

865 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Het tot stand komen van de Organisatie voor Europese Economische Samenwerking vormt de afsluiting van de Europese werkzaamheden in de voorbereidende fase van het Europese Herstel Programma en betekent tevens het begin van de constructieve arbeid, welke de deelnemende Europese landen ter hand gaan nemen, nu door de aanvaarding van de Foreign Assistance Act 1948 door het Congres der Verenigde Staten het Europese Herstel Programma in werking treedt.

De ontwikkeling, welke heeft geleid tot het tot stand komen der Organisatie werd ingeleid door de rede, welke de Secretaris van Staat der Verenigde Staten op 5 Juni 1947 voor de Harvard Universiteit hield. In deze rede wees de Secretaris van Staat op de omstandigheid, dat de behoefte van Europa voor de eerstvolgende drie of vier jaar op het gebied van voedsel en andere essentiële producten, welke voornamelijk afkomstig zijn uit Amerika, de betalingsmogelijkheden zover overtrof, dat zonder belangrijke hulp, de toekomst van Europa in economisch, sociaal en politiek opzicht buitengewoon zorgelijk was. De Secretaris van Staat legde de nadruk op de noodzakelijkheid, dat het initiatief tot een Europees Herstel Plan uit Europa zelf moest komen en dat de rol van de Verenigde Staten van raadgevend karakter moest blijven totdat, na het opstellen van een gemeenschappelijk herstelplan door de Europese landen, de Verenigde Staten hun actieve bijdrage zouden kunnen bepalen.

Op 16 Juni 1947 besloten de Ministers van Buitenlandse Zaken van Frankrijk en Groot-Brittannië in overleg te treden met de Minister van Buitenlandse Zaken van de Sovjet-Unie, teneinde op dit Amerikaanse initiatief een passend antwoord te geven. Op de tussen de drie Ministers gehouden bijeenkomst kon geen overeenstemming worden bereikt. De Franse en Engelse Regering besloten echter aan alle Europese landen met uitzondering van Spanje uitnodigingen te zenden tot het bijwonen van een conferentie te Parijs op 12 Juli 1947 teneinde een rapport samen te stellen voor de Regering der Verenigde Staten, als antwoord op het initiatief, dat door de Secretaris van Staat in zijn bovengenoemde rede werd ontwikkeld. Het grote belang dezer uitnodiging onderkende, aanvaardde de Nederlandse Regering haar, evenals de Regeringen van Oostenrijk, België, Denemarken, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Noorwegen, Portugal, Turkije, IJsland, Zweden en Zwitserland.

De Conferentie besloot een Commissie van Europese Economische Samenwerking in te stellen, welke als voorloper kan worden beschouwd van de thans opgerichte Organisatie.

Deze Commissie besloot reeds in het begin van haar werkzaamheden de bevelhebbers van de Duitse bezettingszones uit te nodigen dezelfde informatie te verstrekken als van de deelnemende landen werden verlangd. Deze uitnodiging werd aanvaard door de bevelhebbers van de drie Westelijke zones. Hiermede had zich de scheiding tussen Oost- en West-Europa voor wat betreft het deelnemen aan het Europese Herstel-Programma voltrokken.

De werkzaamheden der conferentie werden neergelegd in een uitvoerig rapport, dat op 22 September door de vertegenwoordigers der deelnemende landen werd ondertekend.¹⁾

In korte tijd was een buitengewoon omvangrijk werk geleverd, dat een beeld gaf van aard en omvang der economische problemen, waarvoor Europa was gesteld. Na een grondige analyse van de economische situatie wordt in het rapport een herstel-programma ontwikkeld, waarbij als voornaamste factoren, welke een herstel kunnen bewerkstelligen, worden genoemd een sterk verhoogde productie, monetaire sanering en een verdergaande economische samenwerking tussen de deelnemende landen. Het rapport acht een herstel in een periode van vier jaar mogelijk, wanneer tenminste een oplos-

¹⁾ Dit rapport werd bij schrijven dd. 2 December jl. No. (F 05) 108942 aan de Staten-Generaal aangeboden.

sing wordt gevonden voor de dekking van het deficit in de betalingsbalansen tussen de deelnemende landen enerzijds en de landen van het Westelijk Halfmond anderzijds.

Dat het mogelijk bleek in zo korte tijd gemeenschappelijk dit omvangrijke en uiterst gecompliceerde werk te verrichten, gaf niet alleen hoop voor een verdere Europese Economische Samenwerking van een volkomen nieuwe aard, maar tevens werd hierdoor een hecht fundament gelegd voor alle toekomstige werkzaamheden en in het bijzonder voor het thans tot stand gekomen verdrag.

In par. 113 van het rapport van Parijs, luidende: ²⁾

„The Committee believes that if means for carrying out the programme are made available, a joint organisation to review progress achieved in the execution of the programme will be necessary. The participating governments declare themselves ready in this event to set up such an organisation by mutual agreement. This organisation will ensure, to the fullest extent possible by joint action, the realisation of the economic conditions necessary to enable the general objectives to which each country has pledged itself to be effectively achieved. The organisation will make periodical reports to the various European governments on the extent to which the programme is being realised. The governments will supply the organisation with all information required for this purpose. The organisation will be of a temporary character and will cease to exist when the special assistance necessary for the recovery of Europe comes to an end.”

verklaren de 16 landen zich in principe bereid, wanneer de tijd daarvoor is gekomen, een gemeenschappelijke organisatie op te zetten. Intussen bleek bij overleg met de Administratie der Verenigde Staten en bij de Congres-behandeling van het op 19 December 1947 ingediende wetsontwerp voor het Europese Herstel-Programma, dat ook van deze zijde het tot stand komen van een Europese Economische Organisatie der deelnemende landen als onmisbaar voor het Europese Herstel-Programma werd beschouwd, een gedachte, welke ook in de tot stand gekomen Foreign Assistance Act of 1948 en in de toelichting op de daarop voorafgaande wetsontwerpen tot uitdrukking komt.

In Februari 1948 bezocht een kleine Frans-Britse Commissie enkele Europese hoofdsteden teneinde op informele wijze reeds van gedachten te wisselen over het opstellen van een multilaterale overeenkomst tussen de aan het Europese Herstel-Programma deelnemende landen, alsmede over de principes van het statuut van de op te richten organisatie. Bij het bezoek dezer Commissie aan Den Haag, waar zij werd ontvangen door een gemeenschappelijke delegatie van België, Luxemburg, en Nederland, kon reeds namens de drie Regeringen worden medegedeeld, dat zij ten volle bereid waren aan de totstandkoming van zowel een multilateraal verdrag als een voortgezette organisatie haar medewerking te verlenen. Voorts konden de delegaties der drie Regeringen hun standpunt terzake van de principes van het verdrag en het statuut kenbaar maken. Op deze plaats moge worden opgemerkt, dat niet alleen bij deze gelegenheid maar gedurende alle werkzaamheden, verband houdende met het Europese Herstel-Programma, de delegaties der drie Beneluxlanden niet alleen ten nauwste samenwerken, maar veelal als gemeenschappelijke delegatie optreden. Deze samenwerking heeft tot gevolg, dat wij ons standpunt in velerlei zaken met meer kracht kunnen poneren dan dat zulks mogelijk zou zijn geweest bij afzonderlijk optreden.

Mede door de omstandigheid, dat in de Verenigde Staten de Congresbehandeling van het Europese Herstel-Programma in een vergevorderd stadium was gekomen, achtte men begin Maart jl. de tijd gekomen om onverwijld tot het formuleren van een multilateraal verdrag tussen de deelnemende landen alsmede van het statuut der Organisatie over te gaan. Op 15 Maart jl. kwamen de Ministers van Buitenlandse Zaken der deelnemende landen te Parijs bijeen teneinde aan een daartoe in te stellen werkgroep instructies te geven tot het uitwerken dezer beide documenten.

²⁾ Vertaling van de passage:

De Commissie is van mening, dat, indien middelen ter beschikking zullen worden gesteld om het programma uit te voeren, er een gemeenschappelijke organisatie nodig zal zijn voor het toezicht op de vooruitgang wat betreft de uitvoering van het programma. De deelnemende Regeringen verklaren zich bij deze gelegenheid bereid, om in onderling overleg een zodanige organisatie in het leven te roepen. Deze organisatie zal, in de hoogste, door gemeenschappelijke inspanning bereikbare graad de verwerkelijking dienen te verzekeren van de economische voorwaarden, die nodig zijn om de algemene doelstellingen te verwezenlijken, waarvan ieder land overtuigd is, dat zij metterdaad dienen te worden bereikt. De organisatie zal periodiek aan de verschillende Europese Regeringen overzichten doen toekomen, betreffende de mate waarin het programma wordt verwezenlijkt. De Regeringen zullen de organisatie alle inlichtingen verschaffen, die voor dit doel vereist zijn. De organisatie zal een tijdelijk karakter dragen en zal ophouden te bestaan, wanneer de bijzondere bijstand, die nodig is voor het herstel van Europa, zal eindigen.

Op 16 April 1948 kon het Verdrag nopens Europese Economische Samenwerking alsmede de twee bijgevoegde Protocolen ter tekening worden voorgelegd aan de gevolmachtigden van de Regeringen der 16 landen, alsmede aan die der Bizone en Franse Bezettingszone van Duitsland.³⁾

Alhoewel het Verdrag, dat thans ter goedkeuring aan de Staten-Generaal wordt voorgelegd, ten nauwste is verbonden met de hulp, welke de Verenigde Staten aan de deelnemende landen hebben toegezegd, is het onbeprekter wat de tijdsduur en ruimer wat de doelstelling aangaat dan de Amerikaanse hulpverlening, zulks in tegenstelling tot de bovenaangehaalde par. 113 van het Parijse rapport. Hoewel enerzijds dus, door de totstandkoming van het Verdrag, voor de economische samenwerking tussen de deelnemende landen, een instrument is geschapen, dat ook onafhankelijk van de Amerikaanse hulpverlening op velerlei gebied vruchtbaar en baanbrekend werk kan verrichten, vormt anderzijds de Amerikaanse hulpverlening zeker in de eerste periode van het bestaan der organisatie een voortdurende concrete stimulans voor haar werkzaamheden, waardoor zij zich onderscheidt van vele overige vormen van economische samenwerking, zoals deze zich bijvoorbeeld in de organen van de Verenigde Naties manifesteren. Het thans tot stand gekomen verdrag kan uiterlijk niet meer zijn dan een raamwerk van regels, waarbinnen de economische samenwerking zich begint te voltrekken en waarin een aantal grondbeginselen voor deze samenwerking zijn gesteld. Hoe en in welk tempo deze samenwerking zich zal voltrekken, kan niet vooruit in teksten worden vastgelegd. Zij zal groeien naarmate het besef veld wint, dat voor het herstel van de Europese economie een steeds verdergaande integratie in economische zin een onmisbare voorwaarde vormt. Daarbij is het van het grootste belang, dat voor de periode van het Europese Herstel-Programma de Verenigde Staten van Amerika duidelijk het voornemen hebben te kennen gegeven de organisatie der deelnemende landen zoveel mogelijk in de werking van het Europese Herstel-Programma te betrekken. De activiteit dezer organisatie zal dan ook in de eerste periode van haar bestaan vrijwel geheel op de uitvoering van het Europese Herstel-Programma zijn gericht en haar werkzaamheden zullen voornamelijk door de eisen van dit programma worden bepaald. Het is echter duidelijk, dat door deze gemeenschappelijke arbeid de grondslag wordt gelegd voor tal van vormen van samenwerking, welke ook naast en na afloop van het Europese Herstel-Programma vruchten zullen afwerpen.

Als belangrijkste grondstelling voor de werkwijze van de organisatie kan worden genoemd, dat alle beslissingen met eenstemmigheid tot stand moeten komen. Voor beantwoording van de vraag in hoeverre de economische zelfstandigheid van de deelnemende landen wordt aangetast, is deze regel van groot belang. De Regering is er zich van bewust, dat de economische toestand van de Europese landen op dit ogenblik vraagt om een gemeenschappelijke activiteit, waarbij beslissingen op economisch gebied, welke voor de laatste wereldoorlog nog vrijwel geheel zelfstandig konden worden genomen, thans gebracht moeten worden binnen een groter verband. Zij heeft in de samenwerking met België en Luxemburg van dit standpunt reeds bij voortduring blijk gegeven en acht een dergelijke zienswijze ook onmisbaar voor het op juiste wijze uitvoeren van het thans gesloten verdrag. Het principe echter, dat de organisatie geen beslissingen kan nemen zonder eenstemmigheid der deelnemende landen, laat de volle verantwoordelijkheid der Regering voor de welvaart in eigen land onaangetast. De omstandigheid, dat het tot dusverre verrichte werk der deelnemende landen — waaronder het opstellen van het Parijse rapport — op deze grondslag van eenstemmigheid is verricht, vormt een bewijs voor de stelling, dat de eis van eenstemmigheid het werk der Organisatie niet behoeft te belemmeren.

Wat betreft de verhouding van deze Organisatie tot reeds bestaande organisaties van Europese Economische Samenwerking, moge in de eerste plaats worden gewezen op de verhouding tot de door de Economische en Sociale Raad der Verenigde Naties in het leven geroepen Economische Commissie voor Europa.

In de praefambule van het verdrag is duidelijk geformuleerd, dat de doelstellingen ervan samenvallen met die van de Verenigde Naties. Waar echter het uitvoeren van het Europese Herstel-Programma een zo bij uitstek belangrijke taak van de nieuwe organisatie vormt, terwijl de medewerking aan het Europese Herstel-Programma zeer tot het leedwezen der deelnemende landen beperkt bleef tot een groep van 16 landen, alsmede de drie Westelijke Zones van Duitsland, konden de werkzaamheden daarmee samenhangende, niet binnen het kader van de Economische Commissie voor Europa worden verricht. In de praktijk zal moeten blijken in hoeverre een vruchtbare samenwerking tussen beide organen kan plaats hebben.

Hoewel de Regering zal blijven deelnemen aan het werk van de Economische Commissie voor Europa, is zij van mening, dat uit velerlei overwegingen aan het werk der thans opgerichte organisatie zo nodig prioriteit moet worden verleend.

De economische werkzaamheden binnen het kader van het tussen België, Frankrijk, Luxemburg, Nederland en het Verenigd Koninkrijk te Brussel op 17 Maart 1948 gesloten verdrag en de werkzaamheden der thans opgerichte organisatie, zijn nergens van tegengesteld karakter. Het zal het streven moeten zijn om bepaalde ontwikkelingen op economisch gebied tussen de 5 landen zoveel mogelijk uit te breiden tot de ondertekenaars van het thans gesloten verdrag.

Hierboven is reeds gewezen op het grote belang, dat de Verenigde Staten hecht aan het thans tot stand gekomen verdrag. In de bilaterale overeenkomsten, welke zullen moeten worden afgesloten tussen de Verenigde Staten en de deelnemende landen, wordt van de zijde der Verenigde Staten als voorwaarde gesteld, dat de verdragspartner de verplichtingen jegens de overige deelnemende landen, welke zijn vervat in het thans goed te keuren verdrag, op zich heeft genomen. Hiermede is de ondertekening van het verdrag nopens Europese Economische Samenwerking gekoppeld aan de bilaterale overeenkomst met de Verenigde Staten, welke de hulp van de Verenigde Staten mogelijk maakt.

De Regering is er zich van bewust, met de ondertekening van dit verdrag een beslissing van verstrekkende betekenis te hebben genomen. Zij is overtuigd, dat voor het welslagen van het Europese Herstel-Programma naast de genereuze hulpverlening der Verenigde Staten een krachtige Europese Samenwerking noodzakelijk is. Zij heeft vertrouwd, dat deze economische samenwerking vergezeld van een grote inspanning van de afzonderlijke landen en dank zij de hulpverlening der Verenigde Staten het economische beeld van Europa binnen afzienbare tijd zal vermogen te wijzigen.

De volgende opmerkingen mogen in aansluiting aan bovenstaande meer algemene beschouwingen worden gemaakt ten aanzien van enige artikelen van het verdrag.

Daarbij moge worden vooropgesteld, dat de multilaterale overeenkomst en het statuut van de organisatie in één verdrag werden samengevoegd. De artikelen 1 t/m 9, welke de hoofdpunten van de multilaterale overeenkomst omvatten, bevestigen in verdragsvorm de verplichtingen, welke — zij het in veelal andere bewoordingen — de deelnemende landen in het rapport van de conferentie van Parijs tegenover elkaar op zich hadden genomen.

HOOFDSTUK I

Artikelen 4 en 6

De bedoeling van de inhoud dezer artikelen is het zo snel mogelijk bereiken van een multilateraal handelssysteem tussen de deelnemende landen (en tevens ten aanzien van niet deelnemende landen) op basis van de meestbegünstiging in overeenstemming met de bepalingen van het handvest van de Internationale Handelsorganisatie van Havana. Daarbij wordt erkend, dat rekening houdende met de huidige positie van verschillende deelnemende landen, ten aanzien van de algemene overeenkomst der tarieven en handel (waarvan het protocol van voorlopige toepassing op 30 October 1947 in Genève werd getekend), het handvest van de Internationale Handelsorganisatie van Havana, en in verband met andere omstandigheden, het volledig bereiken van dit doel niet onmiddellijk mogelijk zal zijn. De bepalingen van artikel 4 beogen echter als onmiddellijk doel een zo hoog mogelijk opvoeren van het handelsverkeer tussen de deelnemende landen op een basis van volledige en gelijkwaardige samenwerking van alle leden van de organisatie.

Ten aanzien van het zo snel mogelijk bereiken van een multilaterale betalingsregeling tussen de deelnemende landen is de Regering steeds van mening geweest, dat een zodanige regeling een onmisbare voorwaarde vormt voor het Europese herstel. Zij is dan ook ten nauwste betrokken bij alle besprekingen, welke over dit onderwerp worden gevoerd en waarvan zij hoopt, dat zij binnen afzienbare tijd tot bevredigende resultaten zullen leiden.

Artikel 8

Ten aanzien van de laatste alinea van dit artikel zij opgemerkt, dat de toepassing van dit artikel steeds onder voorbehoud van maatregelen van nationale veiligheid zal geschieden.

HOOFDSTUK II

Het tweede hoofdstuk, inhoudende de artikelen 10 t/m 23 omvat de bepalingen ten aanzien van het statuut van de organisatie.

³⁾ Een exemplaar dezer stukken werd met schrijven dd. 28 April jl. No. (I 05 F) (42576) aan de Staten-Generaal aangeboden.

Artikel 11

Duidelijk komt in dit artikel tot uitdrukking, dat de organisatie, wat de tijdsduur betreft, niet gebonden is aan de Amerikaanse hulpverlening. De eerste en onmiddellijke taak zal echter zijn het uitvoeren van een gezamenlijk herstelprogramma, dat het bereiken van de doeleinden, zoals deze gesteld zijn in de Foreign Assistance Act 1948, mogelijk maakt.

Artikel 12b.

Het is duidelijk, dat geen enkel lid zich verbindt buiten de grenzen van zijn constitutionele bevoegdheden. Hieruit volgt, dat de systemen, waarvan in dit artikel sprake is, in het leven zullen worden geroepen door het lid van de organisatie zelf en dat een beslissing dienaangaande conform moet zijn aan de bevoegdheden, welke de Regering te dien aanzien bezit.

Artikel 12c

De omstandigheid, dat de Regering der Verenigde Staten het duidelijk heeft gemaakt, dat het zwaartepunt van de verhouding met de deelnemende landen in de Parijse organisatie zal worden gelegd, zal de uitvoering van dit artikel tot een der belangrijkste werkzaamheden der organisatie maken.

Artikel 14

In de loop der besprekingen is het duidelijk geworden, dat in sommige gevallen de regel van eenstemmigheid niet de meest praktische werkwijze voor de organisatie zou vormen.

De organisatie kan derhalve bepaalde gevallen vaststellen waarin van de regel van eenstemmigheid kan worden afgeweken.

Een dergelijke beslissing kan vanzelfsprekend slechts met goedvinden van alle leden worden genomen.

Artikel 14, tweede gedeelte.

Het lid, dat verklaart geen belang te hebben bij een aan de orde gesteld onderwerp, verhindert hierdoor niet de beslissing en de uitvoering daarvan door de andere leden, terwijl het mogelijk blijft later aan deze beslissing deel te nemen en zodoende dan ook aan de beslissing en de uitvoering daarvan gebonden te zijn.

Artikel 15b

Voor het eerste jaar werd België aangewezen als Voorzitter en Denemarken en Griekenland als vice-voorzitters.

Artikel 16a

Voor het eerste jaar werden in het uitvoerende comité gekozen Frankrijk, Italië, Nederland, Turkije, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zwitserland.

Artikel 16b

Het voorzitterschap is voor het eerste jaar in handen van Groot-Brittannië, terwijl Zweden het vice-voorzitterschap vervult.

Artikel 17

Tot Secretaris-Generaal werd benoemd de Fransman Robert Marjolin.

Artikel 21

De zetel van de organisatie zal te Parijs gevestigd zijn.

HOOFDSTUK III

Artikel 24

Ten aanzien van de bezettingszones van Duitsland is vastgesteld, dat de bepalingen van het artikel zullen zijn nagekomen zodra de Franse Regering een schriftelijke bevestiging van de ondertekening van het verdrag door de opperbevelhebbers van de desbetreffende bezettingszones heeft ontvangen.

Artikel 25

Vanaf de aanvang van de samenwerking der deelnemende landen is het principe gehuldigd, dat deze samenwerking open moet staan voor landen, welke tot nu toe niet aan het werk hebben deelgenomen.

Artikel 25 geeft aan dit principe vorm, door te bepalen, dat ieder niet deelnemend Europees land tot het verdrag kan toetreden echter niet dan na eenstemmige goedkeuring van de Raad der organisatie.

Uiterlijk op 3 Juli a.s. zal door Nederland met de Verenigde Staten van Amerika een overeenkomst dienen te worden gesloten nopens het verkrijgen van economische hulp. Op die datum immers zal, volgens de „Foreign Assistance Act of 1948”, die op 3 April jl. door de President van de Verenigde Staten werd ondertekend, het met de uitvoering van die wet belaste Amerikaanse orgaan verplicht zijn het verstrekken van de economische hulp aan Nederland, die thans een voorlopig karakter draagt, te staken, tenzij voor die zelfde datum een bilaterale overeenkomst tussen Nederland en de Verenigde Staten zal zijn gesloten, waardoor de voorlopige hulpverlening in een definitieve zal overgaan.

Aan het verkrijgen van die definitieve hulp zal de voorwaarde worden verbonden van samenwerking door Nederland met andere Europese landen, in een gemeenschappelijk Europees Herstel-Programma. Omtrent de vervulling van deze voorwaarde zal aan de Regering van de Verenigde Staten eerst zekerheid kunnen worden verschaft, nadat het aan de orde gestelde Verdrag nopens Europese Economische Samenwerking door Nederland zal zijn bekrachtigd.

In verband met het bovenstaande konden de adviezen van de Staten van Suriname en Curaçao over het onderhavige wetsontwerp, welke adviezen inmiddels zijn gevraagd, niet worden afgewacht, alvorens het aan de Staten-Generaal ter goedkeuring werd aangeboden. Op zeer korte termijn echter worden deze adviezen verwacht. Zij zullen, dadelijk nadat zij zijn ontvangen, aan de Staten-Generaal worden medegedeeld.

De Minister-President,

BEEL.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

W. VAN BOETZELAER.

De Minister van Financiën a.i.,

W. DREES.

De Minister van Economische Zaken,

VAN DEN BRINK.

De Minister van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening a.i.,

VAN DEN BRINK.

De Minister van Overzeese Gebiedsdelen,

J. A. JONKMAN.

De Minister van Sociale Zaken,

W. DREES.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,

H. VOS.

De Minister van Wederopbouw en Volkshuisvesting,

J. IN 'T VELD.

De Minister zonder Portefeuille,

GÖTZEN.