/

1391095
24-9-64

MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT

B
M
VB

DIRECTORAAT-GENERAAL VAN HET VERKEER
'S-GRAVENHAGE, BINNENHOF 20, TELEFOON 18.26.70

VERTROUWELIJK

AAN:
de heer Minister-President,
Plein 1813 nr. 4,
's-GRAVENHAGE.

Raad Europese Zaken 25 september 1964.

UW BRIEF VAN:

ONDERWERP: gemeenschappelijk vervoerbeleid EEG.

ONS KENMERK: D.G.V.
afd.:
nr.: i-4/024988
Bijlage(n):

'S-GRAVENHAGE,
23 september 1964.

RAAD EUROPESE ZAKEN
25 SEP. 1964 /2 Besproken

Hierbij moge ik u ter behandeling in de Raad voor Europese Zaken aanbieden een ontwerp-nota van de Nederlandse Regering aan de Voorzitter van de Raad van de EEG en aan de Commissie betreffende het gemeenschappelijk vervoerbeleid, met een bijlage.

Het ontwerp is op 22 september behandeld in de Coördinatie-Commissie. Met de aldaar gemaakte opmerkingen is reeds rekening gehouden.

Ter toelichting moge het volgende dienen.

1. Aanleiding.

Op 20 oktober a.s. zal een zitting van de Raad van de E.E.G. plaats vinden, waarin een aanvang zal worden gemaakt met de behandeling van de eerste voorstellen van de Commissie voor een gemeenschappelijk vervoerbeleid. Het betreft hier in hoofdzaak

- de -

VERZOEKE BIJ UW ANTWOORD KENMERK EN DATUM DEZES TE VERMELDEN EN SLECHTS ÉÉN ZAAK IN ÉÉN BRIEF TE BEHANDELEN

© NA, 2.02.05.02 (Arch. MR) (Nationaal Archief, Den Haag) inv.nr. 750
http://resources.huygens.knaw.nl/europeseintegratie/doc/L00307

de voorstellen voor

- de invoering van zgn. marge-tarieven in het gehele vervoer,
- de instelling van een zgn. communautair kontingent van vergunningen voor het internationale vervoer van goederen over de weg, en
- enige harmonisatiemaatregelen op fiskaal, sociaal en spoorwegpolitiek gebied.

Over deze voorstellen zijn de adviezen van het Economisch en Sociaal Comité en het Europees Parlement thans verkregen. In de Werkgroep Vervoer van de Permanente Vertegenwoordigers is een rapport opgesteld waarin de hoofdpunten zijn neergelegd, die als discussiebasis voor de Raad zullen dienen.

Inmiddels hebben een aantal bilaterale contacten plaats gevonden, waaruit een voorlopige indruk is verkregen van het standpunt dat de verschillende leden van de Raad innemen en waarin aanknopingspunten zijn gevonden voor een Nederlands initiatief.

2. Motieven.

De Nederlandse onderhandelingspositie ten aanzien van de vervoerpolitiek in de E.E.G. is, zoals bekend, bepaald zwak. Dit vloeit onder meer voort uit de omstandigheid, dat op dit gebied grote belangen - zowel uit een oogpunt van export als van interne verhoudingen - verdedigd moeten worden, terwijl de tegenstellingen tot de andere lid-staten op verscheidene punten groot zijn en het E.E.G.-Verdrag vrijwel geen waarborgen biedt voor door Nederland gewenste oplossingen. Hierbij komt nog, dat vanaf 1 januari 1966 de besluiten met een gekwalificeerde meerderheid kunnen worden genomen.

De voorstellen van de Commissie hebben de situatie in het algemeen verslechterd. Enerzijds behelzen zij de invoering van bindende tarieven in het gehele vervoer, dus ook in de sectoren waar dit

voor Nederland het pijnlijkst is, zoals in de Rijnvaart en in het nationale spoorwegvervoer. Anderzijds geven zij geen vooruitzicht op liberalisatie in het wegvervoer. Ook ten aanzien van het spoorwegprotectionisme dat in andere Lid-Staten bestaat, is er nauwelijks sprake van enig initiatief dat tot verbetering van de huidige situatie kan leiden.

In het verleden is van Nederlandse zijde getracht het initiatief te behouden en de discussie in een voor Nederland meer aannemelijke richting te sturen door eerst een memorandum over de beginselen van de vervoerpolitiek in te dienen (1961) en vervolgens naar enige concrete compromis-uitspraken te streven alvorens de Commissie haar voorstellen zou indienen. Deze pogingen zijn weliswaar uiteindelijk gestrand op bepaalde Rijnvaartproblemen, doch hebben aanknopingspunten opgeleverd voor verdere stappen. Uit de contacten die inmiddels hebben plaats gevonden is, zoals in het vorengaande reeds werd gesteld, geconcludeerd dat er aanleiding is voor een nieuw initiatief.

Dit initiatief is ook hierom zo belangrijk, omdat een artikelsgewijze bespreking van de voorstellen van de Commissie weliswaar op verscheidene punten de onderlinge tegenstellingen van de overige Lid-Staten duidelijker zal doen uitkomen, doch op het voor Nederland belangrijkste punt, t.w. dat van de prijsvorming en de tarieven, naar reeds is gebleken, zal voeren tot een geïsoleerde positie van ons land in de besprekingen. Er dient daarom krachtig te worden gestreefd naar een conclusie van de Raad, waarbij in principe de concessies die Nederland bereid is te doen worden ingeruild voor toezeggingen ten aanzien van onze belangrijkste eisen. Uiteraard is het welslagen van deze poging vooral afhankelijk van de aantrekkelijkheid van de Nederlandse concessies voor de partners.

Een belangrijke factor in de taktiek vormt de reeds vermelde omstandigheid, dat buiten de tarievensector bij de andere lid-staten soms niet geringe bezwaren bestaan tegen de Commissie-voorstellen, met name dat betreffende een communautair kontingent van vergunningen voor het internationale wegvervoer. Er bestaat derhalve alle aanleiding bij deze bezwaren aan te sluiten en te trachten hierin bij de andere lid-staten een tegenhanger te vinden voor

een tegemoetkoming aan Nederland voor wat betreft het afwijzen van minimum-tarieven in de binnenvaart en het nationale spoorwegvervoer.

De slotsom uit een en ander kan als volgt worden samengevat:

a) Een Nederlands initiatief is noodzakelijk om
   - een artikelsgewijze behandeling in dit stadium te voorkomen, en
   - het verband tussen Nederlandse eisen en Nederlandse concessies duidelijk vast te leggen.

b) Dit is niet bereikbaar indien niet duidelijk wordt gemaakt welke concessies Nederland heeft te bieden en welke de voornaamste Nederlandse eisen zijn.

c) Het kan een voordeel zijn gebruik te maken van de bekende bezwaren van andere lid-staten tegen de Commissie-voorstellen, doch tegelijkertijd zal het voor te stellen compromis uit een communautair oogpunt verdedigbaar moeten zijn, vooral met het oog op een eventuele verdere ontwikkeling.

3. Praktische uitwerking.

De volgende Nederlandse concessies komen in aanmerking om nu naar voren te worden gebracht:

- de aanvaarding van een kontingenteringsstelsel voor het internationale wegvervoer in plaats van de verlangde volledige liberalisatie;
- de aanvaarding van gemeenschappelijke tarieven voor het internationale wegvervoer;
- de aanvaarding van de mogelijkheid om in de Rijnvaart tijdelijk een bepaald percentage van de capaciteit stil te leggen.

De Nederlandse eisen dienen zich te concentreren op het behoud van de bestaande vrijheid van prijsvorming

a) in de Rijnvaart, met het oog op de verdediging van de Nederlandse concurrentiepositie en

b) het nationale spoorwegvervoer, met het oog op de rentabiliteit van de spoorwegen. Daarnaast dient er vooral belang te worden gehecht aan het handhaven van de Benelux-liberalisatie in het wegvervoer en het voorkomen van onaannemelijke verdelingsquota.

Voor de materiële inhoud van de Nederlandse voorstellen zij verwezen naar de bijgaande ontwerp-nota, waarin deze zijn samengevat. Ter toelichting diene nog, dat voor wat het wegvervoer en de Rijnvaart betreft, wordt aangesloten bij opvattingen die bij enige andere lid-staten leven. Ten aanzien van het wegvervoer is er allerwegen een grote aarzeling om de Commissie te volgen in haar voorstel tot onmiddellijke invoering van een volledig communautair vergunningensysteem. Ten aanzien van de Rijnvaart bestaat bij de betrokken Lid-Staten in meerdere of mindere mate de overtuiging, dat voor deze sector naar afzonderlijke oplossingen moet worden gezocht. Hierbij speelt ook een belangrijke rol, dat de Derde Economische Rijnvaart Conferentie, die het vorige jaar door de Centrale Commissie voor de Rijnvaart bijeen is geroepen inmiddels met Nederlandse medewerking tot een voorstel inzake een stillegregeling is gekomen.

Wat de spoorwegen betreft, zijn er tot dusverre nog weinig aanknopingspunten voor een compromis. Er is derhalve getracht daarvoor alsnog een basis te scheppen door grote nadruk te leggen op de wenselijkheid van een fundamentele benadering van de spoorwegpolitieke vraagstukken. Deze wenselijkheid is uit Gemeenschapsoogpunt moeilijk te ontkennen, doch wordt in verschillende lid-staten als een bedreiging voor de nationale spoorwegpolitiek gezien. Grotere nadruk op dit punt, die in het buitenland o.m. door de andere vervoertakken zal worden toegejuicht, kan ertoe leiden dat bij wijze van compromis over en weer de bijzondere moeilijkheden worden erkend en wordt afgezien van ingrijpen in de nationale spoorwegpolitiek, hetgeen uiteraard ook voor het Nederlandse spoorwegbelang van betekenis is.

4. <u>Wijze en tijdstip van indiening</u>.

Gegeven de grotendeels technische achtergrond van de te voeren besprekingen en de op sommige punten reeds tamelijk uitvoerige discussies die tot dusverre hebben plaatsgevonden, is het onvermijdelijk dat de te presenteren Nederlandse denkbeelden in een enigszins uitgewerkte vorm worden voorgelegd. Zou dit niet geschieden, dan wordt het ernstige risiko gelopen dat de denkbeelden in het vervoermilieu te vaag en te weinig doordacht zullen worden bevonden. Uiteraard heeft zulks het nadeel dat de omvang van de stukken groter en de toegankelijkheid daarvan

voor een bredere kring geringer geworden. Dit is opgevangen door de Nederlandse denkbeelden in de twee bijgaande documenten te presenteren: in de eerste plaats een op de hoofdpunten toegespitste nota aan de voorzitter van de Raad en aan de Commissie, die de algemene gedachtengang en de hoofdzakelijke inhoud bevat, en een meer uitgewerkte beschouwing, die bij de nota wordt gevoegd.

Wat het tijdstip van indiening betreft, dient er rekening mede te worden gehouden, dat de eerstvolgende, aan vervoerproblemen gewijde zitting van de Raad op 20 oktober zal plaats vinden. Met het oog op de voorbereiding daarvan, ook in de komende bilaterale contacten met andere lid-staten op ministeriëel en ambtelijk niveau, zullen de Nederlandse documenten tijdig voordien gedistribueerd moeten zijn.

- - - - -

Ik zal het op prijs stellen indien u deze aangelegenheid in de vergadering van de Raad ~~van~~ voor Europese Zaken op 25 september a.s. aan de orde wilt stellen.

Spoedshalve heb ik reeds afschriften van de onderhavige stukken aan de leden van de Ministerraad en de betrokken Staatssecretarissen rechtstreeks doen toekomen.

DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

bijlage: 1.

NOTA

van de Nederlandse Regering aan de Voorzitter van de Raad en aan de Commissie van de E.E.G. betreffende het gemeenschappelijk vervoerbeleid.

- -

De Nederlandse Regering hecht evenals de Commissie en de Regeringen van de overige lid-staten grote waarde aan een spoedige voortgang in de ontwikkeling van de gemeenschappelijke vervoerpolitiek. In het feit dat de problemen op het gebied van het vervoer gecompliceerd zijn, ziet de Nederlandse Regering slechts een aanleiding om deze met de grootst mogelijke aandacht aan te vatten.

Nu de adviezen van het Europees Parlement en van het Economisch en Sociaal Comité over de eerste voorstellen van de Commissie zijn verkregen, wil de Nederlandse Regering hararzijds haar opvattingen ten aanzien van een aantal concrete punten verduidelijken in het vertrouwen daarmede te kunnen bijdragen tot spoedige en vruchtbare beraadslagingen in de Raad van de Europese Economische Gemeenschap.

De Nederlandse Regering heeft zich daarbij laten leiden door tweeërlei overwegingen. Enerzijds hebben de voorgaande besprekingen in de Raad duidelijk gemaakt, dat de enige mogelijkheid voor de ontwikkeling van het gemeenschappelijk vervoerbeleid is gelegen in het op gang brengen van een geleidelijk proces dat aansluit bij de bestaande situatie en gaandeweg in een gemeenschappelijke richting wordt uitgewerkt. Gezien de sterk uiteenlopende situaties in de verschillende lid-staten en de grote belangen die daarmede kunnen zijn verbonden, is het niet mogelijk een radicale breuk met het heden te forceren. Zulks zou ook geheel in strijd zijn met de methoden die de Gemeenschap op andere gebieden toepast.

Anderzijds is een algemene overtuiging groeiende dat een gemeenschappelijk vervoerbeleid slechts tot stand zal komen, indien bij alle partijen een voldoende bereidheid tot het aanvaarden van compromissen aanwezig is en reële bijdragen worden geleverd tot een wederzijdse tegemoetkoming. Reeds daarom acht de Nederlandse

Regering het gewenst in dit stadium duidelijk aan te geven ten aanzien van welke onderwerpen zij daartoe harerzijds mogelijkheden ziet. Zij acht daarbij haar principiële opvattingen over het vervoerbeleid genoegzaam bekend en ziet er daarom vanaf deze nogmaals uitvoerig uiteen te zetten.

Er is één aspect waarvoor de Nederlandse Regering bij deze gelegenheid dringend de aandacht van de Commissie en van de Regeringen van de overige lid-staten moet vragen. Het vervoer is in de Nederlandse volkshuishouding een activiteit van uitzonderlijke betekenis. Meer dan in enige andere lid-staat draagt het vervoer in Nederland bij tot de nationale welvaart en wel in het bijzonder door zijn grote betekenis als deel van het export-pakket. Dit betekent, dat bepaalde maatregelen die in andere lid-staten vaak zonder groot bezwaar kunnen worden toegepast, voor de Nederlandse economie consequenties kunnen hebben, die het voor de Nederlandse Regering onmogelijk maken daaraan haar medewerking te verlenen. In het verleden is in gevallen als het onderhavige, waarin vitale belangen van een lid-staat in het geding zijn, steeds erkend dat aantasting daarvan niet alleen voor de betrokken lid-staat doch ook voor de Gemeenschap als zodanig schadelijk zou zijn, zodat te dien aanzien grote terughoudendheid dient te worden betracht. Wat Nederland betreft doet zich deze situatie voor met betrekking tot belangrijke onderdelen van het vervoerbeleid.

Op grond van vorengaande overwegingen heeft de Nederlandse Regering het nuttig geoordeeld in het navolgende haar denkbeelden ten aanzien van een aantal concrete punten te preciseren. Een nadere uitwerking daarvan is neergelegd in het document dat als bijlage bij deze nota is gevoegd onder de titel "Naar een Europees Vervoerbeleid". De Nederlandse Regering stelt het op prijs daarbij te verklaren, dat in deze bijdrage harerzijds aan de komende besprekingen niet een miskenning mag worden gezien van de noodzakelijke en waardevolle arbeid welke door de Commissie reeds is verricht. Integendeel, ook daar waar de Nederlandse Regering heeft gemeend van afwijkende opvattingen te doen blijken, heeft zij zulks gedaan in vol begrip voor de zware taak die op de Commissie rust.

Met betrekking tot het goederenvervoer over de weg is de Nederlandse Regering, zoals bekend, in principe voorstandster van de algehele, wederzijdse afschaffing van iedere kwantitatieve beperking op de capaciteit van het internationale wegvervoer. Deze afschaffing zou naar haar gevoelen de beslissing zijn die het meest met de eisen van het Verdrag overeenkomt. Nu het evenwel waarschijnlijk is, dat over een dergelijke regeling in de eerstkomende tijd moeilijk overeenstemming zou zijn te bereiken, is de Nederlandse Regering bereid op dit punt als bijdrage tot een algemeen compromis in dit stadium een kontingentering te aanvaarden. Teneinde een communautaire regeling van deze kontingentering te bereiken zou het in de Nederlandse zienswijze voor de hand liggen aan te sluiten bij de bestaande situatie en deze in een communautair kader te plaatsen. Hiertoe zouden de bestaande bilaterale kontingenten onder toezicht van de Commissie door de beide betrokken lid-staten dienen te worden beheerd. Jaarlijks zou de verwachte behoefte aan vergroting van de kontingenten door de betrokken lid-staten dienen te worden nagegaan. Daarnaast zou een Gemeenschapskontingent moeten worden ingesteld, dat de communautaire ontwikkeling moet versterken doordat daaruit aan vervoerders die reeds kunnen deelnemen aan het bilaterale vervoer, rechten kunnen worden verleend tot het verrichten van vervoer tussen andere lid-staten, wanneer deze vervoerders hun behoefte daaraan op economische gronden kunnen aantonen. Het Gemeenschapskontingent zal zich aldus, in tegenstelling tot hetgeen de Commissie heeft voorgesteld, geleidelijk kunnen ontwikkelen en naar gelang van de groeiende behoefte aan vervoervergunningen die de bilaterale verhoudingen te buiten gaan, zonder schokken de plaats van de bilaterale vergunningen innemen. Voor de verdeling van het Gemeenschapskontingent zouden objectieve maatstaven moeten worden ontwikkeld, zoals ook het Europees Perlement en het Economisch en Sociaal Comité hebben verlangd.

Het zou de Nederlandse Regering om meer dan één reden ongerijmd voorkomen, indien verkregen rechten zouden moeten worden aangetast, en met name indien bilaterale kontingenten zouden moeten worden wederingevoerd waar deze in het verleden reeds werden

opgeheven of niet hebben bestaan. Aangezien het hier voorgestelde stelsel het mogelijk maakt harmonisch aan te sluiten bij de bestaande toestand, is daarvoor ook geen enkele aanleiding.

Wat de prijsvorming in het internationale wegvervoer betreft, is de Nederlandse Regring, zoals bekend, gekant tegen de oplegging van tarieven door de overheid. Zij is evenwel bereid, indien zulks tot de totstandkoming van een algemeen compromis kan bijdragen, aan de opstelling en toepassing van dergelijke tarieven haar medewerking te verlenen, in de verwachting dat daardoor ook voor het vraagstuk van de ontwikkeling van de kontingenten een gunstige oplossing kan worden gevonden.

Ten aanzien van de binnenvaart wil de Nederlandse Regering er geen twijfel over laten bestaan, dat zij de handhaving van de vrijheid van de Rijnvaart zowel voor Nederland als voor de Gemeenschap van de grootste betekenis acht. Met name het voorstel om aan de Rijnvaart bindende tarieven op te leggen moet zij ten enenmale van de hand wijzen. Het is een taak van het bedrijfsleven om in vrijheid aan het systeem van pools en conventies een constructieve inhoud te geven. Wat de mogelijkheid van een beïnvloeding van de capaciteit betreft, is de Nederlandse Regering bereid, indien daaraan in brede kringen behoefte bestaat, een bijdrage tot een compromis te leveren. Zij stelt zich derhalve niet afwijzend tegenover een dergelijke regeling op. Wel zal voor haar uitdrukkelijk moeten vaststaan, dat de toepassing daarvan gelijke lasten voor alle belanghebbenden medebrengt. Voor de samenwerking in de wijdere kring van landen die bij het Rijnregime zijn geïnteresseerd, acht de Nederlandse Regering de Centrale Commissie voor de Rijnvaart het aangewezen orgaan.

Gegeven de betekenis van de binnenscheepvaart in het Europese vervoer zou de Gemeenschap over een duidelijke gedragslijn moeten beschikken ten aanzien van de maatregelen in het belang van de binnenscheepvaart die op communautair niveau van belang zijn. Hiertoe zou naar het oordeel van de Nederlandse Regering een structuurprogramma voor de binnenvaart moeten worden opgesteld, waarin onder andere aandacht zou moeten worden besteed

aan de toekomstige ontwikkeling van de verschillende nationale regimes met het doel de positie van de binnenvaart te versterken. Hierdoor zouden tevens de verschillen met het internationale regime kunnen worden verkleind. In ieder geval is er naar de mening van de Nederlandse Regering geen aanleiding thans het internationale regime aan de uiteenlopende nationale regimes aan te passen.

Wat de spoorwegen aangaat, zou naar de mening van de Nederlandse Regering de centrale betekenis van de spoorwegproblemen ook in het Gemeenschapsbeleid tot uitdrukking moeten komen in een onderzoek van de bestaande problemen en van de mogelijke oplossingen. De Gemeenschap zou zich ten doel moeten stellen de plaats van de spoorwegen in het vervoer en de verhouding tot de overheid zodanig te definiëren dat daarvan geen verstorende invloed op de overige vervoertakken uitgaat. De Nederlandse Regering wenst dan ook een actieve bemoeienis van de Gemeenschap met het spoorwegvraagstuk, waarvoor het begin zou kunnen worden gemaakt tijdens een conferentie van regeringen, Commissie en belanghebbenden.

Ten aanzien van het tariefvraagstuk moet de Nederlandse Regering wijzen op de specifieke problemen van de Nederlandse Spoorwegen. Deze problemen vloeien vooral voort uit de uitzonderlijke sterke concurrentie welke de Nederlandse Spoorwegen van de andere vervoertakken ondervinden als gevolg van de geographische gesteldheid van het land. Deze situatie heeft in het verleden gedwongen tot de afschaffing van minimum-tarieven, welke er mede toe heeft geleid dat de Nederlandse Spoorwegen thans een gezond bedrijf zijn. De wederinvoering van minimum-tarieven zou de rentabiliteit van de Nederlandse Spoorwegen ernstig schaden en daarom ook uit Gemeenschapsoogpunt onverdedigbaar zijn.

De Nederlandse Regering neemt tenslotte een positief standpunt in ten aanzien van een aantal harmonisatievraagstukken. Daarbij mag niet uit het oog worden verloren dat bepaalde maatregelen, met name op fiscaal gebied, een samenhang vertonen met

het algemene beleid en derhalve bezwaarlijk uitsluitend uit een oogpunt van vervoer kunnen worden beschouwd. Niettemin meent de Nederlandse Regering dat ook op korte termijn een vruchtbaar optreden van de Gemeenschap mogelijk is, in het bijzonder ten aanzien van de regelingen betreffende de werk- en rusttijden en de bemanningsvoorschriften. Wat betreft het vraagstuk van de kosten van de infrastructuur hecht de Nederlandse Regering de grootste waarde aan een spoedige voltooiing van de reeds aan de gang zijnde onderzoeken teneinde over de onontbeerlijke gegevens voor verdere besluitvorming te beschikken.

Zoals de Nederlandse Regering in de aanvang van deze nota heeft gesteld, acht zij wederzijdse concessies noodzakelijk om een begin te maken met de ontwikkeling van een gemeenschappelijk vervoerbeleid. Om dit uitgangspunt te verduidelijken heeft zij hierbij aangegeven hoe zij zich bepaalde compromissen voorstelt en op welke wijze deze zouden kunnen leiden tot de ontwikkeling van een harmonisch vervoerbeleid. De offers die Nederland bereid is te brengen en de tegemoetkoming die het op andere punten vraagt, zijn uiteraard onverbrekelijk met elkaar verbonden.

Tenslotte zou de Nederlandse Regering nog op een misverstand willen wijzen, waaruit naar haar mening grote gevaren voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijk vervoerbeleid kunnen voortvloeien. Dit misverstand is gelegen in de van sommige zijden gestelde eis, dat op grond van het beginsel van gelijke behandeling de te nemen maatregelen in het kader van de gemeenschappelijke vervoerpolitiek voor alle vervoertakken identiek zouden moeten zijn. Deze zienswijze gaat naar Nederlands oordeel geheel voorbij aan de sterk uiteenlopende structuur van de verschillende vervoertakken en leidt tot het gevaar dat eenzelfde maatregel geheel verschillend uitwerkt op ieder der vervoertakken. Men zal dan ook, naar de mening van de Nederlandse Regering dienen te streven naar een gelijkheid van effect in plaats van naar identieke maatregelen. Slechts dan mag men verwachten dat het gemeenschappelijk vervoerbeleid zijn eigen en duurzame bijdrage tot de vorming van de Europese economie zal leveren.

NAAR EEN EUROPEES VERVOERBELEID

Enige concrete denkbeelden, door de Nederlandse Regering voorgelegd

aan de

Commissie van de Europese Economische Gemeenschap en de Regeringen

van de

Lid-Staten, teneinde te geraken tot een gemeenschappelijk vervoerbeleid.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 's-Gravenhage 1964.

I. Inleiding.

Met het oog op de behandeling van de eerste voorstellen voor een gemeenschappelijk vervoerbeleid door de Raad van de Europese Economische Gemeenschap acht de Nederlandse Regering het nuttig het Nederlandse standpunt ten aanzien van enige concrete onderwerpen te preciseren. Het gaat hierbij naar de mening van de Nederlandse Regering in het licht van de actuele situatie vooral om de praktische uitwerking van het gemeenschappelijke beleid met betrekking tot de vraagstukken die thans als eerste in behandeling zullen worden genomen. Wat de principiële uitgangspunten voor het vervoerbeleid betreft mogen de Nederlandse opvattingen voldoende bekend worden verondersteld; er bestaat naar het de Nederlandse Regering voorkomt, geen behoefte aan deze in dit stadium nogmaals te onderstrepen.

Hiermede wil niet worden gezegd, dat voor de verdere ontwikkeling van het vervoerbeleid algemene principes niet van betekenis zouden zijn. De voortgang van de Gemeenschap op het gebied van het vervoer acht de Nederlandse Regering in de huidige situatie evenwel beter gediend met het zoeken naar de mogelijkheid van bepaalde praktische, gemeenschappelijke oplossingen voor de concrete problemen dan met een theoretische discussie. Daarbij kan worden geconstateerd, dat de uitgangspunten in de lidstaten nog al aanmerkelijk verschillen en dat er belangrijke tegenstellingen in gerechtvaardigde belangen bestaan. Het belang nu van de Gemeenschap brengt mede, dat met erkenning van de bestaande verschillen getracht wordt een redelijk evenwicht tussen alle betrokken belangen te vinden.

De Nederlandse Regering hecht hieraan om twee redenen grote betekenis. In de eerste plaats vindt de gemeenschappelijke markt zijn rechtvaardiging in het bevorderen van de internationale arbeidsverdeling waarbij de relatieve voordelen van de produktie van goederen of diensten in een bepaald land volledig tot hun recht moeten kunnen komen. Wanneer men de internationale arbeidsverdeling belemmert, wordt daarmee schade berokkend aan de Gemeenschap als geheel.
In de tweede plaats mag niet uit het oog worden verloren dat het vervoer voor de Nederlandse volkshuishouding van zulk een eminent belang is.

Enige kenmerkende gegevens worden hier vermeld:

- Het tekort op de Nederlandse handelsbalans - dat een structureel karakter draagt - kan veelal geheel of voor een belangrijk deel worden opgevangen door de netto-opbrengst van de export van de Nederlandse vervoerdiensten. In 1963 bedroeg de netto-opbrengst ± 2 milliard gulden
- de hele opbrengst benaderde in 1963 4 milliard gulden - waardoor het genoemde tekort voor ruim de helft werd gedekt. De opbrengsten uit de sector "inland transport" (binnenvaart, wegvervoer, spoorwegen en havens) kwamen op de tweede plaats na de zeescheepvaart.
- In de totale Nederlandse export is de uitvoer van vervoerdiensten de tweede in volgorde van belangrijkheid, na de metaalnijverheid.
- De Nederlandse economie is bij uitstek op het buitenland georiënteerd, hetgeen blijkt uit het feit dat het gemiddelde van de Nederlandse im- en export van goederen niet minder dan 50% van het nationale produkt bedraagt (cijfers over 1962). Voor de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie is dit aandeel 39%; voor de overige lid-staten ligt dit op een veel lager niveau, te weten Duitsland 21%, Italië 16% en Frankrijk 11%. Dit heeft mede tot gevolg dat de Nederlandse volkshuishouding bij uitstek gevoelig is voor de ontwikkelingen in het internationale vervoer.
- Een niet onbelangrijk deel van de Nederlandse economische ontwikkeling is te danken aan de geographische ligging van het land, d.w.z. aan de transport-mogelijkheden. Aantasting van deze mogelijkheden zou daarom aantasting van belangrijke economische sectoren betekenen.
- Van de totale investeringen van bedrijven en overheid komen die van het vervoer op de tweede plaats na de woningbouw.

In het licht van deze omstandigheden meent de Nederlandse Regering erop te moeten staan, dat met belangen die van een dergelijke betekenis voor individuele lid-staten zijn, bij de ontwikkeling van het gemeenschappelijk vervoerbeleid in voldoende mate rekening wordt gehouden. Dit kan naar het oordeel van de Nederlandse Regering slechts het geval zijn, indien het gemeenschappelijk beleid geleidelijk wordt ontwikkeld en een genuanceerd karakter draagt.

Dit is ook om andere redenen van belang. Het is veelvuldig betoogd, dat de vervoersector wordt gekenmerkt door het naast elkaar bestaan van vervoertakken die een sterk uiteenlopende structuur vertonen.

Dit impliceert dat een beleid, gericht op een daadwerkelijke gelijkheid van behandeling van deze vervoertakken, niet mag voorbijgaan aan de verschillende uitwerking die identieke maatregelen op de afzonderlijke vervoertakken kunnen hebben. Zo zal bijvoorbeeld het effect van de toepassing van eenzelfde systeem van marge-tarieven geheel verschillend zijn naarmate dit enerzijds wordt toegepast op een vervoertak als de spoorwegen die slechts uit één vervoerbedrijf bestaat, of anderzijds op het wegvervoer en de binnenscheepvaart, welke tal van ondernemingen van uiteenlopende bedrijfsomvang omvatten. Een werkelijke gelijkheid van behandeling zal aan een gelijkheid van effect moeten kunnen worden afgemeten. Ook om deze reden zal de uniformiteit van de maatregelen niet een doel op zichzelf mogen zijn en zal het gemeenschappelijk vervoerbeleid evenzeer genuanceerd moeten zijn als het nationale beleid in de lid-staten dit steeds is geweest.

De Nederlandse Regering acht het dan ook in het belang van een voorspoedige ontwikkeling van het gemeenschappelijke beleid onontkoombaar, dat gestreefd wordt naar een geleidelijke voortgang waarin plaats moet zijn voor oplossingen met een overgangs-karakter. Dit betekent niet, dat de vaststelling van het beleid niet met voortvarendheid zou dienen te geschieden. Integendeel, de Nederlandse Regering is de stellige overtuiging toegedaan, dat de uitwerking van nieuwe denkbeelden en technieken en de toetsing daarvan aan de eisen van de praktijk een veeleisende verantwoordelijkheid van de Commissie en van de Raad vormt.

Geleid door de vorenstaande overwegingen heeft de Nederlandse Regering het wenselijk geoordeeld reeds thans harerzijds een bijdrage tot de komende gedachtenwisseling over concrete vraagstukken te leveren in het vertrouwen dat daarmede de spoedige totstandkoming van de eerste resultaten kan worden bevorderd. Zij is er zich daarbij van bewust, dat de denkbeelden die in het onderhavige document naar voren worden gebracht, op verscheidene punten nadere uitwerking behoeven.
Zij meent evenwel dat zulks niet aan een vruchtbare bespreking in de weg behoeft te staan.

II. Het beleid met betrekking tot het goederenvervoer over de weg.

1. Als een van de voornaamste doeleinden van de gemeenschappelijke vervoerpolitiek dient naar de mening van de Nederlandse Regering te worden gezien een redelijke voorziening in de vervoerbehoeften, zoals deze voortvloeien uit de verwezenlijking van de economische integratie. Dit houdt o.m. in, dat ook de vervoerpolitiek t.a.v. het wegvervoer geen belemmerend effect mag hebben op het handelsverkeer, noch door het ontbreken van vervoercapaciteit van de vereiste kwaliteit, noch door beperkingen van het vrije dienstenverkeer, welke beperkingen de betalingsbalans van de lid-staten ongunstig zouden kunnen beïnvloeden.
Er dient in de Gemeenschap aanvaard te worden, dat de verhouding tussen de vervoertakken, op economische gronden, aan verschuivingen onderhevig is en dat deze niet valt te fixeren. Daarnaast zal de bevordering van de industriële ontwikkeling, vooral buiten de vanouds bestaande industriële centra, de vraag naar capaciteit van het wegvervoer doen toenemen. Wellicht gaat deze ontwikkeling in de ene lid-staat sneller dan in de andere. Indien men echter aan lid-staten waar deze ontwikkeling snel gaat de benodigde wegvervoercapaciteit onthoudt, belemmert men het handelsverkeer tussen de lid-staten. Sommige produkten zullen dan immers om louter fysieke redenen niet geëxporteerd kunnen worden. De export van andere goederen zal met minder geschikte en vooral duurdere methoden van vervoer moeten geschieden (overlading, eigen vervoer), wat in feite hetzelfde effect heeft op het handelsverkeer als het heffen van een invoerrecht.
Voor de Gemeenschap zou zulk een situatie onaanvaardbaar zijn. Men zal daarom moeten accepteren, dat de vervoercapaciteit aan de behoeften wordt aangepast.
Hoewel de Nederlandse Regering, zoals bekend, in de afschaffing der bestaande internationale kontingenteringen de oplossing ziet die het meest op de eisen van het Verdrag zou zijn afgestemd, is zij bij wijze van compromis bereid in dit stadium een contingentering te aanvaarden.

Intussen kan niet worden ontkend, dat met betrekking tot het wegvervoer de situatie in de verschillende lid-staten sterk uiteenloopt. Vooral daarom moet worden betwijfeld of de overgang naar een gemeenschappelijke regeling wel het beste is gediend met de onmiddellijke afschaffing van de bilaterale contingenten en hun vervanging door een Gemeenschapskontingent volgens het voorstel van de Commissie.
Veeleer verdient het aanbeveling van de bestaande toestand uit te gaan en door het aanbrengen van geleidelijke veranderingen onder toezicht van de Commissie een gemeenschappelijke regeling te bereiken. Deze methode is trouwens ook bij de uitvoering van het E.E.G.-Verdrag in andere sectoren gebruikelijk. De toepassing daarvan brengt veel minder schokken te weeg in het economisch leven en maakt het gemakkelijker rekening te houden met de door de lid-staten en hun vervoerondernemingen in het verleden verworven rechten, die niet behoren te worden aangetast.
Bovendien is de Nederlandse Regering van oordeel, dat een doelmatige aanpassing van de capaciteit van het wegvervoer aan de behoefte het niet strikt noodzakelijk maakt, dat alle vergunningen recht geven tot vervoer in alle relaties. Bij een dergelijk stelsel staat immers nog niet vast, dat het aanbod van vervoer zich inderdaad daar zal manifesteren, waar de behoefte het meest reëel aanwezig is. In dit opzicht kunnen in een systeem van kwantitatieve controle op de ontwikkeling van de capaciteit bilaterale kontingenten zekere voordelen bieden.
De Nederlandse Regering acht het daarom in het streven naar een compromis tussen volledige liberalisatie van het internationale wegvervoer en een restrictieve kontingentering gerechtvaardigd, dat voor de opbouw van een Gemeenschapsstelsel doelbewust gebruik wordt gemaakt van bilaterale regelingen.
Deze zouden naar gelang van de zich ontwikkelende behoefte geleidelijk in een Gemeenschapsregeling moeten worden ingepast. De omstandigheid alleen, dat bepaalde vergunningen slechts recht geven op het verrichten van vervoer tussen bepaalde landen, maakt hen uit Gemeenschapsoogpunt nog niet onaanvaardbaar. Slechts indien zij niet zouden kunnen worden ingepast in een totale de Gemeenschap omvattende regeling en indien vervoerders van andere nationaliteit blijvend zouden worden uitgesloten van deelname aan het vervoer in kwestie, zouden

zij verwerpelijk zijn. Het is daarom naar het oordeel van de Nederlandse Regering noodzakelijk, dat de bilaterale regelingen beantwoorden aan een aantal gemeenschappelijke normen, die vooral betrekking dienen te hebben op

a) de methode van vaststelling en beheer van de kontingenten,
b) de voorwaarden voor de vergunningverlening,
c) het toezicht van de Gemeenschap,
d) voorziening in de mogelijkheid van omzetting in multilaterale rechten.

2. Vaststelling en beheer van bilaterale kontingenten.

Wat de wijze van vaststelling van de bilaterale kontingenten betreft, dient een systeem te worden gekozen, dat de aanpassing van de kontingenten aan de verwachte behoefte verzekert. Dit zou op doelmatige wijze kunnen geschieden door voor ieder land een prognose op te stellen van de verwachte behoefte in relatie met de onderscheidene andere lid-staten. Deze prognose zou kunnen zijn afgestemd op de middellange termijn en kunnen aansluiten bij de werkzaamheden die de Gemeenschap met betrekking tot de algemeen-economische ontwikkeling op middel-lange termijn zal gaan ondernemen. Gezien de snelle ontwikkelingen in het vervoer binnen een expanderende gemeenschappelijke markt zal het wenselijk zijn deze prognose verder te verfijnen en te doen resulteren in een van jaar tot jaar nader vast te stellen groeipercentage van de vervoercapaciteit van ieder land in relatie met de andere lid-staten. Daarbij kan worden rekening gehouden met de capaciteit die uit hoofde van de hierna te bespreken Gemeenschapsvergunningen tussen de betrokken landen wordt gebruikt.
De vorenbedoelde prognoses zouden dienen te worden opgesteld in gemeenschappelijk voerleg tussen de landen van vertrek en bestemming en de Commissie. Daarna zouden de resultaten van dit overleg ter bespreking aan een raadgevend orgaan van de Gemeenschap dienen te worden voorgelegd. Dit orgaan zou ook een bemiddelende taak kunnen krijgen, indien de beide betrokken landen niet tot overeenstemming zouden komen. Om praktische redenen ligt het voor de

hand de toekenning van de vergunningen over te laten aan de autoriteiten van het land waarin de vervoerder is gevestigd. De voorwaarden voor de vergunningverlening dienen evenwel met de door de Gemeenschap vast te stellen normen overeen te komen. In het bijzonder zouden deze betrekking moeten hebben op de eisen die aan de vervoerders waren te stellen ten aanzien van de vakbekwaamheid en de solvabiliteit.

Teneinde te garanderen dat de normen door de lid-staten op dezelfde wijze worden gehanteerd zou voor belanghebbenden bij een instantie van de Gemeenschap beroep mogelijk moeten zijn, zowel tegen gunstige als tegen afwijzende beslissingen op aanvragen om vergunning.

De betrokken lid-staten zullen elkaar door bemiddeling van de Commissie regelmatig op de hoogte dienen te houden van de door hen verleende vergunningen. Indien het vastgestelde groeipercentage niet overeen blijkt te komen met de feitelijke ontwikkeling - hetgeen betekent dat de prognose waarop dit percentage werd gebaseerd onjuist is geweest - zullen zij opnieuw moeten onderhandelen teneinde te komen tot een herziening daarvan. Het overleg in het vorenbedoelde orgaan van de Gemeenschap zal tevens kunnen dienen om de maatregelen voor te bereiden die eventueel in geval van een verstoring op de markt zouden moeten worden getroffen.

Tevens zal een dergelijk orgaan een sleutelrol moeten vervullen bij de geleidelijke uitbouw van het Gemeenschapsregime, waarbij voor het einde van de overgangsperiode ook de toelating tot het nationale vervoer dient te worden betrokken (art. 75, 1e lid, onder b). Deze ontwikkeling is het logisch gevolg van de voortschrijdende integratie, die ertoe zal leiden dat een toenemend aantal ondernemingen in de gelegenheid zal zijn hun vervoercapaciteit doelmatiger te gebruiken door hun vervoer naar, van en binnen verschillende landen te combineren. Een op de werkelijke behoefte aan vervoer afgestemd vergunningenbeleid zal erop moeten zijn gericht juist aan deze ondernemingen multilaterale rechten toe te kennen.

3. Het Gemeenschapskontingent.

Een Gemeenschapskontingent kan in dit stelsel een essentiële rol vervullen. Terwijl dit in een eerste stadium hoofdzakelijk een aanvullende functie zal hebben naast de bestaande bilaterale kontingenten, zal het van steeds grotere betekenis worden naarmate de vervoerondernemingen hun activiteiten, die thans veelvuldig zijn geconcentreerd op het vervoer tussen twee lid-staten, gaan spreiden over de verbindingen tussen een groter aantal landen van de Gemeenschap.
Wat de omvang en wijze van toepassing van het Gemeenschapskontingent betreft, zou voorshands dienen te worden erkend, dat het hier een experiment betreft, waarmede de nodige ervaring moet worden opgedaan. Vandaar dat naar de mening van de Nederlandse Regering een geleidelijke overgang naar een Gemeenschapskontingent moet worden bepleit. Zulks biedt verschillende voordelen. Er wordt op deze wijze nauw aangesloten bij de bestaande situatie in het internationale vervoer en er vindt daardoor een overgang zonder schokken plaats. Er wordt voorts rekening gehouden met de omstandigheid, dat de uitgangspunten van de lid-staten sterk uiteenlopen.
Het lijkt derhalve raadzaam voorlopig de omvang van dit kontingent bij wijze van proef op bijvoorbeeld 1.000 vergunningen per jaar te stellen, elk recht gevende op het benutten van één transporteenheid (vrachtauto met aanhangwagen of trekker met oplegger) in het internationale vervoer in de gehele Gemeenschap. Voorts zal het in een proefperiode waarschijnlijk onvermijdelijk zijn, dat het kontingent wordt verdeeld in nationale quota in afwachting van de ontwikkeling van uit Gemeenschapsoogpunt meer bevredigende methoden. Wel is het dringend geboden, dat bij deze verdeling strikt met de werkelijke behoeften wordt rekening gehouden. Hiertoe zou een aantal objectieve maatstaven moeten worden gehanteerd, die ten doel hebben deze behoeften zo nauwkeurig mogelijk vast te stellen. In de adviezen die het Economisch en Sociaal Comité en het Europese Parlement resp. op 30 januari 1964 en op 18 juni 1964 hebben uitgebracht, kunnen daarvoor tal van waardevolle aanknopingspunten worden gevonden. Binnen afzienbare tijd zal overigens niet meer de nationaliteit van de vervoerder, maar de aanwezigheid van werkelijke behoefte bepalend moeten zijn voor de toekenning van de vergunningen. Het zal een taak van

de Commissie zijn erop toe te zien dat dit beginsel juist wordt toegepast.

4. Verkregen rechten.

Het spreekt eigenlijk vanzelf, dat het in het kader van een expansief gemeenschappelijk vervoerbeleid uitgesloten moet zijn de rechten waarover de lid-staten thans reeds beschikken, te verminderen. Evenmin dienen nieuwe restricties te worden ingevoerd in de relaties binnen de Gemeenschap voor welke deze in de afgelopen jaren zijn afgeschaft. Met name is hierbij te denken aan het vervoer tussen de grondgebieden van de Benelux-landen, tussen Nederland en Italië en tussen Nederland en bepaalde departementen van Frankrijk. Afschaffing van deze restricties heeft in geen enkel opzicht geleid tot verstoringen in de vervoermarkt. Wederinvoering ervan - en zulks nog wel in het kader van een op verwezenlijking van een vrij dienstenverkeer gerichte gemeenschappelijke politiek - is dan ook ondenkbaar.

5. Tarieven.

Wat de invoering van tarieven betreft, is het genoegzaam bekend, dat de Regering weinig nut ziet in tarieven als een blijvend instrument van vervoerscoördinatie. Onder voorbehoud van deze opvatting meent de Nederlandse Regering evenwel zich niet te moeten onttrekken aan een bespreking van eventuele tariefmaatregelen voor grensoverschrijdend vervoer, welke tarieven gebaseerd zouden moeten worden op de marktverhoudingen en de kosten der ondernemingen. Het definitieve oordeel zal in dergelijke gevallen moeten afhangen van de aard en het niveau van de voorgestelde tarieven alsmede van de mate waarin op punten die Nederland wel als van positief belang voor de vervoerpolitiek beschouwt, aan de verlangens wordt tegemoet gekomen.

6. Samenvatting

a) Ten behoeve van een compromis is de Nederlandse Regering bereid in dit stadium voor het internationale goederenvervoer over de weg een contingentering te aanvaarden. Teneinde daarvoor een doeltreffend

stelsel te ontwikkelen zal het wenselijk zijn het bestaande systeem van bilaterale vergunningen in gemeenschappelijke zin aan te passen.

b) Bilaterale kontingenten dienen daarom te worden afgestemd op een door de landen van vertrek en bestemming te samen met de Commissie op te stellen jaarlijkse prognose van de behoeften in elk van beide landen. Deze prognose dient te resulteren in een groeipercentage voor de capaciteit van het wegvervoer in elk van beide landen waarbij rekening kan worden gehouden met de op grond van Gemeenschapsvergunningen tussen de betrokken landen gebruikte vervoercapaciteit.

c) Binnen het vastgestelde groeipercentage kan de vergunningverlening door de autoriteiten van het land van vestiging van de vervoerder geschieden, waarbij gemeenschappelijk vast te stellen normen dienen te worden gevolgd. Deze normen dienen betrekking te hebben op de eisen welke aan de ondernemingen moeten worden gesteld met betrekking tot vakbekwaamheid, solvabiliteit en prijsbeleid.

d) De mogelijkheid van beroep op een orgaan van de Gemeenschap dient te worden geschapen.

e) Een Gemeenschapskontingent behoort te worden ingesteld dat moet voorzien in de behoefte aan multilaterale vervoerrechten. De omvang van dit kontingent kan voorlopig op b.v. 1.000 transporteenheden per jaar worden gesteld. De verdeling van deze communautaire vergunningen zal in principe naar behoefte dienen te geschieden, dus ongeacht de nationaliteit van de aanvrager. Zo lang de methode daarvoor nog niet is ontwikkeld, kan een verdeling over de landen worden toegepast die evenwel zo veel mogelijk overeen dient te komen met de werkelijke behoeften. Hiertoe zullen objectieve gemeenschappelijke maatstaven moeten worden vastgesteld, die een onpartijdige verdeling verzekeren.

f) Een orgaan van de Gemeenschap zal moeten worden aangewezen dat tot taak heeft zo nodig overleg te plegen over de ontwikkeling

van de bilaterale kontingenten en de Commissie bij te staan in het houden van toezicht op de verdeling van het Gemeenschapskontingent.

g) De aanvaardbaarheid van eventuele tariefmaatregelen voor grensoverschrijdend vervoer zal moeten worden beoordeeld in het licht van de consequenties voor de betrokken bedrijven, van de aard en het niveau van de voorgestelde tarieven, en de mate waarin op andere punten aan de Nederlandse vervoerpolitieke verlangens wordt tegemoet gekomen.

III. Het beleid met betrekking tot de binnenvaart.

1. De noodzaak om bij de ontwikkeling van het gemeenschappelijk vervoerbeleid ernstig rekening te houden met de bijzondere kenmerken van iedere vervoertak afzonderlijk, doet zich ook ten aanzien van de binnenvaart sterk gevoelen. In de eerste plaats kent de binnenvaart sterk gevariëerde verhoudingen, vooral afhankelijk van de karakteristieken van de vaarwegen, van de geografische gesteldheid en van de algemene economische structuur. Dientengevolge doen zich verschillende ondernemingstypen en exploitatievormen voor naar gelang van de regionale, nationale en internationale omstandigheden. In de tweede plaats levert het proces van aanpassing, dat het Europese vervoer doormaakt, voor de binnenvaart bijzondere problemen op, omdat zij voor een niet onaanzienlijk deel werkt onder de vigueur van regelingen die in een crisisperiode ontstonden. Daartegenover staat, dat er juist in de laatste jaren weer meer aandacht wordt geschonken aan de grote rol die deze vervoertak nog steeds speelt en ook in de toekomst zal blijven spelen. Allerwegen kan men dan ook constateren dat de vernieuwing en uitbreiding van de infrastructuur ter hand wordt genomen, hetgeen met de ontwikkeling van de scheepstechniek de belangstelling van de zijde der gebruikers stimuleert en de toekomst van de bedrijfstak helpt verzekeren. De volledige revitalisering van de bedrijfstak zal evenwel niet alleen een technische modernisering vereisen, die reeds vorm krijgt, maar eveneens een aanpassing van het economische regime aan de behoeften van de moderne omstandigheden noodzakelijk maken.

Dit klemt des te meer, waar de spoorwegmaatschappijen - ongeacht de vraag of hun exploitatie een deficit oplevert en door wie dit deficit wordt gedragen - in feite een grote mate van vrijheid bezitten bij de vaststelling van hun tarieven en uit welbegrepen eigenbelang van deze vrijheid een steeds groter gebruik maken. De Nederlandse Regering acht deze ontwikkeling in overeenstemming met de eisen van het E.E.G.-Verdrag, doch zij ziet daarin een demonstratie van het belang van twee taken voor het gemeenschappelijk vervoerbeleid; enerzijds moeten gezonde en billijke exploitatievoorwaarden voor de spoorwegen tot stand worden gebracht, anderzijds moet de binnenvaart in staat worden gesteld haar concurrentiepositie zoveel mogelijk te versterken.

De Nederlandse Regering meent daarom dat het wenselijk zou zijn, indien de Commissie van de Europese Economische Gemeenschap de incidentele maatregelen die op verschillende gebieden in de meeste landen van de Gemeenschap reeds worden toegepast of overwogen, zou plaatsen in het algemene kader van een programma voor de verbetering van de structuur van de binnenscheepvaart. In dit programma zou de Commissie al die maatregelen een plaats moeten geven, die de modernisering van deze bedrijfstak op het gebied van infrastructuur, materieel en regime ten doel hebben en zijn toekomstmogelijkheden moeten verzekeren.

De Commissie, die haar belangstelling voor verschillende onderdelen van dit vraagstuk reeds heeft getoond, zou dit programma in nauw overleg met de Regeringen en de vertegenwoordigers van de direkt geïnteresseerden moeten opstellen.

De problemen van de binnenvaart doen zich verschillend voor naar gelang men de nationale binnenvaart, de Rijnvaart en de overige internationale binnenvaart beschouwt.

2. <u>De nationale binnenvaart.</u>

Het is kenmerkend voor het speciale karakter van de problemen die de binnenscheepvaart voor de ontwikkeling van het gemeenschappelijk vervoerbeleid oplevert, dat deze niet in de eerste plaats de liberalisatie van het verkeer betreffen, doch veeleer de vraagstukken van interne organisatie. Juist met het oog hierop is de Nederlandse Regering van oordeel, dat de ontwikkeling van het gemeenschappelijk vervoerbeleid in de binnenscheepvaart dringend de opstelling door de Commissie van het vorenbedoelde programma voor de verbetering van de concurrentiepositie van deze vervoertak vereist. Daar waar er nog beperkingen bestaan voor de toelating van buitenlandse schepen tot het nationale vervoer dienen deze uiteraard zo spoedig mogelijk te worden afgeschaft. Belangrijker is evenwel dat de Commissie de vorm aangeeft die de thans bestaande, veelzijdige overheidsbemoeienis met de binnenscheepvaart in de toekomstige verhoudingen zal moeten hebben.

De noodzaak van een afgerond programma vloeit voort uit de bekende omstandigheid, dat een belangrijk deel van de regelingen in de nationale binnenvaart is voortgesproten uit de behoefte

de gevolgen van de economische nood-toestand in de jaren na 1930 te verzachten. Nu deze noodtoestand zich reeds lang niet meer voordoet, ligt een hernieuwd onderzoek naar de rechtvaardigingsgronden van de daarmede verband houdende regelingen voor de hand, doch een eventuele wijziging van de historische situatie is door het langdurig bestaan daarvan moeilijker geworden. Slechts indien de Gemeenschap een geheel van maatregelen weet voor te stellen dat aan de binnenvaart een duidelijk uitzicht op versterking van haar positie biedt, mag men verwachten dat een ontwikkeling naar een versterking van het concurrentie-element, zoals het E.E.G.-Verdrag vereist, zal worden aanvaard.

De Nederlandse Regering acht het niet noodzakelijk in dit verband algemeen bekende gegevens omtrent de ontwikkelingen in de binnenscheepvaart te releveren. Zij beperkt zich ertoe te wijzen op het gevaar dat de binnenscheepvaart als gevolg van het bestaande regime bedreigt niet alleen in de concurrentie met andere vervoertakken, maar ook in de concurrentie met het eigen vervoer.

De Gemeenschap zou zo spoedig mogelijk moeten overgaan tot

- het inventariseren van de maatregelen die thans reeds worden toegepast voor de versterking van de positie van de binnenscheepvaart,
- het aanduiden van mogelijke maatregelen die verder tot dit doel kunnen dienen, in het bijzonder ook met betrekking tot de eventuele wijzigingen van de bestaande regimes, en
- het aangeven van het meest wenselijke onderlinge verband tussen de verschillende maatregelen.

Wat de behoefte aan aanpassing van de bestaande regimes betreft, zou de Nederlandse Regering in het algemeen willen opmerken, dat deze regimes naar haar mening een grotere plaats zouden moeten inruimen aan het initiatief van de vervoerder of diens organisatie en van de verladers

- Waar beurzen bestaan, zou moeten worden gezocht naar de mogelijkheid om, met behoud van de waardevolle functies van deze instelling, voor de daarvoor in aanmerking komende gevallen een meer rechtstreeks contact tussen de verlader enerzijds en de vervoerder of zijn

organisatie anderzijds tot stand te laten komen teneinde het aantrekken van vracht te stimuleren.

- Waar tarieven worden toegepast, zou moeten worden gestreefd naar aanpassing aan de moderne omstandigheden, waarin de ontwikkeling van de overige vervoertakken en de algemene economische expansie de behoefte doen gevoelen aan een grotere eigen verantwoordelijkheid van de vervoerder of diens organisatie voor de prijsvorming.
- Voorzover nog andere beperkingen op de handelingsvrijheid van de binnenscheepvaart worden toegepast, zou in het algemeen het bereiken van een grotere beweeglijkheid voor de binnenscheepvaart als doel moeten worden gesteld.

Een ontwikkeling van de nationale regimes in de richting die in het vorengaande werd aangegeven, zal er tevens toe leiden, dat de verschillen met het internationale regime geringer worden. Waar deze verschillen thans tot onaanvaardbare situaties zouden leiden, zouden trouwens bijzondere maatregelen kunnen worden overwogen. In elk geval moet worden vastgesteld, dat er in het licht van het onderzoek naar de noodzaak van wijziging van de bestaande nationale regimes geen aanleiding is om het internationale regime daaraan aan te passen.

De Gemeenschap heeft tot taak in de binnenscheepvaart de krachten voor de vooruitgang te mobiliseren. Zij zal dit niet bereiken door beperkingen op te leggen aan sectoren met een eigen dynamiek; zij zal er veeleer naar moeten streven deze dynamiek algemeen tot uitdrukking te laten komen en te stimuleren.

3. <u>De Rijnvaart</u>.

Het bestaan van een afzonderlijk, in de Akte van Mannheim verankerd regime voor de Rijnvaart leidt ertoe, dat bij een behandeling van vraagstukken terzake van de Rijnvaart soms de indruk wordt gewekt alsof deze hoofdzakelijk een juridisch karakter dragen. Het is daarom van belang niet uit het oog te verliezen, dat niet de juridische vraagstukken, doch wezenlijke economische belangen de inzet van talloze Rijnvaartbesprekingen vormen.

De Nederlandse Regering acht het voorshands zinvoller niet te treden in een juridische discussie die slechts bekende argu-

menten kan opleveren en zou er de voorkeur aan geven, dat over en weer grotere duidelijkheid wordt geschapen omtrent de concrete belangen welke hierbij in het geding zijn. Dit betekent niet, dat de Nederlandse Regering zou menen in de huidige situatie niet meer te beschikken over voldoende juridische middelen om een wijziging van het huidige regime die essentiële Nederlandse belangen zou aantasten, tegen te houden. Zij zou het evenwel betreuren indien zij op deze mogelijkheid een beroep zou moeten doen, aangezien zulks zou betekenen, dat de Gemeenschap instede van een compromis te zoeken tussen tegenstrijdige opvattingen, zou willen trachten oplossingen te forceren die hoofdzakelijk ten koste van vitale belangen van een lidstaat zouden moeten gaan.

De Nederlandse Regering acht het dringend geboden dat geen misverstand bestaat omtrent het vitale karakter van de belangen waarom het hier gaat. Deze doen zich wat de strikt Nederlandse belangen betreft als volgt voor:

- Over de Rijn werden in 1963 van en naar Nederland 66,6 millioen tonnen vervoerd, waarvan 53% onder Nederlandse vlag.
- Van het vervoer over de Rijn was in 1963 61% bestemd voor of afkomstig uit Nederlandse zeehavens. Omgekeerd maakte het vervoer over de Rijn 81% uit van het totale transito-vervoer in Rotterdam en 67% in Amsterdam.
- De netto-bijdrage van zeehavens en binnenvaart tot de Nederlandse betalingsbalans bedroeg in 1962 24% van de totale netto-bijdrage van het vervoer.

Het gaat hier evenwel niet alleen om specifiek Nederlandse belangen. Het huidige regime van de Rijnvaart heeft een aantal karakteristieke eigenschappen die reële belangen van de Gemeenschap vertegenwoordigen. Als rodanig kan men noemen:

a) De Rijnvaart is onder het huidige regime sterk geïntegreerd. Het statuut van de Rijnvaart gaat uit van de gelijkheid van behandeling en op uiteenlopende gebieden bestaan er geharmoniseerde regelingen.

b) De vrije uitwisseling van vervoerdiensten is gegarandeerd.

c) De totstandkoming van een efficiënt werkend vervoerapparaat wordt bevorderd.

d) Niet lid-staten weten hun belangen gewaarborgd.

In het licht van deze omstandigheden acht de Nederlandse Regering het onontbeerlijk, dat, indien men een wijziging van het bestaande regime wenst, men tenminste equivalente waarborgen zal moeten aanbieden. Reeds aanstonds wil zij er geen twijfel aan laten bestaan, dat dit naar haar oordeel in een stelsel van bindende, van overheidswege opgelegde tarieven niet mogelijk is. Nog afgezien van algemene bezwaren die tegen tariefregelingen zijn in te voeren, zowel in principe als uit een oogpunt van controle, levert een dergelijk stelsel onoverkomelijke bezwaren op met het oog op de in het voorgaande onder a t/m d genoemde belangen, te weten:

a) Aan de integratie die reeds in het verleden tot stand is gekomen en die de Rijnvaart onderscheidt van andere vervoertakken, wordt afbreuk gedaan, omdat wegens de moeilijke controle niet langer kan worden gegarandeerd, dat de internationale gelijkheid van behandeling in de praktijk blijft bestaan.

b) De vrije uitwisseling van vervoerdiensten wordt belemmerd, omdat het bestaan van bindende tarieven aan vervoerondernemingen die niet met producenten of afnemers zijn verbonden, de mogelijkheid ontneemt door middel van concurrerende vrachtprijzen een aandeel in het vervoer te verwerven. Dit bezwaar doet zich in de Rijnvaart sterker gevoelen dan elders, omdat het verschijnsel van bindingen tussen vervoerders en verladers in deze tak van bedrijf van zoveel grotere betekenis is.

c) Bindende tarieven bevorderen eerder het ontstaan van ondoelmatige verhoudingen. Dit speelt vooral in de Rijnvaart zulk een grote rol, omdat de marktstructuur in deze sector wordt gekenmerkt door het optreden van grote ondernemingen zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde. Daarenboven hebben bij de thans bestaande vrije prijsvorming de prijsfluctuaties die in de Rijnvaart eensdeels samenhangen met de kostenstructuur en anderdeels voortvloeien uit natuurlijke omstandigheden, een regulerende uitwerking op de vraag en bevorderen zij een egaliserende voorraadpolitiek bij de gebruikers. Het is uiterst twijfelachtig, of een bindend tarief dit proces in stand zal kunnen houden.

d) De positie ten opzichte van derde landen dreigt ernstig te worden gecompliceerd, vooral doordat de mogelijkheid om schepen onder andere vlag te doen varen - hetgeen in de Rijnvaart veelvuldig geschiedt - een niet-uitvoerbare contrôle in willekeurige derde landen zou vereisen. De Gemeenschap heeft geen voordeel te verwachten van een bemoeilijking van haar verhouding met derde landen.

- Tenslotte -

Tenslotte stelt de Nederlandse Regering vast, dat de invoering van bindende tarieven in de Rijnvaart waar deze tarieven nog niet bestaan, juist een belemmering zal vormen voor het bereiken van de in de inleiding tot dit hoofdstuk gestelde doel, t.w. de versterking van de positie van de binnenvaart. Voor de binnenvaart immers, waarin talrijke ondernemingen werkzaam zijn zal de invoering van één minimumtarief voor de gehele bedrijfstak betekenen, dat de individuele onderneming onder bepaalde omstandigheden de concurrentie met andere vervoertakken, in het bijzonder de spoorwegen, niet zal kunnen opnemen. De spoorwegen daarentegen zullen, omdat zij in iedere lid-staat één onderneming vormen, veel gemakkelijker de gelegenheid hebben hun minimum-tarieven van geval tot geval aan de concurrentie aan te passen. Hiervoor is het onverschillig of de tarieven een marge bezitten of niet.

Op grond van deze overwegingen meent de Nederlandse Regering dan ook de toepassing van bindende, van overheidswege opgelegde tarieven te moeten verwerpen. Het zou haar niet mogelijk zijn aan de invoering daarvan haar medewerking te verlenen.

Deze afwijzing houdt overigens niet in, dat naar het oordeel van de Nederlandse Regering iedere wijziging van de bestaande situatie zou zijn uitgesloten. Deze zou evenwel in een ander vlak moeten worden gezocht. Wat de Nederlandse Regering betreft, kan hierbij worden gedacht aan de initiatieven tot het openen van de mogelijkheid in het kader van het Rijnregime om een bepaald percentage van de in de Rijnvaart gebezigde capaciteit tijdelijk buiten gebruik te stellen zoals die tijdens de Derde Economische Rijnvaartconferentie zijn ontwikkeld. De Nederlandse Regering heeft van haar kant dergelijke plannen tot dusverre niet noodzakelijk geoordeeld. Indien echter vaststaat, dat daaraan in brede kring behoefte bestaat, is zij bereid dit plan in positieve geest te benaderen zonder bij voorbaat enige maatregel die voor de uitvoering daarvan noodzakelijk is, uit te sluiten. Tot deze

positieve benadering is zij vooral geneigd, omdat zij het onderlinge overleg van de Rijnvaartondernemingen, waar dit een gerechtvaardigd gemeenschappelijke behartiging van hun belangen betreft, gaarne wil bevorderen. Zij gaat er daarbij van uit dat de verwezenlijking van een dergelijk plan niet in strijd komt met de voor haar essentiële voorwaarde dat de hieraan verbonden lasten niet eenzijdig zwaar op een bepaalde categorie van belanghebbenden mogen rusten. Het zal daarom eventueel noodzakelijk zijn in het kader van het Rijn-regime zodanige reglementaire en institutionele voorzieningen te treffen, dat op de toepassing van een dergelijke regeling een verantwoord toezicht kan worden uitgeoefend met het oog op de belangen van de vervoerondernemingen en van de gebruikers. Deze voorzieningen zouden tevens in verband kunnen worden gebracht met de eventuele toepassing van concurrentie-regels op de Rijnvaart, waarvoor de Gemeenschap nog een oplossing zal moeten vinden.

Wat de prijsvorming in de Rijnvaart betreft, blijft de Nederlandse Regering van mening, dat de bestaande vrijheid voor de Rijnvarenden tot het overeenkomen van pools en conventies een uiterst waardevol element vormt. Enerzijds verschaffen deze pools en conventies de nodige stabiliteit en doorzichtigheid, anderzijds lenen zij zich bij uitstek voor aanpassing aan gewijzigde omstandigheden. Er is derhalve naar het oordeel van de Nederlandse Regering alle aanleiding voor de Gemeenschap om deze vrijheid te handhaven.
In het licht van de ervaringen die zijn opgedaan met de veelzijdige concurrentieverhoudingen, zowel binnen de Rijnvaart als tussen de Rijnvaart en andere vervoertakken, lijkt het niet waarschijnlijk dat het bestaan van deze vrijheid tot onaanvaardbare toestanden zal leiden. Niettemin zou eventueel in het kader van de vorenbedoelde voorzieningen voor het toezicht op een billijke toepassing van organisatorische maatregelen bijzondere aandacht aan het concurrentie-regime kunnen worden geschonken.

Wat de instellingen betreft die voor de toepassing van het bovengeschetste beleid verantwoordelijk zouden zijn, bestaat er voor de Nederlandse Regering geen twijfel dat de Centrale Commissie voor de Rijnvaart de aangewezen instelling is om een gemeenschappelijk optreden van de lid-staten van de E.E.G. en van niet lid-staten tot

realiteit te brengen. Men kan met recht volhouden, dat indien een dergelijke instelling niet bestond, zij alsnog in het leven zou moeten worden geroepen.

Hierbij gaat het er uiteraard niet om derden arbiter te maken over de ontwikkeling van de gemeenschappelijke vervoerpolitiek voor wat de binnenvaart betreft. Het gaat er om van niet-lid-staten de medewerking te verkrijgen, die noodzakelijk zal zijn voor de doeltreffende verwezenlijking van bepaalde onderdelen van de gemeenschappelijke politiek, zolang de Gemeenschap zich niet bekent tot een volkomen autarkie op vervoergebied. De Centrale Commissie voor de Rijnvaart kan dan het orgaan zijn, waar de Gemeenschap voor haar dynamische initiatieven deze medewerking zal kunnen krijgen.

4. <u>De overige internationale binnenvaart.</u>

Er bestaan bepaalde relaties tussen de Rijnvaart en de overige internationale binnenvaart. Deze kunnen zich thans harmonisch ontwikkelen, doordat ook de overige internationale binnenvaart grotendeels vrij is van beperkingen. Het zou dan ook ongerijmd zijn in het kader van de integratie binnen de Gemeenschap en van een programma tot verbetering van de structuur van de binnenscheepvaart deze feitelijk bestaande eenheid van regime te doorbreken. Een onderscheiden behandeling zou slechts daar te rechtvaardigen zijn, waar een deelmarkt bestaat die door zijn bijzondere technische en economische karakteristieken weinig of geen verbinding heeft met de overige internationale vaart. Niettemin is het nog niet duidelijk, of de in de Rijnvaart tot uitdrukking gebrachte behoefte aan een regeling voor de stillegging van capaciteit ook elders in dezelfde mate aanwezig is. De Gemeenschap zal deze vraag nog moeten beantwoorden bij haar onderzoek naar de meest geëigende maatregelen voor versterking van de positie van de binnenvaart. Indien niet tot de invoering van een dergelijke regeling op de hier bedoelde wateren zou worden overgegaan, behoeft dit geen onoverkomelijke bezwaren op te leveren; bij de technische uitwerking van de stillegregeling is het eventueel mogelijk de toepassing daarvan tot bepaalde gebieden te beperken.

5. Samenvatting.

a) Er is behoefte aan een algemeen programma voor de verbetering van de structuur van de binnenscheepvaart in de Gemeenschap. De Commissie zou dit programma in nauw overleg met de regeringen en de belanghebbenden dienen op te stellen teneinde de weg te wijzen tot versterking van de concurrentiepositie van de binnenscheepvaart.

b) Voor de nationale binnenvaart zal het door de Commissie op te stellen structuur-programma van de Gemeenschap duidelijkheid moeten verschaffen over de toekomstige ontwikkeling. In dit programma zal moeten worden aangegegeven welke maatregelen ter versterking van de positie van de binnenvaart worden genomen en alsnog kunnen worden genomen en in welk onderling verband deze maatregelen dienen te staan. In het bijzonder zal daarin aandacht moeten worden besteed aan de eventuele behoefte aan aanpassing van de bestaande regimes door het leggen van grotere verantwoordelijkheden bij de vervoerders en hun organisaties.

c) Het programma zal ertoe dienen te leiden dat de verschillen tussen het nationale en het internationale regime geleidelijk verminderen. Waar deze verschillen reeds thans tot onaanvaardbare consequenties zouden leiden, kunnen bijzondere maatregelen worden overwogen. Er is echter geen aanleiding het internationale regime aan de nationale regimes aan te passen.

d) Ten aanzien van de Rijnvaart heeft het vervoerbeleid betrekking op zeer grote belangen, die door het huidige regime worden gegarandeerd. Deze belangen mogen bij een eventuele wijziging van het regime niet worden aangetast.

e) Het is voor Nederland niet mogelijk aan de Rijnvaart bindende tarieven op te leggen. Dit zou een aantasting van vitale belangen betekenen, en ook voor de Gemeenschap uiterst schadelijk zijn, aangezien daardoor het ontstaan van ondoelmatige verhoudingen in de hand wordt gewerkt.

f) Indien er een algemeen gevoelde behoefte aan een regeling voor de stillegging van capaciteit in de Rijnvaart aanwezig is, zal de Nederlandse Regering daar niet afwijzend tegenover staan. Een dergelijke regeling zal geen ongelijke verdeling van de offers tot gevolg mogen hebben.

g) De vrijheid tot het overeenkomen van pools en conventies vormt een waardevol element en dient te worden gehandhaafd. Door middel van pools en conventies kan de nodige stabiliteit worden bevorderd, terwijl de mogelijkheid van aanpassing aan gewijzigde omstandigheden openblijft.

h) Het zou wenselijk zijn voorzieningen te treffen voor het toezicht op de billijke toepassing van organisatorische maatregelen. Ook voor de naleving van speciale concurrentieregels kan aan een overeenkomstig toezicht worden gedacht.

i) Wijzigingen in het Rijnregime vergen de facto en de jure de medewerking van niet lid-staten en betekenen een wijziging van de Akte van Mannheim. De Centrale Commissie voor de Rijnvaart is het aangewezen orgaan voor de samenwerking met niet lid-staten.

j) Het is van belang de feitelijke eenheid van regime tussen de Rijnvaart en de overige internationale binnenvaart te behouden. De behoefte aan toepassing van nieuwe maatregelen in de overige internationale vaart moet nog blijken. Dit behoeft geen bezwaar op te leveren, want een capaciteitsregeling leent zich eventueel voor een selectieve toepassing.

IV. Het beleid met betrekking tot de spoorwegen.

1. Er bestaat tot dusverre te weinig inzicht in de plaats van de spoorwegen in het door de EEG-commissie voorgestelde gemeenschappelijk vervoerbeleid. Deze situatie is ongewenst. Men zal toch redelijkerwijs geen bepaalde maatregelen mogen nemen zonder dat het kader waarin zij moeten passen van tevoren vaststaat.
Naar het oordeel van de Nederlandse Regering is het daarom noodzakelijk dit kader aan te geven. Bij de vaststelling daarvan zal men o.m. rekening moeten houden met:

a) Het feit dat de spoorwegproblemen van kardinaal belang zijn voor de gehele vervoerpolitiek. Men denke slechts aan de consequenties die de nauwe banden tussen de Regeringen en de spoorwegen in de meeste landen voor de concurrentieverhouding tot andere vervoertakken hebben. Dit spreekt des te meer, indien men het aandeel in aanmerking neemt, dat de spoorwegen nog steeds hebben in het totaal van de door de drie vervoertakken geproduceerde tonkilometers. Dit aandeel bedroeg in 1961 in België 32%, in Frankrijk 59%, in de Bondsrepubliek 41%, in Italië 26% en in Nederland 23%.

b) Het feit dat de spoorwegen in een fase van omschakeling verkeren, zowel in technisch en organisatorisch als in economisch opzicht(o.m. tot uiting komende in automatisering, concentratie van het vervoer, ontwikkeling van nieuwe concurrentie-methoden, zoals TEE- en TEEM-treinen; inkrimping van niet-rendabele activiteiten). Het gemeenschappelijk vervoerbeleid zal er daarom voor moeten zorgdragen deze ontwikkeling, die op verscheidene punten reeds is aangevangen, volledig kans te geven.

c) Het feit dat de spoorwegmaatschappijen in de lid-staten onder uiteenlopende economische en geografische omstandigheden werken, waardoor het beleid terzake met bijzondere omstandigheden moet kunnen rekening houden.

2. ad a) De centrale betekenis van de spoorwegproblemen voor de vervoerpolitiek.
Het streven naar een gemeenschappelijk vervoerbeleid is nauwelijks geloofwaardig te maken, indien fundamentele problemen als die van de verhouding van de spoorwegen tot de overheid enerzijds en tot de andere vervoertakken anderzijds niet ernstig onder ogen worden gezien. Ook al zou het niet mogelijk zijn reeds in het huidige stadium van

het vervoerpolitieke overleg tot beslissingen te komen die deze fundamentele problemen tot een oplossing brengen, de ernstige wil om op vervoerpolitiek gebied een volledige stagnatie te vermijden moet het mogelijk maken om althans een grondslag voor verdergaande overeenstemming tot stand te brengen.

De Commissie heeft in haar voorstel inzake de harmonisatie van bepaalde maatregelen van de overheid enige uitgangspunten gegeven voor het verdere beleid: het zal inderdaad, ook naar de mening van de Nederlandse Regering, een onderdeel van het gemeenschappelijk vervoerbeleid moeten zijn gemeenschappelijke regels op te stellen voor de oplossing van het probleem van de zgn. bedrijfsvreemde lasten. Hiertoe is het evenwel niet voldoende voorschriften te geven voor de vergoeding van deze lasten, voor de normalisatie van het rekeningstelsel van de spoorwegondernemingen en voor hun financiële zelfstandigheid. De kernvraag is immers in welke richting naar het oordeel van de Gemeenschap zich de plaats van de spoorwegen in het vervoerbeleid moet ontwikkelen. Indien hieromtrent geen duidelijkheid wordt geschapen, zal het moeilijk zijn de indruk te vermijden dat de Gemeenschap in feite een bevoordeling van de spoorwegen als onderdeel van de vervoerpolitiek aanvaardt.

De Nederlandse Regering acht het daarom wenselijk dat de Gemeenschap het spoorwegvraagstuk meer fundamenteel onderzoekt. Het gaat daarbij zowel om de externe als om de interne aspekten, derhalve zowel om de vraag van de concurrentievoorwaarden en de van overheidswege opgelegde lasten als om de interne sanering. Het doel van het onderzoek zou moeten zijn de verhouding van de spoorwegen tot de overheid en tot de andere vervoertakken een zodanige vorm te geven dat een ongestoorde ontwikkeling van de afzonderlijke vervoertakken mogelijk is.

Teneinde zo spoedig mogelijk tot resultaten te komen zouden de werkzaamheden van de Gemeenschap met vrucht kunnen aansluiten bij de initiatieven die in verscheidene landen, zowel binnen als buiten de Gemeenschap, reeds zijn genomen voor de gezondmaking van de spoorwegen. Hierdoor zullen op het niveau van de Gemeenschap de gegevens beschikbaar komen die voor een niet onaanzienlijk deel waarschijnlijk reeds in de afzonderlijke lid-staten aanwezig zijn en die ertoe kunnen bijdragen het beleid van de Gemeenschap ten aanzien van de volgende concrete punten te bepalen.

In de eerste plaats zal het van belang zijn, dat een nauwkeurig inzicht wordt verkregen omtrent de activiteiten die de oorzaak vormen van de huidige deficitten, waarbij tevens aandacht dient te worden geschonken aan de mogelijkheden en consequenties van inkrimping en vervanging daarvan en aan de vooruitzichten voor de ontwikkeling van meer renderende activiteiten.

In de tweede plaats zullen de uit het vorenbedoelde onderzoek te trekken conclusies de Gemeenschap in staat stellen de meerjarige investeringsplannen van de spoorwegen, die immers reeds een visie op de verdere ontwikkeling veronderstellen, te toetsen aan de inzichten omtrent de meest wenselijke ontwikkeling.

Een derde aspect dat de aandacht verdient, betreft de verhouding tussen de spoorwegen en de overheid. Het gaat hierbij niet alleen om de normalisatie van de rekeningen, doch om het meer fundamentele vraagstuk onder welke voorwaarden bepaalde lasten aan de spoorwegen kunnen worden opgelegd. Met name zou dienen te worden vastgesteld, dat de concurrentieverhoudingen met andere vervoertakken niet mogen worden verstoord en dat de exploitatie-rekeningen van de spoorwegen van geval tot geval een duidelijk inzicht geven in de betekenis van de concrete prestaties waarom het hier gaat.

Een regeling van deze kwestie zal een belangrijke bijdrage vormen tot het verlenen van een grotere zelfstandigheid aan de spoorwegondernemingen, zoals deze ook door henzelf wordt voorgestaan. Daarbij gaat het niet alleen om de financiële betrekkingen met de overheid, maar om de algemene zelfstandigheid in de bedrijfsvoering. Het geheel van de betrekkingen tussen overheid en spoorwegen zou moeten worden geregeld in een statuut van de spoorwegen, waarvan de voor de Gemeenschap van belang zijnde hoofdpunten door de Gemeenschap zouden moeten worden vastgesteld.

Een vierde aangelegenheid die in dit verband dient te worden geregeld, betreft het concurrentie-regime. Zeker zo lang de spoorwegen een instrument van overheidspolitiek vormen, maar ook wanneer zij een grotere zelfstandigheid zullen hebben verkregen, zal het gewenst zijn dat, met inachtneming van de bijzondere problemen die zich in het vervoer en meer speciaal in deze bedrijfstak voordoen, voorzieningen worden getroffen voor een toezicht op de concurrentie-methoden. Dit toezicht heeft twee facetten. Enerzijds betreft het hier de gedragingen die ten nadele van verladers zouden kunnen strekken. Te dien aanzien bieden de algemene regels van het EEG-Verdrag inzake kartels en machtsposities toereikende aanknopingspunten, al zal de toepassing hiervan uit vervoerpolitiek oogpunt moeten wor-

den aangepast. Anderzijds dient bijzondere aandacht te worden besteed aan de gedragingen in de concurrentie met andere vervoertakken. In dit opzicht zullen doeltreffende gedragsregels moeten worden ontwikkeld. In het toezicht op de beide categorieën van voorschriften heeft de Commissie een uiterst belangrijke taak.

3. ad b) De toekomst van de spoorwegen.

Intussen zal het beleid t.a.v. de spoorwegen niet mogen worden vastgesteld met uitsluitend het oog op de bestaande situatie bij de spoorwegen. De spoorwegen vormen bij uitstek het terrein voor toepassing van nieuwe ideeën op de schaal van het Europese continent. De beproefde exploitatie-methoden zijn op sommige punten niet meer in staat de mogelijkheden van deze schaalvergroting op te vangen. Zoals de Secretaris-Generaal van de Union Internationale des Chemins de Fer het bij de opening van het gebouw van de UIC op 29 mei 1963 uitdrukte:

"Il faut bien s'imprégner de l'idée-force qu'une grave faute serait de vouloir continuer d'appliquer, à une époque donnée, ce qui a réussi à une époque antérieure. Il y aurait là vraiment crime contre l'esprit. Nous devons faire apport constant de méthodes nouvelles et, je vais plus loin, de mentalités nouvelles pour résoudre les problèmes nouveaux. Et si nos anciens ont très bien réussi, nous devons tenter de faire comme eux, c'est-à-dire de réussir aussi bien qu'eux, mais non de les suivre dans les méthodes qu'ils ont mises au point."

Wanneer de spoorwegen bevrijd zullen zijn van de bedrijfsvreemde lasten van het verleden, zullen zij zich kunnen concentreren op hun taken in de moderne, in steeds toenemende mate internationaal georiënteerde samenleving. Naast de toepassing van nieuwe ontwikkelingen op technisch gebied, zullen ook de commerciële en organisatorische methoden moeten worden aangepast. Dit geldt wel in het bijzonder voor het internationale vervoer, waar de spoorwegen door de huidige wijze van exploitatie in afzonderlijke netten en de beperkte mogelijkheden voor een commercieel optreden op de vervoermarkt die thans voor hen openstaan, het meest gevaar lopen achter te blijven bij de behoefte aan expansie. Het verdient aanbeveling te onderzoeken welke methoden van organisatie, acquisitie en prijsbeleid hier het doelmatigst zijn, met inbegrip van de eventuele oprichting van afzonderlijke commerciële organisaties voor de bevordering van het

internationale vervoer, en op welke wijze de regeringen tot de totstandkoming daarvan dienen bij te dragen.
De Gemeenschap zou tezamen met de belanghebbenden daartoe de nodige initiatieven moeten nemen.

4. ad c) De uiteenlopende omstandigheden van de spoorwegmaatschappijen.
Aan de invoering van maatregelen, met name op het gebied van de prijsvorming, dient een onderzoek vooraf te gaan naar de gevolgen die daaraan voor de rentabiliteit van de afzonderlijke spoorwegbedrijven verbonden kunnen zijn. In het bijzonder wordt hierbij gedacht aan de toepassing van het voorgestelde systeem van margetarieven op de Nederlandse spoorwegen. Gezien de concurrentie-verhoudingen tussen de vervoertakken in Nederland moeten hiervan ernstige consequenties worden gevreesd voor de rentabiliteit van de Nederlandse spoorwegen. Waar nu juist de Nederlandse spoorwegen in de internationale discussie herhaaldelijk worden genoemd als een hoopvol voorbeeld van een spoorwegbedrijf dat zich in de concurrentie weet te handhaven, valt niet in te zien welk voordeel er voor de Gemeenschap in zou zijn gelegen dit bedrijf tot een deficitaire exploitatie te veroordelen. De Nederlandse Regering meent dan ook, dat meer aandacht zal moeten worden besteed aan de gevolgen, die bepaalde maatregelen kunnen hebben in het licht van de bijzondere omstandigheden waarin elk der spoorwegbedrijven verkeert. In dit licht zal de invoering van margetarieven voor het spoorwegvervoer in Nederland moeten worden afgewezen.

5. Procedure van behandeling.
Gezien de veelheid en de omvang van de problemen die de Gemeenschap ten aanzien van de spoorwegen heeft op te lossen zou het nuttig zijn, indien zou worden aangevangen met een gemeenschappelijke inventarisatie van de vraagstukken en van de mogelijkheden tot oplossing daarvan. Het meest geëigende middel daartoe zou een conferentie van de regeringen en de Commissie zijn, waaraan ook door de spoorwegmaatschappijen wordt deelgenomen.

6. Samenvatting.
Samengevat zou het programma voor de aanpak van de spoorwegproblematiek als volgt kunnen luiden:

a) Het instellen van een onderzoek naar de huidige situatie bij de spoorwegondernemingen en naar de plaats die zij in het toekomstige vervoerbestel zullen moeten innemen.
b) Het opstellen van gemeenschappelijke regels voor de opheffing c.q. de vergoeding van bedrijfsvreemde lasten. De

eis dient te worden gesteld dat de concurrentieverhoudingen met de andere vervoertakken niet worden verstoord. Deze regels zullen een onderdeel moeten vormen van een statuut van de spoorwegen, dat uiteindelijk de zelfstandigheid van de spoorwegen in hun gehele bedrijfsvoering moet verzekeren.

c) Het opstellen van regels omtrent de wijze waarop kan worden gewaakt tegen misbruiken van machtsposities.

d) Het onderzoeken van de medewerking die de regeringen zouden moeten verlenen met het oog op de toekomstige ontwikkeling van de spoorwegen.

e) Het onderzoeken van de mogelijkheid tot het instellen van afzonderlijke commerciële organisaties voor de bevordering van het internationale vervoer.

f) Het onderzoeken van de consequenties die bepaalde systemen van prijsvorming voor de spoorwegondernemingen hebben in het licht van de bijzonderheden van het nationale en het internationale vervoer. De invoering van margetarieven voor het spoorvervoer in Nederland wordt afgewezen.

Het vorenaangegeven programma zou kunnen worden ter hand genomen door een conferentie, te beleggen door regeringen en Commissie, waarop ook het bedrijfsleven (spoorwegmaatschappijen) zou moeten zijn vertegenwoordigd.

V. Harmonisatie van concurrentie-voorwaarden

In het verslag van de Commissie voor het Vervoer van het Europees Parlement over de ontwerp-beschikking inzake de harmonisatie wordt gezegd: "De harmonisatie van de mededingingsvoorwaarden in de gemeenschappelijke markt is geen doel op zichzelf". En verder: "Reeds bij de behandeling van het ... verslag van de heer Kapteyn bleek dat uiteenlopende mededingingsvoorwaarden aan "natuurlijke" of "kunstmatige" oorzaken kunnen worden toegeschreven. De "natuurlijke" verschillen vloeien voort uit geographische voordelen en berusten op lagere kosten. Het ligt voor de hand dat deze verschillen in de gemeenschappelijke markt niet voor harmonisatie in aanmerking komen." En tenslotte: "Bij de "kunstmatige" kostenverschillen gaat het vooral om divergenties die het gevolg zijn van overheidsmaatregelen".

De Nederlandse Regering houdt het inderdaad voor wenselijk dat uit gemeenschapsoogpunt wordt nagegaan in hoeverre overheidsmaatregelen eventueel de concurrentieverhoudingen vervalsen. Hierbij moet het zojuist aangehaalde, door het Europees Parlement aanvaarde onderscheid op de voorgrond staan. Men zal er daarbij echter tevens op moeten letten, dat sommige maatregelen afzonderlijk niet op hun juiste betekenis zijn te waarderen en dat het noodzakelijk is hen in verband met andere maatregelen te beschouwen. Met name doet dit verschijnsel zich voor bij bepaalde maatregelen op fiskaal gebied. In dergelijke gevallen brengt het belang van de Gemeenschap mede, dat het streven naar harmonisatie niet beperkt blijft tot de individuele maatregel in kwestie, maar zich uitstrekt tot het complex waarmede deze samenhangt. Zou de Gemeenschap dit niet doen, dan loopt zij het gevaar dat een formele harmonisatie op één punt de werkelijke harmonisatie op een breder vlak belemmert. Het ligt trouwens voor de hand dat de ruimte voor compromissen groter is wanneer deze tegelijkertijd op een aantal samenhangende punten betrekking hebben. Aangezien de Gemeenschap een wijde verantwoordelijkheid draagt voor de integratie van de nationale economieën, is zij ook in staat de vraagstukken van harmonisatie met name op fiskaal gebied, in een breder verband te behandelen. Naar de mening van de Nederlandse Regering zou een constructieve

-actie-

actie van de Gemeenschap worden bevorderd, indien op korte termijn een onderzoek zou worden ingesteld naar de samenhang van de te nemen individuele maatregelen in breder verband. De Commissie zou daarom de lid-staten zo spoedig mogelijk een voorstel moeten doen voor de onderwerpen ten aanzien waarvan dit onderzoek zou moeten worden verricht en de wijze waarop dit dient te geschieden.

Vanzelfsprekend bestaat daarbij de gelegenheid om maatregelen die wel geïsoleerd kunnen worden behandeld, zoals de ongelijke fiskale behandeling van beroeps- en eigen vervoer, afzonderlijk aan de orde te stellen.

Wat het vraagstuk van de kosten van de weg betreft, dat op sommige punten met het voorgaande verband houdt, is het reeds lang duidelijk dat de regeringen daarmede een aanzienlijke invloed kunnen uitoefenen op de positie van de verschillende vervoertakken. Voor het verzekeren van een gelijke behandeling van de vervoertakken is het dan ook volgens de algemene overtuiging noodzakelijk dat iedere vervoertak de kosten van zijn eigen weg draagt. Ook de Nederlandse Regering acht dit uitgangspunt van grote betekenis en zij had reeds geruime tijd voor de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap de bestudering van de implicaties daarvan ter hand genomen. Voor de verdere ontwikkeling van dit onderdeel van het vervoerbeleid hecht zij dan ook grote waarde aan de resultaten van de studie welke de Gemeenschap inmiddels heeft aangevangen. Deze resultaten zullen moeten voorzien in de lacune die de kennis van deze materie thans nog vertoont ten aanzien van de hoogte van de kosten die voor rekening van een bepaalde vervoertak moeten komen en de mate waarin deze door de gebruikers worden gedekt. Zonder deze gegevens zal het moeilijk zijn tot politieke beslissingen te komen, aangezien de consequenties daarvan in dat geval niet kunnen worden overzien en men bezwaarlijk van de regeringen kan verwachten dat zij hun beslissingen waarmede grote belangen zijn gemoeid, in den blinde nemen.

Het is daarom wenselijk dat in deze eerste fase de aangevangen werkzaamheden die de grondslagen voor het verdere beleid moeten verschaffen, zo spoedig mogelijk tot een goed einde worden gebracht. De Nederlandse Regering acht het in dit verband noodzakelijk, dat bij het nemen van de beslissingen ten aanzien van de methode van

berekening van de kosten van de weg, een gelijke behandeling van de verschillende vervoertakken wordt bereikt en dat geen methodes worden gekozen die feitelijk leiden tot bevoordeling van een bepaalde tak van vervoer.

Een gebied waarop de harmonisatie van overheidsmaatregelen reeds vóór de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap het voorwerp van intensief internationaal overleg heeft gevormd, is dat van de werk- en rusttijden en van de bemanningsvoorschriften in het vervoer. Op dit gebied is de behoefte aan een gezamenlijk optreden van de staten des te scherper gevoeld, omdat het daarbij zowel om sociale belangen als om veiligheidsaspecten gaat. De Nederlandse Regering heeft in het verleden steeds volledige steun gegeven aan initiatieven tot het bereiken van gemeenschappelijke regelingen op dit gebied en zij zal het toejuichen wanneer de Gemeenschap de verdere ontwikkeling daarvan zal kunnen bevorderen.

Waar de Gemeenschap kan profiteren van de omstandigheid dat reeds bepaalde internationale overeenkomsten bestaan, zal haar optreden op korte termijn het meest vruchtbaar kunnen zijn wanneer zij ertoe bijdraagt de volledige toepassing van deze regelingen te verwezenlijken en eventuele lacunes op te vullen. De ervaringen hebben uitgewezen, dat te dien aanzien nog tal van problemen bestaan. Het gaat hierbij om de regelingen voor het internationale wegvervoer en de Rijnvaart.

Deze regelingen zijn het resultaat van langdurige en moeizame arbeid en vermeden dient te worden dat deze op losse schroeven worden gezet. Belangrijk is, dat de discussie op dit gebied over concrete maatregelen gaat en niet terugkeert tot het stadium van algemeenheden.

Voor een incidenteel optreden van de Gemeenschap ten aanzien van onderwerpen die in een algemeen verband behoren te worden behandeld, zoals de beloning van de werknemers, bestaat geen aanleiding.

Samenvatting.

1. Met betrekking tot de harmonisatie van overheidsmaatregelen moet er rekening mede worden gehouden, dat sommige maatregelen, met name op fiscaal gebied, afzonderlijk niet op hun juiste betekenis zijn te waarderen en in breder verband moeten worden beschouwd.

2. Constructief optreden van de Gemeenschap is op korte termijn mogelijk door het instellen van een onderzoek naar de samenhang van de daarvoor in aanmerking komende maatregelen in breder verband.

3. Ten aanzien van de kosten van de infrastructuur is het wenselijk, dat het reeds aangevangen onderzoek naar de kosten die voor rekening van de verschillende kategorieën van gebruikers moeten komen en naar de mate waarin deze kosten reeds door hen worden gedekt, zo spoedig mogelijk wordt voltooid. Wanneer de resultaten van dit onderzoek beschikbaar zijn, kan het standpunt van de Regeringen worden gepreciseerd.

4. Ten aanzien van de rij- en rusttijden en de bemanningsvoorschriften kan de vooruitgang het best worden bevorderd door aan te sluiten bij de internationale regelingen die dienaangaande reeds tot stand zijn gebracht.