(WR)

MEMORANDUM - nr. 285

Van: DWS

Aan: M via DGPZ

FOTO-Bt.Z.
No. 121832

cc. T
S
DGEM
DWS/IE
visie VADV

Betreft: Vervoerpolitiek en Europese integratie.-

In het navolgende moge U.E. worden aangeboden een eerste poging - als voorwaarde voor een interdepartementale discussie terzake - tot een concretisering binnen het departement van het Nederlandse standpunt m.b.t. de verkeersintegratie.

1. Het vervoerswezen kenmerkt zich door de veelzijdigheid van zijn gemeenschapsfunctie en door zijn dikwijls ingrijpende betekenis. Dit laatste geldt niet slechts de verplaatsing van personen voor arbeid en ontspanning, maar al evenzeer de juiste arbeidsverdeling in de productie en een goede distributie van goederen. Het Nederlandse beleid heeft zich geörienteerd op deze veelzijdigheid in organisatie en techniek van het vervoerwezen. Reeds nu zij opgemerkt, dat achter dit beleid tevens de overtuiging schuilt, dat daarmede gunstige voorwaarden bestaan voor de ontplooiing van Nederlandse vervoeractiviteit in Europa.

2. De Nederlandse vervoerpolitiek gaat er van uit, dat
a. de functie der transportbedrijven een belangrijke invloed heeft op de economische structuur van de Europese landen;
b. bij de economische gezondmaking van Europa vrijheid van het verlenen van transportdiensten behoort;
c. krachtig behoort te worden gestreefd naar een commercieel vervoerbeleid, zodat,
d. mede in het belang der openbare financiën de kosten van het vervoer worden gedekt.

3. In diverse organisaties (Europese Conferentie van Verkeersministers, ECE, OEEC, etc.) op intergouvernementele grondslag, alsmede in lichamen op semi-gouvernementele en particuliere basis zijn sedert de tweede wereldoorlog pogingen gedaan om te geraken tot het verstevigen van de internationale samenwerking op het gebied van verkeer en vervoer. Hoewel reeds vele tastbare resultaten zijn bereikt, is ook in deze sector weer gebleken, dat men op fundamentele punten van verkeersvrijheid en economisch beleid niet voldoende tot regelingen en afspraken op intergouvernementele basis kan geraken, zodat de behoefte aan een nauwere band wordt gevoeld. Men kan immers het internationale vervoer niet beschouwen als een optelsom van nationale vervoerssystemen en tarieven.

4. In het onderstaande wordt uitsluitend gesproken over Europees binnenwater-, weg- en spoorwegverkeer (en niet over zeevaart, luchtvaart en P.T.T.).
Indien men derhalve de noodzaak van integratie in de vervoerssector aanvaardt, zal men daarbij ervan moeten uitgaan, dat

© NA, 2.05.118, Buitenlandse Zaken, Blok 2, 1955-1964 (Nationaal Archief, Den Haag) inv.nr. 18688
http://resources.huygens.knaw.nl/europeseintegratie/doc/S01160

Van:

Aan:

de drie vervoerstakken (binnenwateren, spoorwegen en wegverkeer) gelijkgerechtigd zijn en in onderlinge concurrentie naast elkaar moeten kunnen voortleven. Speciale bescherming van een der takken leidt onherroepelijk tot benadeling van de beide andere. Dit punt zij in het bijzonder naar voren gebracht, aangezien in diverse landen deze gelijkgerechtigdheid niet of niet in dezelfde mate wordt gerespecteerd als zulks in Nederland het geval is.

5. Vervoertarieven hebben een soortgelijke werking als douanetarieven. Zij kunnen goederenruil op agrarisch en industrieel gebied tussen de verschillende landen hinderen en de afzonderlijke landen tot op zekere hoogte van elkaar afsluiten. In feite hebben vooral de spoorwegtarieven per land een eigen structuur, waardoor zij het eigen land van de omringende landen afgrenzen. Op dezelfde wijze kan men eigen havens tegen vreemde havens beschermen. Anders dan de douanetarieven kan men transporttarieven en vrachten niet afschaffen.

Een der eerste daden bij het ter hand nemen van economische integratie moet dan ook wel zijn een integratie van het transport- Het practisch voorbeeld hiervan vormt het KSG-Verdrag, dat opheffen van de discriminaties en harmonisatie van de vervoertarieven eist. Zonder deze maatregelen strandt zowel de "marché commun" alsook een gezonde prijspolitiek.

Geldt deze invloed van het transport voor de onderlinge betrekkingen, al evenzeer spreekt dit voor export naar landen buiten de gemeenschappelijke markt. Door lage tarieven voor exportgoederen kan men goederen uit eigen land een voorsprong trachten te geven boven goederen uit andere landen.

6. Een volledige integratie van het intra-Europese verkeer zal echter alleen mogelijk zijn in het kader van een Europese gemeenschappelijke markt, die gebaseerd is op een geheel vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitalen.

Alleen op deze basis immers kan van de deelnemende staten verwacht worden, dat zij de vele belemmeringen, discriminaties en beschermende maatregelen m.b.t. het intra-Europees verkeer zullen opheffen en een volledige vrijheid van het transportbedrijf zullen verwezenlijken.

7. Indien men deze gemeenschappelijke markt voorshands niet realiseerbaar acht, kan men uiteraard trachten het transport als een afzonderlijke sector van economische bedrijvigheid te integreren. Men zal hierbij echter onherroepelijk voortdurend stuiten op de moeilijkheid, dat het verkeer een directe invloed uitoefent op bijna alle andere economische sectoren, zodat een Europese transport-politiek met supranationaal karakter herhaaldelijk in botsing zou kunnen komen met de nationale politiek der verschillende Regeringen op economisch en sociaal terrein.

8. Indien men een sectorsgewijze integratie van de transportsector wenst, staan in eerste aanleg drie wegen open, nl.:

a. een afzonderlijke, supranationale transport-gemeenschap met eigen organen (H.A. - Raad van Ministers - Assemblée - Hof);

-3-

Van:

Aan:

b. een afzonderlijke transportgemeenschap, waarvan de Assemblée en het Hof gelijk zijn aan die der EGKS en waarvan de H.A. en de Raad van Ministers ten aanzien van gemeenschappelijke problemen tezamen optreden met de analoge organen van de EGKS;

c. een uitbreiding van de bevoegdheden van de EGKS over de verkeers-sector.

9. ad a. Deze oplossing biedt de mogelijkheid de Europese verkeersvraagstukken geheel op hun eigen merites te beoordelen en een zelfstandige Europese trnasportpolitiek te ontwikkelen. Uit practisch oogpunt is deze opzet echter weinig efficiënt en bevat geen waarborgen voor een coördinatie met de politiek der EGKS.

ad b. De mogelijkheid tot coördinatie met de EGKS is hier wel aanwezig. Het zal in de praktijk evenwel moeilijk zijn een scherp onderscheid te maken tussen specifieke verkeers-problemen en algemeen economische vraagstukken, die beide gemeenschappen raken.

ad c. Zulks kan op twee verschillende wijzen worden geïnterpreteerd:

I in verband met het grote belang van het transport voor een goed functionneren van de kolen- en staalmarkt worden de bevoegdheden van de EGKS uitgestrekt over het verkeer; hierbij wordt dit laatste derhalve in de eerste plaats in dienst van de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal gesteld.

II De integratie van het verkeer wordt uit politiek en verkeerseconomische motieven als zodanig noodzakelijk geacht. Uit practische overwegingen prefereert men daarbij echter niet over te gaan tot oprichting van een afzonderlijke transportgemeenschap, doch gebruik te maken van de reeds bestaande supranationale organisatie van de EGKS. Een goede coördinatie is hier mogelijk, maar het gevaar bestaat ook hier, dat het transport dienstbaar wordt gemaakt aan de kolen- en staalmarkt, tenzij het EGKS-Verdrag als ook de huidige samenstelling van de H.A. en haar apparaat grondig worden herzien, in dier voege, dat zou ontstaan een Europese Gemeenschap voor Kolen, Staal en Transport. x)

10. Het is duidelijk, dat de interpretatie sub 9c I voor Nederland niet aanvaardbaar is, in tegenstelling wellicht tot de opvatting van verschillende andere Regeringen.

In Nederland immers wordt het transport beschouwd en behandeld als een zelfstandige tak van economische bedrijvigheid, waarbij de prijs van het transport-product (het tarief) de kosten volledig moet dekken en een redelijke winst mogelijk moet maken.

In sommige andere landen daarentegen wordt met name het spoorwegbedrijf veelal beschouwd als een openbaar nutsbedrijf,

x) eventueel - in deze functionele, sectorsgewijze richting voortgaande - aan te vullen met Energie !

38976 - '54 (15348)

Van:

Aan:

dat enerzijds een beschermde en geprivilegieerde positie inneemt ten opzichte van de andere takken van transport doch anderzijds op velerlei wijze dienstbaar wordt gemaakt aan bepaalde politieke, economische en sociale doelstellingen der Regering, ongeacht de daaruit voortvloeiende bedrijfsverliezen, die door staatssubsidies worden gedekt.

11. Een verkeersintegratie in het kader van de EGKS, waarbij de verkeersproblemen op hun eigen merites zouden worden behandeld, zou vanuit Nederlands standpunt bezien niet a priori onaanvaardbaar behoeven te zijn.

Dit zou echter wel een volledige omwerking van het EGKS-Verdrag noodzakelijk maken, daar dit uitsluitend geredigeerd is met het oog op de verwezenlijking van de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal.

Ook de transport-bepalingen van het Verdrag en van de overgangsconventie zijn met het oog op dit doel geformuleerd.

12. Aan een dergelijke sectorsgewijze integratie van het verkeer zal echter ten grondslag moeten liggen een fundering van de vervoerspolitiek der deelnemende staten op een gemeenschappelijke grondslag, hetgeen in de praktijk niet eenvoudig te verwezenlijken zal zijn.

In ieder geval zal hierbij van Nederlandse zijde gevraagd mogen worden, dat met de specifiek-Nederlandse opvattingen en belangen op transport-gebied in voldoende mate rekening zal worden gehouden.

Behalve het hierboven reeds vermelde principiële verschil van opvatting op transport-gebied, speelt hierbij ook een rol de omstandigheid, dat met name het Nederlandse wegtransport en de binnenvaart zich sterk gespecialiseerd hebben op het internationale dienstenverkeer. Dit brengt met zich mede de wens tot opheffing van alle discriminaties, welke thans ter bescherming van de spoorwegen op deze bedrijfstakken drukken.

13. Zoals in den beginne gesteld zal een supranationaal gezagsorgaan derhalve dit Europese vervoerbeleid ter hand moeten nemen, omdat organen met adviserende en consultatieve bevoegdheden deze taak niet naar behoren kunnen volbrengen. De ervaringen in het Inland Transport Committee van de ECE en dat van de OEEC wijzen dit wel uit. Dit is bovendien onvermijdelijk, omdat de KSG reeds voor 40 à 50% van het transportvolume der 6 landen bezig is een supranationaal beleid te vestigen. Het is echter noodzakelijk het transport als een zelfstandige industrie te behandelen welke reizigers/km., respectievelijk ton/km. produceert. Welke structuur ook wordt gekozen, het gezagsorgaan zou op verkeersgebied de volgende taken dienen uit te oefenen:

a. vermindering en uiteindelijk opheffing van de quantitatieve belemmeringen op de export van verkeersdiensten, voornamelijk op het gebied van water- en wegvervoer;

b. afschaffing van tariefdiscriminaties, harmonisering der vervoertarieven op basis der kostprijzen en bevordering van de instelling van directe internationale tarieven;

-5-

Van:

Aan:

c. bevordering van de finantiële sanering der spoorwegen;

d. het treffen van maatregelen in verband met de vervoercoördinatie voor het handelsverkeer tussen de deelnemende landen, zulks op basis van gelijkwaardige behandeling der vervoertakken d.w.z. geen discriminatie t.a.v. verstrekte baten of opgelegde lasten;

e. beoordeling van belangrijke investeringsprojecten en bij goedkeuring daarvan bevordering van de financiering;

f. het stimuleren van de modernisering van het verkeersapparaat door technische of financiële hulp, standaardisatie, alsook door onderlinge samenwerking en rationalisatie van de industrieën, die materieel en uitrusting leveren.

14. Een moeilijkheid in dit verband is evenwel, dat een aantal Europese transport-vraagstukken alleen in een wijder Europees verband, dan de Zes geregeld kan worden. Dit betreft met name het spoorwegverkeer, het wegverkeer en bepaalde vraagstukken der binnenvaart. Men denke b.v. slechts aan Zwitserland en Oostenrijk.

15. Op dit gebied is thans werkzaam de Europese Conferentie van Transport-Ministers, waarvan 17 Europese landen lid zijn en die zich ten doel stelt het beste gebruik en de meest rationele ontwikkeling te verwezenlijken van het intra-Europees vervoer, alsmede de werkzaamheden der internationale Europese vervoersorganisaties te coördineren en te bevorderen, rekening houdend met de activiteit der supranationale gezagsorganen op dit terrein.

Mede met het oog op deze laatste zinsnede moet het mogelijk worden geacht, dat een supranationale samenwerking van de Zes op dit terrein in beginsel niet in strijd behoeft te zijn met de grondslagen, waarop de Europese Conferentie haar werkzaamheden baseert, al zal wel beseft moeten worden, dat een aantal vraagstukken alleen in het kader van de Conferentie tot oplossing zullen kunnen worden gebracht.

16. Conclusie

1. Uit het bovenstaande moge de conclusie worden getrokken dat de meest logische oplossing voor het vraagstuk der verkeersintegratie zou zijn deze integratie te plaatsen in het kader van een algemene gemeenschappelijke markt.

2. Een sectorsgewijze verkeersintegratie in het kader van de EGKS behoeft in beginsel niet a priori uitgesloten te worden geacht, doch haar verwezenlijking zal met aanzienlijk meer moeilijkheden gepaard gaan en zal minder waarborgen bieden voor een redelijk tot zijn recht doen komen van de specifiek-Nederlandse opvattingen en belangen op verkeersterrein.

3. Indien deze vraagstukken in internationaal verband worden besproken, zou zulks n.h.v. bij voorkeur dienen te geschieden door een conferentie van regeringsvertegenwoordigers, tezamen met vertegenwoordigers van de H.A., welke immers met haar supranationale ervaring uiteraard zeer nuttige adviezen zou kunnen geven.

De studieopdracht zou echter niet in eerste instantie aan de H.A. zelf gegeven moeten worden daar dit zou prejudiciëren op de uiteindelijk gewenste oplossing.

's Gravenhage, 20 April 1955

38976 - '54 (15348)