en volg.)

het karakter gegeven van een „Servituut” op Nederlandsch territoir en ditzelfde karakter heeft ook gekregen het Nederlandsch-Belgisch regime der tusschenwateren door het Belgische belang bij de rivierscheepvaart van Antwerpen en Gent langs de tusschenwateren naar den Rijn.

Van Duitsch-Nederlandschen kant ontwikkelt zich het regime der tusschenwateren geleidelijk uit het Rijnregime en vormen zij in het proces van internationalisatie den overgang van de internationale rivieren naar een geheel internationaal waterwegensysteem. Als zoodanig vragen zij onze aandacht bij de aanstaande herziening der Rijnvaartacte.

Met den Rijn, de Schelde en de Maas en de verschillende „overwegen” ten bate van België op ons land gevestigd, bepalen zij goedgevoelens de zeer merkwaardige geopolitische ligging van ons land.

Wij zullen achtereenvolgens behandelen, in hoofdstuk I, het ontstaan der vrije internationale vaart op die wateren, in hoofdstuk II den rechtstoestand dier wateren, waarbij telkens de aandacht zal worden gevestigd op het nader te verklaren feit, dat hun regime, ook het Belgisch-Nederlandsche, zich meer aanpast aan den Rijn dan aan het Schelde-regime. Ten slotte in hoofdstuk III en IV twee bekende kwesties, waartoe de tusschenwateren aanleiding hebben gegeven, die van de afdamming van de Ooster-Schelde (1846—1867) alsmede de zand- en grindkwestie (1915—1918).

HOOFDSTUK I.

De Rijn- en Scheldeverbindende wateren op de Conferentie van Mainz (1816—1831) en die van Londen (1830—1839).

Voordat de onderhandelingen te Londen leidden tot artikel IX van het Nederlandsch-Belgisch tractaat van 19 April 1839, dat den grondslag vormt voor het bijzondere regime der Rijn- en Scheldeverbindende wateren, waren deze reeds een punt van bespreking geweest tusschen Nederland en de overige Rijnsoeverstaten. Bij de onderhandelingen te Mainz toch betreffende de eerste Rijnvaartacte (1831 Stbl. 19) hadden die Rijnsoeverstaten gewenscht niet alleen de vrije vaart langs alle armen van den Rijn naar zee, maar ook langs de tusschenwateren naar Antwerpen. Deze twee wenschen waren van verschillenden aard.

De eerste was gegrond op art. 109 van den Acte Final van het Weener Congres (Lagemans nr. 30): „la navigation dans tout le cours des rivières navigables indiquées dans l'article précédent du point où chacun devient navigable jusqu'à son embouchure sera entièrement libre." Nederland hield vol, dat alleen de Lek als de voortzetting van den Rijn mocht worden beschouwd; de andere staten, dat „tout le cours navigable" omvatte den geheelen loop met alle mondingen en vertakkingen. In de considerans van de acte van Mainz vinden wij het geschilpunt aangeduid. Men kwam niet tot overeenstemming, beide partijen behielden zich hare rechten voor, maar artikel 2 bepaalde toch, dat naast den Lek ook de Waal als

de voortzetting van den Rijn op Nederlandsch grondgebied zou gelden.

De in de tweede plaats geëischte vrije vaart van den aldus bepaalden Rijn langs de tusschenwateren naar Antwerpen was in de acte van Mainz niet opgenomen, maar wel vinden wij in artikel 5 een bepaling, waaruit blijkt welke beteekenis blijkbaar ook aan die tusschenwateren werd gehecht. Dit artikel zegt, dat de schepen — bedoeld zijn de schepen van de Rijnsoeverstaten —, die koopwaren aan boord hebben voor de entrepothavens Rotterdam, Dordrecht of Amsterdam, bestemd om over zee te worden uitgevoerd, maar in die havens moeten laden of ontladen, hun weg kunnen nemen langs zoodanige rivieren, waterwegen of kanalen, als zij verkiezen, om die entrepothavens te bereiken. Hetzelfde geldt van de schepen die uit zee komen. Daarmede zijn alle waterwegen, die leiden naar de havens van Rotterdam, Amsterdam of Dordrecht voor de schepen van de Rijnsoeverstaten opengesteld. Terwijl artikel 2 van de acte van Mainz het recht van vrije vaart op elk van de twee Nederlandsche hoofdtakken van den stroom vast legt, doch in het midden laat of één dan wel beiden tot de internationale rivier den Rijn behooren, is hier slechts sprake van het verleenen van een verbindingsweg naar de genoemde havens. Nederland was op grond van geen conventioneele bepaling gehouden dien verbindingsweg toe te staan.

Onder dit licht nu zijn ook te bezien de onderhandelingen tusschen Nederland en de overige Rijnsoeverstaten over de vaart langs de tusschenwateren naar Antwerpen. Die onderhandelingen toch werden gevoerd op een oogenblik, toen Nederland en België nog één staat vormden, zoodat de geheele kwestie van de vrije vaart langs de tusschenwateren de opening van een vierde entrepothaven voor de vreemde Rijnschepen beteekende. De Rijnstaten wilden even goed als Amsterdam, Rotterdam en Dordrecht ook het voor hen zoobelangrijke Antwerpen voor den Rijnhandel opengesteld zien. Het Groot-

Nederland van 1815 had geen reden den toegang tot die haven te weigeren, waar zij die wel wilde toestaan voor Rotterdam, Dordrecht en Amsterdam. Zoo was dan ook Antwerpen reeds opgenomen in de artikelen 5 en 6 van het ontwerp der acte van Mainz, naast de havens Dordrecht, Rotterdam en Amsterdam, toen door den Belgischen opstand de zaak een geheel ander karakter kreeg. Antwerpen zou waarschijnlijk voor Nederland verloren gaan en de vaart op Antwerpen niet meer worden de vaart op een Nederlandsche entrepot-haven, maar de verbinding over Nederlandsch gebied en langs wateren die geen internationale rivier vormen met een vreemde haven, een novum dus, te minder begeerenswaardig, meende men, waar het het voortaan niet-Nederlandsche Antwerpen ten goede komen zou. Op den dag vóór de onderteekening der conventie, wist Nederland toen gedaan te krijgen, dat de haven Antwerpen uit het verdrag werd geschrapt. In het 512e protocol van de zittingen der Centrale Commissie voor de Rijnvaart van 30 Maart 1831 (afgedrukt in het *Recueil de Pièces diplomatiques relatives aux affaires de la Hollande et de la Belgique en 1830 et 1831*, II bl. 201 e. v.) vindt men de verklaringen van Nederland en de andere Rijnsoeverstaten opgenomen. Daarin verklaart Nederland, dat aangezien het doel der vrije vaart op de tusschenwateren, Antwerpen, uit het verdrag moest vervallen, de vrije vaart langs die wateren zelf, door Nederland niet behoeft te worden verleend. Het is echter bereid de zaak later bij nadere onderhandelingen te regelen. Pruisen, Beieren, Baden, Hessen, Frankrijk en Nassau zien daarop af van de vermelding der haven Antwerpen in het verdrag van Mainz, onder voorbehoud van alle rechten en onder het beding, dat de zaak later zal worden geregeld. In de verklaring van Nederland wordt nog uitdrukkelijk geconstateerd, dat door het weglaten van de haven Antwerpen uit het verdrag volstrekt geen inbreuk gemaakt wordt op de scheepvaart-artikelen van de Weener slotacte. En terecht, want uit die artikelen,

die alleen betroffen de vrije vaart langs de gemeenschappelijke rivieren kon nooit een recht voortvloeien op de vrije vaart langs geheel territoriale wateren, die van den gemeenschappelijken stroom geen deel uitmaken.

De Duitsche Rijnsoeverstaten hielden echter het tegenovergestelde vol; dit was reeds gebleken uit hunne zoo even genoemde verklaring en kwam wederom tot uiting in de nota van 5 Augustus 1832 (*Recueil de Pièces diplomatiques* III blz. 165) van den Beierschen gezant te Londen aan den Engelschen gevolmachtigde op de Londensche conferentie, lord Palmerston, waarin hij dezen verzoekt de conferentie opmerkzaam te maken op de rechten, die de Rijnsoeverstaten zich ten aanzien van de vaart op Antwerpen hebben voorbehouden. In deze nota, opgesteld toen Nederland in zijn voorstel van 25 Juli 1832 (*Recueil de Pièces diplomatiques* III bl. 155) de eerste concessies ten aanzien van de tusschenwateren aan België had gedaan, wordt gezegd, dat de rechten van de Rijnsoeverstaten berusten op de scheepvaartbepalingen van de Weener slotacte. Een onjuiste voorstelling dus.

Toen den 31^{sten} Maart door de Centrale Commissie het Rijnvaartverdrag werd aangenomen, zonder dat een bepaling omtrent de vaart op Antwerpen was opgenomen, wekte dit onder de Duitsche kooplieden een geweldige verontwaardiging, vooral te Keulen. Men wilde zelfs de ratificatie van het verdrag uitgesteld zien tot de Scheldekwestie zou zijn opgelost. Doch zoover kwam het niet.¹⁾

Zoo hadden dus, tengevolge van de Belgische gebeurtenissen, de Rijnsoeverstaten voorloopig afstand moeten doen van de vrije vaart op Antwerpen, al behielden zij zich hun rechten voor. België echter wist op de Londensche conferentie zijn eischen door te zetten en zich de vrije verbinding met den Rijn langs de tusschenwateren te verzekeren. Bij de onderhandelingen te Londen nemen de tusschen-

1) Zie: *Geschichtliche Entwicklung der Rheinschiffahrt im XIX. Jahrhundert* von Eberhard Gothein bl. 133—136, *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, Band 101 (1903).

wateren een belangrijke plaats in. Evenals de vaart langs het kanaal van Gent naar Terneuzen, langs het in art. 12 van het tractaat van 19 April 1839 bedoelde kanaal door Limburg, langs de Schelde, draagt de vaart langs die tusschenwateren het karakter van een recht van uitweg op Nederlandsch grondgebied, waardoor België's ongunstige ligging kan worden gecompenseerd.¹⁾

De eischen van België ten opzichte van die servituten zijn in den loop van de onderhandelingen opgeworpen en het gevolg daarvan, dat de territoriale eischen van België zich omzetten in een eisch op vrije verbindingswegen: toen België zag, dat het Limburg en Zeeuwsch-Vlaanderen niet kon krijgen, wilde het daarvoor in de plaats een verbindingsweg over Limburg met Duitschland, waarborgen voor de vrije vaart op de Schelde, de vrije vaart langs het kanaal van Gent naar Terneuzen, de vrije verbinding langs de Rijn en Schelde verbindende wateren. De conferentie was voor België het middel zich die waarborgen te verschaffen en het verscherpte in den loop der onderhandelingen voortdurend zijn eischen, vreezend, dat, wanneer die kwesties door vrije onderhandelingen met Nederland moesten worden opgelost, het niet of met groote opofferingen zou verkrijgen, wat het nu door de groote mogendheden zich kon laten toewijzen. Dat die eischen alle werden ingewilligd, was alleen een gevolg van den steun van Engeland en Frankrijk. Nederland daartegenover hield vast aan zijn absolute souvereine rechten, te meer naar mate de aandrang van de Belgen sterker werd.

Nederland meende dat België alleen aanspraak kon maken op de vrije vaart langs de internationale rivieren, in dit geval de Schelde en de Maas, en binnen de grenzen van de artikelen 108—117 van de Weener slotacte. Van bijzondere aanspraken op de Schelde in den vorm van een gemeenschappelijk toezicht, een overweg over Lim-

1) Zie over deze „uitwegen", W. J. M. van Eysinga, *Ontwikkeling en Inhoud der Nederlandsche Tractaten sedert 1813*, Den Haag 1916, bl. 4 e.v.

burg en het allerminst van de vrije vaart langs de wateren tusschen Rijn en Schelde wilde het aanvankelijk iets weten. Zulke aanspraken achtte het in strijd met de soevereine rechten op zijn grondgebied. Wilde België toch zulke rechten verkrijgen, dan was dit hoogstens mogelijk bij vrije onderhandelingen, zonder de medewerking van de conferentie (*Recueil de Pièces diplomatiques* I bl. 253, II bl. 157, 158 e. v.).

Dan speelt ook nog een andere overweging een rol: hoe waren de eischen van België in overeenstemming te brengen met het beginsel der reciprociteit? Het voordeel lag uitsluitend aan de zijde van België, zonder dat er gelijke voordeelen voor Nederland tegenover stonden. Dit was het standpunt, dat Nederland bij het begin der onderhandelingen te Londen innam. Ook toen het in den loop dier onderhandelingen concessies moest doen, hield het toch in beginsel aan zijne soevereine rechten vast en trachtte alle concessies te doen berusten op reciprociteit. Want het begreep, dat uit dergelijke servituten als ten behoeve van België op Nederlandsch gebied werden gevestigd, een gevaar kon ontstaan voor de soevereine rechten zelf, dat langs dien weg een inmenging in de inwendige aangelegenheden van den staat mogelijk was.

Gaan wij na, hoe zich de onderhandelingen te Londen hebben ontwikkeld en hebben geleid tot het tractaat van 19 April 1839.¹⁾

Den 25 Augustus was de Belgische opstand uitgebroken, den 2^{en} October noodigde Koning Willem I de vijf mogendheden Engeland, Oostenrijk, Pruisen, Frankrijk en Rusland, in haar kwaliteit van onderteekenaars van de verdragen van Weenen en Parijs uit, „à délibérer de concert avec sa Majesté sur les meilleurs moyens de mettre terme aux troubles qui ont éclaté dans ses états". Die uitnoodiging

1) Zie over het verloop der onderhandelingen te Londen, *Recueil de Pièces diplomatiques relatives aux affaires de la Hollande et de la Belgique*, I—III en P. J. Blok, *Geschiedenis van het Nederlandsche Volk*, Leiden 1907, deel VII, bl. 441 e. v.

werd de aanleiding tot het bijeenroepen van een conferentie, die den 4^{en} November het eerst te Londen bijeenkwam. Zij stond geheel onder den invloed van den Engelschen liberalen minister Palmerston, den opvolger van lord Aberdeen, die den Belgen gunstig gezind was en den Franschen ambassadeur Talleyrand, wiens politiek gericht was op de vernietiging van het tegen Frankrijk opgericht Groot-Nederland. Den 20^{sten} December 1830 besloot zij tot de definitieve opheffing van de ongewenscht gebleken vereeniging van België met Nederland en tot vestiging van een nieuw en onafhankelijk België.

In de nu volgende onderhandelingen zijn er vijf hoogtepunten die, omdat daarin de resultaten der voorafgaande onderhandelingen zijn samengetrokken, van bijzonder belang zijn: vooreerst de Bases de séparation van 27 Januari 1831 (*Recueil de Pièces diplomatiques I* 112), waarin de tusschenwateren nog niet worden genoemd, maar bij wier aanvaarding Nederland een uitdrukkelijk voorbehoud ten aanzien van die wateren maakt; de 18 artikelen van 26 Juni 1831 (*Recueil de Pièces diplomatiques I* 211), die het eerst een bepaling omtrent de vrije vaart langs de tusschenwateren inhouden, waartegen Nederland in verzet komt; de 24 artikelen van 15 October 1831 (*Recueil de Pièces diplomatiques II* 96), waarin de bepaling der 18 artikelen nog wordt versterkt; het thème-Palmerston van 6 Sept. 1832 (*Recueil de Pièces diplomatiques III* 170), dat een verzoening tracht te bewerkstelligen tusschen de 24 artikelen en de Nederlandsche nota van 25 Juli 1832 (*Recueil de Pièces diplomatiques III* 155), waarin Nederland zijn eerste concessie t. a. v. de tusschenwateren doet; tenslotte het definitieve tractaat van 1839 (*Stbl.* 26), dat de bepaling der 24 artikelen overneemt, maar er aan toevoegt een bepaling omtrent de Ooster-Schelde en een soortgelijke als ook in artikel 3 van de conventie van Mainz voorkomt voor het geval dat de vaart langs de tusschenwateren onmogelijk wordt.

De eerste phase van de onderhandelingen werd besloten door het protocol van 27 Januari 1831, inhoudende de Bases destinées à établir la séparation de la Belgique avec la Hollande.

De eerste negen artikelen (I—IX) droegen den naam van Arrangements fondamentaux. Zij stelden onherroepelijk de beginselen der scheiding vast. De artikelen IX—XVIII, Arrangements proposés pour le partage des dettes et avantages de commerce qui en seraient la conséquence, waren vatbaar voor wijziging.

De Bases destinées à établir la séparation bevatten zooals gezegd geen bepaling betreffende de Rijn- en Schelde verbindende wateren. Wel worden in artikel 3 de beginselen van het Congres van Weenen aanvaard voor de rivieren aan beide landen gemeen, waartoe de tusschenwateren dus niet behooren. Dit artikel luidt:

„Il est entendu que les dispositions des articles 108 jusqu'à 117 inclusivement de l'acte général du Congrès de Vienne, relatifs à la libre navigation des fleuves et rivières navigables, seront appliqués aux rivières et aux fleuves qui traversent le territoire hollandais et le territoire belge.”

Merkwaardig is, dat Nederland toen het de Bases de séparation aanvaardde, bij artikel 3 aan de conferentie de verklaring heeft gevraagd en verkregen, dat dit artikel alleen betrof de „rivières navigables, qui traversent les deux territoires de la Hollande et de la Belgique et séparent ces contrées” en dat elke assimilatie van de tusschenwateren met de Maas en de Schelde uitgesloten zou zijn, daar deze geheel op Nederlandsch territoir waren gelegen. (Recueil de Pièces diplomatiques I 139, III 216). Deze reserve is waarschijnlijk te verklaren daaruit, dat waar de vaart langs de tusschenwateren naar Antwerpen reeds bij de onderhandelingen te Mainz op den voorgrond was gekomen, Nederland alle aanspraken van België in die richting wilde voorkomen.

In haar zitting van 26 Juni 1831 stelde de conferentie de zoogenaamde

18 artikelen vast (*Recueil de Pièces diplomatiques* blz. 211) als préliminaires d'un traité de paix, die een tegemoetkoming waren aan de wenschen van België, dat de Bases voor onaannemelijk had verklaard. In artikel 7 vinden wij voor het eerst de tusschenwateren genoemd:

„La participation de la Belgique à la navigation du Rhin par les eaux intermédiaires entre ce fleuve et l'Escaut formera l'objet d'une négociation séparée entre les parties intéressées à laquelle les cinq puissances prêteront leurs bons offices.”

Het in zeer algemeene termen gesteld artikel spreekt alleen van een aandeel in de Rijnvaart langs de tusschenwateren, dat tot een voorwerp van latere onderhandelingen zal worden gemaakt en waarbij de mogendheden hare bemiddeling zullen verleenen.

Maar de conferentie had zich door haar uitdrukkelijke verklaring dat de Bases de séparation „irrévocables” waren tegenover Nederland gebonden. Nederland bleef vasthouden aan de Bases van 27 Januari, en de conferentie, die ze eenmaal voor onherroepelijk had verklaard, was genooddaakt hare nieuwe voorstellen als een interpretatie van de oude te doen voorkomen. Een nota van Nederland aan de conferentie van 12 Juli 1831 (*Recueil de Pièces diplomatiques* I bl. 249) onderwierp daarop de Bases van 27 Januari aan een vergelijking met de 18 artikelen. Ten aanzien van de tusschenwateren verklaart de Nederlandsche regeering, dat zij niet bereid is deze tot een voorwerp van onderhandeling te maken.

Nederland weigert dus de 18 artikelen te aanvaarden. Zij deelt 1 Augustus 1831 aan de conferentie mede, dat de Nederlandsche gezant gevolmachtigd is een tractaat op de Bases van Januari te teekenen, maar dat de koning besloten heeft de onderhandelingen door militaire middelen te steunen. Daarmee begint de tiendaagsche veldtocht, waar de interventie van Frankrijk een einde aan maakt.

De onderhandelingen worden den 29^{sten} Augustus hervat.

In deze phase wordt sterk naar voren gebracht de eisch op vrije

verbindingswegen. Dit komt vooral uit in het antwoord der Belgen op de Nederlandsche nota van 26 September 1831, met betrekking tot de afbakening der grenzen, het groothertogdom Luxemburg en de verdeeling der schulden (*Recueil de Pièces diplomatiques* II 60). Daarin leest men op bl. 65 met betrekking tot de tusschenwateren: „Car, il ne faut pas le dissimuler, les véritables éléments de prospérité pour les Belges, éléments dont la Providence a gratifié leur sol riche et fertile, mais dont la politique hollandaise, invariable dans sa marche hostile, a souvent tari la source féconde, c'est la navigation de la Meuse, faculté que détruisait l'arrangement proposé; c'est la libre navigation de l'Escaut, de ce fleuve que, grâce aux principes larges arrêtés au congrès de Vienne, une jalousie commerciale ne parviendra plus à fermer; c'est enfin (et l'importance de ce dernier point mériterait qu'il fût placé en premier ligne) c'est la libre navigation du Rhin.

La Conférence dans sa sollicitude pour les intérêts commerciaux a promis aux Belges ses bons offices pour assurer à leur pays la jouissance de ce grand moyen de communication. Le sort futur d'un état naissant, le commerce et l'industrie des états voisins, sont trop directement et trop intimement liés à la solution de cette question pour que la Conférence puisse en perdre de vue l'importance et la nécessité.”

Hier wordt dus de meeste nadruk gelegd op het vrije verkeer met Duitschland en den Rijn. Van dit oogenblik af zien wij steeds scherper geformuleerd de eischen van België op de beheersching der Schelde, gewaarborgd door bijzondere bepalingen, de vrije vaart op de Maas, de vrije verbinding met den Rijn over Limburg door middel van een kanaal of spoorweg of langs de tusschenwateren tusschen Rijn en Schelde. Het is de grondgedachte van de Belgische politiek van 1830 tot dit oogenblik toe. De Belgische eischen van 1919 klinken als een echo van 1831. België voelt zich omklemd door Neder-

land, dat de Belgische riviermondingen beheerscht en door Limburg het vrije verkeer met Duitschland zeer bemoeilijken kan. Al deze overwogen worden opgeëischt als een vergoeding voor de ongunstige aardrijkskundige ligging ten opzichte van Nederland.

De conferentie, nadat zij de voorstellen van beide partijen had overwogen en er niet in geslaagd was ze tot overeenstemming te brengen, besluit zelf een regeling te treffen, en stelt de 24 artikelen vast, die zij nu haar *décisions finales et irrévocables* noemt (Recueil de Pièces diplomatiques II 96). Uit de artikelen IX—XII blijkt hoe aan de Belgische eischen ten aanzien van de verbinding langs de Schelde, de kanalen en de tusschenwateren tegemoet is gekomen. De weigering van Nederland heeft blijkbaar alleen gediend om aan de Belgische eischen een nog grootere vastheid en uitbreiding te geven.

In artikel IX leest men ten aanzien van de tusschenwateren de volgende bepalingen:

„Il est également convenu que la navigation des eaux intermédiaires entre l'Escaut et le Rhin, pour arriver d'Anvers au Rhin, *vice et versa*, restera réciproquement libre et qu'elle ne sera assujettie qu'à des péages modérés, qui seront provisoirement les mêmes pour le commerce des deux pays.

Des commissaires se réuniront de part et d'autre à Anvers, dans le délai d'un mois, tant pour arrêter le montant définitif et permanent de ces péages, qu'afin de convenir d'un règlement général pour l'exécution des dispositions du présent article, et d'y comprendre l'exercice du droit de pêche et du commerce de pêcherie dans toute l'étendue de l'Escaut sur le pied d'une parfaite réciprocité en faveur des sujets des deux pays.”

De artikelen IX—XII zullen in hoofdzaak worden overgenomen in het tractaat van 19 April 1839.

De bepaling omtrent de vrije vaart langs de tusschenwateren heeft in de 24 artikelen een ander karakter dan in de 18 artikelen. Terwijl

in de redactie der 18 artikelen de nadruk valt op het aandeel van België aan de Rijnvaart, waarvoor de tusschenwateren slechts het middel zijn, staat in de 24 artikelen het recht van vrije vaart langs de tusschenwateren juist op den voorgrond: *la navigation des eaux intermédiaires entre l'Escaut et le Rhin sera réciproquement libre*. Het doel van die vrije vaart wordt nu uitgedrukt door een tusschenzinnetje: *pour arriver d'Anvers au Rhin*. De vraag rijst, of de uitdrukking: „*réciproquement libre*” betrekking heeft op de vaart langs de tusschenwateren alleen, of op het geheele traject Schelde-tusschenwateren-Rijn? Dit artikel stelt voorop de vaart langs de tusschenwateren, men mag dus aannemen, dat *réciproquement libre* alleen op die tusschenwateren betrekking heeft.

De Belgische kamers beraadslaagden in geheime zitting en machtigden de regeering de 24 artikelen te teekenen onder de voorwaarden en reserves, die de Koning noodig of nuttig zou achten in het belang van het land. De Belgische afgevaardigde te Londen diende toen twee nota's in om een wijziging in de 24 artikelen te verkrijgen, o. a. in de scheepvaartartikelen. In de nota van 12 November 1831 (*Recueil de Pièces diplomatiques* II bl. 131) wordt gezegd, dat aangezien de conferentie, toen zij de vrije vaart voor de Belgen op de rivieren en kanalen stipuleerde, wilde, dat daaruit een positief voordeel voor België zou voortspruiten, geen maatregel van den kant van Nederland dit recht illusoir mag kunnen maken. Daarom moeten alle tollën worden afgeschaft, die de vrije scheepvaart langs de rivieren, wegen en kanalen in gevaar brengen, daar uitdrukkelijk onder begrepen den Rijn, waar de Belgische schepen langs de tusschenwateren het recht van vrije vaart op zouden verkrijgen.

De Belgische eischen gaan dus steeds verder. Het is niet te verwonderen dat Nederland zich daartegenover schrap zette.

De conferentie verklaarde trouwens, dat „*ni le fonds ni la lettre*” der 24 artikelen eenige verandering konden ondergaan en den 15

November teekende België met de vijf mogendheden dan ook een verdrag, dat de 24 artikelen inhield.

Nederland had de 18 artikelen verworpen omdat zij in strijd waren met de Bases van 27 Januari, het moest ook de 24 artikelen verworpen, die op menig punt nog veel gunstiger voor België waren.

Het richtte daarom 14 Dec. 1831 een protestnota aan de conferentie (*Recueil de Pièces diplomatiques* II 146). In de algemeene beschouwing, die de behandeling der artikelen voorafgaat, wordt erop gewezen dat de bepalingen met betrekking tot de tusschenwateren, die ten doel hebben: „d'assurer comme une chose douteuse aux Hollandais le droit de naviguer sur leurs propres rivières, d'après la réciprocité de la navigation des eaux intermédiaires entre l'Escaut et le Rhin, eaux qui n'existent que sur le territoire hollandais,” in strijd zijn met de eerste beginselen van het volkenrecht. In de toelichting op artikel IX leest men op blz. 157 en 158 „Nul exemple, que l'on sache dans l'histoire des traités, qu'un état indépendant ait... signé, qu'on lui laissera la faculté de naviguer sur ses propres rivières, comme il adviendrait, si le gouvernement des Pays-Bas convenait que la navigation des eaux intermédiaires entre l'Escaut et le Rhin, pour arriver d'Anvers au Rhin, eaux qui n'existent que sur le territoire hollandais, restera réciproquement libre et par conséquent aussi libre pour les navires hollandais; qu'il ait assujetti son propre commerce, en ce qui concerne la navigation de ses eaux intérieures, aux mêmes péages que celui de l'étranger; Le gouvernement des Pays-Bas ne peut souscrire à ces clauses, déroatoires aux droits de souveraineté de tout état indépendant, et étrangère à l'annexe A du 12^{me} protocole” (de Bases van 27 Januari 1831).

Nederland hield er aan vast, dat al de waarborgen die België op Nederlandsch grondgebied eischte alleen door wederzijdsche onderhandelingen konden worden gevestigd, niet door de mogendheden

konden worden geconstitueerd, omdat het hier gold het recht van iederen staat om te beschikken over wat binnen zijn eigen souvereine sfeer valt. Eerst meende het, moest België gevestigd zijn, dan konden onderhandelingen tusschen Nederland en België tot een resultaat leiden, maar op den voet van volkomen gelijkheid en vrijheid. Dezelfde rechten, die de Rijnsoeverstaten slechts bij onderhandeling hadden verkregen kon België zich niet door de conferentie laten toewijzen. Dit gold in het bijzonder voor de tusschenwateren.

Onze verontwaardiging tegen de eischen van België klinkt pathetisch en opgeschroefd, maar zij was slechts de reactie tegen de methode van België. Nederland vergat echter, dat het hier ging om de vestiging van een nieuwen staat, waarbij het niet alleen noodig kon zijn dien staat territoriaal te omgrenzen, maar ook, wanneer zijn ligging dit meebrengt, hem de waarborgen te verschaffen, noodig voor zijn vrije verbinding met de zee en met de andere staten. Het vergat, dat het groot belang van Antwerpen bij den zeehandel een bijzonder regime voor de Schelde noodig kon maken, waarvoor de beginselen reeds dadelijk in het vredesverdrag konden worden vastgelegd en dat ook de belangen van België bij den Rijnhandel reeds in dat verdrag konden worden gegarandeerd. Tegenover het nieuwe, opkomende België staat Nederland, de oude gevestigde staat, die sedert 1648 het recht heeft gehad de Schelde te sluiten, voor wie Limburg en Zeeuwsch-Vlaanderen een gevestigd bezit waren. Het vindt het ongehoord, dat België ten aanzien van de Schelde, van Limburg, van de tusschenwateren eischen durft te stellen, die verder gaan dan eenige mogendheid in die dagen bij verdrag had bedongen; het beschouwt die eischen als een inbreuk op zijne oude rechten en wil van de tusschenkomst der conferentie niets weten. België echter, de nieuwe staat, maakt van de gelegenheid gebruik zijn rechten zoo stevig mogelijk te maken. Het herinnert zich maar al te goed de voorgedij van Nederland over de Schelde. De conferentie

is voor haar het middel zich de grootst mogelijke waarborgen te verschaffen en die bij de vestiging van den staat als het ware vast te knoopen aan zijn territoir, om zoo een eeuwig-durend recht tegenover Nederland te verkrijgen. Nederland begrijpt dit. De rechten, die op zijn territoir gelegd worden onder de garantie der mogendheden, hebben een zeer ingrijpende beteekenis, die naar Nederland vreest een inmenging van België in Nederlandsche aangelegenheden mede kan brengen.

Op het protest van Nederland antwoordt de conferentie zeer uitvoerig in een memorie van 4 Jan. 1832 (*Recueil de Pièces diplomatiques* II 168), waarin zij tracht aan te toonen, dat zij zich strikt heeft gehouden aan de acht artikelen van 21 Juni 1814, waarbij de vereenigde Nederlanden waren geconstitueerd en aan de Bases van 27 Jan. 1831. Haar antwoord op de Nederlandsche bezwaren tegen artikel IX is zeer uitvoerig: het wil in de eerste plaats aantoonen de onhoudbaarheid van de bewering, dat dit artikel een aanslag zou zijn op de soevereine rechten van Nederland (*Recueil de Pièces diplomatiques* II 184): „D'abord, en ce qui concerne les principes du droit des gens, le gouvernement néerlandais n'ignore pas que le droit des gens général est subordonné au droit des gens conventionnel, et que quand une matière est régie par des conventions, c'est uniquement d'après ces conventions, qu'elle doit être jugée. Or, il se trouve que depuis le rétablissement de la paix, la navigation des fleuves a fait l'objet de stipulations particulières entre les différents États. Ainsi ce n'était point avec des principes abstraits, c'était avec les traités qui forment aujourd'hui le code politique de l'Europe, que l'article en question doit être en rapport.”

Dan behandelt zij de kwestie van de tusschenwateren (bl. 186): „La question relative aux eaux intermédiaires entre l'Escaut et le Rhin était sans nul doute d'une nature plus délicate.” Maar ook hier wordt uiteengezet, dat de conferentie geen rechten zonder voorbeeld wil

vestigen. En zij beroept zich op het protocol van 30 Maart 1831 van de zittingen der Centrale Commissie te Mainz (zie boven blz. 3), dat aantoon, dat de Duitsche Rijnsoeverstaten de verbinding langs de tusschenwateren met Antwerpen slechts voorloopig hebben opgegeven, onder voorbehoud van alle rechten en onder het beding van een latere regeling. Zij verwerpt de gedachte dat réciproquement de beteekenis zou hebben, dat België soevereine rechten op Nederlandsch grondgebied uit zou oefenen. De bedoeling van de conferentie is steeds geweest de Rijn- en Scheldeverbindende wateren te onderwerpen aan een gematigd tolstelsel en totdat de vaart wederzijds geregeld zou zijn de Belgische schepen aan de Nederlandsche gelijk te stellen.

Den 30 Januari 1832 volgt het antwoord van Nederland (*Recueil de Pièces diplomatiques* II 210). Het houdt vast aan haar beschouwing van 14 December 1831. Het conventionele volkenrecht kan nooit derogeeren „à la première base du droit des gens général, qui est l'indépendance et l'action libre de chaque peuple.” Wat de conferentie ook moge beweren over de uitbreiding die het rivierenrecht heeft gekregen, de 24 artikelen zijn zonder voorbeeld. Zij kunnen niet op zichzelf gebaseerd worden. Het protocol van Mainz heeft geen beteekenis en bewijst alleen dat de Centrale Commissie het niet eens heeft kunnen worden over de vaart tusschen Antwerpen en den Rijn. Bovendien betreft het de interne onderhandelingen tusschen Nederland en de overige Rijnsoeverstaten en mag te Londen niet in het geding gebracht worden.

De Nederlandsche nota gaat vergezeld van een ontwerp-verdrag, waarin echter van de tusschenwateren geen melding wordt gemaakt. De conferentie beschouwde dit ontwerp onaannemelijk en ging over tot de ratificatie van het verdrag met België. Die ratificatie had plaats met Frankrijk en Engeland den 31^{sten} Januari 1832, met Oostenrijk 18 April, met Pruisen den 19^{en} en met Rusland den 4^{en} Mei.

De Russische ratificatie hield de volgende reserve in: „sauf les modifications à apporter dans un arrangement définitif entre la Hollande et la Belgique dans les articles IX, XII et XIII” d. w. z. de artikelen betreffende de Schelde, de tusschenwateren, den nieuw aan te leggen weg over Limburg en de schuldverdeeling en in het protocol van 4 Mei verklaarde de Russische afgevaardigde: „que l’arrangement entre la Hollande et la Belgique dont il est question dans la réserve que renferme l’acte de S. M. I. doit être un arrangement de gré à gré.” Door die reserve werd de uitvoering van het verdrag voor langen tijd opgeschoven. Zij was ook een dwaasheid, omdat nu verandering moest worden gebracht in het eenmaal geratificeerde verdrag en die verandering het karakter moest dragen van een arrangement de gré à gré op punten waar Nederland en België niet wilden toegeven.

In haar protocol van 4 Mei (*Recueil de Pièces diplomatiques* III 45) verklaarde de conferentie, dat na de uitwisseling der bekrachtigingsoorkonden, hare taak voortaan zou zijn de uitvoering van het verdrag van 15 Nov. 1831 te verzekeren en door een definitieve transactie tusschen Nederland en België de geschilpunten over de uitvoering van het tractaat bij onderlinge schikking op te lossen. De transactie tusschen Nederland en België zou dus het karakter moeten dragen van een uitvoering der vastgestelde en geratificeerde artikelen. Ook dit was een onmogelijkheid, want Nederland had de 24 artikelen nog niet aanvaard en wilde ze op principieele punten ook niet aanvaarden. Zoo stonden de partijen tegenover elkander. België dringt aan op de uitvoering van het geratificeerde verdrag, Nederland tracht door tegenvoorstellen wijzigingen te verkrijgen.

In haar nota van 29 Mei 1832 (*Recueil de Pièces diplomatiques* III 78) komt de Nederlandsche regeering terug op haar nota van 7 Mei 1832 (*Recueil de Pièces diplomatiques* III 48), die een protest

bevatte tegen de ratificatie der 24 artikelen en stelt als eersten eisch de rectificatie van de bepaling omtrent de tusschenwateren. De conferentie verdedigde haar houding in het protocol van 10 Juni 1832 (*Recueil de Pièces diplomatiques* III 82) en doet in de nota van den 11den Juni (*Recueil de Pièces diplomatiques* III 88) een voorstel betreffende de uitvoering van de artikelen IX en XII.

Ook in haar antwoord van 30 Juni (*Recueil de Pièces diplomatiques* III 104) wil de Nederlandsche regeering nog niets weten van de vrije vaart op de tusschenwateren. Zij zegt, dat het bij artikel IX niet gaat om details, maar om algemeene beginselen, die eerst moeten worden vastgelegd.

De conferentie antwoordt weer den 10den Juli (*Recueil de Pièces diplomatiques* III 135 en 142) met het voorstel, dat de Nederlandsche afgevaardigden zich te Antwerpen met de Belgische zullen vereenigen, om een transactie tot stand te brengen omtrent de uitvoering van de artikelen IX, XII en XIII, die dezelfde waarde en kracht zal hebben, alsof zij in het verdrag was opgenomen. Die uitvoering zou worden geschorst tot het einde van de onderhandelingen.

Weer komt een voorstel van Nederland, den 25 Juli (*Recueil de Pièces diplomatiques* III 155), waarin de eerste concessie ten opzichte van de tusschenwateren gedaan wordt. „Il sera ouvert le plus tôt possible une négociation entre les Pays-Bas et la Belgique, afin de régler leurs relations commerciales par un traité de navigation et de commerce. Dans l'entre-tems les Hollandais seront admis à la navigation tant des eaux intermédiaires que des autres eaux de la Belgique, et les Belges à celles desdites eaux de la Hollande. Cette admission aura lieu sur le pied de la nation la plus favorisée d'après la législation des deux pays.” Nederland wil daarmee de vaart krijgen op alle rivieren en kanalen van België en aan België de vaart geven op alle rivieren en kanalen van Nederland, zonder dat voor de tusschenwateren een apart regime zal worden ingesteld. Toch wordt

het woord tusschenwateren nog gebruikt, ofschoon voor Nederland geen sprake kan zijn van tusschenwateren.

Maar al die voorstellen veranderen niets aan den toestand. België blijft op de uitvoering van de 24 artikelen aandringen totdat, door haar geïnculceerd een voorstel kwam, dat onder den schijn van een schikking, nog eens ten doel had de 24 artikelen ten haren gunste te wijzigen. Door Palmerston werd den 6^{en} Sept. 1832 een vertrouwelijk voorstel aan de Nederlandsche regeering in den Haag gedaan — het z.g. „thème Palmerston” — (Recueil de Pièces diplomatiques III 170), dat formeel aan de Nederlandsche bezwaren tegemoet kwam, aan België de materiële waarborgen gaf. Maar die formeele tegemoetkoming beteekende meer dan België vermoedde of Nederland zich bewust was.

Art. IX § 6 van dit voorstel houdt de volgende bepaling voor de tusschenwateren in: „Il est convenu que la navigation des eaux intermédiaires entre l'Escaut et le Rhin, pour arriver d'Anvers au Rhin et vice versa restera libre au commerce belge, et qu'elle ne sera assujettie qu'à de péages, qui ne pourront jamais excéder ceux établis pour la navigation du Rhin, proportion des distances gardée. Il est convenu en outre que les Belges seront toujours admis à la navigation de ces eaux sur le pied de la nation la plus favorisée.”

In zijn verklaring van 24 September 1832 (Recueil de Pièces diplomatiques III 193) motiveert Lord Palmerston voor de conferentie de redenen en de strekking van dit onderhandsche voorstel. Zij waren de volgende:

- 1^e. om tegemoet te komen aan de tegenwerping van de Nederlandsche regeering, dat sommige gedeelten van artikel IX onnoodig inbreuk maakten op de soevereine rechten van Nederland,
- 2^e. om België het substantiëel genot te verschaffen van de voordeelen die het artikel het moest verzekeren,

3^e. om de rechten van alle naties te beschermen tegen zijdeling-sche inbreuken,

4^e. om alle principieele punten vast te stellen en wel in overeen-stemming met de Nederlandsche nota van 31 Juni 1832.

En verder zegt hij: „Those expressions, with regard to the navigation of the intermediate channels, are omitted, upon which the Dutch Government founded the objection that the right of Dutch subjects to navigate their own waters, was to be made to depend as it were upon the treaty, and that the Dutch flag was upon its own waters to have its privileges limited by the measure of those, which might be granted to the flags of foreign nations; objections indeed ownly to be supported by a strained interpretation of words, and which had no foundation in the true spirit and meaning of the treaty.”

Is Palmerstons voorstel inderdaad zoo ongunstig voor Nederland als het zelf meende? Neen, want het beginsel waar het zich zoo warm over had gemaakt zijn soevereine rechten op de Schelde, de tusschenwateren en Limburg, waren uitdrukkelijk erkend. De uitdrukking, dat de Belgen altijd zullen worden „toegelaten” op den voet van de meest begunstigde natie, omschrijft duidelijk de rechten, die België ten aanzien van die wateren kan doen gelden. Het is slechts een recht van vrije vaart, waarbij België absoluut geen soevereine rechten uitoefent.

De conferentie wilde intusschen niet langer met de uitvoering van het tractaat wachten en wanneer Nederland niet wilde toegeven, die uitvoering afdwingen. In haar zitting van 25 September stelde men den Nederlandschen gezant een serie van 9 vragen, waarop deze den 26 September antwoordde (*Recueil de Pièces diplomatiques* III 210). De vijfde vraag betreffende de tusschenwateren luidde: *Le plénipotentiaire néerlandais, serait-il prêt à assurer dans le dit traité aux Belges la navigation des eaux intermédiaires entre l'Escaut et le Rhin à un taux, qui n'excéderait pas celui des tarifs, fixés du consen-*

tement des États riverains pour la navigation du Rhin, proportion des distances gardeé" en het antwoord: „Le plénipotentiaire de sa Majesté est prêt, conformément à sa note complémentaire du 25 juillet dernier et aux explications, auxquelles ont donné subséquemment lieu les ententes diplomatiques à assurer aux Belges le passage des eaux intérieures.

1°. Immédiatement après l'échange des ratifications.

2°. Sur le pied de la nation la plus favorisée.

3°. D'après les tarifs existants."

Den 16den October komt het antwoord van Nederland op het thème-Palmerston (*Recueil de Pièces diplomatiques* III 236), waarin nog eens betoogd wordt, dat de laatste wijzigingen in strijd zijn met alle vroegere verdragen; steeds meer is de conferentie afgeweken van haar eenmaal vastgestelde Bases de séparation, in de 18 artikelen, de 24 artikelen, tenslotte in de laatst voorgestelde wijziging.

In haar protocol van 1 October had de conferentie reeds verklaard tot dwangmaatregelen te zullen overgaan, wanneer Nederland niet toegaf. Nederland verklaarde het verdrag voor onaannemelijk. In November 1832 werd als gevolg van een tweetal verdragen ter uitvoering van de 24 artikelen het embargo gelegd op alle Nederland-sche vaartuigen en tegelijk de Nederlandsche havens geblokkeerd; een Fransch leger rukte België binnen en dwong Chassé tot overgave van de citadel van Antwerpen.

Terwijl Frankrijk en Engeland deze dwangmaatregelen ten uitvoer brachten, deed de Pruisische regeering nog een laatste poging tot verzoening en ontwierp een voorstel, dat door Nederland met enkele kleine wijzigingen werd aangenomen. Maar het voorstel leidde niet tot een resultaat, daar Palmerston bezwaar maakte tegen de bepaling betreffende het vaste recht op de Schelde (*Recueil de Pièces diplomatiques* III 277).

Het embargo werd bij de conventie van 21 Mei 1833 (Lagemans

no. 134) weer opgeheven en de vrije vaart op de Schelde weer hersteld. Nog in hetzelfde jaar volgde een reeks zittingen, waarin de conferentie vruchteloos trachtte de beide partijen tot elkaar te brengen.

Bij die onderhandelingen raakt de kwestie van de tusschenwateren op den achtergrond, de scherpe kanten van het geschil zijn door de voorstellen en tegenvoorstellen van beide partijen afgeslepen. Nederland heeft er ten slotte in toegestemd, dat een bepaling omtrent de tusschenwateren, die België de vrije vaart langs die wateren geeft, in het verdrag wordt opgenomen en is in zoover afgeweken van haar standpunt, dat zelfs de tusschenkomst van de conferentie in dezen in strijd was met haar souvereine rechten; het heeft echter van de conferentie de verzekering gekregen, dat die bepaling volstrekt niet beoogt de souvereine rechten van Nederland op die wateren aan te tasten.

In Maart 1838 verklaarde de Nederlandsche regeering zich bereid een verdrag te teekenen, dat de 24 artikelen inhield, maar nu wilde België weer niet. De onderhandelingen begonnen opnieuw en leidden eindelijk tot drie verdragen van 19 April 1839 geteekend tusschen Nederland en België, Nederland en de vijf mogendheden der conferentie (Stbl. 26), alsmede België en die mogendheden.

Het eerst genoemd verdrag van 19 April 1839 heeft tot inhoud de 24 artikelen, zooals deze gewijzigd werden onder invloed van het voorstel van lord Palmerston. Art. IX van dit verdrag bevat ten aanzien van de tusschenwateren de volgende bepalingen:

§ 4. La branche de l'Escaut dite l'Escaut oriental, ne servant point, dans l'état actuel des localités, à la navigation de la pleine mer à Anvers et à Terneuse et vice versa, mais étant employée à la navigation entre Anvers et le Rhin, celle-ci ne pourra être grevée, dans tout son cours, de droits ou péages plus élevés que ceux qui sont perçus, d'après les tarifs de Mayence du 31 mars 1831, sur la navigation de Gorcum jusqu'à la pleine mer, en proportion des distances.

§ 5. Il est également convenu que la navigation des eaux intermédiaires entre l'Escaut et le Rhin, pour arriver d'Anvers au Rhin, et vice versa, restera réciproquement libre, et qu'elle ne sera assujettie qu'à des péages modérés, qui seront les mêmes pour le commerce des deux pays.

§ 6. Des commissaires se réuniront de part et d'autre à Anvers, dans le délai d'un mois, tant pour arrêter le montant définitif et permanent de ces péages, qu'afin de convenir d'un règlement général pour l'exécution des dispositions du présent article, et d'y comprendre l'exercice du droit de pêche et du commerce de pêcherie dans toute l'étendue de l'Escaut, sur le pied d'une parfaite réciprocité et égalité en faveur des sujets des deux pays.

§ 8. Si des événements naturels ou des travaux d'art venaient, par la suite, à rendre impraticables les voies de navigation indiquées au présent article, le gouvernement des Pays-Bas assignera à la navigation belge d'autres voies aussi sûres et aussi bonnes et commodes, en remplacement desdites voies de navigation devenues impraticables."

De bepaling van paragraaf 5 is woordelijk dezelfde als die der 24 artikelen. In plaats van het eenvoudige artikel van het thème-Palmerston, heeft men dit tweeslachtige artikel overgenomen. Van de dubbele strekking van dit artikel, dat ten doel had België langs de tusschenwateren aandeel te geven aan de Rijnvaart, maar dit deed door een formule, die de vrije vaart langs de tusschenwateren voorop stelde, zou men zich eerst bij de onderhandelingen over de uitvoering van artikel IX ten volle bewust worden.

Artikel IX § 8 legt aan Nederland de verplichting op, de waterverbindingen in dit artikel genoemd, en waartoe dus ook de tusschenwateren behooren, in stand te houden. Wij treffen een dergelijke bepaling niet aan in de 24 artikelen, noch in het thème-Palmerston. Wel legt artikel 3 van de Mainzer conventie van 1831 eenzelfde verpflich-

ting aan Nederland op, voor het geval de directe verbinding langs Brielle of Hellevoetsluis met de open zee zou komen te vervallen. Voor de tusschenwateren is deze bepaling van bijzonder belang geworden door de afdamming van Ooster-Schelde en Sloe.

Nieuw is ook § 4 over de Ooster-Schelde, waarvan echter de oorsprong reeds in het thème-Palmerston is aan te wijzen. De geschiedenis der bepaling is daarom van belang, omdat zij de eenzijdigheid van het Schelderegime en den invloed daarvan op het regime van de tusschenwateren illustreert. Art. IX § 2 van het thème-Palmerston bepaalde, dat de Schelde vrij zou zijn voor de schepen van alle natiën, zoowel de Ooster- als de Wester-Schelde. Tegen deze gelijkstelling van de Ooster- met de Wester-Schelde verzette Nederland zich met kracht in de nota van 18 October 1832 (*Recueil de Pièces diplomatiques* III 239). Dezelfde kwestie die zich voordeed bij de onderhandelingen te Mainz: moet onder Rijn worden verstaan de rivier van dien naam en zijn voortzetting de Lek, of moet daar ook de Waal en alle vertakkingen onder begrepen worden, doet zich nu voor ten aanzien van de Schelde. Moet onder de Schelde verstaan worden zoowel Ooster-Schelde als Wester-Schelde? Nederland be- toogt hier nu, dat onder Schelde alleen Wester-Schelde moet worden verstaan, en dat de Ooster-Schelde behoort tot de *eaux intérieures*.

Waarop grondt het die bewering? „L'Escaut oriental communi- que avec l'Escaut occidental par le Sloe entre les îles de Walcheren et de Sud-Beveland, et par un passage guéable a marée basse, savoir le terrain submergé de Sud-Beveland entre la Zélande et le Brabant, passage qui constitue une communication entièrement intérieure, im- praticable pour la grande navigation et dont les plus petits bâtimens de mer ne peuvent se servir sans inconvénient et sans danger.” Daar- mede erkent Nederland, dat de regeling van de Schelde is de rege- ling van het uitsluitend Belgisch belang bij de *zeescheepvaart* en dat er slechts in zoover van eene internationale Schelde met een gemeen-

schappelijke regeling sprake kan zijn, als de Schelde het nagenoeg uitsluitend belang der zeescheepvaart dient; de tak van de Schelde, die slechts voor de binnenscheepvaart dient, is in dien gedachtegang geen internationale tak.

De Schelde zeevaartweg naar Antwerpen, dit is de gedachte die gedurende de onderhandelingen overheerschend was geworden, in het thème-Palmerston — dat alleen sprak van de schepen die van volle zee komend de Schelde opvaren of van België naar volle zee — het eerst werd geformuleerd, en door Nederland tot het criterium werd gemaakt voor de vraag, of de Ooster-Schelde al dan niet moet worden beschouwd als deel van een internationale rivier, d. w. z. een rivier, die langs of door meerdere landen stroomt, volgens de definitie van art. 108 van de Weener Slotacte.

Het karakter dat de Schelde bij de onderhandelingen had gekregen, zeevaartweg naar Antwerpen, heeft zij ook in haar latere reglementeering behouden. Dit had tengevolge dat de rivierscheepvaart geheel los van de zeescheepvaart kwam te staan en moest worden ondergebracht in een afzonderlijk reglement: „het reglement voor de tusschenwateren” (Hk. II).

HOOFDSTUK II.

Het bijzonder regime van de wateren tusschen Rijn en Schelde.

Het verdrag van 19 April 1839 had zich ertoe bepaald de algemeene vredesbepalingen vast te stellen. De uitwerking van die bepalingen was aan een viertal gemengde commissies overgelaten, waarvan één op grond van artikel IX § 6 tot taak had de uitvoeringsbepalingen van artikel IX vast te stellen. Die commissies zetten op haar manier de onderhandelingen voort. Over een zeker aantal punten konden zij het spoedig eens worden, maar op andere punten kwamen zij niet tot een resultaat. De Belgische regeering stelde toen voor die kwesties door rechtstreeksche onderhandeling tusschen de beide regeeringen tot oplossing te brengen. De onderhandelingen hadden in Den Haag plaats, en leidden tot het aanvullend verdrag van 5 November 1842, (dat niet geplaatst is in het Staatsblad, maar waarvoor de goedkeuringswet is te vinden in Stbl. 1843 no. 3).

Van de kwesties, die in het verdrag van 5 November 1842 hare oplossing vonden, was die der tusschenwateren een der neteligste: „De toutes les questions qui leur, (d.i. aan de commissies) étaient soumises, celle-ci était sans contredit la plus délicate; elle touche directement aux intérêts commerciaux des deux peuples, dans leurs rapports avec l'Allemagne"; aldus drukte de Belgische regeering zich uit (Bijl. Hand. 1842—1843 bl. 144; naar deze en volgende bladzijden wordt in de onderstaande beschouwingen verwezen in het algemeen.)

De punten in geschil bij de regeling van de tusschenwateren betroffen het regime voor de scheepvaart op deze wateren zelf, alsmede de bepaling welke die wateren precies waren, de scheepvaart op den Rijn van Lobith tot Gorcum en Dordrecht, en het genot van de Nederlandsche entrepothavens. De oorzaak van het meeningsverschil was dat Nederland en België artikel IX § 5 zeer verschillend uitlegden.

Het Belgische standpunt is door den Belgischen minister van buitenlandsche zaken, graaf de Briey in de zitting van de kamer van afgevaardigden van 23 November 1842 aldus geformuleerd, dat artikel IX § 5 van het verdrag van 19 April 1839 voor de tusschenwateren zou hebben geschapen een bijzonder regime, krachtens hetwelk niet alleen de Belgische vlag op die wateren dezelfde behandeling zou genieten als de Nederlandsche, maar ook de transitovaart van Antwerpen naar den Rijn (le commerce de transit belge) een volkomen gelijk regime zou hebben, als de transitovaart van zee over den Nederlandschen Rijn (le transit néerlandais).

Is dit standpunt juist? Neen, want artikel IX § 5 bepaalt slechts dat de scheepvaart op de tusschenwateren tusschen Rijn en Schelde, die ten doel heeft te komen van Antwerpen naar den Rijn, voor beide vlaggen vrij zal zijn onder geheel gelijke voorwaarden. Volgens de verklaring van de Conferentie van Londen in haar nota van 4 Januari 1832 (Recueil de Pièces diplomatiques II 187) is haar bedoeling met artikel IX § 5 geweest: *de soumettre constamment à des péages modérés pour les bâtimens belges, la navigation des eaux intermédiaires entre l'Escaut et le Rhin, et d'assimiler sous ce rapport, jusqu'à l'établissement d'un accord commun, le pavillon marchand belge au pavillon marchand hollandais.*

De Belgische opvatting is alleen mogelijk, wanneer men, na in dit artikel te hebben gelezen een gelijkstelling tusschen den Nederlandschen en den Belgischen doorvoerhandel langs de tusschenwateren naar den Rijn, — de ruimste interpretatie, die dit artikel toelaat, —

dien doorvoerhandel nog eens losmaakt van den weg, waarlangs hij plaats vindt en zoodoende een gelijkstelling tusschen den Belgischen doorvoerhandel langs de tusschenwateren en den Nederlandschen langs de Rijnmonden construeert. Van Belgischen kant heeft men dit willen halen uit het woord „commerce” in art. IX § 5 van het verdrag van 1839 (Bijl. Hand. 1842—1843 bl. 125). Praktisch komt de Belgische opvatting daarin tot uiting, dat zij den vaarweg van den Rijn naar Antwerpen wil beschouwd zien als één vaarweg en volkomen gelijkgesteld aan den weg van den Rijn naar open zee. Daarom moeten de doorvoerrechten op beide wegen gelijk zijn, en wanneer de doorvoerrechten op den Rijn naar open zee worden verlaagd of opgeheven, ook die op de tusschenwateren en den Rijn worden verlaagd of opgeheven. Verder zullen alle rechten en faciliteiten, die verleend worden aan den Nederlandschen doorvoerhandel langs den Rijn naar Antwerpen of open zee, ook verleend moeten worden aan den Belgischen langs de tusschenwateren en den Rijn.

De Belgische interpretatie van artikel IX § 5 was gericht tegen een andere uiterste opvatting van Nederland, zooals die in de koninklijke besluiten van 11 Juni 1839 (Stbl. 16 en 17), waarin een voorloopige regeling voor de tusschenwateren was getroffen, tot uiting was gekomen.

Nederland had in artikel IX § 5 de bevoegdheid gezien een bepaalden verbindingsweg tusschen Rijn en Schelde aan te wijzen, nl. dien over de Merwede, de Dordtsche Kil, het Hollandsch Diep, Volkrak, Krammer, Keeten, Slaat en Eendrachten had tot grondslag genomen voor de tollén op die wateren, niet den te bevaren afstand, noodig om van den Rijn tot de Schelde te komen, maar de tusschenwateren van de Ooster-Schelde tot den Rijn en de geheele lengte van de Ooster-Schelde van Bath tot open zee, ofschoon slechts een gedeelte door de tusschenscheepvaart bevaren werd. Nederland heeft die opvatting bij de onderhandelingen in den Haag niet volgehouden. Graaf de

Briey formuleert althans het Nederlandsche standpunt bij die onderhandelingen ingenomen aldus: „Les eaux intermédiaires ne doivent être considérées, au Rhin, que comme la continuation de ce fleuve jusqu'à Anvers; quant à leur emploi pour la navigation de la Belgique; c'est le régime de la navigation et l'application des principes de la convention de Mayence qui peuvent seuls être réclamés par la Belgique. Une entière assimilation doit avoir lieu entre le transit belge et le transit néerlandais, par les eaux intermédiaires; mais l'obligation que la Belgique veut imposer aux Pays-Bas de maintenir l'égalité parfaite entre deux voies de transit différentes, n'est fondée ni sur le texte, ni sur l'esprit du traité du 19 Avril 1839.”

Deze opvatting van Nederland omtrent art. IX § 5 is de juiste. Zij houdt daarbij vast aan den tekst van het artikel, dat voor de vaart langs de tusschenwateren geschreven is, en alleen op den Rijn betrekking heeft, voor zoover die wateren dienst doen voor de Rijn-scheepvaart. De tusschenwateren en de Rijn moeten dus scherp van elkaar worden gescheiden. Die opvatting was consequent en kwam overeen met het Nederlandsche standpunt te Londen ingenomen, dat de tusschenwateren waren geheel territoriale wateren, die niet met den Rijn mochten worden vereenzelvigd. Terwijl volgens België volkomen gelijkheid moet worden betracht tusschen den Belgischen doorvoerhandel langs de tusschenwateren en den Nederlandschen doorvoerhandel langs de Rijnmonden, zal volgens Nederland dit regime tweevoudig zijn: het Rijnregime voor den Rijn en een afzonderlijk regime voor de tusschenwateren, dat echter zou kunnen bestaan in de toepasselijk-verklaring van de acte van Mainz van 1831.

Door deze laatste oplossing opende Nederland den weg voor de praktische verwezenlijking van de door België gewenschte gelijkstelling der beide doorvoerwegen.

Dit blijkt uit het tractaat van 5 Nov. 1842 (Stbl. 1843 no. 3) dat in hoofdstuk II, sectie 3, getiteld „eaux intermédiaires entre l'Escaut

et le Rhin", in beginsel een scheiding maakt tusschen de tusschenwateren en den Rijn, maar tevens de gelijkstelling der beide transitowegen, Rijn-Schelde en Rijn- open zee in art. 42 en 47 aanvaardt. Dit hoofdstuk stelt in artikel 38—40 de vrije vaart langs de tusschenwateren voorop, behandelt in art. 41 de Rijnvaart en sluit met de artikelen 42—49 over den doorvoerhandel van België naar den Rijn. Het rechtskarakter der tusschenwateren, en dit was de overwinning van Nederland, bleef door deze regeling ongeschonden bewaard en ook het Nederlandsche belang, dat niet alleen in den doorvoerhandel was gelegen, maar voor een groot deel in de vaart tusschen Nederlandsche havens en Antwerpen kwam beter tot zijn recht.

Art. 38 van het tractaat van 5 November 1842 stelt de tusschenwateren open niet alleen voor de vaart tusschen Antwerpen en den Rijn, maar tusschen alle Belgische havens en die rivier. Het bepaalt: „La navigation des eaux intermédiaires des Pays-Bas, entre l'Escaut occidental et le Rhin, sera, pour arriver de la Belgique au Rhin et vice versa, réciproquement libre; bien entendu que l'on se conformera aux réglemens de police exigés pour le maintien de la sûreté générale et aux dispositions à arrêter par le règlement à intervenir.” Dit artikel bedoelde vooral de tusschenwateren te openen ook voor de scheepvaart van Gent langs het kanaal van Gent naar Terneuzen. Art. 41 spreekt dan ook van de vaart van Antwerpen en van Gent op den Rijn, en art. 44 maakt een onderscheid tusschen de schepen die van Antwerpen en die van Gent naar den Rijn varen.

Art. 39 bepaalt in tegenstelling tot het K. B. van 11 Juni 1839 Stbl. 17, dat alle bevaarbare waterwegen, die een verbinding vormen tusschen de Ooster-Schelde en den Rijn als tusschenwateren worden beschouwd: „Toutes les voies communiquant de l'Escaut occidental au Rhin, y compris le Sloe, l'Escaut oriental et la Meuse, seront considérées comme eaux intermédiaires entre ces deux fleuves, et il sera ainsi loisible aux patrons ou conducteurs de navires de

se servir de celles de ces voies navigables qui leur paraîtront les plus convenables." Al deze wateren zijn aan hetzelfde regime onderworpen, de Ooster-Schelde, het Sloe en de Maas daar uitdrukkelijk onder begrepen. Het karakter van de Ooster-Schelde, dat in art. IX § 4 van het tractaat van 1839 nog onzeker was gebleven, is hiermee voorgoed bepaald. Tevens blijkt ook uit de woorden „Escaut occidental" in art. 38, dat alleen de Wester-Schelde als internationale rivier moet worden beschouwd.

Art. 41, merkwaardig, omdat het in een hoofdstuk over de tusschenwateren tusschen Rijn en Schelde alleen over den Rijn handelt, is een gevolg van de principiële scheiding, die Nederland tusschen den Rijn en de tusschenwateren wenschte te maken. Dit artikel zegt, dat op den Nederlandschen Rijn de Belgische schepen in het algemeen alle voordeelen en faciliteiten genieten, die ook aan de schepen van de Rijnoeverstaten worden verleend en in het bijzonder wat de rechten betreft met de Nederlandsche schepen worden gelijkgesteld.

Art. 42 houdt de gelijkstelling in der tusschenwateren met de Rijnmonden van Krimpen resp. Gorcum tot open zee; het droit fixe, dat op de laatste wordt geheven, geldt ook voor de tusschenwateren, met dien verstande, dat zoo het gewone doorvoerrecht voordeeliger is, de keuze vrij staat tusschen het doorvoerrecht en het droit fixe. De gelijkstelling tusschen de beide transitowegen „une des plus importantes dispositions de la section 3" gelijk minister de Briey zich uitdrukte, wordt volkomen gemaakt door art. 47, bepalend, dat, wanneer het vaste recht op de wateren van volle zee naar Gorcum zou worden verminderd, teruggegeven of afgeschaft, dit in dezelfde verhouding zou geschieden met het vaste recht op de tusschenwateren.

De beteekenis der artt. 42 en 47, evenals 44 is feitelijk geheel latent geworden door de afschaffing van de doorvoerrechten bij de wet van

1850 Stbl. 48, waardoor de keuze tusschen het droit fixe en het gewone doorvoerrecht niet moeilijk meer was. (Zie in verband hiermee artikel 12 laatste lid van het Belgisch handelsverdrag van 20 Sept. 1851, 1852 Stbl. 11 en de toelichting in Bijl. Hand. 1851—1852 bl 341).

Van bijzonder belang voor de Belgische scheepvaart is artikel 43, dat de havens Dordrecht, Amsterdam en Rotterdam als entrepot-havens voor de Belgische schepen open stelt. Terecht kon België hierop aanspraak maken, want het was door den overweg, dien het langs de tusschenwateren had gekregen, als 't ware tot een Rijn-oeverstaat gemaakt en had dus recht op alle voordeelen, die aan zoo'n staat waren verleend.

Art. 45 en 46 handelen over lastbreking. Art. 49 verklaart, dat ook de uitoefening der scheepvaart zal worden geregeld op den voet der acte van Mainz, en dat haar strafbepalingen voor zoover mogelijk ook op de tusschenwateren van toepassing zullen zijn.

Het resultaat van de artikelen 38—49 van het tractaat van 15 Nov. 1842 was dus, dat een bijna uniform regime voor den Rijn en de tusschenwateren werd ingevoerd. Het Belgisch-Nederlandsch regime der tusschenwateren moest zich wel aansluiten bij het Rijnregime, omdat in het Schelderegime, dat alleen de zeescheepvaart regelde, voor de riviervaart geen plaats was.

De artikelen 38—49 van het tractaat van 5 Nov. 1842 zijn uitgewerkt in het reglement van 20 Mei 1843, Stbl. 45, bl. 140 v.v., waarvan de bepalingen allen ontleend zijn aan de acte van Mainz van 1831. Intusschen gaat dit niet verder dan de toepasselijkverklaring van voor de scheepvaart gunstige bepalingen, daarentegen werd het instituut van de gemeenschappelijke jurisdictie, een algemeen centraal orgaan, bepalingen over waterstaatswerken, of gemeenschappelijke politiereglementen — het reglement van 1843 zelf houdt in de artt. 27, 29, 32, 33 en 35 wel eenige strafbepalingen met straf in — op de tus-

schenwateren niet toegepast. Dit reglement houdt alleen bepalingen in omtrent het vaste recht (artt. 4, 5, 6, 7 en 8), rechten voor bewezen diensten (art. 9), het gebruik van entrepôts (art. 10 en 11), lastbreking (art. 3, 12 en 13), formaliteiten bij den doorvoer (artt. 15 en 16) en verplichtingen daarbij in acht te nemen (artt. 18 en 19), schipperspatent (art. 20), meetbrief (art. 21), en manifest (artt. 22 en 23), controle op het vaste recht (artt. 24 en 25) en de heffing daarvan (artt. 14, 28, 29 en 30), en de toepassing der Nederlandsche douanewetgeving (art. 36).

Door de opheffing van de doorvoerrechten verliest dit reglement voor Nederland zijn beteekenis. Het recht van vrije vaart op Antwerpen behoeft Nederland daaraan niet te ontleenen. Dit berust op art. IX § 1, dat de Schelde openstelt is voor de scheepvaart van alle natiën, en de beginselen van de Weener Slotacte ook op de Schelde toepasselijk verklaart.

Voor België behoudt dit reglement zijn beteekenis, voorzover het de vrije vaart langs de tusschenwateren en den Rijn verleent, op gelijken voet met de Nederlandsche schepen.

De bepaling van art. IX § 5 van het tractaat van 19 April 1839 met België deed waarschijnlijk ook zijn invloed gelden op het Fransch-Nederlandsch handels- en scheepvaartverdrag van 1840 (1841 Stbl. 23). Daarin worden de tusschenwateren naast de internationale rivieren genoemd: „Toutes les stipulations qui précèdent (en tant qu'il n'y aurait pas été pourvu par les traités existants) s'appliqueront également à la navigation et au commerce, tant sur ceux des fleuves qui dénommés aux articles 108 à 117 de l'Acte du Congrès de Vienne de 9 Juni 1815 sont dans leurs cours navigables communs aux deux états, que sur les eaux intermédiaires des dites fleuves dans le royaume des Pays-Bas.”

Wij zagen, dat het bijzonder Belgisch-Nederlandsch regime van de tusschenwateren zijn ontstaan te danken had aan den wensch van België, langs de tusschenwateren deel te nemen aan de Rijnvaart, gelijkgerechtigd met de Rijnsoeverstaten. Aan den anderen kant stonden de Rijnsoeverstaten, voor wie de vaart op Antwerpen het doel was, dat zij nastreefden. De tusschenwateren waren voor hen slechts het middel, dat op zichzelf geen waarde had dan om het einddoel te bereiken. De Deutsche handelspolitiek blijft dus in die éene richting werken en tracht de vrije vaart op Antwerpen te verkrijgen. Dit geschiedde bij twee tractaten: het handels- en scheepvaartverdrag den 31^{sten} Dec. 1851 tusschen Nederland en Pruisen ook namens de overige staten van het tolverbond gesloten (1852 Stbl. 104) en het herziene rijnvaartverdrag van 1868 (1869 Stbl. 75), dat definitief de Rijnsoeverstaten de vaart op Antwerpen waarborgt.

De Deutsche schepen, die vóór 1851 de vaart op Antwerpen uitoefenden, hadden dus geen recht op de bijzondere begunstigingsbepalingen, die de Belgisch-Nederlandsche tractaten inhielden. Ook de tractaten tusschen Nederland en Pruisen, resp. de Zollvereinslanden van 1837 en 1839 (1837 Stbl. 52, 1839 Stbl. 11 en 15) bevatten over de vaart naar Antwerpen geen bijzondere bepalingen. Het handels- en scheepvaartverdrag van 1851 tusschen Nederland en de staten van het Tolverbond gesloten (1852 Stbl. 104) verklaart in artikel 19, 2^e lid het Nederlandsch-Belgisch reglement ook toepasselijk voor de schepen van het Tolverbond, die van den Rijn naar Antwerpen varen, nadat het eerste lid hun ook voor de Rijnvaart alle voordeelen en faciliteiten heeft gegeven, die voor de schepen der Rijnsoeverstaten gelden. Art. 16, 4^o stelt de schepen van het Tolverbond vrij van het vaste recht op de tusschenwateren. De beteekenis van lid 2 van art. 19 komt het duidelijkst uit in verband met art. 10, 2^e lid, waarin de vrije vaart wordt verleend op alle wateren, die tot het gebied van de tolverbondstaten behooren.

Zij hebben zich dus voor die vaart te onderwerpen aan de algemeene scheepvaartwetten en het douane-regime van den staat, maar voor de vaart op Antwerpen langs Rijn- en Scheldeverbindingen, wordt in art. 19 uitdrukkelijk het reglement van Antwerpen toepasselijk verklaard.

Van 1852—1868 moest dus het reglement van Antwerpen dienst doen ook voor de Rijnsoeverstaten. Één bepaling echter in de Rijnvaartacte zelf, die het Rijnregime ook op de tusschenwateren toepasselijk verklaarde, was voldoende om dit reglement, dat tóch geheel bij de Rijnvaartacte aansloot, te vervangen. Die bepaling werd bij de herziening van 1868 in de Rijnvaartacte opgenomen.

Den 17 October 1868 werd de conventie tot herziening van de rijnvaartacte van 31 Maart 1831 tusschen de Rijnsoeverstaten gesloten (1869 Stbl. 75).

Artikel 1 verklaart de vaart langs den Rijn van Bazel tot in de open zee vrij voor de scheepvaart van alle natiën en bepaalt, welke wateren op Nederlandsch territoir als internationale rivier moeten worden beschouwd:

Art. 1 alinea 3: De Lek en de Waal worden beschouwd als een gedeelte van den Rijn uitmakende.

Art. 2 alinea 1 luidt: „De vaartuigen, die tot de rijnvaart behooren en de houtvloten, die van den Rijn komen, hebben het recht om zoodanigen weg te kiezen als hun zal goed dunkt bij de doorvaart van de Nederlanden, teneinde zich te begeven van den Rijn naar de open zee of naar België en omgekeerd.”

Alinea 3 geeft aan, welke schepen tot de rijnvaart behooren:

„Elk vaartuig, dat het recht heeft om de vlag te voeren van een der oeverstaten en dat recht kan bewijzen door een verklaring van de bevoegde macht, wordt geacht tot de rijnvaart te behooren.”

Art. 15 eischt, dat de schipper van elk schip, dat den Rijn of een gedeelte van den Rijn bevaart, is voorzien van een schipperspatent,

dat hem gegeven wordt door de regeering van den oeverstaat, waar hij domicilie heeft gekozen, nadat hij het bewijs heeft geleverd de vaart een bepaalden tijd te hebben uitgeoefend.

Deze schipper is dus ook krachtens art. 2 gerechtigd de Rijn- en Scheldeverbindende wateren te bevaren.

Art. 18 zegt, dat de schipper, die uitsluitend de zijrivieren van den Rijn of de wateren tusschen Rijn en Schelde bevaart, vergunning kan krijgen ook den Rijn te bevaren, wanneer hij het bewijs levert bedoeld bij art. 15. Van die vergunning wordt melding gemaakt op het patent.

In art. 2 wordt van tusschenwateren niet gesproken. Als verbindingswegen tusschen den Rijn en de Schelde treden zij als zelfstandige groep op den achtergrond, om in het waterwegensysteem van de internationale rivier te worden ingeschakeld. Door de bepaling van art. 1, dat aangeeft welke wateren in Nederland onder den Rijn moeten worden verstaan, worden zij echter scherp van de internationale rivier gescheiden: art. 2 staat dan ook de vrije vaart langs de tusschenwateren als wateren, die Nederland kan openen of sluiten, alleen toe aan de schepen der Rijnsoeverstaten.

Door de eenvoudige regeling tusschen Nederland en de Rijnsoeverstaten, die de tusschenwateren inschakelen in de regeling van de internationale rivier, komen de gebreken van de Belgische regeling des te scherper uit. De tusschenwateren, die voor de Rijnsoeverstaten een voortzetting vormen van den Rijn, vormen voor België een voortzetting van de Schelde. Zij zijn voor beide partijen de brug, die hen verbindt. Zooals de Rijnsoeverstaten het recht van vrije vaart langs de tusschenwateren ontleenen aan het Rijnvaartreglement, behoort België dit recht te ontleenen aan het Scheldereglement. Van een dergelijke bepaling echter, zooals die in de Rijnvaartacte voorkomt ten aanzien van de vaart op Antwerpen, kan in het Schelde-regime geen

sprake zijn, omdat zoo'n bepaling alleen kan voortvloeien uit een Scheldereglement, dat ruimte laat voor de riviervaart. Een dergelijk reglement ontbreekt echter. Dit is een gevolg daarvan, dat bij de regeling van de Schelde het Belgisch belang bij de zeevaart eenzijdig is vooropgesteld, waardoor de gedachte aan de gemeenschappelijke rivier, die een algemeene regeling van de wederzijdsche verhoudingen en belangen noodig maakte, op den achtergrond is geraakt. Zoo zijn, op de basis van art. IX van het tractaat van 19 April 1839 en hoofdstuk II van het aanvullend tractaat van 5 November 1842, de reglementen tot stand gekomen van 20 Mei 1843: reglement A betreffende de vaart op de Schelde en zijn mondingen, reglement B betreffende den loodsdienst en het gemeenschappelijk toezicht, reglement C betreffende de vuren, reglement D betreffende de vischvangst en vischhandel, met het additioneele artikel onder H, reglement E betreffende de vaart op de tusschenwateren tusschen Schelde en Rijn. Al deze reglementen staan los naast elkaar, zonder dat een algemeen Scheldereglement, dat de gemeenschappelijke verhoudingen tusschen Nederland en België in beginsel regelt, aan die reglementen ten grondslag ligt. Op deze wijze is het mogelijk geworden, dat de regeling van het gemeenschappelijk toezicht is ondergebracht in één reglement met het loodswezen en den sanitairen dienst, regelingen van geheel verschillend karakter en beteekenis, dat de verplichting van Nederland en België tot onderhoud ieder van hun stroomgedeelte steunt op artikel IX § 2 van het tractaat van 19 April 1839, dat het recht van vrije vaart steunt op de toepasselijk-verklaring der Weener scheepvaartartikelen in artikel IX § 1 van ditzelfde tractaat. De beginselen, die nu over verschillende tractaten verspreid zijn behooren in één algemeen Scheldereglement te worden vereenigd.

Het ontbreken van een algemeen reglement, heeft ertoe bijgedragen, dat het Schelderegime te veel het karakter heeft gekregen van

een servituut op Nederlandsch territoir ten bate van de zeevaart op Antwerpen en Gent, terwijl zij als internationale rivier behoorde te zijn geregeld op den voet van gemeenschappelijke verhoudingen en belangen. De bijzondere belangen van België bij de zeevaart kunnen ook in het algemeene Scheldereglement en in de reglementen, die er op berusten tot zijn recht komen, zonder dat daardoor het karakter van een stroomgemeenschap verloren gaat.

In een aldus gedachte algemeene Schelderegeling zou één artikel, gelijkend op art. 2 van de Rijnvaartacte, aan België de vrije vaart langs de tusschenwateren naar den Rijn kunnen geven op voet van gelijkheid met de Rijnsoeverstaten, terwijl ook Nederland het recht om op Antwerpen te varen aan dit algemeen reglement zou kunnen ontleenen.

Zoo zou ook het Belgisch-Nederlandsch regime der tusschenwateren ingeschakeld zijn in het regime van de internationale rivier, waarvan zij voor België de voortzetting vormen, de Schelde.

HOOFDSTUK III.

De afdamming van de Ooster-Schelde.

Het vredetractaat van 19 April 1839 bevatte (zie blz. 23) als slot-paragraaf van art. IX de volgende bepaling: Si des évènements naturels ou des travaux d'art, venaient par la suite, à rendre impraticables les voies de navigation indiquées au présent article, le gouvernement des Pays-Bas assignera à la navigation belge d'autres voies aussi sûres et aussi bonnes et commodes, en remplacement des dites voies de navigation devenues impraticables.

Het voornemen van de Nederlandsche regeering om Ooster-Schelde en Sloe, die beiden tot de tusschenwateren behoorden, af te dammen, leidde tot een gedachtewisseling met de Belgische regeering, waarbij het verschillende rechtsstandpunt ten aanzien van die wateren duidelijk aan het licht kwam en scherper nog dan in de tractaten van 5 Nov. 1842 en 20 Mei 1843 de rechten van België en de verplichting van Nederland t.a.v. die wateren werden bepaald.¹⁾

Zooals in hoofdstuk I (blz. 24) reeds is gezegd, beschouwt het tractaat van 1839 in artikel IX § 4 de Ooster-Schelde als Rijn- en Scheldeverbindend tusschenwater, terwijl de §§ 2 en 3, ofschoon sprekend van de Schelde, alleen voor de Wester-Schelde waren geschreven. Die paragrafen bepaalden o.a., dat het loodswezen, de bebakening en de vaargeulen zouden worden onderworpen aan eengemeenschappelijk toezicht, uitgeoefend door wederzijds te benoemen commis-

1) Zie voor de geschiedenis van de afdamming van Ooster-Schelde en Sloe en de tusschen Nederland en België gewisselde nota's: Guillaume, l'Escaut depuis 1830, II 1-86, voortaan aan te halen als Guillaume.

sarissen en legden aan de beide regeeringen de verplichting op, ieder voor haar gebied de Schelde en zijn uitmondingen te onderhouden en de vereischte bakens en boeien te plaatsen.

Ook het Sloe, stroomend tusschen de eilanden Zuid-Beveland en Walcheren, wordt in art. 39 van het aanvullend verdrag van 1842 (1843 Stbl. 3) onder de tusschenwateren genoemd.

In 1846 besloot nu de Nederlandsche regeering Vlissingen uit zijn isolement te verlossen en het door een spoorlijn met het vaste land van Brabant te verbinden. Men meende daardoor Vlissingen tot een bloeiende handelshaven te maken en een concurrent van Antwerpen. Daarvoor was noodig een afdamming of overbrugging van het Sloe en Ooster-Schelde. Aanvankelijk dacht men alleen aan een afdamming van het Sloe, en op grond van art. 10 § 8 van het tractaat van 1839 besloot men de aldus opgeheven verbindingsweg te vervangen door een kanaal dwars door Walcheren. De regeering verleende daarvoor de concessie.

De uitvoering van het werk bleef voorloopig wegens geldgebrek achterwege. In 1849 werd de eerste concessie ingetrokken en een nieuwe verleend, nu tot afdamming van de Ooster-Schelde en den aanleg van een kanaal door Zuid-Beveland.

Die concessie werd in den loop van 1851 overgedragen aan een maatschappij tot indijking van de polders van de Ooster-Schelde, die evenmin wegens geldgebrek haar werk kon voortzetten.

In de zitting van 1859/60 werd een crediet van f 1.000.000 voorgesteld tot afdamming van de Ooster-Schelde en van f 2.600.000 voor den bouw van een brug over het Sloe. Het plan werd echter door de Staten-Generaal verworpen, maar het nieuwe Kabinet vroeg en verkreeg de gevraagde credieten nu tot afdamming zoowel van Sloe als van Ooster-Schelde. De plannen werden door de Kamers goedgekeurd en de lijn door Zeeland in 1863 en 1864 toegewezen. Aan het eind van 1866 was het kanaal van Zuid-Beveland voltooid

en in den herfst van hetzelfde jaar werd met de afdamming van de Ooster-Schelde begonnen, die in het voorjaar van 1867 klaar kwam.

De Nederlandsche plannen t.a.v. de Ooster-Schelde en het Sloe veroorzaakten in België en vooral te Antwerpen, groote opschudding. Reeds dadelijk bij de eerste concessie in zijn brief van 14 Maart 1846 (Guillaume I, 2) wees de Belgische gezant in den Haag den Minister van Buitenlandsche Zaken, De la Sarraz, op art IX § 8 van het verdrag van 1839, dat voorschrijft dat de nieuw aan te leggen weg aussi sûre, aussi bonne, et aussi commode moest zijn als de onbruikbaar geworden en sprak de meening uit dat, voorafgaande overeenstemming tusschen de beide landen noodig was, daar men anders voor een fait accompli zou komen te staan.

De Nederlandsche Minister van Buitenlandsche Zaken verzekerde den 25 April (Guillaume II, 4), dat de rechten die België krachtens tractaat had verkregen zouden worden geëerbiedigd, vooral omdat de scheepvaart langs de tusschenwateren ook voor den Nederlandschen handel van groot belang was.

Het verleen van de nieuwe concessie tot afdamming van de Ooster-Schelde en den aanleg van een kanaal door Zuid-Beveland, gaf aanleiding tot een hernieuwde notawisseling tusschen de jaren 1849 en 1851, tusschen de Belgische en de Nederlandsche regeering.

De Belgische regeering argumenteerde haar standpunt in de nota's van 12 Nov. 1849, 2 Juli 1850 en in haar samenvattende nota van 14 Febr. 1851 (Guillaume, II, 5, 13 en 27), waarop de Nederlandsche regeering antwoordde in haar nota's van 9 Maart 1850, 24 Sept. 1850 en 26 Juni 1851 (Guillaume, 7, 14 en 33).

De argumenten der Belgische regeering steunden in de eerste plaats op art. IX § 5 en § 8 van het tractaat van 19 April 1839. Zij meende, dat op grond van de rechten die België met betrekking tot de vrije vaart op de tusschenwateren had gekregen, de Nederland-

sche regeering verplicht was met de Belgische voorafgaand overleg te plegen over de vraag of de nieuw aan te leggen verkeersweg even goed was als de op te heffen weg. In de tweede plaats ontleende zij een argument aan art. IX § 2, dat de Schelde aan het toezicht van een gemeenschappelijke commissie onderwierp, waaruit zij beweerde, dat een recht van die commissie voortvloeide, na te gaan den invloed, dien de nieuw aan te leggen werken op de bevaarbaarheid van de Wester-Schelde konden uitoefenen. Ten opzichte van de argumenten ontleend aan art. IX § 5 en § 8 nam Nederland een streng afwijzende houding aan, wat het laatste argument betreft, verwierp zij den onderzoek van de gemeenschappelijke commissie voor de Schelde. Het recht van België echter op onderhoud en instandhouding van den vaargeul der Wester-Schelde was onbetwistbaar en wij zien dan ook Nederland na 1859, toen de Nederlandsche plannen tot afdamming van Sloe en Ooster-Schelde nieuwe vormen aannamen, en België allen nadruk legde op den invloed van die afdamming op de Wester-Schelde, toenadering betoonen in de richting van gemeenschappelijk onderzoek.

Wij zullen in het kort de argumenten nagaan, die door beide regeeringen in hun notawisseling van 1849 en 1851 werden naar voren gebracht, in het bijzonder de nota's van 14 Februari en 26 Juni 1851, vervolgens de voorstellen en tegenvoorstellen van weerszijden gedaan in de jaren 1859—1866.

In haar nota van 12 Nov. 1849 betoogt de Belgische regeering, dat behalve op grond van de strekking van art. IX § 8, een voorafgaand overleg tusschen Nederland en België behoorde plaats te vinden op grond van art. IX § 2 van het tractaat van '39, dat bepaalt: „que le pilotage et le balisage, ainsi que la conservation des passes de l'Escaut en aval d'Anvers, seront soumis à une surveillance commune.” Deze bepaling beteekende, volgens de Belgische regeering, mede het recht der commissarissen een onderzoek in te stellen, welken in-

vloed de nieuw aan te leggen werken konden uitoefenen op de vaargeulen van de Schelde.

In haar antwoord van 9 Maart 1850 wijst de Nederlandsche regering alle voorafgaand overleg af. Zij schrijft: „*Quelles que soient les obligations contractées par le gouvernement des Pays-Bas, touchant la navigation sur les rivières, son droit de souveraineté sur ces eaux n'en existe pas moins intact. Toutes les concessions faites par rapport à cette navigation, dans les traités de 1839 et de 1842, ne sont que des exceptions à l'exercice du dit droit de souveraineté. Dès lors elles doivent être strictement interprétées et l'on ne saurait argumenter de ces traités par analogie, afin d'étendre la portée des obligations exceptionnelles, qu'ils imposent au delà de ce que comporte leur texte clair et précis.*”

Die verplichtingen zijn nauwkeurig omschreven in § 5 en § 8 van het tractaat van 1839, waarbij Nederland de vrije vaart op de tuschenwateren aan België toestaat en zich verplicht om een anderen verkeersweg aan te wijzen, zoodra de in art. IX genoemde waterwegen voor de scheepvaart onbruikbaar worden. Door de woorden: „*le gouvernement des Pays-Bas assignera*” is het oordeel en de beslissing alleen aan Nederland overgelaten en elke voorafgaande samenwerking uitgesloten. Alleen, wanneer de nieuw aangelegde weg niet even goed is als de op te heffen verkeersweg — waarover België kan oordeelen, omdat het kanaal eerst klaar moet zijn, voordat met de afdamming zal worden begonnen — kan België zich beroepen op art. IX § 9 van het tractaat van 1839. Wat betreft het gemeenschappelijk toezicht van art. IX § 2, dit heeft alleen betrekking op de Wester-Schelde.

In den brief van 2 Juli 1850 van den Belgische gezant aan onzen Minister van Buitenlandsche zaken wordt gezegd, in de eerste plaats, dat art. IX § 8 niet de strekking heeft Nederland bevoegd te maken werken aan te leggen, die den vaarweg van de Schelde

naar den Rijn geheel zouden opheffen, omdat travaux d'art zou beteekenen werken tot bescherming van de dijken. Bovendien betoogt België in dit schrijven weer, dat door de indijking van de Ooster-Schelde tusschen Zuid-Beveland en Brabant een verandering in de vaargeul van de Wester-Schelde kon komen, waardoor de handelsvaart naar Antwerpen gevaar liep. De gemengde commissie van toezicht op de Schelde, die dit zou hebben uit te maken, zou dan tegelijk een oordeel kunnen uitspreken over de vraag of de nieuwe waterweg werkelijk even goed was als de op te heffen verkeersweg.

In het antwoord van onzen Minister van Buitenlandsche Zaken van 24 Sept. 1850 wordt er weer op gewezen, dat Nederland niet aan art. IX § 8 de bevoegdheid ontleent om de bedoelde werken aan te leggen, maar die heeft krachtens zijn souvereine rechten. Het woord travaux d'arts kan ook niet in de beperkte beteekenis gebruikt zijn van werken, die dienen om de oevers te beschermen omdat § 8 spreekt van omstandigheden, die den vaarweg onbruikbaar maken, wat van oeverbeschermingswerken niet kan worden gezegd. Ontkend wordt, dat de afdamming een nadeeligen invloed kan hebben op de Wester-Schelde, en dat de commissie voor de Schelde tot een vooronderzoek competent zou zijn.

Ondertusschen was door België een nationale commissie benoemd, om na te gaan of het bestaande vaarwater beter was dan het nieuw aan te leggen kanaal. België begon dus het onderzoek op eigen gelegenheid. Het oordeel van de commissie was, dat het bestaande vaarwater verreweg de voorkeur verdiende. Aan het technisch gedeelte van het rapport ging een juridische uiteenzetting vooraf, die door den minister in zijn nota van 14 Febr. 1851 werd overgenomen en waarin de argumenten der voorgaande nota's werden samengevat en gesterkt.

De commissie zegt: „Il a paru à la commission que la question du

droit de souveraineté invoqué par le Cabinet de la Haye devait être examiné avec d'autant plus de prudence, qu'elle a été soulevée chaque fois qu'une difficulté s'est présentée dans l'exercice des droits accordés à la Belgique par les traités de '39 ainsi que par les réglemens du 20 Mai 1843." Daarna betoogt zij, dat de rechten en de verplichtingen van beide landen alleen geregeld worden door de verdragen, die tusschen die landen bestaan en dat men zich alleen mag beroepen op die verdragen voor wederzijdsche plichten en rechten. Zij zegt dan, dat de souvereine rechten van Nederland op de tusschenwateren zouden zijn beperkt door het speciale regime, waaraan die wateren zijn onderworpen en dat die beperkingen een gedeeltelijke afstand van die rechten aan België beteekenden. Die rechten heeft België verkregen onder bezwarenden titel, doordat het in 1839 een gedeelte van de Nederlandsche schuld op zich heeft genomen, in het bijzonder ook voor het recht van vrije vaart langs de tusschenwateren.

Welke zijn dan die beperkingen, die een gedeeltelijke afstand van de souvereine rechten aan Nederland beteekenen? Zij vloeien voort uit art. IX § 5 van het verdrag van 1839, dat aan België de bevoegdheid geeft om langs *de bestaande* wateren — en vooral daarop valt de nadruk — in vrije verbinding te treden met den Rijn, en uit art. IX § 8 dat Nederland bovendien de verplichting oplegt, om wanneer een van die wateren onbruikbaar wordt, die door een ander te vervangen. „Ainsi non seulement les Pays-Bas nous ont concédé le passage par les voies actuelles, mais ils ont encore contracté l'obligation de les entretenir et de nous en assigner d'autres, si ces voies devenaient impraticables." De ware beteekenis van art. IX § 8 zou dus, volgens de Belgische voorstelling, zijn, dat daardoor aan Nederland de verplichting werd opgelegd de bestaande waterwegen in een behoorlijken staat te *onderhouden* en, ingeval van *geheele onbruikbaarheid*, een *anderen weg* aan te wijzen. Daarom zijn

de werken, die den naam dragen van travaux d'art, werken van onderhoud of indijking.

En, gaat de nota verder, dat België het recht heeft om te varen langs de bestaande waterwegen tusschen Nederland en België vloeit ook voort uit artikel 39 van het traktaat van 1842, dat zegt: „Toutes les voies navigables communiquant de l'Escaut au Rhin, y compris le Sloe, l'Escaut oriental et la Meuse, seront considérées comme eaux intermédiaires entre ces deux fleuves, et il sera ainsi loisible aux patrons ou conducteurs de navires de se servir de celles de ces voies de navigation, qui leur paraîtront les plus convenables.”

De schippers mogen dus kiezen, welken weg zij willen nemen; wat blijft van die bevoegdheid over wanneer Nederland het recht heeft die wegen naar goedvinden te sluiten? „Les Pays-Bas ayant, d'une part, accepté des limites à leur droit de souveraineté, et la Belgique, ayant de l'autre, acquis à titre onéreux l'usage des cours d'eaux communiquant entre l'Escaut et le Rhin, la coopération préalable du gouvernement belge devient non seulement facultative, mais il est pour lui un droit incontestable. Avant que des modifications puissent être légalement apportés au statu quo existant, il faut que son consentement ait été obtenu à la suite d'un concert entre les deux gouvernements.” Hier valt de nadruk op statu quo. Uit de bewering, dat België recht heeft op de vaart langs de bestaande waterwegen, leidt zij af dat er geen verandering mag worden gebracht in den status quo, zonder dat België is geraadpleegd.

Hierop antwoordt Nederland in een nota van 26 Juni 1851.

Wanneer België beweert, dat Nederland afstand heeft gedaan van een deel zijner soevereine rechten ten gunste van België, dan moet die gedeeltelijke afstand zeer nadrukkelijk in de verdragen worden geconstateerd. „Or, ces traités ne renferment pas autre chose sous ce rapport, sinon que les Pays-Bas se sont imposés, en ce qui concerne la navigation sur les dites eaux intermédiaires, des obligations spécia-

les et précises." Dan wijst zij weer op de beteekenis van „travaux d'art", die niet kan zijn werken alleen ter bescherming van de oevers, maar alle soort van kunstwerken, die den vaarweg onbruikbaar maken, en op het woord „assigner", dat aangeeft een eenzijdige handeling, alleen van Nederland uitgaande.

Beschouwt men, zegt de Nederlandsche nota, zooals de Belgische nota van 14 Febr. 1851, art. IX van het tractaat van 1839 in verband met art. 39 van het tractaat van '42, dan is zelfs de verplichting van Nederland een nieuw kanaal te bouwen zeer twijfelachtig. Immers, de verplichting van art. IX § 8 heeft betrekking op art. IX § 5, dat spreekt over de scheepvaartverbinding tusschen Schelde en Rijn (la navigation des eaux intermédiaires entre l'Escaut et le Rhin). Zoolang deze open blijft heeft Nederland voldaan aan zijn verplichting. De beteekenis van § 8 is derhalve, dat niet elke verbinding tusschen Antwerpen en den Rijn onmogelijk wordt.

Toen op grond van art. IX § 6 van het tractaat van '39 België en Nederland in gemeen overleg deze zaak hebben geregeld, stemde Nederland door art. 39 van het tractaat van '42 en later ook door art. 2 van het reglement van '43 toe, dat alle bestaande waterwegen tusschen Wester-Schelde en Rijn geopend zouden worden voor de Belgische scheepvaart. Nederland heeft echter in het tractaat van '42 niet de verplichting op zich genomen al die waterwegen open te houden. Derhalve bestaat geen verband tusschen § 8 art. IX en art. 39 van het verdrag van '42.

Welke conclusie moeten wij uit het voorgaande trekken? Terwijl België beweert, dat door de rechten die het heeft verkregen een deel van de soevereine rechten zelf is overgedragen, zegt Nederland: neen, alleen de uitoefening van die rechten is aan een beperking onderworpen; ik heb verplichtingen tegenover U op mij genomen, en gij ontleent rechten aan die verplichtingen, maar daarmee heb ik U mijn soverein recht niet afgestaan of met U gedeeld. Beide partijen

zijn het in zoover eens, dat alleen naar de bestaande verdragen die rechten en verplichtingen moeten worden beoordeeld. Het is dus de vraag, hoever gaan de rechten van België op de tusschenwateren volgens die verdragen. België had in art. IX § 5 van het tractaat van 1839 gekregen de vrije vaart op de tusschenwateren tusschen Rijn en Schelde. Dit beteekende, dat de Belgische schepen vrij langs die wateren mochten varen, zonder dat die vaart kon worden verhinderd, omdat zij tot een vreemde nationaliteit behoorden. Daarmee was geen enkel souverain recht in den gebruikelijken zin verkregen. Slechts is de Nederlandsche staat in de uitoefening van zijn souveraine rechten beperkt, voorzoover hij die schepen niet van zijn terri-
toir mag weren. Het tractaat van 5 November 1842 en het reglement van 20 Mei 1843 regelen slechts de uitoefening van dit recht van vrije vaart en houden dan ook geen enkele bepaling in omtrent gemeenschappelijke rechtspraak, wetgeving of toezicht. Er is in het reglement van 20 Mei 1843 zelfs geen verplichting voor Nederland opgenomen die waterwegen te onderhouden. Een dergelijke bepaling als art. 67 van de acte van Mainz van '31, waarbij de Rijnsoeverstaten zich verplichten te zorgen voor het onderhoud van den vaargeul, de bedding, en dat de vaart niet wordt gestoord door molens, installaties of bruggen, vindt men in het reglement van '43 niet. En dat dergelijke bepalingen strikt moeten worden opgevat, blijkt wel daaruit, dat Nederland wel voor de Waal, niet voor de Lek die verplichting tot onderhoud op zich neemt.

Waarop steunt dan de Belgische opvatting, van welke redeneering gaat zij uit, wanneer zij beweert, dat elke verandering in den status quo der bestaande waterwegen moet geschieden in overleg en met toestemming van België? Want dit beteekent hier overleg, dat België zijn toestemming moet geven.

België meent dat het niet alleen heeft het recht op de verbinding, in casu om van den Rijn naar de Schelde te varen, maar een recht

op den weg zelf, daarin bestaande dat zij de vaart heeft langs bepaalde wegen.

Zij grondt haar bewering op art. 39 van het tractaat van 5 Nov. 1842, dat haar het recht van vrije vaart geeft langs alle bestaande waterwegen. Tegenover dit recht van België staat echter alleen de verplichting van Nederland om de verbinding tusschen Schelde en Rijn in stand te houden. Het is waarschijnlijk daarom, dat art. IX § 8 van het tractaat van 19 April 1839 spreekt van *voies de navigation*, daarmede bedoelend de verbindingswegen in dat artikel genoemd, de Schelde, de Maas en de tusschenwateren, terwijl art. 39 van het tractaat van 5 November 1842 spreekt van *voies navigables*, als alle waterwegen die de verbindingsweg (*voie de navigation*) Schelde-Rijn vormen.

Nergens is dit verschil tusschen het recht op de verbinding alleen en het recht op de verbinding langs een bepaalden weg, waarbij dit recht vastgeknoopt is aan den weg zelf, duidelijker te onderscheiden dan bij de tusschenwateren.

Tenslotte, wat beteekent de eisch van België, dat geen verandering in den status quo mag worden gebracht zonder voorkennis van België? Dat feitelijk het geheele watergebied tusschen Schelde en Rijn tot Belgisch-Nederlandsch territoir zou worden gemaakt, Nederland zou ten aanzien van die wateren geen handeling mogen verrichten zonder voorkennis en goedvinden van België. Hier ligt een gevaar voor inmenging, waar Nederland zich energiek tegen verzette.

De nota van 14 Nov. 1851 maakte voorloopig een einde aan de diplomatieke gedachtewisseling tusschen de beide landen. België was echter niet van de juistheid van het Nederlandsche standpunt overtuigd en Nederland vertoonde geen neiging tot toenadering. De lacune in alle Nederlandsch-Belgische tractaten, het ontbreken van een arbitrage-clausule, deed zich in dit geschil gevoelig gelden.

De arbitragegedachte die in het Belgisch voorstel tot wederzijdsch

overleg reeds in kiem aanwezig was, werd na 1859, toen de Nederlandsche plannen tot afdamming van Ooster-Schelde en Sloe nieuwe vormen aannamen, door België steeds meer naar voren gebracht. De afdammingskwestie kreeg toen een ernstiger karakter, doordat van Belgische zijde gelijk gezegd den nadruk werd gelegd op den invloed, die de afdamming van Ooster-Schelde en Sloe op de bevaarbaarheid van de Wester-Schelde kon uitoefenen.

De Commissie, die haar rapport uitbracht den 31 Dec. 1850 (Guillaume II 19) had zich slechts uitgesproken over de waarde van het nieuw aan te leggen kanaal. Een tweede commissie door de Belgische regeering benoemd om na te gaan of de afdamming van Ooster-Schelde en Sloe een ongunstigen invloed op de Wester-Schelde kon hebben, bracht den 29 December 1860 rapport uit. Zij ontkende, dat de afdamming van het Sloe schadelijk kon zijn voor de Wester-Schelde, wat echter de afdamming van de Ooster-Schelde betrof, waren de meeningen verdeeld, drie leden spraken van een nadeeligen invloed, drie ontkenden zulk een invloed (Guillaume II 45, 46).

Een derde commissie in 1865 benoemd, was van meening dat, de afdamming van de Ooster-Schelde een fatalen invloed zou hebben op de Wester-Schelde tot Antwerpen toe en dat door de afdamming van het Sloe de reede van Rammekens zou dicht slibben (Guillaume II 46). Daarop liet de Nederlandsche regeering van haar kant een onderzoek instellen door twee technici, wier rapport den 16 April 1866 werd overgelegd aan de regeering te Brussel. Zij concludeerden tot het omgekeerde: een gunstigen invloed op de Wester-Schelde en volstrekt geen nadeeligen invloed op de reede van Rammekens (Guillaume II 51).

Zoo had dus de juridische kwestie zich opgelost in de vraag naar den invloed van de afdammingen op den vaarweg naar Antwerpen.

Toen werd den 3en Juni 1866 door de Belgische regeering het voorstel gedaan om door twee Nederlandsche, twee Belgische en

twee vreemde ingenieurs, in gemeenschappelijk overleg te benoemen, een onderzoek te doen instellen. De beslissingen zouden geen verplichtend karakter voor de beide regeeringen hebben, doch zuiver raadgevend zijn. Dit was een eerste stap in de richting van gemeenschappelijk overleg, dat door de toevoeging van de beide vreemde ingenieurs een arbitraal karakter droeg. Dit voorstel werd door Nederland onaannemelijk geacht en beantwoord door een tegenvoorstel, om na de afdamming gedurende vijf of zes jaar, door een Nederlandsch en een Belgisch ingenieur gemeenschappelijke peilingen te doen verrichten, onder toezegging dat wanneer de vaarweg van de Wester-Schelde door de afdamming werkelijk was achteruitgegaan, de noodige werken aan te leggen (Guillaume II 60). Doch daar wilde België niet van weten, omdat dan van voorafgaand overleg geen sprake meer was.

Een volgend Belgisch voorstel om een gemengde commissie te benoemen bestaande uit twee Nederlandsche en twee Belgische ingenieurs, werd door Nederland aanvaard (Guillaume, l'Escaut depuis 1830, II 64). Die commissie concludeerde in haar rapport van den 12 Sept. 1866 (Guillaume II 69) dat de afdamming een gunstigen invloed op den bovenloop van de Schelde zou hebben, maar wat den benedenloop beneden Bath aanging, beweerden de Belgische ingenieurs dat de invloed ongunstig, de Nederlandsche dat die gunstig zijn zou. Toen deed België een stap verder in de richting van arbitrage door aan de Fransche, Engelsche en Pruisische regeering te verzoeken ieder een ingenieur te benoemen, die weer alleen den technischen kant van de kwestie zouden behandelen en wier uitspraak zuiver raadgevend zou zijn. Zij meende daartoe gerechtigd te zijn op grond dat die mogendheden het verdrag van 19 April 1839 hadden gegarandeerd en door den afkoop van de Scheldetollen ook bij die rivier geïnteresseerd waren. (Prof. Vreede, Examen de la question du barrage de l'Escaut, blz. 15.)

Het is de vraag of België door dezen daad een voorstel tot arbitrage wilde inleiden, zeker is het, dat het verzoek zelf zulk een karakter niet droeg. In zijn brochure: *Examen de la question du barrage de l'Escaut*, ¹⁾ bl. 24 zegt Prof. Vreede: Une condition essentielle d'arbitrage est celle-ci, que les deux parties entre lesquelles l'arbitrage doit se faire y consentent. Ce consentement ne nous a pas été demandé, pour la raison qu'on savait bien, que nous ne le donnerions pas, et peut-être parceque la Belgique même ne veut pas d'arbitrage. La forme dont la Belgique a revêtu, sa démarche est celle, d'une demande d'avis. Cette demande d'avis ne serait-elle point dans les intentions de M. Rogier (minister van buitenlandsche zaken) un acheminement à une demande d'arbitrage?

De Nederlandsche regeering meende dan ook niet de uitspraak van de commissie te moeten afwachten en voltooide in het najaar 1866 en het voorjaar 1867 de begonnen werken.

Het gemis van een arbitrage-clausule in de Nederlandsch-Belgische tractaten was door dit incident duidelijk aan het licht gekomen.

In België werd de regeering vooral door de Antwerpsche afgevaardigden scherp aangevallen, omdat zij niet krachtig genoeg tegen Nederland was opgetreden. Men was vooral vertoornd, dat Nederland, zonder zich om de uitspraken der gemengde commissie en de internationale commissie te bekommeren, de afdamming toch had doorgezet. Maar de ondervinding zelf toonde aan, dat van een na-deeligen invloed op de Wester-Schelde geen sprake was en het kanaal kon zeker als een equivalent voor den opgeheven door-gangsweg beschouwd worden. Guillaume moet dit zelf erkennen: „Trente-cinq ans se sont écoulés depuis la conclusion des travaux de barrage. Il est aujourd' hui loyal de reconnaître que nos craintes ne se sont pas réalisées quant à la navigabilité de l'Escaut maritime. Si quelques modifications ont été constatées dans le lit du fleuve,

1) Utrecht, J. G. Broese 1867.

elles ne sont pas dommageables; elles pourraient d'ailleurs résulter à la rigueur d'autres faits que de celui de l'interruption de la navigation sur l'Escaut oriental et le Sloe." (Guillaume II 80.)

De verplichting van Nederland om de verbindingsweg tusschen Rijn en Schelde in stand te houden is het laatst ter sprake gekomen bij de onteigeningswet voor den bouw van een derde paar schutsluizen te Hansweert 1908, Stbl. 249. In de memorie van toelichting op deze wet (Bijl. handelingen 1907/8 bl. 254) wijst de minister er op, dat die aanleg noodzakelijk is, wil Nederland zijn verplichtingen tegenover de Rijnvaart nakomen. Wel werd in het voorloopig verslag beweerd, dat Nederland hier verder ging dan waartoe het verplicht was en dat daarom België billijkerwijs in de kosten moest deelen, maar de Minister antwoordde, dat de bestaande sluizen voor de scheepvaart onvoldoende waren en het gevaar voor herstelling een nog grootere vertraging kon ten gevolge hebben. Bovendien waren niet alleen de Belgische, maar ook de Nederlandsche belangen en de Duitsche bij een ongestoorden vaart tusschen Antwerpen en den Rijn gemoeid.

Daarmede erkende Nederland de verplichting om zooals de Minister in de memorie van toelichting het uitdrukte, de watergemeenschap tusschen Antwerpen en den Rijn in stand te houden. België had zich beroepen op verdragsbepalingen toen zij Nederland in de uitoefening van zijn souvereine rechten wilde belemmeren, Nederland had met verdragsbepalingen geantwoord. Nu voldeed Nederland zonder aandrang van België aan de verplichtingen, die het had aanvaard en die het niet alleen beschouwde als verplichtingen tegenover België alleen, omdat zij ten aanzien van haar door verdragsbepalingen gebonden was, maar tegenover alle scheepvarenden tusschen Rijn en Schelde. Wilde men haar echter dwingen met het positieve recht, dan zou zij aan het positieve recht de argumenten ontleenen tot haar verdediging.

HOOFDSTUK IV.

De Rijn- en Scheldeverbindende wateren in den oorlog van 1914.

Tot nu toe hebben wij de Rijn- en Scheldeverbindende wateren alleen beschouwd ten aanzien van België en de Rijnnoeverstaten. In den oorlog van 1914 kregen zij een nog veel wijder internationale beteekenis, omdat nu de ligging van Nederland als neutrale staat tusschen Duitschland en België aanleiding gaf tot internationale verhoudingen, die alle oorlogvoerende staten aangingen.¹⁾

Duitschland, dat door de bezetting van België in het bezit was gekomen van Antwerpen, eischte op grond van art. 2 en art. 7 der Rijnvaartacte van 1868 (1869 Stbl. 75) den vrijen doorvoer langs den Rijn en de tusschenwateren naar Antwerpen.

Art. 2 zegt: „de vaartuigen, die tot den Rijnvaart behooren en de houtvloten, die van den Rijn komen, hebben het recht om zoodanigen weg te kiezen, als hun zal goed dunken bij de doorvaart van de Nederlanden, teneinde zich te begeven van den Rijn naar de open zee of naar België en omgekeerd,”

en Art. 7: „de doorvoer van alle goederen langs den Rijn van Bazel tot in de open zee, is vrij, tenzij gezondheidsmaatregelen uitzonderingen noodzakelijk maken.”

1) Zie voor de in dit hoofdstuk behandelde „zand- en grindkwestie” het Nederlandsch Witboek voor den „Doorvoer door Nederland uit Duitschland naar België, en in omgekeerde richting,” zooals het nader is aangevuld den 5 Februari 1918 en den 5 April 1918 en Grotius, *Annuaire international pour 1917*, bl. 143—147.

Doch dit betrof alleen het handelsverkeer. Van dit beginsel was het Congres van Weenen uitgegaan, toen het in art. 109 van de Weener Slotacte (Lagemans 30) de vrije vaart voor alle natiën „sous le rapport du commerce” had geformuleerd, de Rijnvaartacte van Mainz van 31 Maart 1831 (Stbl. 39) had dit beginsel ook in art. 1 opgenomen en de herziene Rijnvaartacte van 1868 (1869 Stbl. 75) verklaarde het uitdrukkelijk in haar considerans: „met handhaving echter van het beginsel der vrijheid van de scheepvaart met betrekking tot den handel.”

Daartegenover beriep Engeland, dat als woordvoerder van de Entente optrad, zich op het landonzijdigheidsverdrag van 18 October 1907 (1910 Stbl. 73) dat de rechten en verplichtingen van Nederland als neutralen staat tegenover de oorlogvoerende landen inhield. De doorvoer langs de Nederlandsche rivieren, was doorvoer over Nederlandsch territorium en de handhaving van dat territorium tegen oorlogsdaden, was een van de voornaamste verplichtingen van den neutralen staat.

De bepalingen van de V^e Conventie van 1907, die in het bijzonder de rechten en verplichtingen van Nederland ten aanzien van den doorvoer over zijn territorium betroffen, waren de volgende: ¹⁾

Art. 2. „Il est interdit aux belligérants de faire passer à travers le territoire d'une Puissance neutre des troupes ou des convois, soit de munitions, soit d'approvisionnements.

Art. 5. Une Puissance neutre ne doit tolérer sur son territoire aucun des actes visés par les Articles 2 à 4.

Elle n'est tenue, de punir des actes contraires à la neutralité que si ces actes ont été commis sur son propre territoire.

Art. 7. Une Puissance neutre n'est pas tenue d'empêcher l'exporta-

1) Les deux Conférences de la Paix, 1899 et 1907, Recueil des Textes arrêtés par ces Conférences et de différents Documents complémentaires, avec un Avant-Propos de M. Louis Renault, Paris 1908.

tion ou le transit, pour le compte de l'un ou de l'autre des belligérants, d'armes, de munition, et, en général, de tout ce qui peut être utile à une armée ou à une flotte."

Over de beteekenis van de artikelen 2 en 7 der Rijnvaartacte tegenover de artikelen 2 en 7 der Vde conventie van Den Haag kreeg Nederland verschil van meening met Engeland en Duitschland, dat met Engeland uitliep op een conflict, bekend onder den naam van „zand en grindkwestie". Dit geschil is merkwaardig, omdat het de beteekenis van de Rijnvaartacte tegenover de bepalingen van Haagsche conventie scherp illustreert. Nog nooit was zoo de nadruk gevallen op het karakter van het verkeer, waarvoor de internationale rivieren geopend zijn, het handelsverkeer.

Het vervoer van Duitschland naar België had een ander karakter dan dat van België naar Duitschland, door het verschil in de plaats van herkomst en de soort der goederen. Degoederen die van Duitschland naar België werden vervoerd en krachtens hun aard onmiddellijk als krijgsvoorraden herkenbaar waren, werden onmiddellijk aan onze grens afgewezen. Ten aanzien van andere goederen, die krachtens hun aard zoowel voor vredes- als voor oorlogsdoeleinden bruikbaar waren, waartoe behoorden zand, grind, steenslag, cement, hout, massa-artikelen, die juist voor den doorvoer te water in aanmerking kwamen, nam onze regeering het standpunt in, dat de toelaatbaarheid afhankelijk was van het werkelijk gebruik, dat van die goederen gemaakt werd.

Het vervoer van België naar Duitschland was het vervoer van het krijgsgebied of het bezette gedeelte van Frankrijk en België. Ten aanzien van dit vervoer achtte de regeering zich verplicht om alle goederen, waarop een oorlogshandeling rustte, te weren; dus niet alleen de krijgsbuit, maar ook goederen verkregen door verbeurdverklaring, gedwongen verkoop of aflevering aan de Deutsche overheid tegen vastgestelde prijzen. Wij zien dus dat de regeering er

steeds aan vast houdt dat er moet zijn een kenmerk die de goederen totkrijgsbenoodigdheden maakt, bestaande in hun aard, bestemming of herkomst.

De vermeerdering van het vervoer van zand en grind trok de aandacht van de Nederlandsche regeering in November 1915 ¹⁾ waarop zij aan Duitschland mededeelde, dat, wanneer dit zand en grind bestemd was voor militaire werken, hun doorgang door Nederland niet kon worden geduld. Toen de Duitsche regeering daarop geen inlichtingen verschaftte, eischte de Nederlandsche regeering een verklaring dat die materialen niet bestemd waren voor militaire werken, in overeenstemming met haar standpunt, dat het gebruik van de goederen het karakter van het vervoer bepaalde. Het vervoer bleef echter toch toenemen, waarop de Nederlandsche regeering bij de Duitsche regeering er op aandrong, dat duidelijke gegevens zouden worden verschaft omtrent het gebruik, en zij den doorvoer voorlooppig bepaalde tot een kwantiteit verre beneden het gewone vervoer. Uitlegging van Duitsche zijde volgde, waaruit bleek dat inderdaad groote hoeveelheden zand en grind voor het onderhoud van de wegen in België en de uitvoering van niet-militaire werken noodig waren. Met toestemming van Duitschland werd in den zomer van 1916 een onderzoek ter plaatse ingesteld door Nederlandsche officieren. De uitkomst van dit onderzoek bevestigde de bewering van de Duitsche overheid en de Nederlandsche regeering regelde daarmee in overeenstemming den doorvoer. Met ingang van 15 Augustus 1917 verklaarde zij op grond van het rapport der Nederlandsche officieren, dat de hoeveelheden vervoerd in de laatste maand van 1916 en die welke voor den 15 Augustus 1917 waren doorgevoerd, voldoende waren voor het onderhoud van de wegen en niet-militaire werken van 1917 en dat van dien datum af de grens voor verderen doorvoer

1) Zie Nederlandsche nota van 22 Nov. 1917. (Witboek 78.)

gesloten zou zijn. De regeering keurde slechts den doorvoer goed van een kwantiteit noodig voor de voortzetting van niet-militaire werken in de eerste maanden van 1918 volgens de practijk, dat bij groote werken de materialen voor het aanbreken van het slechte seizoen ter plaatse moeten zijn.

Tot de categorie van goederen waarop een oorlogshandeling van de Duitsche overheid rustte, behoorden in België in 't algemeen de metalen. Zij bestond in requisitie of daarmee gelijkgestelde handelingen als gedwongen verkoop, verbeurdverklaring, gedwongen aflevering aan de Duitsche overheid tegen vastgestelde prijzen. Om zich ervan te verzekeren, dat op deze metalen geen van die oorlogshandelingen rustte, eischte de Nederlandsche regeering een verklaring van den Nederlandschen consul, waaruit de herkomst van de goederen bleek. Door de vele verordeningen, die requisitie gelastte, werd het voor de consulaire ambtenaren echter onmogelijk met zekerheid te constateeren of een bepaalde lading al dan niet als gerequireerd moest worden beschouwd. De regeering verbood toen in Juni 1917 den doorvoer van alle metalen, behalve van die, waar overtuigend van was aangetoond, dat zij niet gerequireerd waren of buitgemaakt.

De doorvoer van zand en grind van Duitschland naar België, van metalen van België naar Duitschland, een doorvoer die plaats had langs den Rijn en de tusschenwateren, had in den loop van 1916 en 1917 tot herhaalde briefwisseling aanleiding gegeven tusschen den Minister van Buitenlandsche Zaken eenerzijds en de Engelsche regeering anderzijds. Misverstand was ontstaan bij de Engelsche regeering over het toestaan van den doorvoer van de reeds in Nederland aanwezige hoeveelheden zand en grind, nadat de doorvoer verboden was, en den uitvoer van Nederlandsch zand en grind: tenslotte meende zij, dat het toestaan van den vervroegden doorvoer voor 1918 in strijd was met het uitgevaardigde verbod. Maar vooral het ver-

schillend standpunt dat de Engelsche regeering ten aanzien van den doorvoer van metalen innam, leidde in den zomer van 1917 tot een conflict tusschen Nederland en Engeland, waarbij Engeland overging tot de afsluiting van het telegrafisch verkeer langs de Britsche kabels. ¹⁾

In Februari 1918 werd de represaillemaatregel van de Engelsche regeering ingetrokken en verklaarde zij geen bezwaar te hebben tegen de Nederlandsche rechtsopvatting, maar tegen de practische toepassing daarvan. ²⁾ Een voorstel tot arbitrage, waartoe de regeering zich bereid had verklaard, zoodra Engeland zijn dwangmaatregel zou hebben ingetrokken, was daardoor onnoodig geworden.

In April 1918 rezen nieuwe moeilijkheden met Duitschland over de hervatting van den sedert 15 November 1917 gestaakten doorvoer van zand, grind en steenslag, die echter in Mei 1918 tot oplossing kwamen (schriftelijke mededeeling van den Minister van Buitenlandsche Zaken aan de 2e Kamer van 4 Mei 1918 en het antwoord van Minister Loudon aan het Kamerlid Mr. Dresselhuys op 9 Mei 1918, Aanhangsel Hand. 2e Kamer 1917—1918 blz. 189).

Juridisch laat de zand- en grindkwestie zich herleiden tot de vraag, welk verband bestaat er tusschen de Rijnvaartacte en het Landon-zijdigheidsverdrag. De vrije vaart der eerste en de neutraliteitsbeperkingen der tweede conventie, werden met groote kracht voorgehouden aan onze regeering, die tusschen aambeeld en hamer haar beslissingen had te nemen.

Het standpunt der Nederlandsche regeering kwam hierop neer dat, terwijl art. 2 van de V^e conventie van 1907 den neutralen staat verbiedt den doortocht van convooien, munitie of krijgsvorraden over zijn territoir toe te staan, art. 7 dien staat vrij laat

1) Zie Grotius, 1917, blz. 146.

2) Zie Nederlandsche nota van 25 Januari 1918 in het Witboek van Februari 1918, en Grotius, 1917, 147.

den uitvoer zoowel als den doorvoerhandel over zijn territoir, in den ruimst mogelijken zin toe te staan of te verbieden. De Ve conventie van 1907 derogeert dus geenszins aan de Rijnvaartacte van 1868, die alleen op het handelsverkeer betrekking heeft. Krachtens art. 7 van het landonzijdigheidsverdrag was Nederland wel gerechtigd — niet verplicht — dien doorvoer te verbieden, krachtens art. 2 van de Rijnvaartacte was het echter tegenover Duitschland verplicht hem toe te staan.

Mag men dit standpunt als juist aannemen, dan is het nog de vraag wat moet in art. 2 van de Ve conventie van Den Haag worden verstaan onder: *convois de munitions et d'approvisionnement*, welke beteekenis hebben de woorden *sous le rapport du commerce* in de herziene Rijnvaartacte van 17 October 1868. Daarover kreeg Nederland verschil van meening met Engeland en Duitschland, die beiden hun eigen interpretatie tegenover de Nederlandsche stelden.

De Nederlandsche regeering, vatte art. 2 van de Ve conventie van Den Haag aldus op, dat onder het begrip *convois* vielen alle zendingen door een oorlogvoerenden staat, die de voorwaarden van een convoi in zich vereenigen, ook al waren zij niet van een escorte vergezeld, daar anders de oorlogvoerenden gemakkelijk in staat zouden zijn dit verbod illusoir te maken, en dat, het begrip „*approvisionnement*” omvatte alle goederen, die voor oorlogsdoel-einden werden gebruikt of door oorlogshandelingen verkregen. Alles wat niet viel onder art. 2 der Haagsche conventie werd geacht te behooren tot het geoorloofde handelsverkeer, dat krachtens art. 2 en 7 van de herziene Rijnvaartacte moest worden doorgelaten. Nederland had zich geplaatst op het standpunt dat de artt. 2 van de Ve Haagsche conventie van 1907 en de artt. 2 en 7 van de herziene Rijnvaartacte van 1868 niet alleen aan elkaar niet derogeerden, maar volkomen op elkaar aansloten. Daardoor zag Nederland zich genoodzaakt meer dan ooit vast te houden aan het positieve recht

omdat men nu te doen had met een rechtsevenwicht, waarbij toegeven aan den eenen kant, rechtsschennis aan den anderen kant beteekende. Nederland trachtte dus zoo scherp mogelijk de grens af te bakenen tusschen het handelsverkeer waartoe Duitschland gerechtigd was en het oorlogsverkeer, dat moest worden geweerd. Het was daarbij rechter in elk bijzonder geval en had tot richtsnoer het positieve recht.

Door echter de beteekenis van art. 2 der Haagsche conventie tegenover de artt. 2 en 7 der Rijnvaartacte aldus vast te leggen, was de mogelijkheid, dat er een gebied bestond, dat niet werd bestreken door de artikelen der Haagsche conventie en der Rijnvaartacte, en waar Nederland dus vrij was den doorvoer te weigeren of toe te staan, opgeheven. Van Duitsche zijde wordt nu gepoogd de beteekenis van art. 2 der Haagsche conventie zooveel mogelijk in te perken, die van art. 7 zoo ver mogelijk uit te breiden. Duitschland doet het daarbij voorkomen of art. 7 der Haagsche conventie en Rijnvaartacte elkander volkomen dekken. Engeland tracht aan artikel 2 der Haagsche conventie een beteekenis te geven die dit ver buiten zijn grenzen uitbreidt, ten koste van art. 7 dier conventie en de Rijnvaartacte.

Tegenover Duitschland vinden wij het Nederlandsche rechtsstandpunt uiteengezet in de aide-memoire van den Nederlandschen gezant te Berlijn van 12 Februari 1916 (Witboek nr. 1) en de nota van het Nederlandsche gezantschap van 12 Augustus 1916 (Witboek nr. 9).

In de memorie van 12 Februari 1916 wordt gewezen op de beteekenis van art. 2 der Haagsche conventie en ten aanzien van art. 7 dier conventie gezegd: „Il est vrai que l'article 7 de la Convention ne s'oppose pas au transit par le territoire neutre de tout ce qui peut être utile à une armée belligérante, mais le rapport du Colonel Borel, rapport qui fait foi en la matière, dit en toutes lettres et à trois reprises (à propos des articles 2, 7 en 9) que l'article 7 ne vise que

des opérations commerciales. Or il est clair que le transport de matériaux à l'usage des forces belligérantes ou nécessaires à des travaux militaires et expédié par un pays belligérant à ses alliés ou à son armée en campagne, ne tombe passous la notion de „commerce", d'où ils'ensuit que l'article 7 précité n'est pas applicable au transport dont il s'agit.

In de nota van 12 Augustus 1916 wordt gewezen op het feit, dat de vaart langs den Rijn alleen is toegestaan: sous le rapport du commerce.

Het Duitsche standpunt is uiteengezet in de nota's van 30 Augustus (Witboek nr. 10) en 14 October 1917 (Witboek nr. 19).

In de eerste nota wordt gezegd, dat de artikelen 1 en 2 van de herziene Rijnvaartacte in het algemeen het transport van koopwaren toelaten op den Rijn en de bevaarbare wegen, waarop die acte van toepassing is, zonder een onderscheid te maken tusschen het doel waarvoor die koopwaren dienen. Verder wordt betoogd, dat art. 2 van de V^e conventie van Den Haag niet van toepassing is op den Duitschen doorvoer, omdat dit alleen betrekking heeft op zendingen onder gewapend geleide, maar artikel 7 dier conventie dat allen doorvoer van wapenen en krigsartikelen voor rekening van een oorlogvoerenden staat toelaat.

In de tweede nota wordternoegeensop gewezen dat het essentiele verschil tusschen art. 2 en 7 der Haagsche conventie daarin ligt, of de zendingen geschieden onder gewapend geleide of door privé personen voor rekening van den staat.

De conclusie van Duitschland is derhalve: wat Nederland niet krachtens art. 2 der Haagsche conventie verplicht is tegen te houden moet het krachtens art. 2 van de Rijnvaartacte toestaan.

De vraag is echter of deze verzending, die voor rekening van den Duitschen staat door particuliere maatschappijen plaats vinden, vallen onder het begrip „opérations commerciales". De uitdrukking:

„pour le compte d'un belligérant" in art. 7 van de conventie van 1907 zou ons hier in twijfel laten, wanneer niet de stukken van de 2^e vredesconferentie van Den Haag opheldering brachten.

In de Nederlandsche aide-mémoire van 2 Februari 1916 (Witboek nr. 1) was reeds naar die stukken gewezen; in den brief van den minister van buitenlandsche zaken aan den Britschen gezant van 11 Oct. 1917 (Witboek nr. 41) lezen wij: Dans le rapport, fait par le Colonel Borel à la conférence au nom de la Deuxième Commission, cette disposition conventionnelle est commentée comme suit (Voir Actes et Documents Tome I, page 141): La règle que pose cet article est justifiée en elle-même indépendamment des raisons d'ordre pratique qui militent en sa faveur. En principe, les Etats neutres et leurs populations n'ont pas à souffrir des conséquences d'une guerre qui leur est étrangère. Dès lors, on doit réduire au strict nécessaire les charges qu'elle leur impose, les restrictions qu'elle apporte à leur liberté d'action. Il n'y a pas lieu de prohiber ou entraver le commerce des habitants de l'Etat neutre, même à l'égard des articles que mentionne le texte précité. Toute obligation qu'en cette matière l'on prétendrait mettre à la charge de l'Etat neutre ferait surgir, dans la pratique, les plus grosses difficultés et créerait des entraves inadmissibles au commerce, en général."

De doorvoer echter door een oorlogvoerenden staat voor oorlogsdoeleinden, ook al geschiedt hij voor hem door particuliere maatschappijen, draagt niet het karakter van handelsvervoer en Nederland kan dus nooit verplicht zijn op grond van de Rijnvaartacte dien handel toe te staan. Was het echter verplicht dien doorvoerhandel te verbieden? Deze vraag kan slechts bevestigend beantwoord worden, wanneer men de zeer ruime interpretatie (zie bl. 60), die het aan artikel 2 van de Vde Haagsche conventie gegeven had, aanvaardt;

1) Zie ook de Engelsche nota van 14 Januari 1918 (Wetboek 86) en het Nederlandsche antwoord van 25 Januari 1918. (Wetboek 88).

tegen die ruime interpretatie kwam Duitschland echter in verzet. Maar aanvaardt men de interpretatie van Nederland, dan nog is het twijfelachtig of de doorvoer, die een staat als zoodanig, niet voor oorlogsdoeleinden, aan particuliere maatschappijen opdraagt, onder den term „handelsvervoer” valt. Dit was echter de opvatting der Nederlandsche regeering tegenover Engeland in haar nota van 19 November 1917 (Witboek nr. 77) verdedigd: „Le gouvernement de la Reine maintient qu'au point de vue du droit des gens il n'est sous aucune obligation d'empêcher un transit qui n'a point le caractère des envois prohibés par l'article 2 de la Convention et que par contre l'Acte du Rhin *l'oblige* à permettre ce transit.”

Wij vinden het verschil tusschen het Nederlandsche en het Engelsche standpunt het scherpst gekarakteriseerd in de Engelsche nota van 9 Oct. 1917¹⁾ en de Nederlandsche nota van 19 Nov¹⁾. Daaruit blijkt dat de Engelsche regeering een geheel ander rechtsstandpunt inneemt dan de Nederlandsche. Zij beroept zich op de algemeene beginselen, die volgens haar den grondslag vormen van het landonzijdigheidsverdrag en naar welke beginselen Nederland zich zou moeten gedragen. Zij maakte de beginselen los van de positieve bepaling en kon er zoo de uitbreiding aan geven die zij zelve verkoos.

In haar memorandum van 9 October komt de Engelsche regeering op tegen het onderscheid, dat de Nederlandsche regeering had gemaakt in den transitohandel van metalen en van zand en grind. In beide gevallen, zegt zij, staat Nederland Duitschland toe gebruik te maken van zijn territoir voor militaire doeleinden in strijd met de vaststaande beginselen van internationaal en publiek recht. Immers, aan het Duitsche goevernement wordt toegestaan transporten te verzenden over Nederlandsch territoir *in verband met hun mili-*

1) Zie ook de Engelsche nota van 14 Januari 1918 (Witboek 86) en het Nederlandsche antwoord van 25 Januari 1918 (Witboek 88).

taire operaties. Dit verband ligt hierin, dat de verzending langs de waterwegen van Nederland den druk op de spoor- en waterwegen in België verlicht, wat ten goede komt aan het gebruik voor militaire doeleinden. De Britsche regeering stelt hierbij zand en grind, dat voor de wegen wordt gebruikt, gelijk met metalen, die van België naar Duitschland vervoerd worden in den vorm van koopwaren, omdat zij waarschijnlijk gebruikt worden voor munitie. Zij ontkent zelfs dat Duitschland gerechtigd zou zijn eenige hoeveelheid zand en grind over Nederlandsch grondgebied te vervoeren, omdat hij in België handelt als bezettende mogendheid en dus elke daad die hij daar verricht is een oorlogsdaad.

Daartegenover staat het Nederlandsche standpunt ontvouwd in haar nota van 19 Nov. 1917. De verplichting van Nederland als neutrale staat ten aanzien van het vervoer over Nederlandsch territoir wordt bepaald door de artikelen 2 en 7 van de Ve conventie van Den Haag. De uitdrukkingen convoi de munition en convoi d'approvisionnement in art. 2 zijn technische termen met een vast omlijnde beteekenis. Het gebruik van die technische termen sluit de toepassing op andere zendingen dan die welke onder de beteekenis van convoi de munition ou d'approvisionnement vallen uit. De Engelsche regeering acht elke zending over Nederlandsch grondgebied, *die verband houdt met de krijgsoperaties* verboden; het feit echter dat er verband bestaat tusschen een zending over Nederlandsch gebied en de militaire operaties is op zichzelf niet voldoende; dit verband moet bepaald vallen onder art. 2 van de Haagsche conventie. De Engelsche interpretatie is willekeurig wanneer men het oog houdt op de zeer positieve bepaling van art. 2, waarvan de klaarblijkelijke strekking was, tot het strikt noodzakelijke het verbod van den transit over neutraal gebied te beperken. Zij heeft tot gevolg, dat de verplichtingen van de neutralen buiten de grenzen van het positieve recht worden uitgebreid, waardoor deze aan de willekeur van de

oorlogvoerende staten worden overgeleverd. De tweede conferentie heeft de verplichtingen van de oorlogvoerenden tegenover de neutrale staten en omgekeerd, duidelijk omschreven om hen tegen alle aanspraken van die staten te beschermen. Artikel 2 van de Haagsche conventie is dus de maatstaf voor de verplichting van Nederland ten aanzien van den doorvoer over zijn gebied.

Wat de zending van metalen betreft, het feit dat het Duitsche goevernement achter de kooplieden staat, die verzenden en hen die ontvangen, belet niet dat de vorm waarin die goederen worden verzonden is een handelszending, die Nederland krachtens de Rijnconventie verplicht is door te laten. Wat de zending van zand en grint aangaat heeft de Nederlandsche regeering niets verzuimd om zich zekerheid te verschaffen omtrent het gebruik. Het gebruik voor den aanleg van wegen mag niet beschouwd worden als een gebruik voor oorlogsdoeleinden. Art. 43 van de I Ve Conventie van 1907 betreffende de wetten en de gewoonten van de oorlogvoerende landen, constateerend, dat het wettelijk gezag bij bezetting van het grondgebied overgaat in de handen van de bezettende macht, legt ook aan deze de verplichtingen op die de uitoefening van dat gezag meebrengt. Die verplichting is van civielen niet van militairen aard.

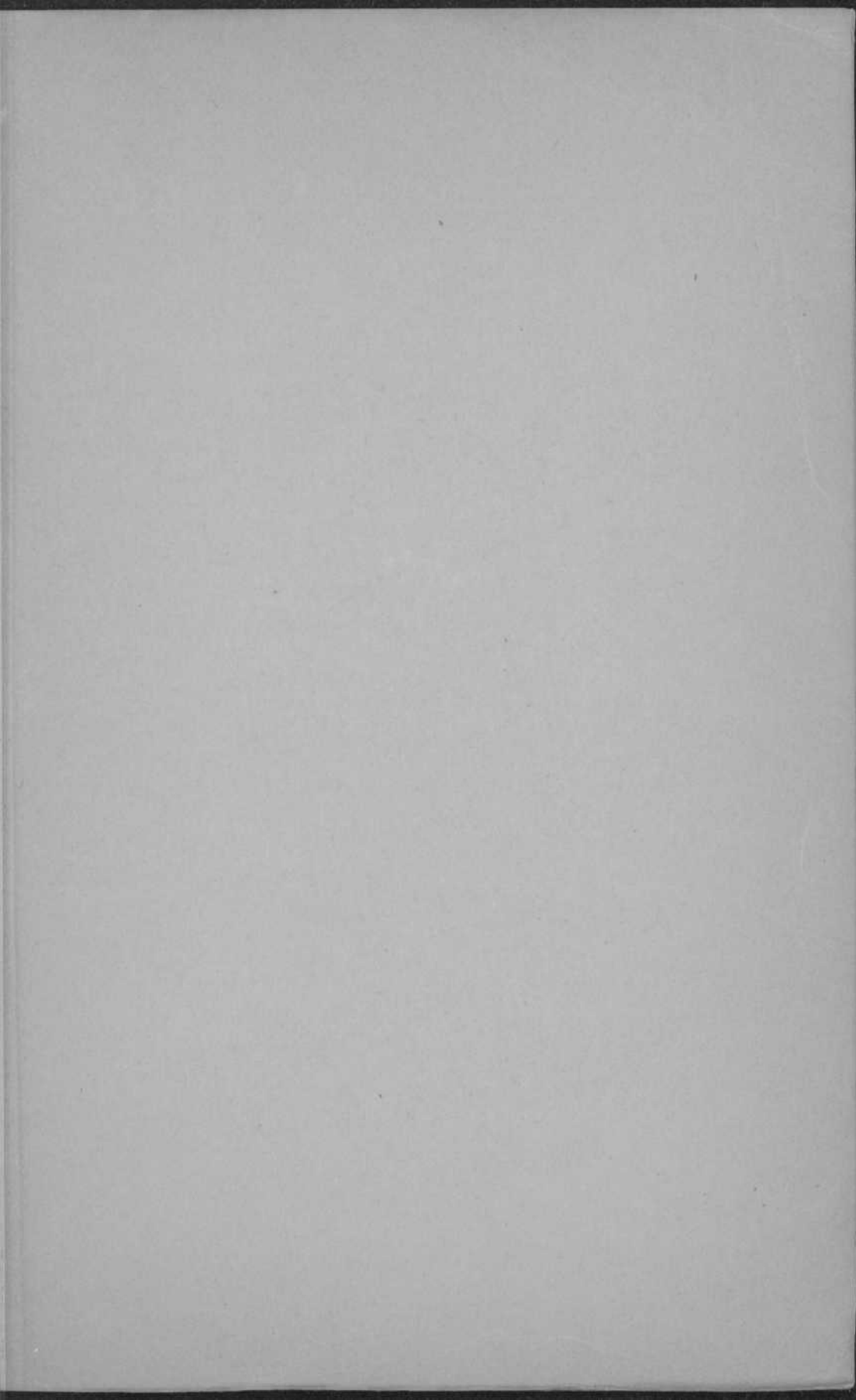
Met het bovenstaande is het verschil in rechtsopvatting tusschen de beide regeeringen volkomen gekarakteriseerd. Door de Engelsche opvatting, die het beginsel stelt in de plaats van de positieve bepaling verliest die bepaling haar kracht. Het beginsel dat binnen bepaalde perken werd gehouden, dat door haar formuleering een positieve waarde had gekregen is op deze wijze een elastisch ding geworden waaraan ieder den vorm kan geven dien hij verkiest. De vage uitdrukking: „in connection with the war” gaf geen houvast meer.

Daartegenover houdt Nederland vast aan de positieve wetsbepaling. Het tracht de positieve waarde die aan een verdragsbepaling

ten grondslag ligt zooveel mogelijk op te sporen om een houvast te hebben voor haar rechten en verplichtingen. Dit deed zij door interpretatie. Uitgaande van de bedoeling der bepaling nam zij de woorden tot maatstaf van die bedoeling. Zij maakte zich niet los van de woorden, maar gaf er een zoo ruim mogelijke interpretatie aan, in overeenstemming met de bedoeling van het artikel. Zoo blijft het beginsel binnen de grenzen, die men haar door een formuleering heeft willen stellen. Deze methode paste de Nederlandsche regeering toe bij artikel 2 van de Haagsche conventie. Zij achtte de woorden: „convois, soit de munitions, soit d'approvisionnements” niet alleen toepasselijk op zendingen onder militair geleide, maar op alle zendingen van krijgsbenoodigdheden en ammunitie, omdat anders ontduiking al te gemakkelijk zou zijn. Vervolgens strekte zij de beteekenis van het woord „approvisionnements” niet alleen uit tot krigsbehoeften en krigsvoorraden in den engeren zin, maar tot alle goederen, die een oorlogskenmerk dragen, naar hun aard, bestemming of herkomst. Zoo kon Engeland zich niet meer beroepen op het positieve recht, want de interpretatie die Nederland daaraangegeven had, was zóó ruim, dat een uitbreiding van haar beteekenis niet mogelijk was zonder het terrein van het positieve recht geheel te verlaten.

In de zand- en grindkwestie zien wij de Rijn- en Scheldeverbindingen voor het laatst een politieke rol spelen. Scherper nog dan bij de onderhandelingen met België en de Rijnnoeverstaten werd door dit conflict de internationale ligging van Nederland gekarakteriseerd.

03010141



MARTINUS NIJHOFF - UITGEVER - 's-GRAVENHAGE

Beer Poortugael, J. C. C. den, La neutralité sur l'Escaut.
1911. f 1.35

Carsten, L., Maatregelen ter handhaving onzer onzijdigheid in
den huidige oorlog. 1916. f 2.25

**Overeenkomsten en verklaringen tusschen de Mogend-
heden betreffende oorlog, arbitrage en neutraliteit.**
(Verklaring van Parijs, 1856 — van St. Petersburg, 1868 —
van den Haag, 1899 — tractaat van Genève, 1906 — tweede
vredesconferentie, den Haag, 1907 — Londensche declaratie,
1909) Nederlandsch—Duitsch—Engelsch—Fransch. 1915. f 2.50

Eysinga, W. J. M. van, Ontwikkeling en inhoud der Neder-
landsche tractaten sedert 1813. 1916. f 3.50; in linnen f 4.50

Grotius. Annuaire international pour l'année 1913. toile f 6.—
— Idem pour l'année 1914. toile f 4.50. — Idem pour l'année
1915. toile f 3.50. — Idem pour l'année 1916. toile f 7.50. —
Idem pour l'année 1917. toile f 7.50.

Laun, R., Die Internationalisierung der Meerengen und Kanäle.
1918. f 3.—

Louter, J. de, Het stellig volkenrecht. 1910. 2 dln.
f 12.50; in linnen f 15.—

— Hoofdpunten van het Oorlogsrecht. 1914. f 0.50

Rijndocumenten. Verzameling van internationale gemeen-
schappelijke regelingen, nationale uitvoerings-verordeningen
en andere belangrijke documenten betreffende de Rijnvaart
sedert 1803 bijeengebracht door de Centrale Commissie voor
de Rijnvaart met toestemming der Regeeringen van Baden,
Beieren, Elzas-Lotharingen, Hessen, Nederland en Pruisen.
1918. 2 dln. In linnen f 35.—
(Fransch — Duitsch — Nederlandsch).