

*Goedkeuring van het op 24 Juli 1953 te 's-Gravenhage  
tussen Nederland, België en Luxemburg gesloten Protocol  
betreffende de coördinatie van de economische en  
sociale politiek*

## MEMORIE VAN TOELICHTING

No. 6

Ter toelichting van het Protocol in zake de coördinatie van de economische en sociale politiek der Benelux-landen, dat in de ontwikkeling van de Benelux een belangrijke mijlpaal kan vormen, moge allereerst in het kort de voorgeschiedenis worden samengevat, die tot dit document heeft geleid.

Nadat op 1 Januari 1948 de douane-overeenkomst, tussen de drie landen in 1944 te Londen gesloten (*Stb.* E 77 en H 282; zie *Trb.* 1953, 55), formeel in werking was getreden, hebben verschillende conferenties plaats gevonden, ten einde de bij die overeenkomst tot stand gekomen douane-unie uit te breiden tot een economische unie. Deze conferenties betroffen enerzijds de vrijmaking van het onderlinge economische verkeer in de ruimste zin, anderzijds de coördinatie der sociaal-economische politiek in haar verschillende aspecten. De vorderingen op deze beide gebieden werden uiteraard mede bepaald door de algemene economische ontwikkeling in de drie landen. Een belangrijk moment in dit proces van toenadering vormde het op 15 October 1949 gesloten voor-unieverdrag (vertrouwelijk medegedeeld bij brief van 16 December 1949; Bijlagen *Handelingen* Tweede Kamer 1949—1950—1508, no. 1), dat voorzag in een geleidelijke vrijmaking van het intra-Benelux-verkeer voor producten van nationale origine. In de sindsdien verlopen vier jaren is deze vrijheid van het intra-verkeer steeds vergroot, zodat nog slechts voor enkele producten beperkingen bestaan. De op 21 October en 29 December vastgestelde Landbouwprotocollen (*Trb.* 1953, 55, blz. 88 en volgende) voorzien in een speciale regeling voor het agrarisch verkeer. Wordt op grond hiervan de intra-Benelux-handel aan een bijzondere regeling onderworpen, dan heeft de partner preferentie op de Benelux-markt. Een ander belangrijk moment vormde de conferentie van Oostende van 29—31 Juli 1950, waar o.a. in aansluiting op de vrijmaking van het onderlinge verkeer in principe tot een gemeenschappelijke handelspolitiek werd besloten (zie *Trb.* 1953, 55, blz. 74 en volgende).

De logisch volgende stap was de opening van het overleg over een ontwerp-verdrag van de economische unie, waarin, behoudens overgangsregelingen, op bepaalde gebieden de vrijheid van het onderlinge verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen, de coördinatie van de interne sociaal-economische politiek en de samenwerking in de externe economische politiek voor lange tijd zou worden vastgelegd.

Van Nederlandse zijde werd daarbij evenwel prealabel gesteld een regeling van de monetaire verhouding tussen de drie landen, die, uitgaande van een algemeen betalingsbalansen-evenwicht als normale toestand, een acceptabele verrekening van de zich in het onderlinge verkeer voordoende tekorten mogelijk zou maken.

Aan Belgische en Luxemburgse zijde achtte men de daartoe door Nederland gedane voorstellen praematuur. Men stelde zich voorts op het standpunt, dat de in dit kader door Nederland voorgestane samenwerking in de externe politiek parallel zou dienen te verlopen met een verder gaande harmonisatie in de interne politiek, hetgeen door een verdere vrijmaking van het onderlinge verkeer mede zou kunnen worden bevorderd.

Dit vraagstuk van de interne politiek werd enkele maanden later tot het centrale punt in de Benelux-verhouding, toen zich na de Korea-conjunctuur, die op de beide economieën een verschillende invloed had uitgeoefend, een tegengestelde ontwikkeling in het wederzijds handelsverkeer openbaarde. De Belgische export was door de Korea-crisis sterk gestimuleerd, waardoor dit land een aanzienlijk overschot op zijn betalingsbalans boekte. In Nederland echter werd het in 1949 binnen het bereik komend economisch evenwicht door een absoluut en relatief sterke stijging van de import onderbroken, hetgeen in een omvangrijk betalingsbalanstekort resulteerde. Midden 1951 werd het keerpunt bereikt, waarna de betalingsbalans zich herstelde. Tal van bedrijfstakken, die in 1949 en 1950 een normale productie-omvang hadden bereikt, zagen na de bevrediging der binnenlandse Korea-vraag hun export stijgen, met name naar België.

Deze stijging nam, zonder in het totale bedrag van de export naar België een overwegende plaats in te nemen, in verschillende bedrijfstakken toch belangrijke vormen aan. Zij coïncideerde met een algemene inzinking van de Belgische export na de Korea-golf en vond bovendien goeddeels plaats in sectoren, waarin België geen belangrijke export bezat en het klein- en middenbedrijf domineerde.

Terwijl zich hier een op zich zelf vrij normale ontwikkeling voltrok, nl. een weer op kracht komen van de aanvankelijk achtergebleven Nederlandse productie en export en een zekere terugval van de in 1950 en 1951 relatief sterk gestegen Belgische export, werd het probleem geaccentueerd door het verschil in prijs- en loonpeil tussen Nederland en België. Het Belgische peil had vooral kort na de oorlog een sterkere stijging ondergaan dan het Nederlandse. Het Belgische niveau, dat vóór de oorlog lager was dan het Nederlandse, had daarmee het laatstgenoemde overschreden. Dit aanvankelijk niet grote verschil in absolute hoogte werd met name voor wat de lonen betreft aanzienlijk verscherpt door het verschil in devaluatie tussen beide landen in September 1949.

Van Belgische zijde drong men daarom in het bijzonder aan op een vrijlaten van de loonvorming in Nederland in de verwachting, dat aldus een grotere gelijkheid in de onderlinge concurrentievoorwaarden tot stand zou komen. In afwachting daarvan wenste men in de z.g. getroffen bedrijfstakken speciale beschermingsmaatregelen.

Aan Nederlandse zijde wees men deze bescherming als in strijd met de douane-overeenkomst af. Men was bereid aan tijdelijke conservatoire maatregelen mede te werken, wanneer het bestaan ener malaise, die aan de Nederlandse concurrentie kon worden toegeschreven, werd aangetoond. Tevens werd betoogd, dat het loon slechts een der elementen is en zelfs niet steeds het belangrijkste in het complex der factoren, waardoor de mogelijkheid tot internationale concurrentie wordt bepaald. De Nederlandse Regering wenste voorts de feitelijke vormen van haar beleid ter zake van de loonpolitiek afhankelijk te stellen van de concrete ontwikkeling der sociaal-economische verhoudingen. Zij ging er daarbij van uit, dat de mate, waarin het algemene loonpeil in een land, dus afgezien van de soms aanmerkelijke verschillen tussen de afzonderlijke bedrijfstakken, als een evenwichtspeil kan worden bestempeld, wordt bepaald

door de in betalingsbalans en werkgelegenheid tot uitdrukking komende economische kracht van het land als geheel.

Hierbij speelt ook de arbeidsproductiviteit, in belangrijke mate bepaald door de ontwikkeling in de verhouding tussen de hoeveelheid arbeid en de hoeveelheid kapitaal, een rol, zomede de groei van de beroepsbevolking en de eisen, welke deze aan de werkgelegenheid stelt. Zou het loonpeil in een der landen uitgaan boven dit evenwichtsniveau, dan zou daardoor de economische ontwikkeling van dat land worden geremd, tot schade van de werkgelegenheid en de betalingsbalans. Dit druist niet alleen in tegen de belangen van dat land zelf, maar ook tegen die der Benelux-partners, omdat aldus de gezamenlijke economische kracht van de drie landen zou worden ondermijnd.

Een gelijkheid der algemene concurrentievoorwaarden is derhalve geen noodzakelijke voorwaarde voor een vrij onderling verkeer en een bevordering der integratie. Het causale verband ligt veeleer omgekeerd. Slechts door een verdere ontwikkeling der integratie zelf kan de economische kracht der verschillende landen meer in overeenstemming met elkaar worden gebracht. En eerst daardoor wordt op haar beurt een gelijktrekking der inkomensgrootheden mogelijk. De integratie zou zowel door een geforceerde gelijktrekking der concurrentievoorwaarden op het hoogste niveau, die het economische evenwicht in ten minste een der landen zou verstoren, als door ernstige belemmeringen van het onderlinge verkeer onmogelijk worden gemaakt. De doeleinden der Economische Unie zouden aldus rechtstreeks worden gefrustreerd.

Voor zover bij een algemeen economisch evenwicht zich een gebrek aan harmonie in de nationale economische structuur in een der landen voordoet, waardoor bepaalde bedrijfstakken het algemene loonpeil niet kunnen dragen, moet de uiteindelijke oplossing worden gezocht in aanpassing van de aard, respectievelijk van de efficiency van de productie.

In de zich over verscheidene maanden uitstrekkende discussies over deze problematiek, die de douane-unie zelf en de in het kader daarvan reeds verkregen grote voordelen voor het vrije onderlinge verkeer in gevaar dreigde te brengen, is het wederzijdse inzicht in elkaars opvattingen en moeilijkheden verdiept. In Nederland is de bereidheid aanwezig gebleken tot temporisering van het integratieproces tussen de drie landen, voor zover dientengevolge in bepaalde bedrijfstakken een ernstige crisistoestand mocht ontstaan. In België en Luxemburg is begrip getoond voor de betekenis ener actieve sociaal-economische politiek voor het algemene welvaartspeil, alsmede voor de wenselijkheid de nationale productiekosten aan te passen aan hetgeen de internationale concurrentieverhoudingen, op langere termijn bezien, vragen.

De drie Regeringen zijn derhalve overeengekomen een aantal algemene criteria voor de harmonisatie harer sociaal-economische politiek vast te leggen en daarbij tevens te voorzien in de moeilijkheden, welke zich tijdens de periode van aanpassing aan de internationaal verantwoord geachte concurrentievoorwaarden zouden kunnen voordoen. Het ligt voor de hand, dat de criteria van algemene aard dienen te zijn en dat op de basis hiervan een naar de feitelijke omstandigheden in concreto variërende praktische politiek moet worden gevoerd, die zoveel mogelijk gelijk gericht het doel ener maximale gezamenlijke welvaart nastreeft.

Dit zoveel mogelijk geharmoniseerde beleid zal tot uitdrukking dienen te komen zowel in de conjunctuurpolitiek als in de structuurpolitiek.

De centrale criteria in deze actieve welvaartspolitiek zijn een evenwichtige betalingsbalans en een hoog peil van werkgelegenheid. Beide zijn niet realiseerbaar te achten zonder de handhaving van een monetair evenwicht, dat inflationistische en deflationistische afwijkingen van belangrijke aard vermijdt. Deze hoofdbeginselen zijn vastgelegd in de artikelen 1 en 2 van het Protocol.

*Artikel 3* stelt als voorwaarde voor de realisatie der in de beide eerste artikelen omschreven doeleinden een bevredigende concurrentiepositie op de buitenlandse markten, welke voorwaarde consequenties heeft voor de inkomensvorming in de

drie landen. Terwijl er in dit verband van uit wordt gegaan, dat de loonvorming plaats vindt als resultaat van overeenkomsten in het kader van het georganiseerde bedrijfsleven, wordt uitdrukkelijk de taak erkend, die de Overheid daarbij heeft, ten einde het algemeen belang te waarborgen.

*Artikel 4* legt uitdrukkelijk de verantwoordelijkheid der Regeringen vast voor het voeren van een politiek, die de productiekosten in overeenstemming brengt met de eisen, welke het verloop van betalingsbalans en werkgelegenheid daaraan stelt.

Deze aanpassing kan liggen op de verschillende terreinen der binnenlandse economische politiek, op het terrein van de monetaire politiek en op dat van de handelspolitiek. De behoeften van de gemeenschappelijke markt als geheel gezien worden daarbij als uitgangspunt genomen en voorafgaande gemeenschappelijke beraadslaging wordt vereist.

In *artikel 5* wordt de actuele wenselijkheid van een aanpassing der productiekosten aan het peil in de voornaamste concurrerende Westeuropese landen erkend, waarbij als feitelijke constatering een verhoging van het loonpeil in Nederland wenselijk en een verlaging der productiekosten in België en Luxemburg nuttig worden geacht.

De mate, waarin deze aanpassing in de drie landen zich kan, respectievelijk moet voltrekken, dient uiteraard te worden afgeleid uit de concrete gegevens aangaande de bestaande internationale concurrentieverhoudingen.

*Artikel 6* stelt voorop, dat de vereiste aanpassingsmaatregelen, die vastgesteld kunnen worden door het Comité van Ministers te zamen met de Raad van Presidenten, in beginsel de vrije concurrentie en de normale werking van de gemeenschappelijke markt niet mogen beperken, waarbij wordt erkend, dat de economische integratie der Benelux-landen productieverhuivingen in de drie landen onvermijdelijk met zich moet brengen. Anderzijds wordt de wenselijkheid geconstateerd om tijdens het volgens artikel 5 noodzakelijk geachte proces van aanpassing aan de concurrentievoorwaarden der voornaamste Westeuropese landen bijzondere maatregelen te kunnen treffen, indien als gevolg van de concurrentie van een der partnerlanden een bedrijfstak zich in een ernstige crisistoestand bevindt.

*Artikel 7* legt vast, wanneer een ernstige crisistoestand aanwezig wordt geacht.

Dit is allereerst het geval, wanneer gedurende een semester de productie in de betrokken bedrijfstak is gedaald met ten minste 15 pct. ten opzichte van het gemiddelde der corresponderende semesters der twee voorafgaande jaren, terwijl deze verschuiving voor meer dan  $\frac{3}{4}$  kan worden toegeschreven aan toeneming van de invoer uit het partnerland: een eenvoudige formule, die door een logische combinatie der beide hoofdelementen in deze samenhang, zonder dat daarbij andere factoren behoeven te worden gebruikt, een praktische oplossing geeft voor de eventueel noodzakelijke temporisering der Benelux-integratie. De tweede formule erkent eveneens het bestaan van een crisistoestand, wanneer, los van de ontwikkeling der productie, de invoer uit het partnerland in een semester is gestegen met 60 pct. of met een bedrag, gelijk aan 15 pct. der productie van de betrokken bedrijfstak, eveneens vergeleken met het gemiddelde der corresponderende semesters in de twee voorafgaande jaren. Het losmaken van het verband tussen importstijging en productievermindering in deze tweede formule maakte het noodzakelijk een viertal aanvullende voorwaarden te stellen, waarvoor naar het artikel zelf moge worden verwezen. Tenslotte staat de mogelijkheid open, in gezamenlijk overleg bij wijze van uitzondering vast te stellen, dat een ernstige crisistoestand bestaat, zonder dat een der beide juist genoemde formules van toepassing is. Daartegenover kan van het treffen van bepaalde maatregelen worden afgezien, wanneer een der beide formules wel op een bedrijfstak van toepassing is, doch toepassing van maatregelen onbillijke gevolgen voor het uitvoerende land zou hebben.

De eventueel te treffen maatregelen worden in onderlinge overeenstemming vastgesteld; zij zijn tijdelijk, terwijl hun tijdsduur tevoren wordt bepaald.

De Regeringen hebben het wenselijk geacht, overeenkomstig het in het toegevoegde Protocol van ondertekening dienaangaande bepaalde, ten behoeve van enkele bedrijfstakken, waarop de tweede der hierboven genoemde formules op het tijdstip van parafering van dit Protocol van toepassing was, een voorlopige voorziening te treffen, die neerkwam op het gedurende twee maanden vaststellen van een exportplafond op basis van de uitvoer naar de B.L.E.U. gedurende de periode 1 Januari 1952—1 Juni 1953. Tijdens deze twee maanden zijn besprekingen gevoerd met het Nederlandse en Belgische bedrijfsleven, ten einde de mogelijkheid onder de ogen te zien voor deze bedrijfstakken een ondernemersregeling te treffen, die op een tijdelijke stabilisatie van de marktverhoudingen is gericht. De Regeringen staan nl. op het standpunt, dat een eventuele temporisering der integratie bij voorkeur in overleg tussen de betrokken ondernemers dient plaats te vinden. In verschillende gevallen is dit geschied. In een tweetal bedrijfstakken, voor rayonweefsels en rayonricotage, bleek het nodig van Overheidswege een exportplafond vast te stellen, dat ongeveer in overeenstemming is met de aanvankelijk getroffen voorlopige voorziening. Beide regelingen lopen tot 31 Maart 1954. In één geval, dat der industrie van geconfectioneerde dames- en herenbovenkleding, waarop de beide formules niet van toepassing waren, hebben de Regeringen besloten de vraag, of desniettemin van een ernstige crisistoestand sprake was, ter beoordeling voor te leggen aan een „verzoeningscommissie”, waarover hieronder nader.

De artikelen 8, 9 en 10 betreffen een in het kader van het Protocol zeer belangrijke voorziening. De Regeringen der drie landen zijn overeengekomen, na inwerkingtreding van het Protocol in die gevallen, waarin zij met betrekking tot de toepassing van artikel 7 geen overeenstemming kunnen bereiken, arbitrage in te roepen van een voor elk geval afzonderlijk te benoemen college van drie arbiters. Voor de uitvoeringsbepalingen moge worden verwezen naar de artikelen zelf. Het ligt in de bedoeling terzelfdertijd ook over te gaan tot de toepassing der arbitrageprocedure van het in de aanvang genoemde Landbouwprotocol van 21 October 1950. De desbetreffende bepalingen van dat Protocol zijn nog niet in werking getreden, omdat zij de in België en Luxemburg vereiste parlementaire goedkeuring nog niet hebben verkregen; de Belgische en de Luxemburgse Regering zullen het Landbouwprotocol tegelijk met het onderhavige Protocol ter goedkeuring aan haar Parlementen voorleggen. De drie Regeringen zijn van oordeel, dat de toepassing dezer arbitrageprocedure op de daarvoor in aanmerking komende geschillen een belangrijk hulpmiddel zal kunnen vormen ter bevordering ener goede samenwerking en daarmede tevens voor de totstandkoming der Economische Unie.

Met het oog op de bestaande concurrentiemoeilijkheden is, in afwachting van de inwerkingtreding van dit Protocol voor de drie landen, overeenkomstig de ter zake in het eerdergenoemde Protocol van ondertekening vastgelegde afspraak, voorlopig een verzoeningscommissie benoemd, die de Regeringen zal adviseren over de oplossing van geschillen, die in de toekomst aan arbitrage zouden worden onderworpen. De verzoeningsprocedure, die bij de behandeling van in concreto zich voordoende gevallen zal worden toegepast, is analoog aan die

voor de arbitrage. Zoals reeds opgemerkt, vindt momenteel een zodanige verzoeningsprocedure plaats voor de confectie-industrie.

Artikel 11 geeft uitdrukking aan de wenselijkheid van de stichting van een Benelux Readaptatiefonds ter verhoging van de productiviteit en de bevordering van het in artikel 5 bedoelde aanpassingsproces.

De nadere regeling van dit fonds is in de Toegevoegde Overeenkomst van 16 November 1953 (*Trb.* 1954, XX), vastgelegd.

Terwijl uit de aard der zaak op het bedrijfsleven zelf primair de verantwoordelijkheid rust zich aan te passen aan de eisen, die de gemeenschappelijke Benelux-markt stelt, hebben de Regeringen de mogelijkheid willen openen in zich bijzonderlijk daartoe lenende gevallen een voor gezamenlijke rekening komende steun te verlenen. Daarvoor komen in aanmerking op de gemeenschappelijke Benelux-markt levensvatbaar geachte bedrijven in de drie landen, terwijl het fonds voorts de studie en het onderzoek van verbeteringen in een groep van bedrijven, waardoor hun productiviteit zou worden verhoogd, kan bevorderen. Het fonds zal, behalve uit eventuele heffingen, voor zover deze in het kader van op grond van artikel 7 te treffen maatregelen zouden plaats vinden, gevoed worden door bijdragen, ter beschikking gesteld door de drie Regeringen. Deze bijdragen zullen door Nederland en de B.L.E.U. elk voor 50 pct. worden verleend. De op grond dezer middelen door het fonds te aanvaarden verplichtingen zullen een nader te bepalen bedrag niet mogen overschrijden. In eerste instantie ware te denken aan een bedrag van 30 mln frs of 2,5 mln gulden. Subsidies aan bedrijven uit dit fonds zijn uitgesloten. De opzet is kredietverlening tegen bijzondere voorwaarden, zoals een lagere rentevoet of het verstrekken van garanties. Het fonds zal optreden via bestaande kredietinstellingen. Het zal worden beheerd door een Raad van 10 leden, namelijk 5 Nederlandse leden, 4 Belgische leden en 1 Luxemburgs lid.

Artikelen 12, 13 en 14 regelen tenslotte respectievelijk de uitvoerende organen, de verhouding tot het Landbouwprotocol en de werkingsduur.

*De Minister van Economische Zaken,*  
J. ZIJLSTRA.

*De Minister van Buitenlandse Zaken,*  
J. W. BEYEN.

*De Minister zonder Portefeuille,*  
J. LUNS.

*De Minister van Financiën,*  
VAN DE KIEFT.

*De Minister van Landbouw, Visserij  
en Voedselvoorziening a.i.,*  
C. STAF.

*De Minister van Sociale Zaken  
en Volksgezondheid,*  
J. G. SUURHOFF.