

Goedkeuring van het op 29 maart 1962 te Londen gesloten Verdrag tot oprichting van een Europese Organisatie voor de ontwikkeling en de vervaardiging van dragers voor ruimtevoertuigen, c.a., en van het op 9 mei 1962 te Londen gesloten Protocol tot instelling van een desbetreffende voorbereidende commissie, met Aanvullende Overeenkomst

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

Inleiding

Van 30 januari tot 2 februari 1961 werd te Straatsburg op uitnodiging van de regeringen van het Verenigd Koninkrijk en van Frankrijk een conferentie gehouden ter beraadslaging over Brits-Franse voorstellen tot oprichting ener Europese organisatie voor de ontwikkeling en vervaardiging van dragers voor ruimtevoertuigen met vreedzame doeleinden. Dergelijke dragers zijn raketten, die een kunstmatige satelliet of ander ruimtevoertuig in de kosmische ruimte brengen.

Aan genoemde conferentie werd deelgenomen door vertegenwoordigers der Regeringen van België, de Bondsrepubliek Duitsland, Denemarken, Frankrijk, Italië, Het Koninkrijk der Nederlanden, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zwitserland, terwijl een waarnemer aanwezig was voor Spanje en de vertegenwoordigers van Oostenrijk, Griekenland en Turkije slechts deelnamen aan de informatieve besprekingen.

Het is duidelijk, dat het oprichten van een organisatie inzake dragers voor ruimtevoertuigen slechts zin heeft voor staten, die het voornemen hebben ruimtevoertuigen te gaan lanceren. Alle staten, die te Straatsburg waren vertegenwoordigd, hadden reeds eind 1960 deelgenomen aan een conferentie te Meyrin, die de oprichting beoogde van een Europese organisatie voor ruimteonderzoek met vreedzame doeleinden. De dragerorganisatie moet worden gezien als het complement van een organisatie of organisaties, die ruimtevoertuigen wensen te lanceren.

Het plan tot oprichting van een afzonderlijke dragerorganisatie is uitgegaan van het Verenigd Koninkrijk, dat Frankrijk wist te winnen voor het nemen van een gezamenlijk initiatief op dit terrein. De Britse Regering had besloten af te zien van de verdere ontwikkeling van een eigen zware militaire raket, de „Blue Streak”, doch hoopte het omvangrijke reeds daaraan verrichte onderzoekwerk en de belangrijke daartoe geïnvesteerde bedragen toch nog een nuttige bestemming te geven door de ontwikkeling van deze raket in te brengen in een Europese dragerorganisatie met vreedzame doeleinden. De „Blue Streak” zou dan de eerste trap kunnen worden van een door die op te richten dragerorganisatie te ontwikkelen drietrapsraket, waarvan de tweede trap zou kunnen zijn een gewijzigde, eveneens reeds voor militaire doeleinden ontwikkelde Franse raket, de „Véronique”.

Reeds tijdens de conferentie te Meyrin, welke leidde tot de opstelling van de op 1 december 1960 gesloten Overeenkomst tot instelling van een voorbereidende commissie ter bestudering van de mogelijkheid van Europese Samenwerking op het gebied van het Ruimteonderzoek (*Trb.* 1961, 61; zie ook *Trb.* 1962, 114), was het Britse voornemen om te komen tot oprichting ener afzonderlijke Europese dragerorganisatie bekend. De conferentie te Meyrin bepaalde zich er echter toe de wens uit te spreken, dat de toekomstige Europese organisatie voor het ruimteonderzoek zo nauw mogelijk zou samenwerken met de dragerorganisatie, indien deze zou worden opgericht.

Het ELDO-verdrag

Het hiervoren gememoreerde overleg te Straatsburg vond zijn vervolg in de z.g. „Lancaster House”-conferentie, gehouden te Londen van 30 oktober tot 4 november 1961. Op uitnodiging der Britse en Franse Regeringen werd aan deze conferentie deelgenomen door een aantal staten, die in beginsel bereid waren een lidmaatschap van de voorgestelde Europese dragerorganisatie met vreedzame doeleinden te overwegen.¹⁾ Tijdens de conferentie werd overeenstemming bereikt over het uiteindelijk eveneens te Londen ondertekende Verdrag tot oprichting van een Europese Organisatie voor de ontwikkeling en vervaardiging van dragers voor ruimtevoertuigen (ELDO²⁾) met Protocollen. In latere beraadslagingen werden nog enige bij het verdrag behorende bijlagen en protocollen uitgewerkt, zodat de ondertekening daarvan dan ook eerst op 29 maart 1962 plaatsvond (*Trb.* 1962, 131).

Het met ELDO beoogde doel zal worden nagestreefd door de verwezenlijking van opeenvolgende programma's. Het eerste programma, waarvan de verwezenlijking ongeveer vijf jaren zal vorderen en waarvan de kosten werden geraamd op omstreeks £ 70 mln., voorziet in de ontwikkeling van een drietrapsraket met daarop gemonteerde proefsatelliet, waarvan de eerste trap zal zijn de „Blue Streak”, de tweede trap een gewijzigde, doch reeds bestaande, Franse raket, terwijl de derde trap, de satelliet en verdere bijbehorende apparatuur (zoals telemetrie en van de aarde af werkende controle-apparatuur) in Europese samenwerking nog zullen worden ontwikkeld. Hierbij zij opgemerkt, dat de proefsatelliet, waar het hier om gaat, bestemd is om apparatuur te bevatten, die gegevens zal verschaffen omtrent het gedrag van de gelanceerde raket, ten einde daarop te kunnen voortbouwen bij het ontwikkelen van verdere en volmaakter raketten in volgende ELDO-programma's.

Blijkt de drager aan de gestelde verwachtingen te beantwoorden, dan zou zij kunnen dienen om daarmee andere satellieten en ruimtevaartuigen te lanceren ten behoeve van andere organisaties, b.v. de Europese organisatie voor ruimteonderzoek (ESRO, *Trb.* 1963, 2). De ELDO zou daartoe haar dragers aan die andere organisatie kunnen leveren.

De lid-staten van het verdrag verplichten zich voorshands slechts tot deelneming in het eerste programma. Verdere programma's zullen te zijner tijd worden uitgewerkt, doch het zal iedere deelnemer vrij staan te beslissen daarin al of niet te participeren. Ingevolge de bepalingen van het bij het verdrag behorende financiële protocol zal Nederland tot het eerste programma dienen bij te dragen 2,64 pct. van de totale kosten, dat is rond f 19 mln.

¹⁾ Deze landen waren Australië (dat in dit Europese gezelschap als deelnemer werd uitgenodigd, omdat het bereid is de lanceerbasis te Woomera ter beschikking te stellen), België, de Bondsrepubliek Duitsland, Denemarken, Frankrijk, Italië, het Koninkrijk der Nederlanden, het Verenigd Koninkrijk en Spanje. Voorts hadden Noorwegen, Zweden en Zwitserland waarnemers naar de conferentie gezonden.

²⁾ ELDO betekent „European Launcher Development Organisation”.

Het eerste ELDO-programma

In het licht van het bovenstaande is het duidelijk, dat bij de beslissing of door Nederland aan de ELDO zou moeten worden deelgenomen, vooral ook gezien diende te worden de wenselijkheid om in het eerste programma te participeren. Dit eerste programma draagt een bijzonder karakter, omdat, zoals reeds gezegd, daarin ontwikkelingsarbeid wordt ingebracht door het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, die reeds grotendeels is voltooid of in een gevorderd stadium verkeert. Het zou grote bezwaren opleveren en de kosten van dit eerste programma aanzienlijk verhogen, indien deze ontwikkelingsarbeid tijdelijk werd gestaakt in afwachting van het in werking treden van het Verdrag. Dit betekent tevens, dat ook met het overige vereiste ontwikkelingswerk niet kan worden gewacht totdat het Verdrag in werking is getreden, daar de verschillende werkzaamheden om technische en economisch-financiële redenen in de tijd op elkander dienen te worden afgestemd.

Ten einde het voor het eerste programma vereiste ontwikkelingswerk dan ook zonder onderbreking te kunnen voortzetten of wel daarmee onmiddellijk te kunnen aanvangen, werd besloten om, voorafgaande aan de definitieve oprichting der organisatie, een Voorbereidende Commissie in het leven te roepen, bestaande uit twee vertegenwoordigers van ieder der lid-staten. Een en ander werd op 9 mei 1962 te Londen in een protocol vastgelegd (*Trb.* 1962, 132).

Hoewel artikel 8 van het protocol een werkingsduur van maximaal twee jaar toestaat, zal het protocol twee maanden na de inwerkingtreding van het ELDO-verdrag buiten werking treden. Daar van begin af aan een spoedige inwerkingtreding van het ELDO-verdrag mogelijk werd geacht, was aanvankelijk ingevolge artikel 62, lid 1, onder c, van de Grondwet geen parlementaire goedkeuring vereist. Nu het er thans echter naar uitziet, dat het ELDO-verdrag wel spoedig in werking zal treden, maar het protocol niettemin langer dan één jaar van kracht zal blijven wordt het protocol alsnog aan de goedkeuring van de Staten-Generaal onderworpen.

De taken der Voorbereidende Commissie dragen een voorbereidend karakter. Een van de belangrijkste daarvan is de coördinatie tussen de werkzaamheden, die door de verschillende lid-staten ten behoeve van het eerste programma reeds zijn of worden aangevat. Het behoeft geen betoog, dat de Voorbereidende Commissie voor de uitvoering van de aan haar opgedragen taken de steun behoeft van een secretariaat. Dit secretariaat is te Parijs, waar ingevolge het Verdrag ook de zetel van de ELDO zal komen, gevestigd. De commissie kan slechts met eenparigheid van stemmen besluiten nemen, waarbij elke lid-staat één stem uitbrengt.

Aangezien de Voorbereidende Commissie niet beschikt over een eigen budget, zullen de lid-staten de bedragen voorschieten, welke nodig zijn om de kosten van het secretariaat te dekken. Belangrijker is echter, dat de lid-staten ook de bedragen voorschieten voor de uitvoering van werk ten behoeve van het eerste programma, dat binnen hun grondgebied geschiedt. Voorlopig financieren zij dit werk voor eigen rekening en op eigen risico. Voor zover deze werkzaamheden echter door de Voorbereidende Commissie zijn goedgekeurd, zullen de uitgaven daarvoor evenals de door de Voorbereidende Commissie goedgekeurde kosten, gemaakt ten behoeve van het secretariaat te Parijs, na de inwerkingtreding van het Verdrag door de ELDO worden gerestitueerd. Deze ongebruikelijke procedure is te verklaren uit de hierboven uiteengezette omstandigheden, die beletten, dat met de aanvang van de uitvoering van het eerste programma wordt gewacht op de inwerkingtreding van het verdrag.

Het eerste programma is te zien als een uitgangspunt voor de deelnemende Europese staten om zich op het gebied van de ruimte-technologie te gaan bewegen. Men hoopt op de daarbij opgedane ervaring en de daarbij verkregen nieuwe kennis later in verdere programma's te kunnen voortbouwen. Het is de

bedoeling, dat de satellietdrager, die in het eerste programma zal worden ontwikkeld, in staat zal zijn satellieten naar voldoende grote hoogte te lanceren om deze te bezigen voor verschillende onderzoeken in de ruimte. Verwacht wordt, dat de ESRO voor de verschillende onderzoeken in de ruimte, welke deze organisatie zich voorstelt te zullen gaan verrichten, gebruik zal maken van de ruimtevoertuigen door de ELDO ontwikkeld en ook van het in het eerste programma ontwikkelde rakettype. Berekningen hebben aangetoond, dat de verwachting gerechtvaardigd is, dat de aanschaffing van ruimtevoertuigen in de Verenigde Staten ten behoeve van ESRO duurder zou zijn dan gebruikmaking van de door ELDO te ontwikkelen dragers.

Bij het ELDO-verdrag is een protocol gevoegd betreffende zekere verantwoordelijkheden in verband met het initiële programma. Dit protocol kent aan verschillende deelnemende landen de leiding toe bij de ontwikkeling van onderdelen van het in het eerste programma uitgewerkte project. Aan Nederland is de leiding toegewezen van de werkzaamheden met betrekking tot de telemetrische apparatuur voor de lange afstanden ingebouwd in de satellietdrager en de telemetrische apparatuur op de grond, die daarmee correspondeert.

Van Nederlandse zijde bestaat belangstelling voor de ontwikkeling en constructie van tenminste één proefsatelliet en gepoogd is dan ook bij protocol deze taak toegewezen te krijgen. Deze poging is echter niet met succes bekroond, omdat reeds eerder de leiding van het ontwerpen, ontwikkelen en construeren van de eerste serie proefsatellieten was toevertrouwd aan Italië. In aanwezigheid van vertegenwoordigers van het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk en van het ELDO-secretariaat zijn nog nadere onderhandelingen gevoerd tussen een Nederlandse en een Italiaanse delegatie om tot een nauwe samenwerking tussen beide landen te komen bij het ontwerpen, ontwikkelen en construeren van de bedoelde proefsatellieten. Het resultaat van deze besprekingen is neergelegd in een gemeenschappelijke Italiaans-Nederlandse verklaring, die als officieel ELDO-document is geregistreerd. Hierin is onder meer vastgelegd, dat de eerdere genoemde, door de ELDO toegewezen leiding niet wordt gezien als een monopolie met betrekking tot de daaronder vallende ELDO-werkzaamheden. Voorts dat Italië, indien het werk met betrekking tot de proefsatellieten moet uitbesteden, zulks bij voorkeur aan Nederland zal gunnen. Omgekeerd belooft Nederland *mutatis mutandis* hetzelfde voor het werk aan de telemetrie ten opzichte van Italië. Deze verklaring houdt echter geen garantie in, dat Italië Nederland in het satellietwerk zal betrekken. Van Nederlandse zijde worden de pogingen om tot een samenwerking met Italië op dit gebied te geraken voortgezet.

Daartegenover staat, dat wel is gebleken, dat het telemetrie-werk, waarover aan Nederland de leiding is toegekend, is onderschat wat de daarvoor geraamde uitgaven in het eerste programma betreft. Naar het zich laat aanzien zullen de daaruit voortvloeiende opdrachten, te vergeven aan de Nederlandse industrie, naar waarde een veelvoud bedragen van de oorspronkelijke raming. Bovendien hebben zich mogelijkheden afgetekend voor verdere opdrachten aan Nederlandse instituten en industrieën ten behoeve van de uitvoering van het eerste programma. Daarom verwacht de Regering, dat uiteindelijk toch een voldoende aantrekkelijke hoeveelheid werk ten behoeve van de uitvoering van het eerste ELDO-programma in Nederland zal kunnen worden geplaatst. De Regering zal uiteraard al het mogelijke verrichten om dit te bevorderen. Aldus zal althans een gedeelte van de Nederlandse bijdrage ad rond f 19 mln. aan het eerste programma in de vorm van opdrachten aan Nederlandse instituten en industrieën naar Nederland terugvloeien.

Het belang van deelneming aan het ELDO-project ligt daarin, dat nationale academici en andere deskundigen aan dit project medewerken, terwijl zij ook in buitenlandse industrieën of bij internationale instituten voor dit doel werkzaam

kunnen zijn. Voor de industriële ontwikkeling van ons land is voorts van groot belang, dat de Nederlandse industrie opdrachten ten behoeve van de ELDO uitvoert en daarbij praktisch leert zich in de gestelde nieuwe technische problemen te verdiepen en van de bij de uitvoering van het ELDO-project verworven kennis gebruik te maken.

Het is hier de plaats er de aandacht op te vestigen, dat alle kennis, verkregen bij de uitvoering van het project, met inbegrip van de kennis, welke door het Verenigd Koninkrijk, c.q. Frankrijk, reeds met de ontwikkeling van de „Blue Streak” c.q. de Franse raket werd verworven, ter beschikking zal worden gesteld aan alle lid-staten. Deze mogen die kennis doorgeven aan alle personen, ondernemingen en instellingen onder hun jurisdictie en gevestigd binnen hun grondgebied. Bedoelde personen, ondernemingen en instellingen zullen die kennis vrijelijk mogen gebruiken op het gebied van de ruimte-technologie; voor gebruik buiten dat gebied zullen zij, indien de bedoelde kennis industriële eigendom is van derden, die contracten voor of ten behoeve van de ELDO uitvoeren, een normale commerciële vergoeding moeten betalen aan de eigenaars daarvan. Dit laatste punt is niet in het Verdrag zelve geregeld doch zal geregeld worden in een speciaal door het Verdrag voorgeschreven protocol, dat momenteel onderwerp van beraadslaging tussen de deelnemende staten uitmaakt. Over het in het protocol neer te leggen hoofdbeginsel, te weten betaling aan de eigenaars der kennis voor gebruik buiten het gebied der ruimtevaarttechnologie, bestaat echter reeds overeenstemming.

De aandacht moge er voorts op worden gevestigd, dat in het verdrag de bepaling is opgenomen, dat een in te stellen studietoelichting binnen twee jaar na de totstandkoming der organisatie een rapport aan de ELDO-raad zal aanbieden. Daarin zal de commissie aanbevelingen doen voor een tweede programma en zo nodig voorstellen betreffende een eventuele heroriëntering ten aanzien van het eerste programma. Dit rapport is niet alleen van waarde voor het beoordelen van de verdere vooruitzichten van de Europese samenwerking bij het ontwikkelen van dragers voor ruimtevoertuigen. Het biedt de lid-staten tevens de gelegenheid na te gaan of de organisatie doelmatig werkt, in hoeverre de gemaakte vorderingen een gunstig eindresultaat doen verwachten en of een overschrijding van het plafond van £ 70 mln. voor het eerste programma moet worden gevreesd. Zou dit laatste het geval zijn, dan moeten de lid-staten zich krachtens het verdrag beraden welke maatregelen moeten worden getroffen en bedoelde maatregelen zullen dan, naar de Nederlandse opvatting, de instemming van alle lid-staten moeten verwerven. De Nederlandse regering deelde bij de ondertekening van het ELDO-verdrag uitdrukkelijk mede, dat zij — zonder hare toestemming daartoe te hebben gegeven — zich niet gebonden achtte aan het eerste programma meer bij te dragen dan 2,64 pct. van de geraamde £ 70 mln., tenzij zij met een hogere bijdrage na het door het verdrag voorgeschreven overleg zou hebben ingestemd. Het rapport van de eerder genoemde studietoelichting waarborgt, dat tijdig maatregelen zullen kunnen worden overeengekomen, indien een heroriëntering ten aanzien van het eerste programma gewenst zou blijken.

Wenselijkheid voor Nederland om tot de ELDO toe te treden

Op basis van de programma's van ELDO en ESRO, welke elkander aanvullen, zullen naar verwachting de Europese wetenschap en de Europese techniek, naast de Amerikaanse en Russische, tot een eigen ontwikkeling kunnen komen op het gebied van de ruimtevaart en het ruimteonderzoek en haar toepassingen. Het is echter geenszins de bedoeling, dat de Europese samenwerking die met andere staten — en in het bijzonder met de Verenigde Staten — op bovengenoemd gebied zou uitsluiten. In de kringen van de ELDO (en ESRO) leeft zeker niet de gedachte om geheel onafhankelijk van de Amerikanen, tot een speciale Europese ontwikkeling te geraken. Integendeel, men wil zeer gaarne tot een meer

wereldomvattende samenwerking komen. Doch men is zich bewust, dat men aan de nieuwe wetenschappelijke en technische ontwikkeling op de beide genoemde terreinen slechts dan een werkelijk industrieel aandeel zal kunnen nemen, indien men er aan Europese zijde in slaagt de nieuwe technieken in de eigen industrie in te schakelen en zich in te spannen voor een volwaardige eigen ontwikkeling. Slechts indien eigen ervaring en eigen resultaten in ruil kunnen worden aangeboden, is een werkelijk intensieve uitwisseling van kennis en ervaring met de Verenigde Staten te verwachten. Men moet zelf iets te bieden hebben en zelf op verkregen informatie van anderen kunnen voortbouwen om het volle profijt te kunnen trekken van zulk een uitwisseling.

De bijzonder hoge kosten, verbonden aan ruimtevaart of ruimteonderzoek, maken het de Europese landen onmogelijk — en zeker geldt dit voor een land als Nederland — geheel op eigen kracht projecten uit te voeren, die het tempo der ontwikkeling in de Verenigde Staten kunnen volgen. Een Europese samenwerking ligt dan ook voor de hand.

Als Nederland aan deze Europese samenwerking gaat deelnemen, zullen ook de Nederlandse wetenschap en industrie de stimulerende invloed ondergaan van de op het gebied van de ruimte-technologie zich ontwikkelende nieuwe kennis. Die kennis is niet slechts bij de ruimte-technologie te gebruiken; de nieuw gevonden technieken vinden vaak mede toepassing op geheel ander gebied en voeren daar soms tot geheel nieuwe en interessante ontwikkelingen. De ruimte-technologie vereist onder andere het zoeken naar speciale oplossingen op het gebied der chemische voortdrijvingsstoffen, der electronica, der samenstelling en der behandeling van allerlei materialen (onder andere van metalen), der optimalisatie van de capaciteit bij minimalisatie van de omvang van complexe apparatuur. Nieuwe technische kennis op die gebieden verworven, strekt haar invloed uit tot ver buiten het gebied van de ruimte-technologie. Nu de vooraanstaande industriële landen van Europa gaan samenwerken op het gebied van ruimtevaart- en ruimteonderzoek, zou het afzijdig blijven van Nederland op den duur leiden tot het ontstaan van een achterstand in technische ontwikkeling bij deze industriële concurrenten, hetgeen een zich nog steeds verder industrialiserend land als het onze zich niet kan veroorloven.

Reeds is in de landen, die tot nu toe — voornamelijk uit militaire overwegingen — een ruimtevaart en ruimteonderzoek-programma hebben uitgevoerd, gebleken, dat daarbij nieuwe kennis wordt opgedaan, welke tot uiterst belangrijke toepassingen leidt op het gebied van industrieën, werkende met automatisch bestuurd processen, van de telecommunicatie — hetgeen niet alleen van wetenschappelijke, doch tevens van commerciële betekenis is —, van de industrie van rekenmachines, bij de lastechniek, bij de vervaardiging van pompen en radio-apparaten. Een belangrijke ontwikkeling wordt verwacht tengevolge van bedoelde nieuwe kennis, in de techniek der productie van koelementen, alsmede bij verschillende precisietechnieken. Het onderzoek op het terrein der ruimte-technologie gaf mede de wetenschap op het gebied van de magneto-hydrodynamische generatoren een zo krachtige impuls, dat ook hier een bijzonder belangrijke vooruitgang is tot stand gekomen, die wellicht zal voeren tot ontwikkeling van geheel nieuwe energie-opwekkingssystemen.

Nederland heeft ongetwijfeld de capaciteit bij de beoogde Europese samenwerking een rol te vervullen. Onder meer moge worden gewezen op de vooraanstaande positie van de Nederlandse electronische industrie en op de plaats, die Nederland in de luchtvaartresearch en de vliegtuigindustrie zich wederom heeft weten te veroveren.

Op grond van de bovenstaande overwegingen is de regering tot de conclusie gekomen, dat Nederland dient te participeren in de ELDO, evenals in de ESRO. Indien Nederland zich van één dezer organisaties afzijdig zou houden of een te geringe ondersteuning zou geven aan het op gang helpen van

werk in eigen land, zou Nederland voor zeer vele jaren naast deze ontwikkeling komen te staan en in wetenschappelijk, politiek en economisch opzicht schade lijden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

J. LUNS.

De Minister van Economische Zaken,

J. W. DE POUS.

*De Minister van Onderwijs, Kunsten
en Wetenschappen,*

J. CALS.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,

H. A. KORTHALS.