

Commentaar

van het Directoraat-Generaal van het Verkeer op het door de Commissie van de E.E.G. aan de Raad voorgelegde programma van activiteiten op het gebied van het gemeenschappelijk vervoerbeleid (doc. VII/COM(62)88 def.)

Het actieprogramma van de Commissie op het gebied van het vervoerbeleid is op 25 mei 1962 aan de Raad aangeboden. In de zitting van de Raad op 14 juni a.s., zal het programma aan een eerste bespreking worden onderworpen; een voortzetting van het overleg in de Raad is voorzien in de maand juli.

Met het oog op de a.s. Raadszitting wordt in onderstaande beschouwingen een beknopt overzicht van de inhoud van het programma, en een voorlopige commentaar daarop gegeven.

Opzet van het programma.

De gehele opbouw van het door de Commissie voorgestelde programma van activiteiten moet worden gezien in het licht van de controverse welke bestaat tussen enerzijds de voorstanders van een vervoerbeleid dat is gebaseerd op de vrijheid van bedrijfsuitoefening en de commerciële exploitatie der vervoerondernemingen, en anderzijds hen die een meer restrictieve en dirigistische vervoerpolitiek voorstaan. Zoals bekend behoren Nederland en Italië, en in enkele opzichten ook België, tot de eerste groep, Duitsland en Frankrijk tot de tweede.

Teneinde te komen tot voorstellen die wellicht in grote lijnen voor beide groepen aanvaardbaar zouden zijn, heeft de Commissie zonder duidelijke visie harerzijds in haar voorstellen de twee elementen gecombineerd. Stelt zij aan de ene kant liberalisatiemaatregelen voor, daartegenover bevat het programma ook een reeks maatregelen tot ordening van de vervoermarkt en harmonisatie op fiscaal, sociaal en technisch gebied. Op de noodzaak van paralleliteit tussen beide groepen van maatregelen legt de Commissie wel sterk de nadruk, zonder dat zij zich bij haar concrete voorstellen hieraan houdt.

De voorgestelde maatregelen kunnen als volgt worden samengevat.

.../...

Liberalisatiemaatregelen.

Voor wat het goederenvervoer over de weg betreft stelt de Commissie voor dat, na aanvaarding van een reeds eerder aan de Raad voorgelegde ontwerp-richtlijn tot vrijmaking van enkele bijzondere categorieën van vervoer van weinig belang, allereerst de bestaande bilaterale contingenten zouden worden aangepast aan de ontwikkeling van het goederenverkeer die sedert 1958 heeft plaats gevonden (te verwezenlijken in 1963). Vervolgens zouden de bilaterale contingenten in vijf fasen (1964-1969) dienen te worden omgezet in een communautair contingent. De binnen dit contingent verleende vergunningen zullen de houders recht geven tot het verrichten van ieder internationaal vervoer tussen Lid-Staten, dus ook tot zgn. derde-landen-vervoer, alsmede tot vervoer binnen een Lid-Staat waar de vergunninghouder niet gevestigd is. Het communautaire contingent zou tevens in deze periode moeten groeien om rekening te houden met de ontwikkeling van het handelsverkeer. In 1969 zou een begin moeten worden gemaakt met de verlening van communautaire vergunningen ongeacht de nationaliteit der vervoerondernemers volgens een nog vast te stellen procedure; eerst in 1972 zou de nationaliteit der ondernemers in het geheel geen rol meer mogen spelen. Het transitovervoer zou in 1964 moeten zijn vrijgemaakt. Voor de binnenlandse vergunningsystemen wordt een "versoepeling" voorgesteld; de verlening zou moeten worden gebaseerd op de marktsituatie, te volgen aan de hand van gegevens omtrent de prijzen, het gebruik van het materieel, etc.

De voorgestelde maatregelen moeten onvoldoende en voor Nederland onaantrekkelijk worden geacht. De Commissie wenst als permanent régime een contingentering, d.w.z. een fixering van overheidswege van de totale capaciteit van het wegvervoer aan de hand van criteria ontleend aan de algemene economische situatie. Bij een dergelijk stelsel bestaat het gevaar dat de individuele vervoerbehoefte van de vervoerondernemer in het gedrang komt, omdat het zich goed leent voor een restrictieve toepassing. Aangezien de verdeling van het communautaire contingent over de Lid-Staten (tot 1972!) onvermijdelijk een zaak zal worden van politiek touwtrekken, valt te vrezen dat Nederland - dat thans op ruime schaal wegvervoerdiensten exporteert en een groot aandeel heeft in het totale

wegvervoer tussen de E.E.G.-landen - aan het kortste eind zal trekken, en zal worden gereduceerd tot een aandeel dat uitsluitend wordt afgestemd op de omvang van het eigen handelsverkeer. Opmerkelijk is dat reeds bij de aanpassing van de bilaterale contingenten aan de ontwikkeling van het goederenverkeer vermeld wordt, dat verschillende contingenten tegelijkertijd "een zekere correctie" zouden moeten ondergaan.

Voor het personenvervoer over de weg (touringcarvervoer) wordt eveneens een geleidelijke vrijmaking voorgesteld. Evenals bij het goederenvervoer over de weg, wordt deze liberalisatie echter verdeeld over een nodeloos groot aantal fasen, en daarmee tevens uitgestreken over een te lange periode (tot 1969). De ervaringen, in de Benelux met de vrijmaking van het ongeregelde personenvervoer opgedaan, hebben geleerd dat een onmiddellijke liberalisatie in slechts één of twee fasen geen moeilijkheden van enige betekenis meebrengt.

Bij de binnenvaart vormt de liberalisatie op zich zelf geen groot probleem, omdat de vrijheid van vervoer - ook voor de deelname aan binnenlands vervoer in een andere Lid-Staat - op enkele uitzonderingen na reeds bestaat. Het moet derhalve verbazen dat de Commissie de opheffing van de nog bestaande beperkingen pas in 1966 voorziet. Bovendien nog "onder voorbehoud van de beperkingen, welke noodzakelijk zijn met het oog op de bijzondere kenmerkende eigenschappen van bepaalde waterwegen" (p.42). Het is niet duidelijk waarop in deze zinsnede wordt bedoeld.

Bij de spoorwegen doet zich, als gevolg van de territoriale begrenzing van de bedrijfsuitoefening, het vraagstuk van de liberalisatie niet voor. De voorstellen van de Commissie voor deze voertak behelzen de normalisatie van rekeningen, vergoeding aan spoorwegbedrijven van door de overheid opgelegde, bedrijfsvreemde lasten, en verlening van grotere vrijheid in de bedrijfsvoering. De noodzaak van zodanige maatregelen is reeds lang vastgesteld; het is teleurstellend dat de verwezenlijking in het programma van de Commissie eerst voor een laat stadium wordt voorzien, en dat

bovendien geen termijn wordt gesteld voor de voltooiing (met de voornaamste maatregelen moet in 1965 en 1966 een aanvang worden gemaakt). Te vrezen is dat van deze vage voorstellen in de praktijk weinig terecht zal komen. Dit is te meer te betreuren, omdat de sanering van de spoorwegmaatschappijen een belangrijk effect kan hebben op de bereidheid van de andere Regeringen om tot een soepeler politiek bij de overige takken van het vervoer te komen.

Maatregelen tot ordening van de vervoermarkt.

Op het gebied van het goederenvervoer wil de Commissie over de gehele lijn - dus voor het vervoer over de weg, per schip en per spoor - overgaan tot de geleidelijke invoering van margetarieven, gekoppeld aan een bepaalde vorm van publikatie en zekere controlemaatregelen. Na vaststelling van de grondslagen van het systeem (1963), zou de margetarifering eerst moeten worden ingevoerd voor het grensoverschrijdende vervoer per spoor en over de weg (1964), vervolgens voor het binnenlandse spoor- en wegvervoer (1965), en tenslotte ook - in combinatie met andere maatregelen - voor de binnenvaart (volledig in 1969).

De marges zouden een breedte mogen hebben van maximaal 30% en minimaal 10%. Daarbij gaat de Commissie ervan uit, dat in die sectoren waar thans vaste tarieven bestaan, aanvankelijk kleine marges zullen worden vastgesteld, en daar waar thans nog geen tarificatie geldt, aanvankelijk brede marges; later zouden deze naar elkaar toe moeten groeien.

Tenminste voor de overgangperiode, zouden enkele uitzonderingen op de tarifiering worden toegestaan, en wel in de eerste plaats voor vervoeren van geringe betekenis (kleine zendingen, etc.). Belangrijker is dat ook in bepaalde gevallen contracten zouden zijn toegestaan waarbij de prijzen buiten de tariefmarges liggen, bv. bij contracten op lange termijn met een grote regelmaat van vervoer en een daardoor lage kostprijs. Deze contracten zouden moeten worden meegedeeld aan een controlerende instantie, die bevoegd is deze te annuleren of op te schorten.

Anderzijds zouden in speciale gevallen, bv. met het oog op de regionale- of landbouwpolitiek, kleinere marges dan de normale, of zelfs vaste tarieven kunnen worden voorgeschreven.

Wat de publikatie betreft acht de Commissie het voldoende dat de minima en maxima van de tarieven tevoren worden gepubliceerd. Zij voegt daar echter aan toe dat deze publikatie des te beter aan haar doel zal beantwoorden naarmate de marges kleiner worden gehouden, en zegt dat de voorgeschreven harmonisatie van de tarieven ook in dit opzicht nuttig zal zijn (p.57). Voorzien zal moeten worden in een vorm van publikatie van contractvrachten die buiten de marge liggen, en een stelsel van marktberichten over de feitelijk tot stand gekomen vrachten ingevoerd.

Voor de controle zou het vervoerdocument, voorgeschreven in Verordening no.11 (discriminatiereglement) dienst kunnen doen.

Ten aanzien van de ordeningsmaatregelen in de afzonderlijke vervoertakken kan nog het volgende worden vermeld.

Voor het internationaal spoorwegvervoer wil de Commissie na de invoering van margetarieven komen tot zgn. directe internationale tarieven, zoals voor KSG-goederen reeds bestaan.

De margetarieven voor internationaal wegvervoer zouden volgens de Commissie moeten worden opgesteld op basis van de vrachtprijzen van de landen van herkomst en bestemming, rekening houdend met de in de twee landen afgelegde trajecten. Het is duidelijk dat deze opzet geen recht zou doen aan de vrijheid van de ondernemers om hun prijzen te baseren op de eigen kosten.

Voorts wordt de oprichting van goederenstations voorgesteld, waardoor, naar de mening van de Commissie, de publikatie achteraf van de vrachtprijzen zou worden vergemakkelijkt. Hierin ligt het gevaar opgesloten van een verplichte beursbevrachting.

Wat de binnenvaart betreft stelt de Commissie een versoepeling voor van de thans voor de binnenlandse vaart geldende stelsels van evenredige vrachtverdeling (Frankrijk, België, Nederland) en van de vrachtverdeling tussen rederijen en particuliere schippers (Duitsland), echter pas in 1965. Voor de internationale vaart op de wateren ten westen en ten oosten van de Rijn wil de Commissie komen tot een reeds elders besproken doch verworpen régime dat als voornaamste maatregelen zou omvatten: een beurssysteem met margetarifering, verplichte afsluiting van de contracten via de beurs, registratie en publikatie van de contracten en prijzen. Met de wenselijkheid van overleg tussen de Regeringen en de Com-

missie over een mogelijk geleidelijke versoepeling van de thans voor de binnenlandse vaart geldende bevrachtingssystemen zou van Nederlandse zijde wel kunnen worden ingestemd. De voorgestelde maatregelen voor de internationale vaart op de wateren ten westen en ten oosten van de Rijn, waar thans de bevrachting en de prijsvorming volledig vrij zijn, moeten echter volledig worden afgewezen. Uitvoering van deze voorstellen zou een stap achteruit betekenen.

Over de Rijnvaart vermeldt het actieprogramma slechts dat met alle betrokken staten een gezamenlijke oplossing moet worden gevonden voor de moeilijkheden welke voortvloeien uit de verschillende interpretaties welke aan de Acte van Mannheim worden gegeven. Dit voor Nederland zo belangrijke kernprobleem wordt derhalve door de Commissie omzeild. Het is echter wel de bedoeling van de Commissie om uiteindelijk (in 1969) te komen tot een volledige toepassing van margetarifering voor het vervoer op de binnenwateren, derhalve ook op de Rijn.

Opvallend in de voorstellen voor de margetarifering is dat de Commissie deze in een zeer korte tijd voor het internationale en binnenlandse vervoer per spoor en over de weg meent te kunnen verwezenlijken, nl. in 1965. De paralleliteit met de liberalisatiemaatregelen is hier dus wel in ernstige mate verstoord.

Een beredenering van de noodzaak van een margetarifering wordt evenmin gegeven. Zou voor een enkele sector wellicht een zekere rechtvaardiging gevonden kunnen worden, voor een zo verregaande maatregel als invoering hiervan over de gehele lijn kunnen geen gronden worden aangevoerd.

Voor de Nederlandse spoorwegen zou het stellen van een minimumgrens aan de vrijheid om te contracteren (thans bestaat alleen een maximum) een ernstige beperking vormen van de commerciële vrijheid en voor de rentabiliteit van zowel het binnenlandse als het internationale vervoer zeer schadelijk zijn. Evenzeer geldt dit voor de Nederlandse Rijnvaart en overige internationale binnenvaart, die thans mede dank zij het vrijheidsrégime in staat zijn om voor belangrijke deviezeninkomsten te zorgen.

Harmonisatiemaatregelen.

Een bijzondere plaats nemen bij de ordening van de vervoermarkt nog de harmonisatiemaatregelen in, vnl. op fiscaal, sociaal en technisch terrein. De Commissie besteedt hieraan in haar programma veel aandacht, doch stelt de harmonisatie niet als een préalabele voorwaarde voor de liberalisatie, zoals van Duitse en Franse zijde wel gebeurt. Opvallend is dat de Commissie de harmonisatie van fiscale en sociale regelingen in de vervoersector sneller wil voltrekken dan de algemene fiscale en sociale harmonisatie.

Beoordeling van het geheel van voorstellen.

Als samenvattend oordeel kan worden gesteld dat in het complex van voorstellen geen evenwicht bestaat tussen de voordelen die Nederland zou verkrijgen door de liberalisatie van het vervoer enerzijds, en de voor ons land uit de voorgestelde marktordening voortvloeiende nadelen anderzijds. Dit ontbreken van evenwicht betreft zowel de inhoud van de maatregelen als het tijdschema.

Bij het wegvervoer staat tegenover een uiterst trage vrijmaking met verschillende onaantrekkelijke aspecten, zoals de methode verdeling van het contingent over de Lid-Staten en contingentering als blijvend systeem, dat op korte termijn een margetarifering zou moeten worden ingevoerd welke niet is gebaseerd op de kostprijzen van de Nederlandse ondernemers en stellig schadelijk voor het concurrentievermogen.

Ook de spoorwegen zouden aan de commercieel nadelige margetarifering worden onderworpen, waartegenover slechts - in een veel later stadium - enige maatregelen zouden moeten worden genomen voor een vrijere bedrijfsvoering. In Nederland zijn deze maatregelen reeds lang verwezenlijkt; of zij in de andere Lid-Staten ook werkelijk zullen worden toegepast is aan ernstige twijfel onderhevig.

Op het gebied van de binnenvaart zouden de margetarifering en de invoering van een beursrégime een grote achteruitgang betekenen, tegen de nadelen waarvan het voordeel van de vrijmaking van de weinige categorieën van vervoer waar thans in feite nog geen vrijheid bestaat, geenszins kan opwegen.

Nederland zal zich derhalve ten doel moeten stellen, in de komende

besprekingen, het wel zeer sterk verbroken evenwicht tussen liberalisatie- en ordeningsmaatregelen te herstellen. Daarbij zal het streven er uiteraard allereerst op moeten zijn gericht, de vitale Nederlandse belangen veilig te stellen. Deze belangen zijn wel in het bijzonder gelegen in het zeker stellen van de vrijheid van de Rijnvaart, het behoud van een zo volledig mogelijke vrijheid van prijsvorming voor de spoorwegen en het wegvervoer, en de liberalisatie van het internationale wegvervoer en de binnenvaart.

's-Gravenhage, 26 mei 1962.