

COMMISSIE VOOR INTERNATIONALE  
SOCIAAL-ECONOMISCHE AANGELEGENHEDEN

Werkgroep Vervoer

I.S.E.A./75

Rapport van de Werkgroep Vervoer over de hoofdgedachten  
voor een gemeenschappelijk vervoerbeleid in de E.E.G.

---

De Werkgroep Vervoer van de Commissie voor Economische en Sociale Aangelegenheden heeft met belangstelling kennis genomen van het bij brief van 26 september 1960 door Uwe Excellentie aan de voorzitter van de Commissie I.S.E.A. bekend gemaakte voornemen om op korte termijn bij de partnerlanden in de E.E.G. en bij de Europese Commissie een nota in te dienen welke de Nederlandse opvattingen inzake een gemeenschappelijk vervoerbeleid zoveel mogelijk concretiseert. Zij betuigt Uwe Excellentie gaarne haar erkentelijkheid voor het feit dat zij thans in de gelegenheid is gesteld zich uit te spreken over een voorlopig schema van de hoofdgedachten die in het memorandum zullen worden gevolgd alsmede voor de toezegging dat zij in tweede instantie zich zal kunnen uitspreken nadat een ambtelijk concept van dit stuk zal zijn uitgewerkt.

I

Het schema van hoofdgedachten voor een van Nederlandse zijde in te dienen memorandum inzake een gemeenschappelijk vervoerbeleid in de E.E.G., bevat naar de mening van de werkgroep belangrijke uitgangspunten voor een vervoerpolitiek welke het Europese vervoerwezen op een gezonde grondslag kan plaatsen en welke tevens de in Nederland aanwezige gunstige voorwaarden voor het nemen van een belangrijk aandeel in het West-Europese vervoer tot hun recht doen komen.

Het schema op de voet volgend merkt de commissie op dat tot de belangrijke uitgangspunten welke zij hiervoor op het oog had in de eerste plaats kunnen worden gerekend de stellingen welke in het schema onder 1, 2 en 3 zijn genoemd nl.:

1. De grondgedachten en grondregels van het E.E.G.-verdrag zijn op het vervoer evenzeer van toepassing als op de andere sectoren van het economisch leven.
2. Het E.E.G.-verdrag beoogt de totstandkoming van een gemeenschappelijke, de zes Lid-Statens omvattende markt voor goederen, diensten, arbeid, en kapitaal,

te verwezenlijken door opheffing van de belemmeringen die thans nog aan de vrije beweging van goederen en diensten over de grenzen in de weg staan. Deze doelstelling omvat ook de vervoerdiensten.

3. De gemeenschappelijke markt kan niet op de beoogde wijze functioneren zonder liberalisatie van vervoerdiensten. Deze liberalisatie van vervoerdiensten is dan ook in het E.E.G.-verdrag neergelegd.

Bij het derde punt wijst de werkgroep er op dat het begrip liberalisatie van vervoerdiensten wellicht aanleiding tot misverstand kan geven. Zij heeft dit begrip aldus opgevat dat het betrekking heeft op de opheffing van specifieke belemmeringen voor het internationale vervoer en van de bepalingen die de deelneming aan het binnenlandse vervoer door resp. de eventuele vergunningverlening op voet van gelijkheid aan in een andere Lid-Staat gevestigde ondernemingen in de weg te staan. Liberalisatie betekent dan alleen het creëren van een non-discriminatoire toegang tot de markt voor vervoerdiensten en geeft nog geen aanwijzing omtrent het ordeningsregime dat op de gemeenschappelijke markt zal bestaan. Het komt de werkgroep overigens gewenst voor om, wanneer in het op te stellen memorandum van het begrip liberalisatie gebruik wordt gemaakt, duidelijk te doen uitkomen dat de liberalisatie van vervoerdiensten zich niet alleen uitstrekt tot het internationale vervoer doch ook tot de toelating op voet van gelijkheid van in een andere Lid-Staat gevestigde vervoerondernemingen tot het binnenlands vervoer volgens de aldaar geldende bepalingen.

Als een leemte heeft de werkgroep gevoeld dat na het derde punt van het schema niet de conclusie is geformuleerd, dat op de gemeenschappelijke markt voor vervoerdiensten één gemeenschappelijk vervoerbeleid dient te worden gevolgd, dat op dezelfde principes steunt voor het vervoer tussen de Lid-Staten, of meer algemeen het internationale vervoer, en voor het vervoer binnen de Lid-Staten.

Onder 4 t/m 7 worden in het schema enige uitgangspunten gegeven voor de mededinging op de gemeenschappelijke markt.

4. Het is één der grondbeginselen van het Verdrag, dat de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt niet mag worden vervalst; het bevat de nodige regels om tegen zodanige vervalsingen te kunnen optreden. Ook voor de gemeenschappelijke vervoermarkt geldt dat een faire en gezonde concurrentie moet ontstaan.
5. Deze faire concurrentie moet ontstaan zowel tussen de vervoerondernemers binnen elke vervoertak als tussen de vervoertakken onderling.
6. Een faire concurrentie kan alleen ontstaan wanneer de overheid de concurrentieverhoudingen tussen ondernemingen resp. tussen vervoertakken niet vervalst.
7. Dient enerzijds te worden gewaakt tegen beperking van de concurrentie, anderzijds kan in bepaalde gevallen behoefte bestaan aan maatregelen ter voorkoming van overmatige concurrentie. Zowel tegen excessen in de ene als in de andere zin kan optreden nodig zijn.

Indien deze regels worden aanvaard kan bij de praktische toepassing daarvan nog gemakkelijk verschil van inzicht ontstaan omdat de begrippen faire en gezonde concurrentie niet een algemeen aanvaarde en nauwkeurig bepaalde inhoud hebben. Op zichzelf behoeft dit niet ernstig te worden geacht. Bovendien kunnen bij de uitwerking deze regels worden verduidelijkt door te wijzen op een aantal regelingen en gedragingen die daarmee in strijd moeten worden geacht.

Het komt de werkgroep voor dat het van belang is bij de uitwerking van de stellingname op het stuk van de mededinging er op te wijzen dat bij de beoordeling van feitelijke situaties niet alleen moet worden gelet op de aanwezigheid van concurrerende vervoerondernemingen die zich van eenzelfde of een verschillende vervoertechniek bedienen. Daarnaast moet evenzeer aandacht worden geschonken aan het optreden van eigen vervoerders en in het personenvervoer aan het gebruik van privé vervoermiddelen. Het marktgedrag van de beroepsvervoerders wordt in belangrijke mate door dit eigen vervoer beïnvloed. Het duidelijkst komt dit tot

uiting bij het geregelde vervoer van personen. Tengevolge van het feit dat een belangrijk deel van de gebruikers der vervoerdiensten beschikt over alternatieve mogelijkheden om zich te verplaatsen is hier van een economische machtspositie en een dienovereenkomstige mogelijkheid om met de prijzen en het aanbod van vervoerdiensten te manipuleren in het algemeen geen sprake, ook niet, indien door een vergunningverlening een quasi-monopolie is ontstaan. In de loop der jaren is de positie van de ondernemingen die geregeld vervoer van personen verrichten door de opkomst van de bromfiets en de scooter, de popularisering van de kleine auto en het gebruik van kleine busjes voor groepsvervoer door particulieren dusdanig gewijzigd, dat het maken van misbruik van de door de overheid verleende bescherming tegen mededinging van andere vervoerondernemingen nauwelijks meer mogelijk zou zijn.

Niettemin beantwoordt de situatie in het geregeld vervoer van personen in Nederland thans niet aan de eisen die in het schema onder 5 en 6 worden gesteld. De beperking van de mededinging gaat hier ook verder dan men op grond van de stelling onder 7 zou mogen verwachten. Het is althans zeker niet de bedoeling van de werkgroep deze stelling zo te interpreteren dat zij op het gehele terrein van het vervoer een zo vergaande beperking van de mededinging - o.m. van de mededinging tussen rail- en wegvervoerondernemingen - zou toelaten als thans in het personenvervoer bestaat.

Hoewel de werkgroep zich niet zonder meer op het standpunt wil stellen dat de thans in Nederland bestaande ordening van het personenvervoer ongewijzigd moet worden gehandhaafd en in de gehele gemeenschap dient te worden doorgevoerd komt het haar wel voor dat mag worden gesteld dat in het geregeld vervoer van personen op bepaalde punten een vrij vergaande beperking van de mededinging tussen vervoer-

ondernemingen aangewezen kan zijn. In verband hiermede zou naar haar oordeel op de hier besproken punten van het schema een meer genuanceerde stellingname overweging verdienen. Aangesien echter ter wille van andere Nederlandse belangen vermeden moet worden dat het algemene standpunt, dat een faire en gezonde concurrentie noodzakelijk is, wordt verzwakt, zullen daarbij de bijzondere karaktertrekken van het gereguleerde personenvervoer, die tot een verdergaande beperking van de mededinging kunnen leiden duidelijk op de voorgrond dienen te worden gesteld.

Vooruitlopend op hetgeen in het schema onder 2 is gesteld zou de werkgroep voorts op grond van bovenstaande beschouwingen in overweging willen geven de zijde gemeende onmogelijkheid van rechtstreeks ingrijpen van de overheid in de prijsvorming te beperken tot gevallen waarin door haar ordehandhaving of op een andere wijze een economische machtspositie is tot stand gekomen die men om redenen van algemeen belang noodzakelijk acht. Een dergelijk ingrijpen dient te geschieden met inachtneming van artikel 20 van het Verdrag.

Met de algemene afrekening van de onder 8, 9 en 10 van het schema gestelde uitgangspunten met betrekking tot de discriminatie, de vrachtprijsvorming en de openbaarheid van tarieven en vrachtprijzen kan de werkgroep zich geheel verenigen.

8. Indien met de hierboven aangegeven middelen is verzekerd, dat de concurrentie zoveel mogelijk haar normale rol op de vervoermarkt vervult, kan het vraagstuk van de discriminatie, door vervoerondernemingen bedreven, geen grote betekenis meer hebben. Hierin is mede een grond gelegen om het concurrentieproces in het vervoer een belangrijke plaats toe te kennen.
9. Het bepalen van de vrachtprijzen moet in beginsel worden overgelaten aan de vervoerondernemers en de transportgebruikers, die deze van geval tot geval onderling moeten overeenkomen. Een uitzondering op dit beginsel is aanvaardbaar voor die onderdelen

van het personenvervoer waar in verband met het openbare karakter daarvan, door de overheid aan bepaalde ondernemers een min of meer monopolistische positie, verbonden aan een vervoerplicht, is toegekend.

10. De in het buitenland wel gestelde eis dat de vervoerprijzen en -voorwaarden openbaar zouden moeten zijn, druist in tegen een op concurrentie gebaseerde vervoermarkt. Van zulk een openbaarheid zou een verstarrende en concurrentiebeperkende werking uitgaan die slechts zou leiden tot een minder goed functioneren van het marktmechanisme.

Met betrekking tot punt 8 wil zij er slechts op wijzen dat de woorden "met de hierboven aangegeven middelen" niet aansluiten bij het voorafgaande omdat aldaar wel is aangegeven dat de concurrentie een belangrijke rol dient te vervullen maar nog niet is ingegaan op de vraag welke middelen te baat moeten worden genomen om deze concurrentie te verkrijgen.

Over de uitzondering op het algemene beginsel genoemd onder 9 is in het voorgaande reeds een opmerking gemaakt

De werkgroep acht de beginselen genoemd onder 9 en 10 van het grootste belang en spreekt gaande haar voldoening er over uit te mogen constateren dat ten deze bij de overheid en bedrijfsleven met name ook ten aanzien van punt 10 nog steeds dezelfde zienswijze bestaat.

14. In het kader van de gemeenschappelijke vervoerpolitiek is het, met het oog op de zich ontwikkelende concurrentie tussen vervoerders der onderscheidene Lid-Staten en de verdergaande interpenetratie der vervoersystemen, die door de gemeenschappelijke markt zal ontstaan, gewenst te komen tot een grotere mate van unificatie van het vervoerrecht.

15. In het kader van de gemeenschappelijke vervoerpolitiek dient aandacht te worden besteed aan de verbetering van sociale voorwaarden in de vervoersector.

De onder 14 en 15 in het schema genoemde uitgangspunten acht de werkgroep aanvaardbaar. Zij zou met betrekking tot de sociale aspecten echter in overweging willen geven te doen uitkomen dat het sociale beleid t.a.v. het vervoer een onderdeel moet vormen van het **algemeen sociale** beleid in die zin dat op het gebied van het vervoer geen andere doeleinden dienen te worden nagestreefd dan die welke in het kader van de toepassing van artikel 117 e.v. van het verdrag voor het gehele bedrijfsleven worden aanvaard.

De onder 11, 12 en 13 van het schema gestelde richtlijnen voor het gemeenschappelijk vervoerbeleid zijn naar het oordeel van de werkgroep van overwegend belang.

11. Om mogelijke ongewenste prijsontwikkelingen, voortvloeiend uit situaties als onder punt 7 aangeduid, tegen te gaan, kan er behoefte aan bestaan om voor bepaalde onderdelen van het vervoer, waar het gevaar van zodanige verschijnselen aanwezig is, zekere grenzen te stellen aan de vrijheid van de ondernemers om vrachtprijzen overeen te komen. In dat geval kan gedacht worden aan het vaststellen van maxima, minima, dan wel een combinatie van beide, waaraan de ondernemers zich in de prijsstelling hebben te houden. Dit middel dient echter uitsluitend te worden toegepast in gevallen waarin gevaar voor misstanden bestaat, en ook dan nog met grote voorzichtigheid. Willen de vast te stellen maxima c.q. minima niet tot een averechts resultaat leiden, namelijk de vervoerprijzen beïnvloeden op een wijze die tegen een zich oriënteren op de kosten indruist, dan dient de invoering te geschieden met inachtneming van de vele nuances die zich in de werkelijkheid bij het desbetreffende vervoer voordoen.

12. Bij het totstandbrengen van een gemeenschappelijk vervoerbeleid dient zoveel mogelijk te worden vermeden, dat voor de verschillende takken van vervoer principieel uiteenlopende regels zullen gelden. De grondslag van de regelingen dient voor alle takken gelijk te zijn. Zulks behoeft overigens niet uit te sluiten, dat de praktische uitwerking van de algemene beginselen voor bepaalde onderdelen verschillen kan vertonen.

Tussen het regime op de Rijn en dat voor een ander vervoer mogen geen principiële verschillen worden geschapen. Op verscheidenen gronden ligt het voor de hand, dat het algemene vervoerbeleid wordt geïnspireerd door hetgeen sedert vele jaren voor de Rijn bestaat. Deze gronden zijn hoofdzakelijk van tweeërlei aard, t.w.

a) juridisch: het E.E.G.-verdrag voorziet er uitdrukkelijk in, dat de rechten en verplichtingen voortvloeiende uit bestaande overeenkomsten door de bepalingen van het verdrag niet worden aangetaast;

b) praktisch: de grondgedachte van het thans voor de Rijn geldende regime komt overeen met de essentiële punten van de gemeenschappelijke markt en biedt derhalve de mogelijkheid het regime voor het vervoer buiten de Rijn op hetwelk voor de Rijn geldt af te stemmen.

13. Een eventuele regeling der vervoercapaciteit, waarop van buitenlandse zijde wel wordt aangedrongen, kan niet los worden gezien van de verschillende hierboven aangeroerde punten. Zowel de verplichting tot

liberalisatie der vervoerdiensten als de eis van concurrentie dwingen tot de grootst mogelijke terughoudendheid op dit gebied.

Gelet op de bijzondere karaktertrekken van het vervoer, waarop in het advies van 1958 over de coördinatie van het vervoer nader is ingegaan, is het onvermijdelijk te aanvaarden dat de overheid bevoegdheden worden verleend om in te grijpen in de vervoermarkt in geval de mededinging zodanige vormen aanneemt dat prijzen tot stand komen die uit algemeen maatschappelijk oogpunt beschouwd onaanvaardbaar moeten worden geacht. Aangezien een rechtstreekse beïnvloeding van de vraag naar vervoerdiensten niet slechts ten dele mogelijk is - terecht wordt in het schema impliciet uitgegaan van vrijheid tot het verrichten van eigen vervoer en van de vrije keuze uit de beschikbare vervoermiddelen door de verladers - blijven over de mogelijkheden van een rechtstreeks ingrijpen in de prijsvorming of in het aanbod van vervoerdiensten. Beide wegen zijn in theorie en praktijk op vele wijzen beproefd. Op grond van deze discussies en ervaringen kan wel worden gesteld, dat geen enkele wijze van ingrijpen bestaat waartegen, vooral indien ook op de nevengevolgen wordt gelet, geen ernstige bedenkingen kunnen worden ingebracht. Bij de beoordeling van de verschillende mogelijkheden zal naar het oordeel van de werkgroep niet uit het oog mogen worden verloren dat indien men eenmaal een bepaalde weg opgaat tengevolge van de zeer sterke krachten die in het internationaal milieu werken, zowel bij het vaststellen van de bevoegdheden en de regelingen als bij de toepassing daarvan in de praktijk, niet zal kunnen worden voorkomen dat in feite een verdergaand overheidsingrijpen plaats vindt dan men heeft gewild.

Deze overwegingen hebben de werkgroep in de eerste plaats tot de conclusie geleid dat het zeker in het huidige stadium niet raadzaam is van Nederlandse zijde in eerste



instantie een denkbeeld te lanceren dat reële aanknopingspunten biedt zowel voor verdere onderhandelingen over een rechtstreeks overheidsingrijpen in de prijzen als voor een zodanig ingrijpen in het aanbod. Er dient naar haar oordeel dus een keuze te worden gedaan. De werkgroep betreurt het dat zij in het schema deze gedachte niet terugvindt en dat voorzover van een voorkeur blijkt deze eerder in de richting van een rechtstreeks ingrijpen in de prijzen dan in die van het aanbod schijnt te gaan. Voor de keuze gesteld zou de werkgroep ondanks de bezwaren die ook daartegen kunnen worden ingebracht, beslist de voorkeur geven aan een overheidsingrijpen in het aanbod. Dit is ook, ofschoon het schema onder 13 het tegendeel schijnt te suggereren, een gedachte die aan de Nederlandse wetgeving op het wegvervoer en de binnenscheepvaart niet vreemd is.

Haar voorkeur voor een benadering van de aanbodzijde berust eensdeels op de overweging van de gevaren waarvoor men komt te staan wanneer voet wordt gegeven aan de machtige stromingen in de partnerlanden die dringen in de richting van door de overheid bepaalde vaste en gepubliceerde tarieven of tarieven met een geringe marge. In feite zal men met de bevoegdheid maximum en minimum tarieven vast te stellen reeds ver in deze richting kunnen komen, vooral ook omdat moet worden gevreesd dat van allerlei voorbehoud dat men zou willen maken met betrekking tot het gebruik der bevoegdheid en de nuanceringen die daarbij in acht dienen te worden genomen in de loop van de ongetwijfeld nog langdurige onderhandelingen tenslotte niet veel zal kunnen worden geëffectueerd. Wanneer er geen uitgesproken gunstige conjunctuur bestaat zal immers in het algemeen de verlader geen genoegen nemen met een vrachtprijs die boven het - uiteraard gepubliceerde - minimumtarief ligt, zodat dan in de praktijk dit minimum werkt als een vast gepubliceerd tarief. De bezwaren die bij het vervoerbedrijfsleven tegen een dergelijke gang van zaken bestaan zijn voldoende bekend. De werkgroep is van oordeel dat er ook weinig gronden bestaan om zich illusies te maken dat in het kader van de Gemeenschap zal kunnen worden

bereikt dat de minimumtarieven worden vastgesteld op het niveau van de kostprijzen van de groep van ondernemingen die met inachtneming van normale sociale verhoudingen met de laagste kosten werken.

De gevolgde gedachtengang geeft aanleiding tot het formuleren van nog een tweede bezwaar tegen het ingrijpen via de prijzen, dat zowel principieel als vanuit de praktische gevolgen kan worden belicht. Vaste prijzen, margetarieven en zelfs ook minimumtarieven, die gedurende langere tijd worden gehandhaafd leiden ertoe dat bij een relatief groot aanbod van vervoerdiensten degenen die deze diensten tegen de geringste maatschappelijke kosten kunnen voortbrengen bij hun aanbod uit een oogpunt van prijsconcurrentie geen voorsprong hebben op de andere vervoerders. Andere factoren, zakelijke en psychologische relaties, zullen bepalen aan welke ondernemers het vervoer door de verladers zal worden gegund. Het stelsel heeft dus tot gevolg dat slechts niet aan de prijzen ontleende selectiefactoren zich doen gelden en leidt in onvoldoende mate ertoe, dat, overeenkomstig de grondidee van de gemeenschappelijke markt, een arbeidsverdeling zal tot standkomen waarbij de produktie tegen de geringste maatschappelijke kosten zal plaatsvinden.

Dat het hier niet slechts een theoretische mogelijkheid betreft, waarvan de consequenties in de praktijk wel zullen meevallen kan blijken uit een analyse van de feitelijke situatie, m.n. in de tak van vervoer die in verband met haar betekenis voor de zeehavens voor Nederland nog steeds veruit de belangrijkste is, de internationale binnenscheepvaart. De Nederlandse vervoercapaciteit overtreft verre de tonnage die nodig is om aan de Nederlandse vraag naar vervoer per binnenschip te kunnen voldoen. Tegen deze achtergrond gezien vormt de Nederlandse vloot als het ware een reserve van de internationale binnenvaart. Om deze redenen moet worden gevreesd dat wanneer in een teruglopende markt het prijspeil door overheidsmaatregelen op een zeker niveau wordt gestabiliseerd en de vervoerders dus zijn aangewezen op de hiervòòr bedoelde relaties om vervoer te bemachtigen,

het aandeel van de Nederlandse vloot in het totale vervoer belangrijk zal teruglopen, zodat de ongunst van de conjunctuur meer dan proportioneel op het Nederlandse vervoer komt te drukken.

De werkgroep verwacht dat een ingrijpen in het aanbod van vervoer niet in dezelfde mate ten nadele van het Nederlandse vervoer zal werken. Ook hier doen zich zonder twijfel moeilijkheden en gevaren voor die niet mogen worden onderschat. Tot de belangrijkste daarvan behoren de problemen die rijzen bij de vaststelling van de normen die moeten worden gehanteerd bij de vergunningverlening of bij het nemen van maatregelen waardoor bij geringe vraag een gedeelte van de beschikbare capaciteit uit de markt kan worden genomen. Er zijn in Nederland voor de nationale binnenscheepvaart en voor het wegvervoer verschillende stelsels toegepast, waartegen ongetwijfeld bezwaren kunnen worden ingebracht, die echter zeker op verschillende punten nog kunnen worden verbeterd.

Men kan zich afvragen - en de ervaringen in soortgelijke zaken opgedaan stemmen inderdaad niet tot optimisme - of met de internationale toepassing van stelsels tot beïnvloeding van de capaciteit dezelfde gunstige ondervindingen zullen worden opgedaan als met de instanties die in Nederland met de uitvoering van de regeling zijn belast. Hoe men de normen ook stelt, voor de uitvoerende instanties zal vermoedelijk steeds een zekere ruimte voor een beleid overblijven. Ook wanneer men er geenszins gerust op is dat dit beleid te allen tijde smetteloos zal zijn behoeft dit de keuze voor een rechtstreekse beïnvloeding van het aanbod van vervoerdiensten niet af te schrikken. De beslissingen die, wanneer voor de andere mogelijkheid wordt gekozen, bij de vaststelling van het niveau voor de minimumtarieven moeten worden genomen, vertonen dezelfde aspecten en zijn zeker niet van minder verstrekkende betekenis. Er zijn bovendien redenen om aan te nemen, dat de beslissingen met betrekking tot de capaciteit in bepaalde opzichten eenvoudiger liggen dan die met betrekking tot de prijzen. In het verdrag liggen bepaalde grondgedachten opgesloten, m.n. ten aanzien van dis-

criminaties naar nationaliteit en internationale arbeidsverdeling, waarmede eventueel grof misbruik bij de uitvoering van capaciteitsregelingen naar het inzicht van de werkgroep gemakkelijker zal kunnen worden gekeerd dan wanneer het gaat om beslissingen ten aanzien van de prijzen die moeilijker aantastbaar zullen zijn. Op de genoemde verdragsbeginselen zal ook kunnen worden gesteund bij de bepaling van de normen die bij de capaciteitsbeheersing in acht zullen moeten worden genomen.

Erkend moet worden dat bij een rechtstreeks ingrijpen in het aanbod evenmin de zekerheid bestaat dat juist die ondernemingen zullen worden uitgeschakeld die met de hoogste maatschappelijke kosten werken, hoewel het als een voordeel moet worden beschouwd dat in dit geval de selecterende werking van de prijs blijft bestaan.

De werkgroep realiseert zich dat haar denkbeelden als een stap achteruit zouden kunnen worden beschouwd wanneer wordt gelet op enige reeds bereikte posities op het gebied van het internationale wegvervoer en vooral ook het geldende regime voor de Rijn en de vaart op enige andere grote internationale rivieren. Ook wanneer aan de bestaande internationale verdragen onverkort wordt vastgehouden, zodat slechts dat vervoer in discussie zou worden gebracht waarvoor nog geen bijzondere regeling is getroffen, is het duidelijk dat deze regelingen en met name de Akte van Mannheim onder druk zullen komen. Dit lijkt echter niet zozeer een gevolg te zijn van de keuze van de werkgroep voor een rechtstreekse beïnvloeding van het aanbod. Wanneer men de andere weg kiest ontstaan immers dezelfde moeilijkheden. De Akte van Mannheim bijvoorbeeld laat evenmin ruimte voor een rechtstreeks ingrijpen in de prijzen als voor een ingrijpen in het aanbod.

Intussen is de werkgroep wel van oordeel dat de laatstbesproken aspecten van het vraagstuk nopen tot een bijzondere behoedzaamheid bij het formuleren van voorstellen welke de mogelijkheid openen tot een beïnvloeding van de vervoercapaciteit door de overheid.

Overigens is, met handhaving van haar voorkeur voor ingrijpen aan de aanbodzijde, de werkgroep van mening, dat in bepaalde gevallen binnen het kader van de bepalingen van het E.E.G.-verdrag en met name van de artikelen 85 e.v., complementaire maatregelen met betrekking tot de prijzen noodzakelijk kunnen zijn. Zij is van oordeel dat in deze gevallen het treffen van regelingen door het bedrijfsleven onder toezicht van de overheid alsdan te verkiezen is boven een dienstregelend ingrijpen door de overheid zelf. Dit laatste zou de werkgroep beperkt willen zien tot de twee volgende categorieën:

1. ingeval het bestaan van een economische machtspositie in het vervoer zou leiden tot excessieve prijsstijgingen;
2. indien de ondernemers binnen een vervoertak op grond van overmatige concurrentie ter voorkoming van excessieve lage vrachtprijzen niet zelfstandig tot het maken van ondernemersafspraken overgaan. Uit het bovenstaande volgt reeds, dat indien zulke ondernemersovereenkomsten in die omstandigheden wel tot stand komen, zij algemeen verbindend verklaard dienen te kunnen worden. Bij de beoordeling van deze afspraken zal de overheid rekening moeten houden met sociaal verantwoorde arbeidsvoorwaarden.

Bij de besprekingen die de werkgroep over het schema heeft gevoerd zijn nog enige andere gezichtspunten naar voren gekomen waarvan er enkele als een aanvulling op de in het schema genoemde hoofdgedachten en de door de commissie in het voorgaande ontwikkelde denkbeelden kunnen worden beschouwd. Teneinde deze denkbeelden te plaatsen in het kader waarin zij moeten worden gezien is in het tweede gedeelte van dit rapport de gedachtengang van de werkgroep in een aantal punten samengevat.

II

Algemene beginselen van de vervoerpolitiek

1. In de E.E.G. moet een gemeenschappelijke vervoerpolitiek worden tot stand gebracht, welke op het gebied van het vervoer de doeleinden van het E.E.G.-verdrag verwezenlijkt.
2. Deze politiek zal voor het vervoer binnen de lid-staten en voor het vervoer tussen de lid-staten volgens dezelfde uitgangspunten moeten worden gevoerd.
3. Haar voornaamste oogmerk zal mede behoren te zijn het in het leven roepen en in stand houden van een gemeenschappelijke markt voor vervoerdiensten.
4. Bij dit alles dient grondslag te zijn, dat het vervoer een zelfstandige bedrijfstak is, welke volgens dezelfde commerciële spelregels als andere takken van bedrijf, handel en industrie, moet kunnen functioneren en die niet in meerdere mate of op andere wijze, dan voor de overige takken van bedrijf geschiedt, dient te worden gebruikt als een middel tot het bereiken van doeleinden van economische en sociale politiek.

De uitgangspunten van de vervoerpolitiek

Aan de vermelde algemene beginselen kan een aantal uitgangspunten voor de Nederlandse vervoerpolitiek worden ontleend.

5. a. Het beleid ten aanzien van het vervoer dient geformuleerd te worden door de organen der gemeenschap.
- b. Bij de ten uitvoerlegging van het gemeenschappelijk beleid dient al datgene wat aan de nationale overheden kan worden overgelaten ook in die handen te blijven, mits maar de in Europees kader passende gelijkgerichtheid van beleid verzekerd blijft.
- c. Zowel bij de formulering van het beleid als bij de uitvoering daarvan, voor zover deze laatste om gewichtige redenen aan de organen der gemeenschap moet worden voorbehouden, dienen de organen der gemeenschap zich te laten adviseren door een in te stellen Europees orgaan van het betrokken bedrijfsleven.

6. In het kader van een gemeenschappelijk beleid met betrekking tot de infrastructuur van het vervoer dienen plannen te worden uitgewerkt voor de aanleg en verbetering van de verbindingen die de kern moeten vormen van aan de behoeften van de gemeenschappelijke markt aangepaste netten voor het vervoer per spoor, per auto en per binnenschip. Voor de uitvoering en met name de financiering van deze plannen dienen zo nodig op het niveau van de gemeenschap middelen te worden gevonden.
7. De overheidsbemoeiing met het vervoerwezen dient tot oogmerk te hebben het scheppen van zodanige verhoudingen op de vervoermarkt, dat het prijsvormingsproces zich op een juiste basis kan voltrekken. De overheid moet er dus zorg voor dragen, dat een gemeenschappelijke markt voor vervoerdiensten binnen de Europese Economische Gemeenschap wordt geschapen, zodat deelneming zowel aan het grensoverschrijdende als aan het nationale vervoer der lid-staten voor alle vervoerders der lid-staten op gelijke voorwaarden openstaat. Zij moet er voorts op toezien, dat voor de vervoertakken op deze gemeenschappelijke markt de mededingingsvoorwaarden gelijk zijn. Dit houdt in, dat de overheid geen directe of indirecte subsidies of steun aan vervoerondernemingen verleent, noch deze aan het bedrijf vreemde lasten oplegt; deze moeten in en door de eigen bedrijfsvoering het evenwicht tussen ontvangsten en uitgaven bewerkstelligen.
8. Gezien de bijzondere naar overcapaciteit tenderende aspecten van de markt van vervoerdiensten kan niet worden volstaan met een overheidsbeleid als onder 7 vermeld. Aan de overheid moet de mogelijkheid worden gelaten om, wanneer is gebleken dat het bedrijfsleven zelf niet op een of andere wijze tot een oplossing kan komen voor een bestaande wanordelijke toestand op de markt, tot een beïnvloeding van het aanbod van vervoerdiensten over te gaan.
  - a. Als algemene grondslag voor zulk een ingrijpen van de overheid kan worden aanvaard een systeem waarbij de overheid aan de vervoerondernemingen in de diverse vervoertakken een vergunning tot het uitoefenen van het ver-

voerbedrijf eventueel in een bepaalde omvang al dan niet verstrekt. Aangezien een op verwachtingen ten aanzien van de toekomstige ontwikkeling op de vervoermarkt gebaseerd vergunningenbeleid licht tot ernstige fouten kan leiden, dient dit beleid, uitgaande van de behoefte van de vervoerbedrijven zelf, en rekening houdende met de noodzaak de duurzaamheid en de kwaliteit van de vervoervoorzieningen te waarborgen, zo flexibel mogelijk te worden gehouden.

- b. Naast deze algemene grondslag van een vergunningverlening kunnen echter aanvullende maatregelen van overheidswege nodig zijn waardoor een deel van de aanwezige vervoercapaciteit uit de markt wordt genomen.

De onder a en b bedoelde maatregelen mogen niet zo worden aangewend, dat zij één van de vervoertakken ten aanzien van de andere vervoertakken bevoordelen of benadelen, noch zo dat zij de vrijheid van de verlader met betrekking tot de keuze van de vorm van het vervoer beperken.

9. Gezien de bijzondere aspecten welke de drie vervoertakken van elkander onderscheiden, is het zeer wel mogelijk, zelfs waarschijnlijk, dat de onder 6b bedoelde maatregelen niet op uniforme wijze voor de drie vervoertakken kunnen worden toegepast. Wel echter dienen zulke maatregelen en trouwens het gehele vervoerbeleid voor de Europese markt als geheel volgens dezelfde uitgangspunten te worden ten uitvoer gelegd.
10. Overheidsbemoeiing dient zich in het vervoerwezen in principe niet verder tot de prijsvorming uit te strekken dan in andere delen van het bedrijfsleven. De erkenning dat het vervoer in de samenleving, in dezelfde zin als de industriële en agrarische produktie en de handel een economische functie vervult, moet tot de opvatting leiden, dat alleen een prijsvorming die met de marktverhoudingen rekening houdt aan het vervoer in het geheel van de economie en in het ruimer maatschappelijk verband de juiste plaats kan geven.

De mogelijkheid dient te bestaan dat de ondernemingen in een vervoertak zelf tot regelingen inzake de prijsvorming komen, evenals dat ook in het overige bedrijfsleven het



geval is. De overheid in de lid-staten en de organen der gemeenschap dienen over de bevoegdheid te beschikken zulk een regeling algemeen verbindend te verklaren en alsdan de naleving te controleren.

Bk/C/vO  
26 oktober 1960