

COMMISSIE VOOR INTERNATIONALE SOCIAAL-
ECONOMISCHE AANGELEGENHEDEN

Advies naar aanleiding van het memorandum van de Commissie
der Europese Economische Gemeenschap betreffende de aan
het gemeenschappelijke vervoerbeleid te geven richting

I. Inleiding

Bij brief van 14 juli 1961 nodigde Uwe Excellentie de Commissie voor Internationale Sociaal-Economische Aangelegenheden uit van advies te dienen over het memorandum betreffende de aan het gemeenschappelijke vervoerbeleid te geven richting, dat door de Commissie van de Europese Economische Gemeenschap op 10 april 1961 aan de regeringen der lidstaten en aan de Raad van de E.E.G. werd aangeboden.

De commissie betreurt het dat bij de voorbereiding van het onderhavige advies door haar Werkgroep Vervoer een belangrijke vertraging is ontstaan, zodat zij eerst thans in de gelegenheid is zich over het memorandum van de E.E.G.-commissie uit te spreken.

Inmiddels hebben vele nationale en internationale organisaties en instellingen in de gemeenschap hun standpunt kenbaar gemaakt. Uit de vele geschriften komt duidelijk naar voren dat nog allerminst een eenheid van visie ten aanzien van het gemeenschappelijke vervoerbeleid in de gemeenschap is bereikt. De tegenstellingen spitsen zich thans voornamelijk toe op enkele punten, waarvan de belangrijkste wel betreffen de hantering van het vervoer als instrument van de algemene economische en sociale politiek, de vraag of en in hoever een prealabele harmonisatie van de mededingingsvoorwaarden en van wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen moet plaatsvinden voor de instelling van een vrij verkeer van diensten op het gebied van het vervoer en tenslotte de noodzakelijkheid van een meer of minder vergaande ordening van de mededinging en het stelsel van ordening dat eventueel zou moeten worden toegepast.

Het feit dat op deze zeer belangrijke punten nog

AAN:

de Ministers van Economische Zaken en Buitenlandse Zaken
de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat

allerminst van overeenstemming sprake is mag niet uit het oog doen verliezen, dat ten aanzien van een aantal beginselen en uitgangspunten voor het gemeenschappelijke beleid de opvattingen niet meer zover uiteenlopen.

Voor zover de Commissie I.S.E.A. kan zien bestaat vrij algemeen het inzicht dat de concurrentie in het vervoer een belangrijker functie moet vervullen dan in verschillende landen van de gemeenschap tot dusver het geval is. In verband met deze opvatting groeit ook de gedachte van de gelijkheid van de concurrentievoorwaarden, die in het algemeen niet door discriminerend overheidsingrijpen ten behoeve of ten laste van een bepaalde tak van vervoer mag worden verstoord. Wanneer afwijkingen van deze regel worden bepleit worden deze naar de indruk van de commissie meer dan voorheen gezien als uitzonderingen, die een inbreuk op het algemene stelsel betekenen en die compenserende maatregelen noodzakelijk maken teneinde de verstoring van het evenwicht in de concurrentievoorwaarden te beperken. De gedachte van de zelfstandigheid van de vervoerondernemingen in financieel opzicht wint veld. Hetzelfde geldt met betrekking tot het begrip dat de ondernemingen een zekere vrijheid dient te worden gelaten om hun beleid zelfstandig naar economische gezichtspunten te bepalen, zij het dat men de ruimte voor het voeren van dit beleid veelal meer beperkt wil zien dan in het algemeen in Nederland wenselijk wordt geacht.

Het memorandum van de E.E.G.-commissie heeft de opvattingen ten aanzien van deze punten wat meer doen convergeren en in zover heeft dit document zeker een nuttige functie vervuld.

Ten aanzien van een aantal andere belangrijke onderwerpen heeft het memorandum dit effect niet kunnen bereiken. Hoewel algemeen wordt erkend dat de mededinging in sommige delen van de vervoersector niet volstrekt onbeperkt dient te zijn en ook wordt aanvaard dat een ingrijpen nodig is wanneer in bepaalde gevallen ten gevolge van monopolistische posities te hoge vrachtprijzen worden berekend lopen de meningen nog ver uiteen over de mate waarin een regulering van de mededinging nodig is en over de meest geëigende

methoden van ingrijpen om een gezonde mededinging te bereiken.

Met betrekking tot deze methoden van regulering van de mededinging heeft het memorandum naar het oordeel van de Commissie I.S.E.A. niet veel bijgedragen tot het bereiken van een gemeenschappelijk inzicht. De mogelijkheden om het aanbod van vervoer aan te passen aan de vraag zijn onvoldoende onderzocht. De voorstellen met betrekking tot de beperking van de prijsschommelingen dragen duidelijk het karakter van een politiek compromis waarvan de uitwerking voor de verschillende takken van vervoer en de modaliteiten van de toepassing onvoldoende zijn onderzocht en waarvan de merites niet kunnen worden beoordeeld omdat het memorandum het antwoord op fundamentele vragen, welke met betrekking tot een zodanig stelsel kunnen worden gesteld, schuldig blijft.

Inmiddels heeft de Europese Commissie een Programma van Activiteiten inzake het gemeenschappelijke vervoerbeleid aan de Raad van Ministers aangeboden. In dit programma worden de onderwerpen, die naar het oordeel van de Commissie regeling behoeven opgesomd en wordt een tijdschema opgesteld. Bovendien worden in dit programma ten aanzien van een aantal belangrijke onderdelen van het vervoerbeleid, zoals de prijsvorming, de openbaarheid van tarieven, de capaciteitsbeheersing e.d., de inhoud die de voorzieningen naar het oordeel van de Commissie zouden dienen te hebben, reeds aangegeven. In het licht van deze situatie heeft de Commissie I.S.E.A. ervan afgezien in het onderhavige advies in te gaan op hetgeen in het memorandum terzake van de tarieven, de openbaarheid van vrachtprijzen en het daarmee samenhangende vraagstuk van de methodiek ter beperking van de mededinging is gesteld. Hierover zal nader worden geadviseerd in het advies of de adviezen over het genoemde Programma van Activiteiten. Eveneens zal afzonderlijk worden geadviseerd over het vraagstuk van de toerekening van de kosten van de infrastructuur.

In het memorandum zijn naast andere onderwerpen

een aantal juridische vraagstukken behandeld ten aanzien waarvan in de gemeenschap verschil van mening bestaat. De Commissie I.S.E.A. meent dat het niet op haar weg ligt nieuwe argumenten aan te dragen in strijdvragen als bijv. die betreffende het al of niet van toepassing zijn van de algemene bepalingen van het verdrag op het vervoer, dit zowel in het algemeen als in het bijzonder ook voor wat betreft de zee- en luchtvaart. Zij is echter van oordeel dat, indien de algemene bepalingen van het verdrag op het vervoer van toepassing zouden worden geacht, op verschillende terreinen voor het vervoer afwijkende regelingen zullen moeten worden getroffen waar dit in verband met bijzondere aspecten van het vervoer wenselijk zou blijken. Artikel 75 van het verdrag opent de mogelijkheid tot deze afwijkingen.

Tot slot moge er, zij het wellicht ten overvloede, op worden gewezen, dat het onderhavige advies alleen betrekking heeft op het zgn. inlandtransport.

II. De betekenis van de bijzondere aspecten van het vervoer voor het gemeenschappelijke vervoerbeleid

Het memorandum schenkt in de paragrafen 12 t/m 25 aandacht aan de gevolgen, welke het bestaan van bijzondere aspecten van het vervoer zou moeten hebben voor de economische grondslagen van het gemeenschappelijke vervoerbeleid. Deze aspecten zelve zijn opgesomd en geanalyseerd in de paragrafen 23 t/m 31 van bijlage I van het memorandum.

De bijzondere kenmerken van het vervoer, welke de E.E.G.-commissie noemt, hebben een verschillende aard. Zij hebben ook als uitgangsmateriaal voor het formuleren van conclusies met betrekking tot het meest geëigende economische stelsel voor de vervoersector een ongelijke waarde.

Voor een deel zijn de bijzondere kenmerken economische karakteristieken die aan het vervoer als zodanig eigen zijn of die voortvloeien uit de feitelijke technische en organisatorische voorwaarden voor het vervoer. Daarnaast worden genoemd de eigenschappen van de vraag naar vervoer, die hun oorsprong vinden in buiten de vervoersector liggende omstandigheden. Ten slotte wordt gewezen op verschillende vormen van overheidsinterventie in het vervoerwezen.

Van deze bijzondere kenmerken heeft het overheidsingrijpen het meest complexe karakter. Het is mogelijk en zelfs waarschijnlijk dat dit ingrijpen ten minste voor een gedeelte teruggaat op de erkenning dat ordeningsmaatregelen nodig zijn als gevolg van het bestaan van de andere genoemde bijzondere kenmerken. In zover zou dit ingrijpen niet een origineel bijzonder kenmerk van het vervoer zijn.

Voor de vormgeving van het economische stelsel zal men bij voorkeur moeten teruggaan tot de originele kenmerken, vooral ook omdat het overheidsingrijpen zekere traditionele trekken vertoont en is geïnspireerd op een historische situatie die niet, of althans lang niet overal, meer actueel is.

Verplichtingen van openbare dienst en opgelegde tariefreducties

Dit geldt met name met betrekking tot twee vormen van overheidsingrijpen welke door de commissie worden genoemd, nl. het opleggen van zgn. verplichtingen van openbare dienst en het opleggen van tariefreducties of van tariefuniformiteit, zulks in het kader van een hantering van het vervoer als instrument van de economische of de sociale politiek.

Ten aanzien van de verplichtingen van openbare dienst, die voornamelijk aan de spoorwegen zijn opgelegd, concludeert de E.E.G.-commissie in par. 22 van haar memorandum terecht, dat als gevolg van de ontwikkeling van andere vervoertechnieken deze verplichtingen grotendeels haar bestaansrecht hebben verloren. Men zal wellicht nog niet overal en onmiddellijk tot de volledige afschaffing kunnen overgaan. Het memorandum is echter bepaald te behoudend, wanneer het ten aanzien van de tariefverplichtingen opmerkt, dat deze "in aanmerking komen om, zo al niet te worden opgeheven, ten minste veel soepeler te worden gemaakt, op voorwaarde dat dit zeer geleidelijk en met de nodige voorzichtigheid geschiedt" (par. 23).

Terzake van het opleggen van tariefreducties of van tariefuniformiteit kan worden opgemerkt, dat dit middel in strijd is met de door de Commissie I.S.E.A. gehuldigde opvatting, dat het vervoerwezen niet moet worden gebruikt als instrument ter verwezenlijking van bepaalde doelstellingen van economische en sociale politiek, welke buiten het vervoerwezen zelf gelegen zijn.

Ongetwijfeld zullen tal van politieke, sociale en economische problemen rijzen wanneer men de bestaande tariefreducties geleidelijk wil opheffen en, waar nodig, vervangen door een meer directe steunverlening. Hoewel het derhalve niet mogelijk schijnt reeds op korte termijn tot afschaffing van deze tariefreducties over te gaan, kan het overheidsingrijpen in de vorm van het opleggen van tariefreducties niet worden gezien als een bijzonder kenmerk van het vervoer, dat maatgevend zou moeten zijn voor de keuze van het economische stelsel van het vervoerwezen.

Overheidsbemoeiing met de infrastructuur

Een ander karakter draagt de bemoeiing van de overheid met de infrastructuur voor het vervoer, in het bijzonder voor het wegvervoer en de binnenscheepvaart. Algemeen wordt als onvermijdelijk aanvaard, dat de beslissingen over de investeringen in de infrastructuur voor deze twee takken van vervoer bij de overheid berust en dat de overheid heffingen oplegt aan degenen, die van deze infrastructuur gebruik maken. In dit verband wil de commissie uitdrukkelijk waarschuwen tegen de opvatting als zou niet meer behoeven te worden vereist dan dat de gehele vervoersector de totale gezamenlijke infrastructuurkosten opbrengt. Een juiste coördinatie tussen de vervoertakken kan slechts tot stand komen, indien iedere vervoertak aansprakelijk is voor de eigen infrastructuurkosten.

De vraag waarvoor men hier staat is, of de noodzakelijke overheidsbemoeiing op dit terrein tot gevolg heeft, dat voor het vervoerwezen niet een economisch stelsel kan worden aanvaard, dat berust op de werking van de mededinging op een overwegend vrije markt. De commissie is van oordeel, dat deze conclusie in beginsel ongegrond zou zijn. Zij verheelt zich echter niet, dat hier zeer moeilijke vraagstukken liggen, met name in de toerekening der infrastructuurkosten aan de afzonderlijke gebruikers en ten aanzien van de methode van kostenverhaal door de overheid, welke de juiste coördinatie van het vervoer zoveel mogelijk bevordert.

Zoals hiervoren is vermeld, zal op deze aangelegenheid worden teruggekomen in het nadere advies over de problemen van de toerekening van de kosten der infrastructuur.

De structuur van vraag en aanbod in de vervoersector

Door de combinatie van een aantal omstandigheden, die ieder op zichzelf ook wel in andere sectoren van het bedrijfsleven voorkomen, vertoont de structuur van vraag en aanbod in de vervoersector ongetwijfeld een eigen karakter.

Als een eerste groep van factoren kan worden ge-

noemd een geringe prijselasticiteit van de vraag naar en het aanbod van vervoerdiensten, terwijl voorts de totale vraag naar vervoer onder invloed van buiten de vervoersector liggende omstandigheden aanzienlijke fluctuaties vertoont.

Naast dit complex van factoren, waarvan de drie elementen elk nader dienen te worden geanalyseerd, kan nog op enige andere omstandigheden worden gewezen, waarvan sommige kenmerkend zijn voor de vervoersector, andere daarentegen ook elders in het bedrijfsleven veelvuldig voorkomen. Zonder naar volledigheid te streven kunnen worden genoemd: het bestaan van talrijke deelmarkten; het vraagstuk van de retourvracht; het naast elkaar bestaan van beroeps- en eigen vervoer; het feit dat met verschillende vervoertechnieken prestaties kunnen worden geleverd die ten dele en in verschillende mate onderling vervangbaar zijn; het feit dat een grootbedrijf het monopolie van de toepassing van één der vervoertechnieken bezit terwijl de beide andere vervoertechnieken worden toegepast door een groot aantal ondernemingen, waaronder vele zeer kleine; de produktie door sommige ondernemingen van een uitgebreid assortiment vervoerdiensten met aanzienlijke gemeenschappelijke kosten, zulks naast een meer gespecialiseerde produktie door andere ondernemingen.

De Commissie I.S.E.A. deelt de in het memorandum (par. 16, al. 5) uitgesproken opvatting dat deze bijzondere kenmerken niet moeten leiden tot het aanvaarden van een stelsel van verdeling van het vervoer door de overheid. Zij is eveneens van mening, dat in het algemeen een ruimere toepassing van het concurrentiebeginsel zal bijdragen tot een betere verdeling van het vervoer indien tevoren de kunstmatige, uit discriminerend overheidsingrijpen voortvloeiende, verschillen tussen de concurrentievoorwaarden van de vervoertakken en vervoerondernemingen zijn opgeheven.

Van een volstrekt vrije, ongeorganiseerde concurrentie in het vervoerwezen valt echter ook naar haar oordeel geen gunstig resultaat te verwachten. Zekere spelregels voor de mededinging, die rekening houden met de bijzondere

kenmerken van de vervoersector doch die de concurrentievoorwaarden van de vervoertakken en vervoerondernemingen niet vervalsen, zullen nodig zijn.

Deze spelregels ter verwezenlijking van een concurrentieregime, dat zijn taak op de juiste wijze kan vervullen, kunnen betrekking hebben zowel op de wijze van prijsvorming als op het aanbod van vervoercapaciteit. In beide gevallen zal het doel van de regels moeten zijn de selecterende werking van de mededinging zo effectief mogelijk te doen zijn. De Commissie I.S.E.A. heeft reeds in voorgaande adviezen haar algemene zienswijze op dit punt naar voren gebracht. Zij is voornemens zich hierover nader uit te spreken naar aanleiding van de voorstellen van de Europese Commissie op deze punten.

III. De algemene doelstellingen van het gemeenschappelijke beleid

Het gemeenschappelijke beleid op het gebied van het vervoer zal volgens de E.E.G.-commissie moeten worden gericht op drie doelstellingen.

In de eerste plaats zal een verbetering van de werking van de algemene gemeenschappelijke markt moeten worden nagestreefd door de opheffing van de in de vervoersector gelegen belemmeringen voor het functioneren van deze markt.

De tweede doelstelling betreft de integratie van het vervoer op communautair gebied, d.w.z. het vrije verkeer van diensten op het gebied van het vervoer binnen de gemeenschap.

De derde doelstelling tenslotte heeft betrekking op de algemene organisatie van het vervoerstelsel in de gemeenschap.

De Commissie I.S.E.A. kan zich met deze omschrijving van de doelstellingen van het gemeenschappelijke beleid verenigen. Zij onderstreept daarbij dat aan de volgorde waarin de doelstellingen zijn genoemd geen conclusies mogen worden verbonden met betrekking tot de prioriteit van maatregelen die op de verwezenlijking van deze doelstellingen zijn gericht.

Terecht wordt in het memorandum opgemerkt (par. 67) dat tussen de drie doelstellingen en de maatregelen ter verwezenlijking daarvan een onderlinge wisselwerking bestaat. De integratie van het vervoer, zo zegt het memorandum, zal tevens bijdragen tot de totstandkoming van de gemeenschappelijke markt en op haar beurt maakt deze integratie een algemene organisatie van het vervoerstelsel noodzakelijk.

In de aldus geschetste samenhang komt duidelijk tot uiting, dat de integratie van het vervoer een centrale plaats in het geheel van de doelstellingen inneemt. De Commissie I.S.E.A. deelt deze opvatting. Zij is derhalve van oordeel dat de inspanning in het bijzonder moet worden gericht op de integratie, dus op het vrije verkeer van diensten op het gebied van het vervoer. Met het nemen van maatregelen, die op de beide andere doelstellingen betrekking

hebben zal intussen niet kunnen worden gewacht totdat de integratie volledig haar beslag zal hebben gekregen. Met het voortschrijden van de integratie zullen aanvullende maatregelen nodig zijn om op het terrein van het vervoer de belemmeringen voor de werking van de algemene gemeenschappelijke markt op te heffen en zal tevens een communautaire organisatie van het vervoerstelsel dienen te worden tot stand gebracht. De drie doelstellingen zullen dus gelijktijdig en in verschillende fasen moeten worden benaderd, waarbij het echter noodzakelijk is dat de integratie de tred bepaalt voor de meeste andere maatregelen, met name die betreffende de organisatie van het communautaire vervoerstelsel. De commissie wil echter in dit verband met meer nadruk dan zulks in het memorandum wordt gedaan, aandacht vragen voor de problemen, welke verband houden met het feit dat op bepaalde Europese rivieren een bijzonder regime geldt. Dit is niet slechts een competentiekwestie, doch een wezenlijk onderdeel van het vraagstuk der marktordening in het vervoer te water.

De toelichting op de drie doelstellingen welke in de paragrafen 68 - 75 van het memorandum is gegeven, ten dele in de vorm van een aantal programmapunten, geeft de Commissie I.S.E.A. geen aanleiding tot uitvoerig commentaar. Zij wil echter niet nalaten van haar waardering en instemming te doen blijken met het betoog in de paragrafen 73 t/m 75, waarin de instelling wordt bepleit van een vervoerbestel met een gezonde mededinging als uitgangspunt. Slechts had zij hier nog gaarne een ander beginsel voor de organisatie van het vervoerbestel willen zien vermeld, nl. dat van de zelfstandigheid van de vervoerondernemingen, zulks uiteraard binnen het algemene kader, dat ter verwezenlijking van een gezonde mededinging tot stand wordt gebracht.

De eisen van de algemene economische politiek: regionaal beleid, handelspolitiek

Het gemeenschappelijke beleid, dat door de E.E.G.-commissie wordt voorgestaan impliceert, dat men ernaar streeft het vervoer alleen als instrument van de algemene

economische politiek te gebruiken wanneer andere, meer directe middelen, niet beschikbaar zijn en waar een ingrijpen door middel van het vervoer onontbeerlijk blijkt (par. 77).

Dit standpunt geldt zowel met betrekking tot een ingrijpen door middel van de investeringen in het vervoer, met name in de infrastructuur, als met betrekking tot het ingrijpen in de vervoerprijzen en vervoervoorwaarden.

Voor het beleid met betrekking tot de investeringen in de infrastructuur dient de rentabiliteit het richtsnoer te zijn. Dit houdt naar de mening van de Commissie I.S.E.A. in, dat in beginsel voorrang moet worden verleend aan de investeringen welke in verhouding tot hun maatschappelijke kosten de grootste maatschappelijke opbrengst opleveren. De berekeningen, welke op dit gebied kunnen worden opgesteld hebben onvermijdelijk een speculatief karakter, onder meer ten gevolge van het feit, dat het veelal onmogelijk is voor objecten met een veelal zeer lange levensduur vast te stellen welk gebruik daarvan in de toekomst zal worden gemaakt en hoe dit gebruik moet worden gewaardeerd. In het bijzonder geldt dit voor de investeringen, die de ontsluiting en het stimuleren van de economische activiteit van bepaalde gebieden beogen en waarvan niet kan worden verwacht dat zij reeds op korte termijn rendabel zullen zijn.

De Commissie I.S.E.A. deelt de mening van de E.E.G.-commissie, dat bij het nemen van deze investeringsbeslissingen rekening dient te worden gehouden met de vooruitzichten op langere termijn. Men zal hier onvermijdelijk een grote mate van onzekerheid ten aanzien van het effect der investeringen moeten aanvaarden. Dit mag er echter niet toe leiden, dat de beslissingen worden genomen op basis van ongefundeerd optimistische verwachtingen. Het zal op grond van zorgvuldige en reële overwegingen waarschijnlijk moeten zijn dat het maatschappelijke nut van de voorgenomen investeringen in de infrastructuur de kosten daarvan overtreffen. In het nadere advies over de kosten van de infrastructuur zal hierop worden teruggekomen.

De hantering door de overheid van de vervoerprij-

zen- en voorwaarden als instrument in het kader van de algemene economische politiek moet naar het oordeel van de Commissie I.S.E.A. aan strenge beperkingen worden onderworpen. Met ingang van de tweede etappe mogen de lidstaten volgens artikel 80, eerste lid, van het verdrag nog slechts met machtiging van de Commissie de toepassing van prijzen en voorwaarden opleggen, welke een element van steun of bescherming van een of meer ondernemingen of van bepaalde industrieën inhouden. Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat de Commissie bij de beoordeling der prijzen en voorwaarden enerzijds rekening dient te houden met de vereisten van een passend regionaal economisch beleid, met de behoeften van minderontwikkelde gebieden en met de vraagstukken welke zich in door politieke omstandigheden ernstig benadeelde streken voordoen en anderzijds met de gevolgen van die prijzen en voorwaarden voor de mededinging tussen de takken van vervoer.

De toepassing van steuntarieven roept aan de zijde van het vervoer dusdanige problemen op, dat van dit middel geen gebruik dient te worden gemaakt wanneer een rechtstreekse hulpverlening aan de economische sectoren of ondernemingen die ondersteuning behoeven mogelijk is. In die gevallen waarin een rechtstreekse steunverlening niet uitvoerbaar blijkt zal voorts moeten worden bedacht, dat het in het algemeen niet wenselijk is voor de vraagstukken van de ene economische sector een oplossing te kiezen waardoor in een andere sector ernstige nieuwe problemen ontstaan. In dit geval vindt immers slechts een verschuiving der problemen plaats van de ene sector naar de andere.

Met betrekking tot de gevolgen van de toepassing van ondersteuningstarieven voor de vervoersector moet in de eerste plaats worden gewezen op de gecompliceerde invloed welke deze tarieven hebben op de mededingingsvoorwaarden. Daarnaast is de commissie zeer beducht voor de consequenties van deze tariefverplichtingen voor het algemene stelsel van prijsvorming van vervoerdiensten.

De Commissie I.S.E.A. is van oordeel dat de ondernemingen waaraan de verplichting wordt opgelegd steuntarieven toe te passen een compensatie van de overheid moeten

ontvangen, daar anders de concurrentievoorwaarden tussen de vervoerondernemingen worden vervalst. Zij is er zich echter van bewust, dat het uiterst moeilijk is om het bedrag der vergoeding zodanig vast te stellen, dat de betreffende onderneming van de opgelegde verplichting globaal genomen geen voor- of nadeel ondervindt. Dit is een reden te meer om het systeem van steuntarieven zoveel mogelijk te vermijden. Bovendien kunnen de verhoudingen in de vervoersector zelfs bij een juiste compensatie niet volledig worden hersteld, indien door de introductie van het ondersteuningstarief vervoer aan andere vervoertakken is onttrokken.

In die gevallen, waarin niettegenstaande de bezwaren dat ondersteuningstarieven onvermijdelijk blijken, ware naar het oordeel van de Commissie I.S.E.A. aan de toepassing een tijdelijk karakter te geven en periodiek de noodzaak van het handhaven dezer tarieven te onderzoeken. Voorts zal, indien het desbetreffende vervoer door verschillende takken van vervoer kan worden verzorgd, de faciliteit tot alle in aanmerking komende takken moeten worden uitgestrekt.

In het memorandum wordt ook gezinspeeld op de mogelijkheid, dat het ten aanzien van de vervoerprijzen en -voorwaarden te voeren beleid in bepaalde gevallen afhankelijk zou moeten worden gesteld van de vermeende eisen, welke de verwezenlijking van het gemeenschappelijke beleid op andere terreinen zouden stellen. Met name het landbouwbeleid wordt in dit verband genoemd. Deze gedachtengang, die een principiële inbreuk vormt op de hiervoren genoemde uitgangspunten, wijst de Commissie I.S.E.A. uitdrukkelijk af. Zij kan naar haar oordeel ook niet op het E.E.G.-verdrag worden gefundeerd.

De sociale werkzaamheid van de gemeenschap op het gebied van het vervoer

De Commissie I.S.E.A. betuigt gaarne haar instemming met de opvatting van de E.E.G.-commissie dat de sociale werkzaamheid op vervoergebied een passend onderdeel moet vormen van de algemene sociale politiek van de gemeenschap (par. 84). Zij kan zich ook verenigen met de gestelde nood-

zaak telkens na te gaan of de speciale omstandigheden van het vervoer bijzondere oplossingen voor bepaalde problemen vereisen. Met name denkt zij daarbij aan de secundaire arbeidsvoorwaarden van de werknemers in het internationale vervoer en in het bijzonder aan een geharmoniseerde regeling en een doelmatige controle van de arbeids- en rusttijden uit een oogpunt van bevordering van de veiligheid. Het behoeft wel geen betoog, dat een grondige kennis van de feitelijk bestaande situatie hiervoor vereist is. De Commissie I.S.E.A. acht het van groot belang, dat op korte termijn de hiervoor benodigde onderzoeken ter hand worden genomen.

Zij deelt tenslotte de mening van de E.E.G.-commissie, dat overigens de verbetering van de levensstandaard en van de arbeidsvoorwaarden van de werknemers en de onderlinge aanpassing daarvan niet mag worden beschouwd als een prealabele voorwaarde voor de uitvoering van het gemeenschappelijke vervoerbeleid. Wel acht de commissie het in hoge mate gewenst, dat ernaar wordt gestreefd - binnen het raam van de welvaartstoening in de gemeenschap - voor het einde van de overgangsperiode een aanzienlijke sociale voortuitgang te bewerkstelligen.

IV. Grondbeginselen van het gemeenschappelijke vervoerbeleid

Het memorandum noemt, in par. 88, vijf grondbeginselen welke bij de uitwerking van het gemeenschappelijke vervoerbeleid moeten worden in acht genomen, nl.

- de gelijkheid van behandeling
- de financiële zelfstandigheid van de vervoerondernemingen
- de vrijheid van handelen voor de vervoerondernemingen
- de vrije keus door de gebruiker
- de coördinatie der investeringen.

Met deze beginselen en de uitwerking welke daaraan in de paragrafen 89 t/m 108 van het memorandum is gegeven kan de Commissie I.S.E.A. zich in het algemeen zeer wel verenigen. Zij vestigt er de aandacht op, dat de gedachten die hier nader zijn uitgewerkt in haar vroegere beschouwingen over vraagstukken van het vervoer in de gemeenschap zijn terug te vinden.

De commissie spreekt gaarne haar waardering uit voor het feit dat de financiële zelfstandigheid van de vervoerondernemingen en hun vrijheid van handelen mede zijn opgenomen onder de beginselen welke de E.E.G.-commissie aan het gemeenschappelijke vervoerbeleid ten grondslag wil zien gelegd. Men kan instemmen met de gedachte dat de vrijheid van handelen van de vervoerondernemingen niet in alle opzichten onbeperkt kan zijn. Nochtans zal een ruime mate van vrijheid onder meer op het terrein van het commerciële beleid moeten worden gerealiseerd.

Voor wat de overige beginselen betreft geven de beschouwingen van het memorandum slechts aanleiding tot het maken van enige opmerkingen bij het beginsel van de gelijkheid van behandeling en dat van de vrije keuze door de gebruiker.

a. de gelijkheid van behandeling

Deze gelijkheid moet volgens de E.E.G.-commissie worden verzekerd, enerzijds tussen vervoerondernemingen en takken van vervoer, anderzijds ten opzichte van de gebruikers.

De Commissie I.S.E.A. tekent hierbij aan, dat zij de toepassing van prijsdifferentiatie door de vervoerondernemingen op zichzelf niet kan zien als een ongeoorloofde ongelijke behandeling van de gebruikers. Zij zou weliswaar niet met elke denkbare vorm van prijsdifferentiatie kunnen

instemmen. Er zal bijv. aanleiding zijn in bepaalde gevallen op te treden wanneer, misbruik makend van een economische machtspositie, de prijzen voor bepaalde verladers buitensporig worden opgedreven. Andere vormen moeten evenwel positief worden gewaardeerd. Zij is met name van oordeel dat, wanneer de elasticiteit van de vraag of de mededinging van andere vervoerders in een bepaald geval aanleiding geeft tot het doen van een prijsconcessie, niet mag worden geëist dat elders, waar andere marktverhoudingen bestaan, eveneens vervoer tegen verlaagde prijzen wordt aangeboden.

Een tweede opmerking betreft de gelijkheid van behandeling van vervoerondernemingen en vervoertakken. In par. 95 wijst de commissie op het bestaan van dispariteiten van sociale aard welke invloed hebben op de concurrentie zowel tussen ondernemingen in verschillende landen der gemeenschap als tussen ondernemingen in een zelfde land, die tot verschillende takken van vervoer behoren. De Commissie I.S.E.A. is van mening dat de concurrentie tussen ondernemingen in het vervoer of tussen vervoertakken in geen geval mag worden gevoerd ten koste van passende sociale omstandigheden van de werknemers in enige tak van vervoer. Wat op een bepaald moment als passende omstandigheden moet worden beschouwd zal dienen te worden beoordeeld tegen de achtergrond enerzijds van de bijzondere kenmerken van de betreffende werkzaamheden en anderzijds de algemene welvaart en de als resultaat daarvan in het bedrijfsleven in het algemeen bruikbare sociale omstandigheden. Dit betekent geenszins dat in alle takken van vervoer en in alle delen van de gemeenschap gelijkheid van alle sociale voorwaarden moet worden bereikt of dat de daarmee verband houdende lasten voor de ondernemingen zouden moeten worden geëgaliseerd.

Er zullen in de eerste plaats verschillen blijven bestaan omdat de werkomstandigheden nu eenmaal niet overal gelijk zijn en derhalve aan uiteenlopende voorzieningen behoefte bestaat. Men zal niet mogen stellen dat wanneer bijv. voor de binnenscheepvaart een bepaalde accommodatie en hygiënische voorzieningen ten behoeve van de bemanning nodig zijn dezelfde eisen dienen te worden gesteld voor het personeel

in het wegvervoer, waar de behoeften nu eenmaal anders liggen. Uiteraard kunnen hieruit verschillen in sociale kosten voortvloeien, die de concurrentieverhoudingen beïnvloeden. Er is echter geen reden deze kosten kunstmatig te nivelleren, indien de omstandigheden wezenlijk verschillend zijn.

Het is voorts ook aanvaardbaar en zelfs noodzakelijk dat verschillen in welvaart tussen de landen der gemeenschap en wellicht zelfs regionale welvaartsverschillen tot uiting komen in de sociale voorwaarden.

De Commissie I.S.E.A. is van mening dat men derhalve niet alle verschillen in sociale omstandigheden mag beschouwen als sociale dispariteiten die de concurrentie vervalsen en derhalve moeten worden opgeheven. Het geheel van de arbeidsvoorwaarden en de verdere arbeidsomstandigheden moet worden gezien in het licht van de relevante verhoudingen. Naarmate deze verhoudingen nader tot elkaar worden gebracht zal een harmonisatie op sociaal gebied kunnen en moeten plaatsvinden.

Voor het vervoer heeft dit vraagstuk een bijzonder aspect in zoverre de toenadering der verhoudingen voor sommige onderdelen van het vervoer eerder zal plaatsvinden dan voor andere takken. Hier en daar is de toenadering zelfs reeds in een gevorderd stadium.

In de eerste plaats geldt dit voor de internationale binnenscheepvaart en met name de rijnvaart, voor het overige internationale vervoer vooralsnog in mindere mate. In dit verband moet voorts worden genoemd het verrichten van binnenlands vervoer in andere lidstaten.

Voor zover zulks nog niet is geschied zal hier kunnen worden nagegaan of een harmonisatie als door de E.E.G.-commissie is gesuggereerd kan worden tot stand gebracht. Deze harmonisatie zou derhalve betrekking kunnen hebben op aangelegenheden als de arbeidsduur, hygiëne, veiligheid, sociale zekerheid, andere secundaire arbeidsvoorwaarden en het systeem van betaling van overuren.

b. de vrije keus door de gebruiker

De Commissie I.S.E.A. stemt in met de opvatting van de Europese Commissie, dat de vrije keuze door de gebruiker impliceert de vrijheid om tot eigen vervoer over te gaan, zoals

in par. 107 van het memorandum uitdrukkelijk wordt erkend. De hieraan in genoemde paragraaf gewijde beschouwingen roepen echter bij haar bedenkingen op. Weliswaar wordt terecht gesteld dat voorkomen moet worden, dat beroepsvervoer wordt uitgevoerd onder de dekmantel van eigen vervoer, maar onmiddellijk hierop volgt, dat voor het probleem van het gebruik van voertuigen voor retourvrachten een oplossing dient te worden gevonden "binnen de noodzakelijke grenzen en waarborgen, waarbij rekening moet worden gehouden met de economische aspecten van dit probleem". Indien in deze zinsnede een aanduiding zou moeten worden gezien, dat overwogen zou worden het eigen vervoer toe te staan binnen bepaalde grenzen ook vervoer voor derden te verrichten, ontmoet zij bij de Commissie I.S.E.A. overwegend bezwaar.

De Commissie I.S.E.A. is van mening, dat het aan het oordeel van de individuele ondernemingen moet worden overgelaten of en in hoeverre zij tot het verrichten van eigen vervoer willen overgaan. Er bestaat dan ook haars inziens geen aanleiding - zoals de Europese Commissie in haar memorandum suggereert - de beperking van het eigen vervoer van een onderneming tot dat deel van haar vervoerbehoefte, waarmede de grootste kostenverlaging kan worden verkregen, als een probleem aan te merken, waarvoor in het kader van het gemeenschappelijke vervoerbeleid een oplossing zou moeten worden gevonden. Slechts als het eigen vervoer een zodanige omvang zou aannemen, dat onmisbare taken van het beroepsvervoer niet meer zouden kunnen worden verricht, zou in overweging genomen dienen te worden of wellicht op enigerlei wijze aan het eigen vervoer beperkingen zouden dienen te worden opgelegd.

V. De totstandbrenging van het gemeenschappelijke vervoerbeleid

1. Algemene opmerkingen

Het totstandbrengen van een gemeenschappelijk vervoerbeleid zal ongetwijfeld een tijdrovend en moeizaam werk blijken te zijn. De Commissie I.S.E.A. kan zich verenigen met het denkbeeld van het memorandum dit doel in een aantal etappes te bereiken, waarin telkens een aantal met elkaar samenhangende maatregelen worden genomen. Het tijdschema voor deze maatregelen dat door de E.E.G.-commissie is opgesteld (par. 183 - 187) zou tot dat doel nader moeten worden uitgewerkt.

De Commissie I.S.E.A. brengt in dit verband in herinnering de plaats welke zij in het geheel van deze maatregelen zou willen zien toegekend aan de vrijmaking van het verkeer van diensten op het gebied van het vervoer.

Zij is van oordeel dat het poneren van een in een tijdschema uitgewerkte taakstelling op dit punt een gunstige invloed zou uitoefenen op de bereidheid van de verschillende lidstaten om mede te werken aan een aanpassing van de administratieve en wettelijke maatregelen ten aanzien van het vervoer. Wanneer niet een zekere druk wordt uitgeoefend op het punt van de integratie valt te verwachten dat over deze aanpassingen een eindeloos overleg zal worden gevoerd.

Het is de Commissie I.S.E.A. opgevallen dat de verwezenlijking van de grondbeginselen van het gemeenschappelijke vervoerbeleid in de onderhavige titel van het memorandum weinig relief heeft gekregen.

Voor de verdere uitwerking van het gemeenschappelijke beleid en de bestudering van de gevolgen van de genomen maatregelen zal het nodig zijn dat men over gedetailleerde statistische gegevens en studies over de kosten van het vervoer beschikt. De voorstellen door de E.E.G.-commissie, in de par. 176 - 177 gedaan, om voldoende en vergelijkbare gegevens ter beschikking te krijgen acht de Commissie I.S.E.A. nuttig. Zij kan eveneens instemmen met het voorstel, uitgewerkt in de par. 179 - 182, dat de lidstaten de verplichting aanvaarden om periodiek om de twee jaar de toestand te onderzoeken, waarbij dan het concrete werkprogramma kan worden aangepast aan de eventueel veranderde omstandigheden en inzichten.

2. Maatregelen strekkende tot het bevorderen van de totstandkoming van de algemene gemeenschappelijke markt

a. de opheffing van discriminatie op het gebied van vrachtprijzen en vervoervoorwaarden

De discriminaties bedoeld in artikel 79, lid 1, van het verdrag zijn naar algemeen gevoelen niet bijzonder talrijk. De betekenis van de E.E.G.-verordening nr. 11 is dan ook bepaald niet hierin gelegen dat zij mogelijkheden biedt om rechtstreeks tegen belangrijke misstanden op te treden. Wanneer de E.E.G.-commissie zich thans opmaakt om andere discriminaties dan die welke in artikel 79, lid 1, zijn bedoeld te gaan bestrijden is het van belang dat eerst nauwkeurig wordt omschreven op welke bestaande praktijken men het oog heeft.

Met de voorbeelden in par. 115 genoemd heeft de commissie in het algemeen niet een gelukkige greep gedaan. Als een eerste voorbeeld noemt zij het niet van toepassing zijn van bepaalde binnenlandse tarieven op het verkeer van of naar de grenspunten. Hoewel hierin een discriminatie zou kunnen schuilen kan het evengood zijn dat de normale commerciële gezichtspunten, die ook in het binnenland bij de tariefvorming een rol spelen hier tot een bijzonder tarief aanleiding geven.

Ook ten aanzien van de andere voorbeelden blijft twijfel bestaan of men met discriminaties te doen heeft of met een normale commerciële prijsvorming. Het zou bovendien wenselijk zijn enig inzicht te bezitten in de mate waarin praktijken als door de commissie genoemd voorkomen. De vraag rijst of de ongetwijfeld grote moeite die zij zich getroost "om de meest ernstige en meest urgente gevallen op te sporen" in dit stadium wel de meest efficiënte aanwending van de beschikbare krachten vormt, te meer daar over het al of niet discriminatoire karakter van een tarief eindeloos kan worden getwist. Men zou op een meer algemeen vlak werkend wellicht betere resultaten bereiken door de zelfstandigheid van de ondernemingen op commercieel gebied in het actieprogramma op te nemen en de nasporingen naar eventuele discriminaties te beperken tot de gevallen waarin het vermoeden rijst dat de overheid toch invloed op de vorming van een bepaald tarief heeft

uitgeoefend.

De Commissie I.S.E.A. merkt tenslotte op dat distorsies, veroorzaakt door het verschil in stelsel van prijsvorming in internationaal verkeer en in binnenlands verkeer van een land, voortvloeien uit verschillen in de wetgeving van de lidstaten. Het toch reeds weinig omlijn- de discriminatiebegrip wordt nog meer verwaterd wanneer ook hier van discriminaties wordt gesproken. Harmonisa- tie van de wettelijke stelsels zal moeten plaatsvinden in het kader van de toepassing van artikel 75.

b. de opheffing van niet verantwoorde steunmaatregelen op het gebied van vrachtprijzen en vervoervoorwaarden

Haar algemene standpunt ten aanzien van de steun- tarieven heeft de Commissie I.S.E.A. reeds geformuleerd in haar beschouwing over de eisen van de algemene economi- sche politiek, het regionale beleid en de handelspolitiek. De mededelingen, welke in paragraaf 116 van het memorandum met betrekking tot de uitvoering van artikel 80 worden gedaan verschaffen geen verder inzicht in het beleid dat de E.E.G.-commissie met betrekking tot de steuntarieven zal volgen.

De Commissie I.S.E.A. moge hier nog onderstrepen het belang van de toepassing van artikel 92 van het E.E.G.- verdrag ook op het gebied van het vervoer. Dit artikel biedt een aanvulling van artikel 80 omdat deze verbodsbe- paling mede omvat het toekennen van premies e.d. waardoor de natuurlijke loop der vervoerstromen kan worden afgeleid.

c. de aanpassing van de heffingen en andere rechten die in verband met het overschrijden der grens in reke- ning worden gebracht

De Commissie I.S.E.A. deelt de mening van de E.E.G.-commissie, dat het overschrijden van de interne grenzen in de gemeenschap niet meer een hindernis of aan- zienlijke last voor het vervoer zal moeten vormen. Dit doel zal intussen nog niet zijn bereikt wanneer alle con- tingenteringen en douanerechten binnen de gemeenschap zijn opgeheven. Er zal ook een nivellering van de binnen- landse heffingen moeten hebben plaats gevonden en een ge- lijkmaking van wettelijke voorschriften met name in verband

met dierziekten, plantenziekten en de kwaliteit van waren. Ook dan nog zal er rekening mee moeten worden gehouden dat bij de spoorwegen het overschrijden van de grens zal leiden tot het overnemen van het vervoer door een andere onderneming, hetgeen onder meer zolang materieel en infrastructuur nog niet op universeel gebruik zijn berekend, een wisseling van de tractie noodzakelijk kan maken.

De aanbevelingen welke de E.E.G.-commissie in par. 118 aankondigt en die enerzijds zullen zijn gericht op een aanpassing van de heffingen en andere rechten bij het overschrijden van de grens bij de werkelijke kosten der grensoverschrijding en anderzijds op een verlaging van deze kosten, zullen wellicht een eerste nuttige bijdrage vormen tot het bereiken van het beoogde resultaat. In het bijzonder ware aandacht te schenken aan de mogelijkheden tot vermindering van administratieve verplichtingen der vervoerders, het vermijden van perfectionisme bij de controle en het bekorten van de wachttijden.

d. de reglementering van de mededingingsregelingen en de monopolies op vervoergebied

De Commissie I.S.E.A. stelt voorop, dat ook op het gebied van het vervoer moet worden opgetreden tegen regelingen, welke een gezonde mededinging in de weg staan, en tegen misbruik van economische machtsposities.

In verband met de bijzondere kenmerken van het vervoer zal het naar haar oordeel wenselijk zijn afzonderlijke mededingingsregelingen op het terrein van het vervoer vast te stellen. Zo nodig zullen daartoe specifieke regels, gebaseerd op de bepalingen van titel IV van het verdrag, kunnen worden opgesteld.

Het is onmiskenbaar dat een aantal bestaande regelingen op het gebied van de mededinging in het vervoer een nuttige functie hebben. Algemeen wordt voorts erkend, dat een volkomen ongebonden mededinging niet moet worden nagestreefd **zulks** in verband met het grote aantal ondernemingen in de binnenscheepvaart en het wegvervoer, de onderlinge concurrentie tussen de vervoertakken, alsmede de andere bijzondere aspecten van het vervoer, die in hoofdstuk II van dit advies zijn genoemd. Naast algemene overheidsmaatregelen op het ge-

bied van de mededinging moet ongetwijfeld de mogelijkheid blijven bestaan van overeenkomst^{en} tussen de ondernemers, die aspecten van de mededinging betreffen. Zij bieden het voordeel dat zij deelmarkten kunnen betreffen waar bijzondere verhoudingen bestaan en beter dan overheidsregelingen kunnen beantwoorden aan de genuanceerde omstandigheden van elke markt. Uiteraard dienen deze overeenkomsten in hun uitvoering te zijn onderworpen aan het toezicht van de overheid.

2. Maatregelen strekkende tot de totstandkoming van de integratie op vervoergebied

In het kader van het gemeenschappelijke vervoerbeleid zullen volgens artikel 75, eerste lid, tijdens de overgangperiode moeten worden vastgesteld.

- a. gemeenschappelijke regels voor internationaal vervoer van of naar het grondgebied van een lidstaat of over het grondgebied van een of meer lidstaten;
- b. de voorwaarden waaronder vervoerondernemers worden toegelaten tot nationaal vervoer in een lidstaat waarin zij niet woonachtig zijn.

Het komt de Commissie I.S.E.A. juist voor dat het memorandum de uitvoering van deze bepalingen in verband ziet met het totstandbrengen van de vrijheid van vestiging op het gebied van het vervoer.

In de beschouwing over de algemene doelstellingen der gemeenschappelijke vervoerpolitiek in hoofdstuk III van dit advies is reeds uiteengezet dat de integratie van het vervoer onder deze doelstellingen een centrale plaats dient in te nemen. Het nemen van belangrijke stappen op dit gebied is urgent. Als gevolg van de economische ontwikkeling welke de landen der gemeenschap, mede ten gevolge van de instelling van de gemeenschappelijke markt, doormaken neemt de behoefte aan vervoer en zeker ook aan internationaal vervoer toe. Van deze stijgende behoefte aan vervoer kunnen de drie vervoertakken niet in gelijke mate profiteren. Vooral het internationale vervoer over de weg wordt in zijn expansie belemmerd door het bestaan van contingenteringen, gebaseerd op bilaterale overeenkomsten. Het niet aangepast zijn van de mogelijkheden van vervoer per auto aan de behoeften aan deze wijze van vervoer vormt een belemmering voor de uitwisseling van goederen en diensten binnen de gemeenschap en verstoort de concurrentieverhoudingen tussen de drie vervoertakken.

De Commissie I.S.E.A. stemt in met de gedachte dat de gemeenschappelijke regels voor het internationale

vervoer mede zullen omvatten een internationale vervoerovereenkomst voor het vervoer over de weg en over de binnenwateren, een regeling inzake het gewicht, de afmetingen en andere technische voorwaarden waaraan voertuigen moeten voldoen en een regeling betreffende de wettelijke aansprakelijkheidsverzekering. Hierbij zij aangetekend, dat moet worden betwijfeld, of voor de gehele binnenvaart in de gemeenschap het vaststellen van uniforme regels mogelijk zal zijn. Zij zou voorts een aanpassing van de wegenverkeersregelingen nuttig achten. Ten aanzien van de harmonisatie van sommige arbeidsvoorwaarden en sociale bepalingen voor het internationale vervoer heeft de commissie haar standpunt reeds in hoofdstuk IV uiteengezet.

Wat de aanpassing van de fiscale regelingen betreft zal een onderscheid dienen te worden gemaakt tussen de heffingen welke worden opgelegd in verband met het gebruik van de infrastructuur en de overige belastingen. Het is wenselijk dat de eerstgenoemde heffingen in de gemeenschap naar uniforme grondslagen worden vastgesteld en dat voor het gebruik van de infrastructuur in andere lidstaten een regeling wordt getroffen die niet discriminerend werkt ten opzichte van de buitenlandse gebruikers. De harmonisatie van de overige belastingen zal moeten worden bezien in het kader van de algemene harmonisatie van de belastingstelsels en dient geen onderdeel te vormen van regelingen met betrekking tot het internationale vervoer.

De Commissie I.S.E.A. is van oordeel, dat de voorbereiding voor het treffen van de genoemde regelingen met kracht moet worden voortgezet. Zij zou het evenwel niet juist achten wanneer met het nemen van liberalisatiemaatregelen zou worden gewacht tot het tijdstip waarop deze regelingen in werking kunnen treden. Zij acht het voor de eerste stadia der liberalisatie evenmin noodzakelijk dat reeds overeenstemming is bereikt over een systeem van prijzen en over de publiciteit der prijzen. De bestudering van deze moeilijke kwesties tezamen met het vraagstuk van de aanpassing van de capaciteit van het vervoer aan de vraag naar vervoerdiensten zal met de nodige voortvarendheid moeten worden vervolgd.

De E.E.G.-commissie stelt in par. 124 van het memorandum, dat de maatregelen ter uitvoering van de artikelen 75, eerste lid, onder a en b, ook van belang zijn voor de ontwikkeling van het gemeenschappelijke beleid wegens de uitwerkingen die zij stellig zullen hebben op het geheel van de nationale vervoerstelsels. Indien het geheel van maatregelen in het oog wordt gevat dat gedurende de verdere loop van de overgangperiode ter uitvoering van deze verdragsbepalingen moet worden genomen kan men deze zienswijze delen. Het komt de Commissie I.S.E.A. evenwel voor dat reeds op korte termijn een aantal belangrijke eerste maatregelen kan worden genomen zonder dat de nationale vervoerstelsels daardoor wezenlijk behoeven te worden omgevormd. Met het treffen van deze maatregelen zal dan ook niet dienen te worden gewacht tot de aanpassing der nationale vervoerstelsels haar beslag heeft gekregen.

Vergunningstelsels en de grotere vrijheid op het gebied van het internationale wegvervoer

De Commissie I.S.E.A. kan voorshands niet inzien dat de noodzakelijke verruiming van de mogelijkheden voor internationaal wegvervoer door versoepeling en uiteindelijk opheffing van de contingenteringen, of zelfs het scheppen van de mogelijkheid tot deelneming aan het binnenlandse vervoer in andere lidstaten, noodzakelijkerwijs tevens zou moeten leiden tot de afschaffing van vergunningstelsels.

De vergunningstelsels, met name voor het wegvervoer, kunnen in de eerste plaats worden gehanteerd als middel om te zorgen dat nieuwe ondernemers voldoende vakbekwaamheid en kredietwaardigheid bezitten. De commissie acht het van belang dat in de gemeenschap algemeen deze kwalitatieve eisen aan de vervoerders zullen worden gesteld. Zij zou het ook reëel achten wanneer de eisen werden gedifferentieerd in dier voege dat voor het uitoefenen van internationaal vervoer (buiten de grensstreken) en van vervoer in het buitenland andere en hogere eisen worden gesteld dan voor het binnenlandse vervoer in het land waar de vervoerder is gevestigd. De eisen zullen evenwel voor

voor geen van beide groepen verder mogen gaan dan tot hetgeen werkelijk voor de praktijk van het vervoer noodzakelijk is.

In de tweede plaats kunnen de vergunningstelsels worden gehanteerd voor de beheersing van het voeraanbod. Men kan hierbij denken aan een stringente zowel als een soepele toepassing, waarbij in het eerste geval de bedoeling kan voorzitten een andere vervoertak tegen concurrentie te beschermen.

De Commissie I.S.E.A. verwerpt het gebruik van vergunningstelsels op een dusdanige wijze dat aan de concurrentie de gezonde basis van kwaliteits- en kostenverschillen wordt ontnomen hetzij door een te stringente beperking van de capaciteit, hetzij doordat voorwaarden aan de vergunningen worden verbonden waardoor het bedienen van bepaalde vervoerrelaties voor een enkele vervoertak wordt gereserveerd.

Een meer soepel vergunningstelsel daarentegen, dat beoogt de vervoercapaciteit globaal af te stemmen op de behoeften, zodat voorkomen wordt dat tengevolge van overmatige concurrentie een ganse vervoertak onrendabel gaat werken en de andere vervoertakken een maatschappelijk ongewenste concurrentie wordt aangedaan acht de commissie nadere overweging waard. Zeer nadrukkelijk stelt zij daarbij vast, dat zij het vergunningstelsel slechts gehanteerd zou willen zien ter bereiking van een globaal evenwicht tussen de beschikbare vervoercapaciteit en de vraag naar vervoerdiensten. Zij kan voorshands niet inzien dat een dergelijk stelsel een liberalisatie van het wegvervoer door opheffing van contingenteringen en andere belemmeringen voor het internationale vervoer in de weg zou moeten staan. Het stelsel kan tevens voldoende soepel worden gehanteerd om bij een expanderende markt ruimte te laten voor de deelneming aan het binnenlandse vervoer in andere lidstaten.

De Commissie I.S.E.A. is zich intussen bewust van de vele moeilijke vraagstukken, die rijzen bij de uitwerking van een dergelijk vergunningenstelsel op gemeenschapsniveau. Zij stelt zich voor deze vraagstukken te bestuderen in samenhang met de problemen van prijsvorming en zich hierover in een nader advies over de marktordening in het vervoerwezen uit te spreken.

Internationaal reizigersvervoer over de weg

De Commissie I.S.E.A. is van oordeel dat een volledige vrijheid voor het ongeregeld vervoer op korte termijn bereikbaar is evenals voor de toeristische pendeldiensten die een begin of eindpunt hebben in het land van vestiging van de vervoerder en die personen vervoeren, die hun reis in dat land beginnen of eindigen. Dezelfde vrijheid zou kunnen bestaan voor het dagelijkse vervoer van werknemers in de grensgebieden.

Internationaal goederenvervoer over de weg

Inmiddels heeft de E.E.G.-commissie een ontwerp-richtlijn opgesteld waarbij een aantal door de lidstaten te nemen maatregelen wordt voorzien tot liberalisatie van het internationale eigen vervoer over de weg, van het internationale beroepsgoederenvervoer over korte afstand in de grensgebieden, het vervoer van goederen uit het binnenland naar een buitenlandse plaats van bestemming op korte afstand van de grens en van het internationale vervoer van bepaalde categorieën goederen.

Het voorstel houdt voor wat het beroepsgoederenvervoer betreft in, dat een deel van dit vervoer zowel van elke contingentering als van elk vergunningsstelsel zal worden bevrijd; voor een ander deel zouden de contingenteringen dienen te worden opgeheven, doch zouden eventueel bestaande vergunningstelsels kunnen worden gehandhaafd. Aangezien uit deze vergunningstelsels geen kwantitatieve beperking mag voortvloeien, zouden zij niet kunnen worden gebruikt voor een beheersing van de vervoercapaciteit.

Indien de Commissie I.S.E.A. het voorstel (m.n. art. 1, lid 1) juist interpreteert betreft het verbod van de toepassing van vergunningstelsels slechts het vervoer dat uit een andere lidstaat afkomstig is en dat hetzij in het eigen land zijn bestemming vindt, hetzij in transit naar een ander land binnen of buiten de gemeenschap gaat. De richtlijn zou aldus geen belemmering vormen voor het handhaven van een vergunningstelsel in het land waar de goederen worden geladen. Zowel van buitenlandse ondernemers als van de vervoerders in het land gevestigd zou men een vergunning kunnen eisen voor het verrichten van beroepswegvervoer van goederen die uit het eigen land afkomstig zijn. De commissie zou zich met het aldus begrepen voorstel als een eerste stap tot versoepeling van het regime voor het internationale goederenvervoer over de weg kunnen verenigen.

Uit voorgaande beschouwingen moge duidelijk zijn dat de Commissie I.S.E.A. nog geenszins overtuigd is dat de weg van opheffing van alle vergunningstelsels moet worden ingeslagen. De commissie meent dat zulks ertoe zou leiden dat voor het gehele wegvervoer en daarna voor de andere

vervoertakken van het uitoefenen van invloed op het aanbod van vervoerdiensten geheel zal worden afgezien. Het gevolg zal ongetwijfeld zijn dat met meer klem zal worden aangedrongen op straffere vormen van prijsbinding.

Een tweede belangrijk punt in de voorstellen van de E.E.G.-commissie betreft de volledige vrijmaking in de gemeenschap van het eigen vervoer. Op zichzelf juicht de Commissie I.S.E.A. dit voorstel toe. Zij verheelt zich echter niet dat deze maatregel, hoewel zij in de feitelijk bestaande toestand weinig verandering zal brengen, nog eens accentueert dat het beroepsgoederenvervoer over de weg op het internationale vlak binnen de gemeenschap ongelijke kansen worden geboden. De commissie acht deze situatie onjuist en strijdig met een economisch juiste ontwikkeling van het vervoerwezen. Zij bepleit daarom met nadruk, dat tevens maatregelen worden genomen tot een zodanige verruiming van de aan het beroepsvervoer geboden mogelijkheden, dat het voldoende capaciteit zal kunnen inzetten om bij een rendabel prijsniveau aan de vraag naar haar diensten volledig te kunnen voldoen. De commissie zal hierop terugkomen bij haar adviezen over hetgeen het Programma van Activiteiten van de Europese Commissie hieromtrent inhoudt.

(G.M. Verrijn Stuart)
voorzitter

(E.A.V. Vermaas)
secretaris