MEMORANDUM

INZAKE

HET GEMEENSCHAPPELIJK VERVOERBELEID IN DE EUROPESE ECONOMISCHE GEMEENSCHAP

AANGEBODEN DOOR DE NEDERLANDSE REGERING
AAN DE COMMISSIE DER EUROPESE ECONOMISCHE GEMEENSCHAP
EN AAN DE REGERINGEN DER LID-STATEN

MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT / 'S-GRAVENHAGE 1961

© NA, 2.03.01 (Arch. AZ/KMP) (Nationaal Archief, Den Haag) inv.nr. 2910
http://resources.huygens.knaw.nl/europeseintegratie/doc/S01622

I N H O U D

		blz.
I.	Inleiding	1
II.	De beginselen van het gemeenschappelijk vervoerbeleid	4
III.	Het vrije verkeer van vervoerdiensten	6
IV.	De mededinging tussen de vervoerondernemingen	8
V.	Het sociale beleid in de vervoersector	17
VI.	Het beleid ten aanzien van de infrastructuur	18
VII.	Het beleid ten aanzien van de spoorwegen	19
VIII.	Het beleid ten aanzien van het goederenvervoer over de weg	24
IX.	Het beleid ten aanzien van het personenvervoer over de weg	28
X.	Het beleid ten aanzien van de binnenscheepvaart	31
XI.	Slotopmerkingen	35

I. INLEIDING

Het Verdrag tot oprichting van de E.E.G. beoogt een alle sectoren van het economisch leven omvattende integratie. Eén dezer sectoren is het vervoer, waarvoor in het Verdrag de totstandbrenging van een gemeenschappelijk beleid is voorzien.

De invoering daarvan zal ongetwijfeld grote inspanningen vereisen, en het is wel onvermijdelijk dat er geruime tijd mee gemoeid zal zijn. Het is om deze reden dat de Nederlandse Regering er groot belang aan hecht dat thans onverwijld wordt begonnen met het overleg ter bepaling van de hoofdlijnen van het gemeenschappelijk beleid. Zij heeft dan ook bij verschillende gelegenheden aangedrongen op indiening van de vereiste voorstellen daaromtrent door de Europese Commissie.

Harerzijds heeft de Nederlandse Regering overwogen, welke inhoud aan het gemeenschappelijk vervoerbeleid zou dienen te worden gegeven. Zich stellende op de grondslag van het Verdrag is zij daarbij tot bepaalde conclusies gekomen, welke als volgt kunnen worden aangeduid.

De grondgedachte van de Gemeenschap is het opvoeren van de welvaart der aangesloten volkeren tot een zo hoog mogelijk niveau door een zo doelmatig mogelijke aanwending van de produktiefactoren, waarover de zes staten gezamenlijk beschikken. Teneinde deze tot stand te brengen is een verwijdering van de belemmeringen, die nog aan het vrije verkeer van goederen en diensten, van personen en kapitaal in de weg staan, vereist. Artikel 3 van het Verdrag is te dien aanzien kategorisch. Dit artikel schrijft tevens voor, dat de Gemeenschap tot taak heeft ervoor te waken, dat het concurrentiemechanisme op de gemeenschappelijke markt zo kan functioneren, dat ook op lange termijn de stabiliteit en expansie van het economisch leven worden gewaarborgd. Voorts zal zij moeten bevorderen, dat de voordelen van de vergrote welvaart tot uiting komen in een verbetering van de levensstandaard en van de arbeidsvoorwaarden van de werknemers.

De doelstellingen van het Verdrag brengen mede, dat het vervoer niet buiten de werkingssfeer van de Gemeenschap kan worden

gehouden. Dit komt duidelijk tot uiting in de artikelen 2 en 3 van het Verdrag. Het nauwe verband tussen het vervoer en de overige sectoren van het economische leven wordt door het Verdrag bovendien nog geaccentueerd, waar dit in artikel 74 in de eerste plaats bepaalt, dat de doelstellingen van het Verdrag, wat het vervoer betreft, door de Lid-Staten worden nagestreefd in het kader van een gemeenschappelijk vervoerbeleid. Dit vervoerbeleid zal derhalve moeten passen in de gemeenschappelijke markt, zoals deze krachtens het Verdrag tot stand wordt gebracht. Met name komt, aangezien de verwezenlijking van het vrije verkeer van goederendiensten, personen en kapitaal de hoofdopzet van de Gemeenschap is, aan het totstandbrengen van het vrije verkeer van vervoerdiensten de centrale en dominerende plaats toe in het gemeenschappelijk vervoerbeleid. Ook artikel 61 laat dienaangaande geen ruimte voor twijfel.

Het Verdrag houdt er voorts rekening mede, dat de goede werking van de vervoermarkt gemeenschappelijke regels impliceert. In het Verdrag zelf komen dienaangaande reeds belangrijke bepalingen voor: de voorschriften betreffende de mededinging, de harmonisatie van belastingen en wetgevingen, de sociale politiek, enz. zijn immers, zoals alle algemene bepalingen ook van toepassing op het vervoer binnen de Gemeenschap. Enige aanvullende regels zijn in de Vervoertitel opgenomen; voorzover de vervoermarkt nog verdere aanvullende regelingen behoeft, kunnen deze in het kader van het gemeenschappelijk vervoerbeleid worden getroffen.

Tenslotte zij erop gewezen, dat de Gemeenschap nimmer een inzichzelf besloten geheel kan vormen. De relaties met landen die geen deel uitmaken van de Gemeenschap, verdienen zowel uit een oogpunt van transitovervoer als in het belang van de economische uitwisseling met die landen, grote aandacht. Het zal noodzakelijk zijn aan dit probleem voortdurend aandacht te besteden en tot een gedachtenwisseling met de meest in aanmerking komende landen te komen. Dit zal met name in de C.E.M.T. kunnen geschieden.

Door deze beschouwingen aan de regeringen der andere Lid-Staten en aan de Commissie aan te bieden wil de Nederlandse Regering een bijdrage leveren tot een spoedige discussie over de hoofdlijnen van het gemeenschappelijk vervoerbeleid.

De Nederlandse Regering wil onderstrepen dat zij aan een dergelijke spoedige discussie groot belang hecht.

Het vervoer heeft sinds het ontstaan van Nederland als natie een grote rol in de Nederlandse volkshuishouding gespeeld. Ook heden nog is het vervoer voor Nederland van grote economische betekenis. Niet minder dan de helft van het tekort op de goederenbalans (het verschil in waarde tussen ingevoerde en geëxporteerde goederen) wordt gedekt door een voordelig saldo op de balans van verleende en ontvangen diensten in het internationale vervoer.

Een niet tijdige verwezenlijking van de grondstellingen van het verdrag t.a.v. het vervoer zou intussen niet alleen Nederland treffen doch ook op een vitaal punt schade berokkenen aan de gehele Europese Economische Gemeenschap.

Alleen indien in overeenstemming met het verdrag een vrije uitwisseling van vervoerdiensten wordt verwezenlijkt, zullen de voordelen welke de opheffing van onderlinge handelsbelemmeringen tussen de Lid-Staten kan bieden in de praktijk tot stand kunnen komen.

Belemmeringen in de vervoersector kunnen slechts aan het goed functioneren van de gemeenschappelijke markt in de weg staan.

II. DE BEGINSELEN VAN HET GEMEENSCHAPPELIJK VERVOERBELEID

In de voorgaande Inleiding zijn enige algemene gedachten omtrent de aan het gemeenschappelijk vervoerbeleid in de E.E.G. te geven inhoud neergelegd, welke naar de mening der Nederlandse Regering voortvloeien uit de beschouwing van de algemene opzet en de bepalingen van het Verdrag. Een verdergaande analyse leidt tot het formuleren van een aantal beginselen, die aan het gemeenschappelijk vervoerbeleid ten grondslag zouden moeten liggen.

Uit de artikelen 2 en 3 kan worden geconcludeerd, dat het vervoer als een zelfstandige en gelijkwaardige sector van het economische leven volledig in het integratieproces dient te delen. Het vervoer heeft niet slechts een dienende functie ten opzichte van de integratie in de goederensector, doch heeft naast de andere bedrijfstakken een zelfstandige plaats in de economische gemeenschap.

Aan de verdragsbepalingen en de opzet voor een gemeenschappelijke markt ligt voorts de gedachte ten grondslag, dat een ruime mate van concurrentie heilzaam is voor de technische ontwikkeling, de bedrijvigheid, de produktiviteit, en dus voor het economische leven in het algemeen.

Ook de vervoermarkt binnen de E.E.G. zal op een dergelijk concurrentieregiem gebaseerd moeten zijn. In de vervoersector impliceert dit allereerst, dat de ondernemingen vrij dienen te zijn om hun diensten zonder belemmeringen overal aan te bieden. Daarnaast zullen ook de verladers vrij moeten zijn hun keuze te maken uit de aangeboden diensten. Zoals het Verdrag in het algemeen uitgaat van een produktie van goederen en diensten, gebaseerd op de activiteit van commerciëel gedreven ondernemingen, zal ook in de vervoersector de commerciëel verantwoorde exploitatie regel moeten zijn.

De concurrentie tussen de bedrijven dient een gezonde concurrentie te zijn en, evenals zulks voor de andere sectoren van het economische leven wordt beoogd, in de sector van het vervoer te leiden tot een optimale arbeidsverdeling. Het Verdrag bevat, ter bereiking van dit doel, verschillende voorzieningen welke er op gericht zijn te voorkomen, dat de concurrentie wordt vervalst door gedragingen van de Overheid of van de ondernemingen zelve.

Een van de voornaamste grondslagen van dit vervoerbeleid moet zijn, dat de Overheid de verschillende takken van vervoer, alsmede de ondernemingen binnen elke vervoertak op voet van gelijkheid behandelt.

Op de verschillende aspecten van dit zo belangrijke vervoerbeleid zal hieronder, in hoofdstuk IV nader worden ingegaan.

De resultaten van de gemeenschappelijke vervoermarkt zullen in de vorm van een verhoogde levensstandaard en betere arbeidsvoorwaarden mede ten goede moeten komen aan de werknemers. De verbetering van de sociale voorwaarden zal de toenadering van de in de Lid-Staten bestaande sociale stelsels, die een logisch onderdeel vormt van de nauwere verbondenheid der zes landen, vergemakkelijken. Het kan niet de bedoeling zijn dat de op sociaal gebied in de vervoersector te nemen maatregelen als prealabele voorwaarde worden gezien voor de verwezenlijking van de vervoerpolitieke desiderata. Zij dienen, overeenkomstig de in artikel 117 vastgelegde politiek hun plaats te verkrijgen in het gehele sociale beleid der gemeenschap.

Tot de gestadige en evenwichtige expansie die artikel 2 noemt als één der doelstellingen van het Verdrag, zal het vervoerwezen een belangrijke bijdrage moeten en kunnen leveren. De nauwere handelsbetrekkingen tussen de zes landen, de hogere welvaart en de grotere produktie zullen aanleiding geven tot een toeneming van het vervoer van personen en goederen. Het vervoerapparaat zal zich aan deze grotere vervoerbehoefte moeten aanpassen. Daartoe zal het eveneens noodzakelijk zijn te zorgen voor uitbreidingen en verbeteringen op het gebied van de infrastructuur.

In de volgende hoofdstukken zal op de verschillende elementen van het gemeenschappelijk vervoerbeleid nader worden ingegaan.

Tevoren moge echter nogmaals worden gewezen op het primaat dat aan de totstandbrenging van het vrije verkeer toekomt, en op de noodzaak een vervoerbeleid te ontwikkelen, dat op de verwezenlijking hiervan is gericht.

III. HET VRIJE VERKEER VAN VERVOERDIENSTEN

Ook in de vervoersector zullen de beperkingen van de vrijheid van vestiging voor onderdanen van een Lid-Staat op het grondgebied van een andere Lid-Staat tijdens de overgangsperiode geleidelijk moeten worden opgeheven. Voor een vrij verkeer van vervoerdiensten is echter vereist dat de ondernemers niet slechts bij vestiging in een andere Lid-Staat aldaar op gelijke voet met de onderdanen van die Staat tot uitoefening van het vervoerbedrijf worden toegelaten; het is bovenal nodig dat de vervoerondernemers, waar ook gevestigd, de mogelijkheid hebben om binnen het gehele grondgebied van de Gemeenschap hun diensten te verlenen. Evenzo zullen de transportgebruikers de vrijheid moeten bezitten om hun vervoeren te doen verrichten door welke vervoerondernemer, ongeacht de nationaliteit, dan ook.

In het huidige stadium van ontwikkeling van het internationale vervoer over de weg en over de binnenwateren bestaan in deze sectoren nog verschillende belemmeringen voor het vrije dienstenverkeer, bij voorbeeld in de vorm van verboden en van contingenteringen, die de vervoerondernemer in de uitoefening van zijn bedrijf en de verlader in zijn keuze beperken. Het binnenlandse vervoer in elk der Lid-Staten is in vele gevallen onderhevig aan nog verdergaande restricties, veelal neerkomend op een reservering van dit vervoer voor de ondernemers van het eigen land. Zulke beperkende regelingen, of zij nu het internationale vervoer tussen de Lid-Staten, dan wel het binnenlandse vervoer betreffen, passen niet in de door het Verdrag beoogde economische gemeenschap der zes landen.

In de toekomst zal degene die in de Gemeenschap een vervoerbedrijf uitoefent, zich in zijn activiteit niet meer beperkt mogen zien door nationale grenzen. Indien, ongeacht het recht op vrije vestiging, een specifieke vervoervergunning vereist is, zal deze door de andere Lid-Staten niet in twijfel mogen worden getrokken, en in beginsel aan de houder ervan het recht moeten geven zijn diensten overal binnen het grondgebied der zes landen aan te bieden.

Het vrije verkeer van vervoerdiensten zou zijn complement dienen te vinden in een vrijheid van acquisitie der vervoeronder-

nemers. De ondernemersvrijheid brengt onder meer mede dat de ondernemer zoveel mogelijk vrij behoort te worden gelaten in de wijze waarop hij met potentiële cliënten in contact treedt. Het dwingend voorschrijven van bepaalde wijzen van contactname is daarmede niet in overeenstemming.

IV. DE MEDEDINGING TUSSEN DE VERVOERONDERNEMINGEN

Voor het verkrijgen van een optimale arbeidsverdeling op de vervoermarkt der zes landen moet een juiste werking van het concurrentiemechanisme onontbeerlijk worden geacht.

Daartoe dient naar het oordeel der Nederlandse Regering aan een aantal voorwaarden te zijn voldaan. De belangrijkste daarvan zijn:

a. Vrijheid van uitoefening van het vervoerbedrijf en in de verrichting van vervoerdiensten;
b. Verzekering van een zo volledig mogelijke mededinging tussen de takken van vervoer en tussen ondernemingen binnen de vervoertak, welke mededinging niet door optreden van de ondernemers of door ingrepen van overheidswege mag worden beperkt of vervalst;
c. Vrijheid van keuze der verladers;
d. Regeling van de concurrentie voorzover nodig ter vermijding van excessen en marktverstoringen.

Op deze voorwaarden moge hier nog nader worden ingegaan.

a. Naar het oordeel der Nederlandse Regering mag de toetreding van ondernemers tot het vervoerbedrijf slechts worden gebonden aan objectieve eisen van vakbekwaamheid en credietwaardigheid. De ondernemer die aan deze eisen voldoet dient zijn bedrijf overal, ook over de grenzen van het land waar hij is gevestigd, te kunnen uitoefenen.

In een vervoermarkt die gebaseerd is op de activiteit van commerciëel beheerde ondernemingen hangt zeer veel af van het inzicht en de financiële kracht van hen die deze ondernemingen leiden. De Nederlandse Regering wil daarom de betekenis onderstrepen die zij hecht aan het verzekeren van de vakbekwaamheid en credietwaardigheid der vervoerondernemers. Zij meent, dat het in het belang van een evenwichtige vervoermarkt in de gemeenschap nuttig zou kunnen zijn dienaangaande eisen te stellen voor nieuw toe te laten ondernemers. Deze eisen zouden naar gelang van het beoogde vervoer enige differentiatie kunnen vertonen; zij zouden wel in de verschillende Lid-Staten op elkaar moeten worden afgestemd. Een regeling van deze aard draagt er toe bij

om tot een structureel gezonde bedrijfstak te komen. Ook conjunctureel gezien is een dergelijke regeling, naar de mening van de Nederlandse Regering, nuttig. Zij kan er toe bijdragen dat het treffen van dieper ingrijpende maatregelen kan worden voorkomen. Op deze wijze kan immers in perioden van langer aanhoudende depressie de funeste invloed worden voorkomen, die op de vervoermarkt zou worden uitgeoefend door personen die, gebruik makend van mogelijkheden om zich tegen lage prijzen vervoermaterieel aan te schaffen, zonder kennis van het vervoer en met uiterst geringe financiële middelen, ondanks de ongunstige omstandigheden zouden trachten zich een aandeel in het vervoer te verwerven.

De voor toelating geschikt bevonden ondernemers zouden onder normale omstandigheden door de overheid niet belemmerd behoeven te worden in het bezigen van de capaciteit waaraan zij voor hun vervoer behoefte hebben of ten aanzien van het gebied waartoe zij hun activiteiten uitstrekken. Een vakbekwaam ondernemer moet in staat zijn zich hierover een gegrond oordeel te vormen.

b. De goede werking van de concurrentie op de vervoermarkt kan worden belemmerd, zowel door het optreden van de aanbieders op deze markt als door maatregelen van overheidszijde. In beide gevallen is het gevolg dat de concurrentie niet leidt tot een optimale voorziening van de samenleving met vervoerdiensten. Het beleid in de E.E.G. dient dan ook gericht te zijn op de verwezenlijking van een zo volledig mogelijke en onvervalste mededinging. Een essentieel element daarbij is de vrijheid van prijsvorming. Zonder deze vrijheid, welke immers ook in handel en industrie algemeen bestaat, wordt het meest essentiële van de ondernemersfunctie aangetast. Bij iedere bemoeienis van de overheid met de prijzen dient deze ervoor te waken dat daardoor de werking van de mededinging niet wordt beperkt, waardoor deze zijn heilzame werking zou verliezen. Een prijsregeling door de overheid zal bezwaarlijk rekening kunnen houden met de welhaast onbegrensde variatie die de op de vervoermarkt verhandelde diensten vertonen. Een praktisch bezwaar wordt gevormd door de moeilijkheid van controle op de naleving, die een omvangrijke en daardoor kostbare administratie vereist. De doeltreffendheid daarvan blijft wel steeds twijfelachtig.

De vrijheid van prijsstelling komt uiteraard evenzeer aan de spoorwegondernemingen als aan alle andere ondernemingen toe. In verschillende landen is aan de spoorwegen reeds het recht toegekend om van de vastgestelde tarieven afwijkende kontrakten te sluiten met transportgebruikers.

De mogelijkheid om van geval tot geval vrachtprijzen overeen te komen houdt niet in dat geen tarieven meer kunnen bestaan. Integendeel, naast de individuele kontrakten zullen bij bepaalde vormen van vervoer tarieven, ook al wordt de opstelling daarvan niet voorgeschreven, steeds een rol blijven spelen, en wel voornamelijk omdat bij incidentele kleine transacties onderhandelingen tussen partijen te omslachtig zouden zijn. Het intensieve contact tussen vervoerder en verlader dat van een commerciële prijsvorming het gevolg is, leidt tot een groter onderling begrip tussen vervoerders en verladers voor elkanders eisen en posities. In Nederland heeft zulks mede geleid tot een natuurlijke inperking van het eigen vervoer ten bate van beide partijen.

Een speciaal vraagstuk is het of, zoals wel wordt gesteld, de regeling van de marktverhoudingen in het vervoer en de bescherming van de transportgebruikers vereisen dat aan de aanbieders van vervoerdiensten een plicht tot openbaarmaking van de vervoerprijzen zou moeten worden opgelegd. De Nederlandse Regering is van mening dat zulk een noodzaak in het vervoer evenmin aanwezig is als in de overige sectoren van het economische leven, ja dat invoering van een publikatieplicht ongewenst en schadelijk is te achten.

De voorstanders van een publikatieplicht stellen in de regel dat ongepubliceerde kontrakten discriminaties tussen verladers in de hand werken, omdat aldus de verladers geen nauwkeurig inzicht in de marktverhoudingen zouden verkrijgen.

Het wil de Nederlandse Regering voorkomen, dat deze redenering in meer dan één opzicht onjuist is.

In de eerste plaats zal een prijspublikatieplicht hen, die wensen te discrimineren, daarvan niet weerhouden. Zij zullen dan gebruik maken van "zwarte" prijzen, of van achteraf verleende rabatten, die in de praktijk bijzonder moeilijk op te sporen zijn.

In de tweede plaats heeft een publikatieplicht gevolgen, die uit economisch oogpunt al even ongewenst zijn als discriminaties. Immers, indien een vervoerder op goede gronden een betrekkelijk lage prijs zou overeenkomen met een verlader, zouden andere verladers na publikatie ongetwijfeld dezelfde prijs eisen, ook wanneer zij zich in geheel andere omstandigheden zouden bevinden, die een dergelijke lagere prijs niet zouden rechtvaardigen.

De vervoerondernemingen zouden dus wel gedwongen zijn terughoudend te worden in het toestaan van reducties, zelfs in gevallen waarin daartoe goede grond bestaat. Van discriminatie is immers sprake wanneer een verkoper ongelijke voorwaarden stelt aan kopers die in vergelijkbare omstandigheden verkeren. Als gevolg van de verplichte prijspublikatie zullen verkopers gelijke voorwaarden stellen aan kopers die in niet vergelijkbare omstandigheden verkeren. Uit economisch oogpunt is dit verwerpelijk, omdat aldus een verstarring van de prijsvorming optreedt, die bovendien strijdig is met een der doelstellingen van het Verdrag, t.w. het goed functioneren van het marktmechanisme.

In de derde plaats is het niet juist, dat het ontbreken van een publikatieplicht de verladers zou verhinderen in het verkrijgen van een inzicht in de marktverhoudingen. Zo goed als dit elders geschiedt, kunnen zij zich steeds de gewenste gegevens verschaffen door offertes te vragen.

Het is dan ook geen toeval, dat in de gemeenschappelijke markt voor de goederen aan een verplichting tot het publiceren van de prijzen niet wordt gedacht. De Nederlandse Regering vermag niet in te zien, waarom zulk een verplichting dan voor het vervoer, waar het gaat om veel meer gedifferentieerde prestaties dan op de meeste goederenmarkten, en de publikatieplicht dus een veel schadelijker uitwerking zou hebben, nu juist bij uitzondering zou moeten worden ingevoerd.

Terugkerend tot het uitgangspunt, t.w. de noodzaak een zo volledig mogelijke mededinging tot stand te brengen, moet worden opgemerkt dat de mogelijkheid bestaat dat het aanbod op ongewenste wijze zou worden beïnvloed door bepaalde gedragingen van de aanbieders. Zo zou door kartelvorming en door misbruik van machtsposities het aanbod kunnen worden beperkt en zouden de prijzen van

bepaalde prestaties op een te hoog niveau kunnen worden gehouden.

In de algemene verdragsbepalingen inzake de mededinging waarvan, naar uit het voorgaande reeds duidelijk zal zijn geworden, naar het oordeel der Nederlandse Regering het vervoer geenszins is uitgezonderd, zijn de middelen tot bestrijding van zodanige ongewenste praktijken aangegeven. Zij kunnen eventueel, voorzover dit nodig mocht blijken worden aangevuld met bijzondere in het kader van het gemeenschappelijk vervoerbeleid te treffen maatregelen.

Voor een goed functioneren van het concurrentie-mechanisme is het van belang dat de specifieke uitgangsvoorwaarden voor de mededingers gelijk zijn. Dit wil niet zeggen dat de inhaerente voordelen die de ene onderneming heeft boven de andere, en die ertoe leiden dat een bepaalde prestatie door ondernemer A tegen een lagere prijs kan worden verricht dan ondernemer B kan aanbieden, niet ten volle tot hun recht zouden moeten komen. Evenmin wil gezegd zijn dat meer algemene condities, zoals het loonniveau, of de sociale voorwaarden prealabel geharmoniseerd zouden moeten worden. Wel echter moet de eis worden gesteld, dat kunstmatige invloeden die van specifieke overheidsmaatregelen in de vervoersector en/of specifieke overheidsvoorschriften ten aanzien van het vervoer uitgaan en die een vervalsende werking hebben op de concurrentie, worden geëlimineerd.

In het midden latende welke draagwijdte aan de bepalingen van art. 92 van het E.E.G.-verdrag moet worden toegekend, kan worden vastgesteld dat daarin wordt bepaald, dat "steunmaatregelen van de Staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde produkties vervalsen of dreigen te vervalsen", onverenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt.

De uitzonderingen, vervat in artikel 92 hebben betrekking op bijzondere omstandigheden, die naar hun aard tijdelijk zijn, of welker opheffing juist wordt beoogd. Zij doen derhalve niet af aan de principiële afwijzing van concurrentievervalsende steunmaatregelen. Het Verdrag legt aan de Commissie de taak op, tezamen met de Lid-Staten de bestaande steunmaatregelen te onderzoeken, en deze voorzover zij niet verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt, te doen verdwijnen.

Naar het oordeel der Nederlandse Regering dient

niet alleen in de mededinging tussen de ondernemers van verschillende nationaliteit, doch ook tussen ondernemers in verschillende vervoertakken vervalsing van concurrentievoorwaarden te worden vermeden.

Het vraagstuk van de vaststelling en toerekening der infrastructuurkosten dient in Europees verband te worden bestudeerd, teneinde op dit punt tot meer klaarheid en meer eenheid van inzicht te komen.

Behalve steunmaatregelen der Staten, kan bij het vervoer ook een vervalsende werking op de concurrentie uitgaan van door de Staten aan vervoerondernemingen opgelegde lasten. Vooral de spoorwegen, doch in mindere mate ook de andere vervoertakken, zijn soms door de Staten verplicht tot het verrichten van vervoer zonder vergoeding of tegen een onvoldoende vergoeding. Het kan hierbij gaan om verrichtingen ten behoeve van de overheid zelf, of om diensten waarvan de overheid de verrichting noodzakelijk acht uit hoofde van haar militaire, economische of sociale politiek.

Het is evident dat de verplichting tot het instandhouden van verliesgevend vervoer de positie van de betrokken onderneming(en) verzwakt en deze bij de concurrentie handicapt.

Aangezien het veelal gaat om verplichtingen die lang geleden zijn opgelegd, in een periode toen de omstandigheden op de vervoermarkt geheel anders waren dan thans, is er reden om te onderzoeken of aan de handhaving van dergelijke verplichtingen nog behoefte bestaat.

Er moge overigens op worden gewezen dat het vraagstuk van steunmaatregelen en opgelegde lasten in het vervoer het onderwerp is geweest van uitvoerige studie in het kader van de Economische Commissie voor Europa, en dat België, Nederland en Luxemburg in het Benelux-Verdrag een aantal bepalingen terzake zijn overeengekomen.

Tenslotte mag niet worden voorbijgegaan aan de betekenis, die technische eisen, welke van overheidswege worden gesteld aan het vervoermaterieel, kunnen hebben voor de concurrentieverhoudingen zowel binnen een vervoertak als tussen de vervoertakken

onderling. De Gemeenschap dient dan ook te waken tegen eenzijdige maatregelen, die de concurrentiepositie van een vervoertak op arbitraire wijze zouden beknotten.

Ook zal het nuttig zijn aandacht te besteden, met inachtname van het veiligheidsaspect, aan de mogelijkheden om grotere eenheid te brengen in de relevante voorschriften van de nationale wetgevingen.

c. Met betrekking tot de vrije keuze der verladers moge worden opgemerkt, dat deze als enigen in staat zijn de voor- en nadelen van een bepaalde afwikkeling van het vervoer te beoordelen; deze voor- en nadelen kunnen ten dele buiten het eigenlijke transport liggen, en zullen soms nauwelijks in geldbedragen uit te drukken zijn. De keuze-mogelijkheid van de transportgebruiker uit de diverse prestaties die de vervoerondernemers aanbieden, alsmede de mogelijkheid om het vervoer zelf te verrichten, mag dan ook in het algemeen niet worden beperkt.

d. In de vorengaande punten is het beleid ten aanzien van de mededinging op de vervoermarkt geschetst, zoals dit naar het inzicht der Nederlandse Regering, gezien de doelstellingen, de algemene opzet en de bepalingen van het Verdrag, in hoofdlijnen zou moeten worden gevoerd.

De Nederlandse Regering wil intussen niet uitsluiten, dat zich omstandigheden kunnen voordoen, waarbij terwille van een gezonde ontwikkeling van het vervoerwezen zekere verdergaande maatregelen onvermijdelijk zouden zijn. Deze omstandigheden zouden zich met name voordoen, wanneer tijdens een voortgezette periode van sterk verminderde bedrijvigheid door een overmatige concurrentie de vrachtprijzen langdurig op een zodanig niveau zouden blijven, dat een groot gedeelte van de vervoerondernemingen niet meer lonend zou kunnen worden geëxploiteerd. Dan zou immers een redelijke en duurzame voorziening in de maatschappelijke behoefte aan vervoerdiensten in gevaar kunnen komen.

Zou een dergelijk geval zich voordoen dan dient in de eerste plaats acht te worden geslagen op de eigen aard en structuur der vervoertakken en op de concrete situatie in elk daarvan. Voorts dient in eerste aanleg rekening te worden gehouden met het vermogen der vervoerondernemingen om zelf tijdelijke moeilijkheden in de bedrijfstak te overwinnen. Aan regelingen welke door het

bedrijfsleven zelf worden getroffen, komt onder bepaalde omstandigheden positieve betekenis toe. Het kan zelfs gewenst blijken door het bedrijfsleven getroffen regelingen van overheidswege voor de bedrijfsgenoten verbindend te verklaren.

Het is intussen bezwaarlijk in abstracto aan te geven, welke maatregelen in een ernstige situatie als hier aangeduid zouden dienen te worden getroffen; dit zal van geval tot geval, aan de hand van de feitelijke omstandigheden, dienen te worden beoordeeld. In elk geval zal een ingrijpen steeds naar de tijd beperkt dienen te zijn.

Voorts dient te worden overwogen, dat de moeilijkheden zeer wel voornamelijk tot een bepaald gedeelte van de vervoermarkt of een bepaalde sector van het vervoer beperkt kunnen zijn. Mede gezien de verschillen tussen de takken van vervoer, zal dan ook steeds een genuanceerd beleid moeten worden ontwikkeld, en zou het onjuist zijn uniforme maatregelen voor het gehele vervoerapparaat te eisen.

De Nederlandse Regering wil hierbij aantekenen, dat naar haar mening soms te grote verwachtingen worden gekoesterd van een globaal ingrijpen door de overheid, dat dan hoofdzakelijk betrekking zou hebben op beïnvloeding hetzij van de aangeboden vervoercapaciteit, hetzij van de vrachtprijzen. Zoals gezegd, wil de Nederlandse Regering bepaalde vormen van ingrijpen niet onder alle omstandigheden uitsluiten. Zij meent echter, dat daarbij de nadelen, die aan de te nemen maatregelen kleven, nimmer uit het oog mogen worden verloren.

De gevaren inhaerent aan bemoeienis met de prijzen zijn reeds onder b geschetst.

De capaciteitsbeheersing kan, indien deze verder gaat dan een voorkomen van uitwassen, spoedig leiden tot het afsnijden van de natuurlijke groei van een bedrijfstak, en daarmede tot onderontwikkeldheid ten opzichte van het overige economisch leven waarbij voor de ondernemers in de aldus ingekapselde sector geen enkele stimulans meer bestaat tot inspanning om de dienstverlening ten behoeve van de verladers te verbeteren en naar zo efficiënt mogelijke bedrijfsvoering te streven. Te allen tijde zal daarom moeten

worden gewaakt tegen de gevaren, die de hier besproken maatregelen voor de door het Verdrag beoogde, op ondernemingsvrijheid en concurrentie gebaseerde marktvorm inhouden.

V. HET SOCIALE BELEID IN DE VERVOERSECTOR.

In een Gemeenschap die zich een verhoging van de welvaart van alle aangesloten volkeren, en een gestadige en evenwichtige expansie en grotere stabiliteit ten doel stelt, kan het wel niet anders of de verbetering van de levensstandaard en van de arbeidsvoorwaarden der werknemers is een onderwerp waaraan de Gemeenschapsorganen bijzondere aandacht dienen te besteden. Daarbij komt dat de veranderingen die door de instelling van de gemeenschappelijke markt teweeg zullen worden gebracht, niet zullen nalaten aanpassingsproblemen voor de werknemers mede te brengen. Het Verdrag heeft met het oog daarop voorzien in de instelling van een Europees Sociaal Fonds, dat er door zijn activiteit toe moet bijdragen de aanpassingen zonder schokken te doen verlopen en de werkgelegenheid te verbeteren.

Ook in de vervoersector zullen zich ten gevolge van de E.E.G. aanpassingen kunnen voltrekken.

In de door het Verdrag voorziene gevallen zal het Europees Sociaal Fonds goede diensten kunnen bewijzen bij het opvangen van de effecten daarvan.

De verbetering van de levensstandaard en de arbeidsvoorwaarden van de werknemers die dank zij de resultaten van de gemeenschappelijke markt en het gemeenschappelijk economische beleid mogelijk zal blijken, zal zeker niet voorbij mogen gaan aan de werknemers in de vervoersector.

Het sociale beleid van de Lid-Staten en van de gemeenschap dient erop gericht te zijn dat de werknemers in deze sector in de toeneming van de welvaart delen.

Bij de nauwe aaneensluiting der zes landen die bezig is tot stand te komen, kunnen grote verschillen in sociale voorwaarden op den duur niet meer blijven bestaan. Zoals in art. 117 voorzien, zal deze aaneensluiting mede de harmonisatie van de sociale stelsels kunnen bevorderen.

VI. HET BELEID TEN AANZIEN VAN DE INFRASTRUCTUUR.

De noodzaak van uitbouw en aanpassing der Europese verbindingen voor het vervoer per spoor, per auto en per binnenschip in verband met de gemeenschappelijke markt, is reeds in hoofdstuk II aangestipt.

De vraag is, welke activiteit de E.E.G., naast andere organisaties als de E.C.E. te Genève en de C.E.M.T., en naast hetgeen door de Lid-Staten wordt verricht, nog moet ontplooien. Dubbel werk zal op dit terrein vermeden moeten worden.

De Nederlandse Regering stemt ermee in, dat de Commissie aandacht besteedt aan de verkeerswegen en omtrent de wenselijke uitbouw daarvan onlangs een aantal aanbevelingen tot de Lid-Staten heeft gericht.

In hoeverre de E.E.G. daarnaast een bijdrage tot de financiering van urgent geachte verbeteringen vermag tot stand te brengen kan in dit bestek buiten beschouwing blijven. Een aspect dat daarbij steeds in het oog dient te worden gehouden is, dat eventueel beschikbare gelden ten goede zouden moeten komen aan die projecten die blijkens de te verwachten rentabiliteit van het meeste maatschappelijke nut zijn.

Zowel de verdergaande doelstellingen als de verderreikende middelen van de E.E.G. maken bemoeienis harerzijds met het systeem van verbindingsroutes wenselijk.

VII. HET BELEID TEN AANZIEN VAN DE SPOORWEGEN.

Het vervoer per rail onderscheidt zich van de twee andere takken van vervoer niet slechts door de toegepaste techniek, doch vooral ook doordat de uitoefening van het vervoer per rail in de verschillende Europese landen, althans in het overgrote deel daarvan, in hoofdzaak door één lichaam geschiedt. Deze concentratie is in de loop der jaren gaandeweg gegroeid en allerlei omstandigheden brachten voorts mede, dat de Staten eigenaar werden en daardoor verantwoordelijk voor de jaarlijkse financiële resultaten.

De verantwoordelijkheid voor de exploitatie van de spoorwegen leidt in de meeste landen er toe dat de Staat tekorten moet aanzuiveren. Over de oorzaken van deze tekorten zijn vele uitvoerige beschouwingen en studies verschenen.

Kort samengevat leiden deze beschouwingen en studies tot de conclusie dat, hoewel de spoorwegen op grote schaal hebben gemoderniseerd en gerationaliseerd, de tekorten ontstaan doordat niet-commerciële overwegingen in het beheer der spoorwegen een grote rol spelen. De bescherming, welke daarnaast aan de spoorwegen meestal wordt gegeven, kan veelal de nadelen, welke uit de zoëven bedoelde factoren voortvloeien, niet opheffen. Een dergelijke situatie is schadelijk voor de gezamenlijke transportgebruikers, zowel als voor de spoorwegen en voor de vervoerders uit de andere vervoertakken.

Daarnaast mag evenwel niet uit het oog worden verloren, dat, ofschoon de spoorwegbedrijven in de landen van de Gemeenschap hun aandeel in het totale "inland transport" gedurende de laatste decennia veelal aanmerkelijk hebben zien slinken, en de financiële situatie van verscheidene hunner verre van rooskleurig is, zij toch in een aantal gevallen nog wel een monopoloide positie innemen. Bovendien worden zij wegens hun grotere financiële mogelijkheden door de veelal kleinere concurrenten in wegvervoer en binnenvaart in sommige opzichten geducht. Deze situatie heeft in verscheidene landen geleid tot bepaalde gedragsregels voor de spoorwegen.

Belangrijk is tenslotte, dat de spoorwegen in hun wijze van exploitatie ten nauwste gebonden zijn aan het grondgebied van de

staat. Grensoverschrijdend spoorwegvervoer vereist reeds van ouds-her een vèrgaande samenwerking van de betrokken nationale spoorweg-maatschappijen.

Wanneer men de hierboven genoemde vraagstukken, te weten de sanering, het bestaan van machtsposities en de geografische gebondenheid projecteert tegen de behoeften voortvloeiend uit het integratie-proces in de Gemeenschap, kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

De steun aan de spoorwegen in de vorm van goedmaking der tekorten door de Staten, de belemmeringen in de weg gelegd aan het commerciële beheer en de beperkingen die aan de andere vervoertakken worden opgelegd, zijn op vele punten met de bepalingen van het E.E.G.-verdrag in strijd en passen niet in de door het Verdrag beoogde algemene opzet van een op concurrentie gebaseerde economie. Uit artikel 90 blijkt, dat het Verdrag ook de bedrijven die in een nauwe relatie staan met een Staat in deze algemene tendens wil betrekken. Het is dan ook voor de E.E.G. van groot belang dat maatregelen worden getroffen tot sanering der spoorwegen.

Op de aard van de tot verbetering van deze situatie te nemen maatregelen behoeft in dit Memorandum niet in bijzonderheden te worden ingegaan. Gewezen moge worden op de door de Ministerraad van de C.E.M.T. aangenomen resolutie no.10 betreffende de financiële situatie der spoorwegen, alsmede op de door Nederland op verzoek van de C.E.M.T. in 1958 overgelegde nota betreffende de Nederlandse spoorwegpolitiek, waarvan de bestudering, met het oog op de te nemen saneringsmaatregelen, door de Raad van de C.E.M.T. aan de overige Lid-Staten is aanbevolen.

Er wordt wel op gewezen dat de spoorwegen veelal in staat zijn tussen gebruikers te discrimineren resp. dumping t.o.v. andere vervoerders toe te passen. Wat het eerste probleem betreft is er al op gewezen dat de remedie daartegen niet gezocht moet worden in vaste gepubliceerde prijzen, doch gevonden dient te worden in het verwezenlijken van concurrentie op de vervoersmarkt, gepaard aan een commercieel optreden van de spoorwegen. Wat het tweede punt betreft, voorziet het Verdrag in de artt. 86 e.v. in de nodige maatregelen welke de Lid-Staten dan wel de Commissie daartegen kunnen nemen. Hier is een klachtenprocedure op haar plaats. Steeds dient voorop te staan dat de spoorwegen een reële prijspolitiek dienen te voeren.

Voorzover ingrijpen op grond van de geciteerde verdragsartikelen noodzakelijk mocht blijken behoeft dit op de vervoermarkt niet rigoureuzer te zijn dan bij andere bedrijfstakken.

Reeds eerder werd gewezen op het kenmerkende feit, dat de dienstverlening van elk der spoorwegondernemingen geografisch is gebonden. Dit feit brengt met zich mede, dat voor de integratie op spoorweggebied bijzondere oplossingen moeten worden gevonden, waarbij de samenwerking tussen de spoorwegondernemingen het centrale punt vormt.

Hoewel de samenwerking tussen de spoorwegadministraties op verscheidene punten reeds waardevolle resultaten heeft opgeleverd, mag de bestaande situatie echter niet zonder meer bevredigend worden geacht. De vraag dient te worden gesteld, of met de bestaande vormen van samenwerking wel een optimaal resultaat in de gemeenschappelijke markt kan worden bereikt.

Voor de verwezenlijking van nieuwe vormen van samenwerking op spoorweggebied is een zelfstandige commerciële bedrijfsvoering van de spoorwegmaatschappijen een eerste vereiste.

In technisch opzicht zullen de Europese spoorwegen in de gelegenheid moeten worden gesteld een aaneensluitend net van Europese hoofdverbindingen te scheppen, dat aan de hoogste eisen voldoet. Veel aandacht verdient daarbij de samenwerking met perifere en transitospoorwegnetten in de landen, welke niet tot de E.E.G. behoren. Deze verbindingen zullen uiteraard alleen aan hun doel beantwoorden, indien ook de verdere technische uitrusting aan de hoogste eisen beantwoordt, zoals seinwezen, beveiliging, stations en rangeerterreinen. Een zelfstandige bedrijfsvoering zal de Europese spoorwegen in staat stellen om de noodzakelijke investeringen voor langere termijn te verrichten. De verhoudingsgewijs zeer grote investeringen, welke nodig zijn, zullen in zoverre een voorwerp van zorg voor de regeringen vormen, dat zij een beroep op de kapitaalmarkt mogelijk dienen te maken. Bij de exploitatie zal de vernieuwing van het rollend materieel, waarbij aan de invoering van de automatische koppeling - een probleem dat uit een oogpunt van financiering en exploitatie van verstrekkende betekenis is - mede aandacht zal moeten worden besteed, eveneens een zeer grote kapitaalbehoefte doen ontstaan.Ook hierdoor zal een aanzienlijk beroep op de kapitaalmarkt ontstaan, waarvoor de regeringen een mogelijk-

heid zullen moeten scheppen om de spoorwegen in de gelegenheid te stellen hun taak te verrichten. Hier kan ook Eurofima, de Europese spoorwegfinancieringsmaatschappij, een nuttige rol vervullen. Verlangd mag worden, dat deze binnen de Gemeenschap niet langer zal stuiten op de preferenties voor nationale industrieën, die thans nog een ruime ontplooiing van haar activiteiten bij de financiering van gemeenschappelijke bestellingen van gestandaardiseerd materieel belemmeren.

Zullen de spoorwegbedrijven op de laatstgenoemde gebieden reeds worden gedwongen tot een nauwere samenwerking des te meer zou dit het geval kunnen zijn bij de commerciele en technische organisatie van het vervoer.

Ook de organisatie van het vervoer immers is thans nog te sterk aan het eigen nationale territoir gebonden. Teneinde de in het moderne verkeer vereiste onbelemmerde grensoverschrijding te verzekeren dient zowel voor personen- als goederenvervoer ook bij het internationale vervoer gestreefd te worden naar een systeem van knooppuntenvervoer, resp. van directe doorvoer zonder grensoponthoud, waarbij het gebruik van materieel en personeel over en weer moet kunnen plaats vinden.

Het commerciële optreden van de spoorwegen op de gemeenschappelijke markt maakt het noodzakelijk, dat voor bepaalde vormen van railvervoer (men denke bijv. aan vervoer in gespecialiseerde wagons) de exploitatie over de nationale grenzen heen geschiedt. Hierbij kan worden gedacht aan een verdere ontwikkeling van de vormen van samenwerking die in de praktijk reeds tussen de spoorwegmaatschappijen bestaan.

Om aan specifieke vervoerbehoefte te kunnen voldoen en tot een eenheid van aanbod te komen zal de vorming van bijzondere maatschappijen aanbeveling verdienen.

Deze maatschappijen zullen hun werkterrein kunnen vinden, hetzij op een geografisch beperkt terrein, hetzij in het verrichten van bepaalde soorten vervoerdiensten.

Deelneming in deze maatschappijen, welke rechtspersoonlijkheid zouden moeten bezitten, zou geheel vrij moeten staan aan de spoorwegadministraties. Het aantrekken van andere deelnemers dan de spoorwegbedrijven, welke het initiatief nemen, ware niet uit

te sluiten. Men zou hierbij kunnen denken aan andere vervoerbedrijven, grote verladers, e.d. Op deze wijze kunnen, mits ook weer de eis van zelfstandige bedrijfsvoering en rentabiliteit aan deze maatschappijen wordt gesteld, de vervoerbehoeften zo goed en goedkoop mogelijk worden bevredigd, hetgeen de concurrentiepositie van het spoorvervoer, zowel als de belangen der verladers, zeer ten goede zou komen.

Het komt de Nederlandse Regering voor, dat een verwezenlijking van de commerciële bedrijfsvoering der spoorwegen en van een nog nauwer in commercieel en exploitatief opzicht samengaan der spoorwegbedrijven positieve aanknopingspunten zou geven voor een oplossing van het vraagstuk der directe tarieven en voor de zogenaamde harmonisatie. De oplossing zou naar Nederlands inzicht niet moeten worden gezocht in de zin van een nog striktere regeling van de door de spoorwegen toegepaste prijzen. Bezitten deze de vrijheid tot commerciële prijsstelling, dan kunnen directe tarieven en harmonisatie in de mate van het nodige en wenselijke tot stand worden gebracht door de spoorwegbedrijven zelve, en behoeven zij geen vraagstukken te vormen, die aan een gemeenschappelijk vervoerbeleid in de weg zouden staan. Gelijk bekend is deze aangelegenheid voor wat betreft kolen en staal bij het E.G.K.S.-verdrag in een andere geest geregeld. Het E.E.G.-verdrag bevat evenwel op dit punt geen analoge bepalingen.

Teneinde de voordelen van een vergrote samenwerking tussen de spoorwegen volledig te verwezenlijken zal tenslotte grote aandacht moeten worden besteed aan die overheidsmaatregelen die een belemmering vormen bij de efficiënte afwikkeling van het verkeer. Deze zullen moeten worden afgeschaft, of wel aangepast.

VIII. HET BELEID TEN AANZIEN VAN HET GOEDEREN VERVOER OVER DE WEG

Het vrachtvervoer per auto heeft, door zijn bijzondere flexibiliteit zowel t.a.v. de bestemmingen als t.a.v. de te vervoeren hoeveelheden sterk bijgedragen tot de spreiding der economische activiteit en tot nieuwe kansen voor kleinere bedrijven.

Voorts heeft deze wijze van vervoer er toe geleid dat vele ondernemingen hun afzetmogelijkheden over een veel groter gebied zagen uitgebreid daar de vrachtauto veelal de gelegenheid biedt tot een snellere overbrenging van goederen dan waartoe spoor en schip in staat zijn. Met name voor bederfelijke produkten is de vergroting van het marktgebied die hierdoor tot stand kwam zeer ingrijpend geweest, doch voor het vervoer van allerlei andere spoedeisende ladingen geldt hetzelfde.

Factoren die er veel toe bijdragen dat de vrachtauto een steeds belangrijker plaats in het vervoerwezen inneemt, zijn de bijzondere zorg die aan de lading kan worden besteed en de mogelijkheid zonder overlading te vervoeren.

De in het voorgaande geschetste grondslagen behoeven ook voor het goederenvervoer over de weg nadere uitwerking.

De eerste en voornaamste eis die het Verdrag aan het gemeenschappelijk vervoerbeleid stelt is, zoals reeds gezegd, de invoering van een vrije uitwisseling van vervoerdiensten. Het internationale vrachtautovervoer wordt thans in een aantal gevallen nog belemmerd door contingenteringen en andere restrictieve maatregelen van Lid-Staten tegen buitenlandse vervoerders.

Beperking van vergunningen tot bepaalde gebieden, of tot bepaalde goederen e.d. vormen eveneens een hinderpaal voor de totstandkoming van een vrij verkeer van vervoerdiensten in de gemeenschap. Zij belemmeren voorts de ondernemingen in de ontplooiing van initiatieven en verhinderen een gezonde concurrentie tussen de ondernemers. Voor de geleidelijke vergroting van de contingenten en voor de uiteindelijke opheffing van deze en andere beperkingen dient naar het oordeel van de Nederlandse Regering een tijdschema te worden opgesteld.

Hetgeen in het algemeen werd gesteld over de mededinging geldt met name ook voor het wegvervoer. Hoewel het denkbaar is, dat zich in perioden van teruggelopen vraag een zekere overcapaciteit voordoet, dient met het hanteren van dit begrip voorzichtigheid te worden betracht; het gevaar is anders aanwezig dat de in het vervoer bestaande reservecapaciteit, die nodig is om schommelingen in de vraag te kunnen opvangen, als overcapaciteit wordt beschouwd. Ook een daling van de vrachtprijzen bij teruggelopen vrachtaanbod is op zichzelf niet ongezond en behoeft zonder meer niet tot ingrijpen te nopen. Ook in andere sectoren der produktie doen zich schommelingen in prijs en bezettingsgraad voor. Bovendien is het in het economisch leven niet vreemd dat ondernemingen tijdelijk geen winsten kunnen realiseren.

Eerst wanneer zich gedurende langere tijd een toestand voordoet waarbij de ondernemers er niet in slagen verbetering te brengen in zulk een voor een redelijke en duurzame voorziening van de samenleving met vervoerdiensten schadelijke situatie is een taak voor de overheid weggelegd.

Ook hier beschikt men daarbij, zoals reeds elders uiteengezet, over verschillende middelen. Een keuze daaruit zonder meer en eens en voor altijd, acht de Nederlandse Regering niet goed mogelijk. Van de oorzaken der marktverstoringen, alsmede van de overige feitelijke omstandigheden behoort af te hangen wat de inhoud van de marktbeïnvloedende maatregelen dient te zijn. Het gaat immers om aan voortdurende veranderingen onderhevige situaties, zodat gezond realisme gebiedt om deze situaties tot uitgangspunt te nemen.

Zoals reeds in Hoofdstuk IV gesteld, zal naar het oordeel van de Nederlandse Regering het gevaar, dat ongewenste ontwikkelingen optreden kunnen worden verkleind door het stellen van zekere toelatingseisen aan de ondernemers. De vrijheid van commerciëel handelen - welke ook in deze sector van het vervoer behoort te bestaan - zal niet mogen worden bedreigd door een toevloed van ondernemers die qua opleiding en kennis onvoldoende voor hun taak zijn toegerust. De gemeenschapsorganen zouden de in de verschillende landen aldus te stellen eisen betreffende de vakbekwaamheid en kredietwaardigheid op elkander dienen af te stemmen. In het bijzonder geldt dit voor eventueel te stellen additionele eisen voor deelnemers aan het internationale vervoer, zoals die voor Nederlandse ondernemers reeds worden gesteld.

Indien zou blijken, dat op grond van bijzondere omstandigheden de duurzame vervoervoorziening in gevaar wordt gebracht zou, naar het oordeel van de Nederlandse Regering door de Gemeenschap overwogen dienen te worden maatregelen te nemen inzake de ontwikkeling van de capaciteit van het vrachtautopark. Daartoe zou een vergunningstelsel kunnen worden ingevoerd. Een dergelijk vergunningstelsel dient geheel los te worden gedacht van de even besproken eisen van vakbekwaamheid en kredietwaardigheid. Bij de uitwerking van een eventueel vergunningstelsel ter regulering van de capaciteit mogen de landsgrenzen der Lid-Staten in geen enkel opzicht een rol spelen.

Momenteel bestaat in Nederland een regeling van de capaciteit door middel van een vergunningstelsel. Ofschoon een dergelijk stelsel niet zonder meer toepasselijk behoeft te zijn op de gemeenschappelijke markt, acht de Nederlandse Regering het ter illustratie van het voorgaande betoog nuttig, in het kort aan te duiden op welke wijze dit stelsel in de praktijk functioneert.

Van primair belang is dat bij de Nederlandse vergunningverlening geen plafond voor de totale tonnage van het goederenvervoer over de weg wordt toegepast. Dit zou tot een uitermate star systeem leiden en het wegvervoer zou niet in staat zijn de dynamiek van het economisch leven te volgen. Bij de beoordeling van een aanvrage wordt slechts nagegaan of deze gebaseerd is op een bij de betrokken aanvrager aanwezige vervoervraag. Van belang is tevens dat de positie van de andere vervoertakken hierbij niet in ogenschouw wordt genomen. Dit laatste facet is bepaald niet zonder betekenis aangezien het voorkomt dat een onevenwichtige structuur van het vervoerwezen ontstaat en tevens de belangen van de verladers een betere behartiging ondervinden. Het voorkomt bovendien een overmatige ontwikkeling van het eigen vervoer.

De beoordeling van de individuele capaciteitsbehoefte, gevoegd bij de eisen welke gelden bij de eerste intrede van een aanvrager in het bedrijf, te weten vakbekwaamheid en kredietwaardigheid, leidt al direct tot een zekere stabilisatie, zonder dat een fixatie van de verhoudingen in de beurijfstak optreedt.

Niet onvermeld moge worden gelaten dat bij de hantering van een dergelijk stelsel een beroepsprocedure voor de justitiable niet kan worden gemist. Vereiste daarbij is dat deze procedure een snel-

le en weinig kostbare is.

Het eigen vervoer speelt in het goederenvervoer over de weg een grote rol. Het beginsel van de vrije keuze van de verlader brengt mede, dat deze niet slechts de keus heeft tussen de verschillende door anderen aangeboden vervoerdiensten, doch ook dat hij vrij behoort te zijn, het vervoer zelf te verrichten, indien hij daarin voordelen ziet. Een beperking van het eigen vervoer betekent een inbreuk op de vrije keuze welke slechts zou kunnen worden overwogen indien zou blijken dat, bij verdere uitbreiding van het eigen vervoer, het beroepsvervoerapparaat zijn taak niet meer naar behoren zou kunnen vervullen.

Ook in Nederland laat de wetgeving deze mogelijkheid open, doch in feite is een dergelijke beperking nimmer toegepast.

IX. HET BELEID TEN AANZIEN VAN HET PERSONENVERVOER OVER DE WEG

De Nederlandse Regering acht het mede van groot belang, dat een gemeenschappelijk beleid wordt vastgesteld met name ten aanzien van het toeristische personenvervoer over de weg en het op ongeregelde tijden plaatsvindende niet-toeristische personenvervoer over de weg.

Het internationale toeristische autobusvervoer is vooral sedert de tweede wereldoorlog opgekomen. Drie factoren in het bijzonder hebben daarbij een belangrijke rol gespeeld, t.w.
- een hogere levensstandaard, welke nieuwe grote lagen van de bevolking in staat stelt tot reizen naar het buitenland, - vermindering van de recreatiemogelijkheid per inwoner in vele landen door o.m. bevolkingsaanwas, industrialisatie en binnenkomend toerisme,
- aanmoediging van het internationale toerisme tegen lage prijzen door Regeringen en reisbureaux op economische, culturele en sociale gronden.

De toenemende vraag naar service van de zijde van de toeristen is door reisbureaux en vervoerders beantwoord met de ontwikkeling van een grote gevarieerdheid in het aanbod. De grotere vraag naar service komt voor een aanzienlijk deel van de zijde van "nieuwe" toeristen, voortkomend uit bevolkingslagen, die tot dusverre geen deel namen aan het internationale toerisme. Deze categorie geeft om verschillende motieven - b.v. onvoldoende talenkennis - in vele gevallen de voorkeur aan het reizen per autobus onder leiding.

In de achterliggende jaren is in Europees kader reeds herhaaldelijk van gedachten gewisseld over een liberalisatie van het toeristische wegvervoer. Tot de vruchten van dit overleg behoren o.a. de zogenaamde "Vrijheden van Genève", t.a.v. het personenvervoer, welke de Regeringen van een belangrijk aantal Europese landen, waaronder de E.E.G.-landen, reeds kort na de oorlog zijn overeengekomen. Mede ten dienste van de eenwording van Europa dient - met name in het toeristische vlak - naar het oordeel van de Nederlandse Regering te worden gestreefd naar voortschrijdende vrijmaking van dit personenvervoer.

Een categorie van toeristisch vervoer, nl. dat van toeristen afkomstig uit derde landen, heeft in de na-oorlogse periode een grote vlucht genomen en zich ontwikkeld tot een belangrijke inkomstenbron voor de Europese landen. Voor het behoud en de verdere toeneming van het bezoek van overzeese toeristen is het zaak, aan het vervoer waaraan zij behoefte hebben geen belemmeringen in de weg te leggen.

Wanneer de vraag onder ogen moet worden gezien of er naast de liberalisatie plaats is voor speciale vervoerpolitieke maatregelen in de onderhavige sector, dan zal het naar Nederlandse opvatting aanbeveling kunnen verdienen om ook hier eisen van vakbekwaamheid en credietwaardigheid te stellen aan degene, die aan dit vervoer zal willen deelnemen, een regeling derhalve overeenkomend met die, welke wordt voorgestaan voor het goederenvervoer over de weg.

Naar het oordeel van de Nederlandse Regering zouden onder de geldende omstandigheden in deze sector van het vervoer verdere maatregelen van Overheidszijde - met betrekking tot beïnvloeding van het aanbod van vervoerdiensten of met betrekking tot de prijsvorming - niet gewettigd zijn.

Het niet-toeristische personenvervoer per autobus - welk vervoer bij het uitstippelen van een gemeenschappelijk vervoerbeleid eveneens in beschouwing dient te worden genomen en waaraan nagenoeg dezelfde ondernemers deelnemen als die welke zich bezighouden met het toeristische personenvervoer - wordt meestentijds met nogal kritische aandacht gadegeslagen. Dit gebeurt vrijwel steeds omdat men beducht is voor het gevaar, dat dit personenvervoer afbreuk zal doen aan de bestaande geregelde openbare diensten van personenvervoer.

Nu moge worden erkend, dat ten aanzien van het geregelde openbare personenvervoer de Overheid in bijzondere mate tot taak heeft voor het algemeen belang te waken en dat met name de instandhouding van een behoorlijk net van verbindingen over het gehele land haar ter harte dient te gaan. Een schadelijke ontwikkeling van het niet-toeristische vervoer van personen per autobus, ten koste van openbare geregelde vervoerdiensten, zal de Overheid niet onverschillig kunnen laten.

Doch de Overheid hoede zich voor overdrijving en zij wachte

zich met name voor een streven dat leidt tot het uitschakelen van zowel de vrije keuze van de reiziger als van het vrije ondernemersinitiatief. Bedacht dient te worden, dat het te zeer veronachtzamen van de persoonlijke behoeften van de reiziger zal kunnen leiden tot een nog grotere vlucht in het vervoer met eigen vervoermiddelen (personenauto's, scooters, bromfietsen) dan thans reeds plaats vindt, waardoor niet alleen de positie van het openbare geregelde personenvervoer wordt verzwakt, doch evenzeer de ondernemer van ongeregeld niet-toeristisch autobusvervoer schade lijdt. Naar Nederlandse opvatting zal daarom bij de beoordeling van het ongeregelde personenvervoer niet te eenzijdig mogen worden rekening gehouden met de voorzieningen welke door de bestaande openbare vervoerdiensten worden geboden, doch zal men open oog moeten hebben voor de bijzondere eisen welke in bepaalde gevallen door de reiziger aan zijn vervoer worden gesteld.

De Nederlandse Regering wil t.a.v. het personenvervoer gaarne gewag maken van de liberalisatie welke inzake het toeristische vervoer onlangs, met de Belgische en Luxemburgse Regeringen in het kader van de Benelux Economische Unie is overeengekomen.

Door een zekere omschrijving van wat vrijelijk is geoorloofd is een stap gezet op de weg van de liberalisatie. De drie regeringen hebben gemeend, dat op deze wijze geen afbreuk wordt gedaan aan het geregelde openbare vervoer, terwijl daartegenover de belangen van het publiek worden gediend. De Nederlandse Regering is van oordeel dat het in Benelux-verband tot stand gekomene een bijdrage zal kunnen zijn voor het vaststellen van een gemeenschappelijk beleid in het kader van de E.E.G. terzake van het onderhavige vervoer.

X. HET BELEID TEN AANZIEN VAN DE BINNENSCHEEPVAART

Op het gebied van de binnenvaart wordt de bestaande toestand in de Europese Economische Gemeenschap gekarakteriseerd door het naast elkaar bestaan van verschillende regimes voor enerzijds de Rijn, zijn zijrivieren alsmede enkele andere belangrijke wateren waarvoor een met het Rijnregime overeenkomende internationale regeling geldt, en anderzijds voor de vaart op de overige binnenwateren.

Voor het verkeer over de hartader van het Europese systeem van binnenwateren, de Rijn, en diens zijrivieren, geldt, in de vorm van de uit 1868 daterende gewijzigde Acte van Mannheim, een internationale regeling die beschouwd kan worden als het oudste voorbeeld van een gemeenschappelijk beleid van een groep Europese Staten ten aanzien van een belangrijk onderdeel van het vervoerwezen. Het regime dat in de Acte is verankerd, is gebaseerd op de beginselen van vrije vaart en gelijke rechten voor alle deelnemers daaraan. De vrijheid van vaart, die niet alleen het in feite onbelemmerd varen doch ook vrijheid van bedrijfsvoering en van prijsvorming inhoudt, geldt onder vigueur van de Acte zowel in het grensoverschrijdende als in het binnenlandse verkeer.

De ervaring heeft geleerd dat deze vrijheid voor een voorspoedige ontwikkeling van het vervoer op de Rijn van betekenis is geweest. De historische ontwikkeling heeft geleid tot de groei van grotere rederijen en tot concentraties van particuliere schippers, welke dan ook een eigen rol in de Rijnvaart spelen. De aard van het vervoer, waarbij het grotendeels gaat om omvangrijke hoeveelheden, heeft voorts de behoefte doen ontstaan aan een stelsel van vervoercontracten voor langere termijn, waardoor zich de verlader vervoerzekerheid en de vervoerder een zekere mate van vast emplooi verschaft. Door de mogelijkheid om vervoercontracten al naar behoefte op korte of lange termijn af te sluiten, is een adequate voorziening in de vervoerbehoeften bereikt, terwijl tevens de contracten voor langere termijn een stabiliserende werking hebben. Mede hierdoor wordt de noodzaak voor regelend ingrijpen van overheidswege voorkomen.

Voor de overige internationale binnenvaart bestaat in de prak-

tijk vrijheid van bedrijfsuitoefening en van prijsvorming.

De nationale binnenvaart is in alle Lid-Staten waar deze vervoertak een rol van belang speelt, het object van een tamelijk vergaande overheidsreglementering.

Zowel in Frankrijk, België als Nederland komt een stelsel van beurzen voor. Oorspronkelijk zijn deze beurzen ontstaan als gevolg van de behoefte aan trefpunten, waar de verlader en vervoerder elkaar ontmoeten en overeënkomsten afsluiten. Daar het binnenvaartbedrijf van oudsher in belangrijke mate wordt uitgeoefend door particuliere schippers, die geen bepaalde plaats van vestiging hebben, brengt het contact met de verladers en het voeren van acquisitie zijn eigenaardige moeilijkheden mee. De schippers achtten zich daarom gebaat met vaste ontmoetingscentra, waarvan zij wisten dat aldaar met een zekere regelmaat vraag naar vervoer bestond. De beurs als ontmoetingspunt voor schippers en verladers mag men daarom beschouwen als een instituut, dat is voortgekomen uit de eigen structuur van de bedrijfstak.

De crisis van de dertiger jaren noopte in deze tak van bedrijf de regeringen tot ingrijpen. De beurzen werden daarbij het middel waarvan in vele landen de overheid zich heeft bediend, hetgeen overigens meebracht dat deze instellingen hun oorspronkelijk karakter goeddeels verloren. Behalve dat de bedrijfsuitoefening aan een vergunning is gebonden, bestaat de overheidsreglementering in het algemeen uit een stelsel van vrachtverdeling en uit bemoeiing met de prijszetting.

Plaatst men de verschillende bestaande regimes tegen de achtergrond van de gemeenschappelijke markt, dan dient in de eerste plaats te worden vastgesteld, dat de grondslagen van het Rijnregime, namelijk de beginselen van vrije bedrijfsuitoefening en gelijke rechten, opgeacht de nationaliteit der vervoerders, geheel overeenkomen met de grondgedachten van de gemeenschap.

De resultaten die onder de gelding van het huidige Rijnregime zijn bereikt, tonen aan, dat geen behoefte bestaat aan wijziging van de beginselen die daaraan ten grondslag liggen. Ook voor de overige internationale binnenvaart past de bestaande toestand in het kader van de economische gemeenschap. Het is dus van belang te waken tegen maatregelen, die een achteruitgang t.o.v. de bestaande

situatie zouden betekenen.

Met betrekking tot de nationale binnenvaart daarentegen moet de vraag worden gesteld of het vigerende regime in de Lid-Staten de toetsing aan de uit het Verdrag voortvloeiende beginselen van concurrentie en commerciëel beheer kan doorstaan.

De schipper heeft weinig vrijheid voor het leiden van zijn bedrijf naar eigen commerciëel inzicht en daardoor evenmin tot het ontplooien van initiatieven.

De verlader is niet vrij te contracteren met de schipper van zijn keuze, wat hem er toe kan brengen het vervoer voor eigen rekening, of door een ander vervoermiddel, te laten vervoeren.

De Gemeenschap zal hier tot taak hebben de weg naar een meer bevredigende toestand te banen.

Mede als gevolg van de sociale aspecten die het vraagstuk van de binnenscheepvaart vertoont, is het vinden van een geheel bevredigende oplossing zeker niet eenvoudig. De Nederlandse Regering heeft echter de overtuiging dat de oplossing slechts kan worden nagestreefd in de zin van een geleidelijk aan meer tot gelding brengen van de beginselen die voor het economische beleid der Gemeenschap in het algemeen en daarmede ook voor het gemeenschappelijk vervoerbeleid in het Verdrag zijn neergelegd, en die ook de Acte van Mannheim hebben geïnspireerd. Tevens zou daarmede worden bereikt dat de wel aangevochten discrepanties voortvloeiend uit verschillen tussen het Rijnregime en dat voor de nationale binnenvaart geleidelijk aan zouden verdwijnen. De regelingen die thans voor de nationale binnenvaart gelden, zijn veelal gebaseerd op de verhoudingen zoals deze in de bijzonder zware crisis van de dertiger jaren bestonden. Deze abnormale toestand behoort thans tot het verleden, en door de ontwikkeling van het economische leven in het algemeen en een sanering die zich tot op zekere hoogte reeds in de binnenvaart heeft voltrokken, is de situatie voor deze vervoertak in het algemeen gesproken thans reeds gunstiger. Er is daarom reden, na te gaan in hoeverre aan de bestaande reglementeringen, zoals verplichte beursbevrachting, beurtlijstsysteem en prijsvoorschriften die het commerciëel beheer der ondernemingen en de werking der concurrentie beperken, nog behoefte bestaat. Naar de overtuiging der Nederlandse Regering is het tot toepassing bren-

gen van de beginselen van commercialiteit en concurrentie zowel van belang voor de gehele economie als ook een essentiële voorwaarde voor het verkrijgen van een levenskrachtige binnenvaart, die zelfstandig naast de andere vervoertakken zijn rol weet te spelen.

Op grond van de bovenstaande overwegingen stelt de Nederlandse Regering zich voor dat in het kader van het gemeenschappelijk vervoerbeleid het volgende zou dienen te geschieden.

Overeenkomstig het voor de Rijn en zijn zijrivieren geldende regime van vrijheid van vaart dienen de verboden die op de overige vaarwegen thans nog geheel of gedeeltelijk in sommige Lid-Staten gelden voor deelneming van buitenlanders aan het binnenlandse transport geleidelijk te worden opgeheven. Het behoeft geen betoog, dat zulke verboden in een economische gemeenschap niet passen.

In elke Lid-Staat zouden schippers uit de partnerlanden op gelijke voet met de eigen onderdanen moeten worden toegelaten tot de beurzen, en daarbij dezelfde rechten moeten bezitten.

Overigens dient door de Lid-Staten met de Commissie te worden bestudeerd, op welke wijze en in welke stadia de bestaande reglementeringen kunnen worden aangepast om te komen tot een meer commerciële bedrijfsvoering en grotere vrijheid, welke ook voor de concurrentiepositie van de binnenvaart tegenover de andere vervoertakken van het grootste belang zijn.

Zo zou in de nationale binnenvaart een stelsel van rechtstreeks met de verlader overeengekomen, d.w.z. zonder gedwongen beursbemiddeling tot stand gekomen contracten uitstekende diensten kunnen bewijzen. De individuele schippers zouden gezamenlijk kunnen optreden en door bundeling van hun aanbod kunnen trachten tegen marktprijzen grotere vervoeren tot zich te trekken. De vervoeren die door zulke contracten worden bestreken zouden daarmede buiten de bestaande beursregimes geraken.

Ook de huidige, door de Overheid geleide schippersbeurzen zullen bij dit streven naar grotere commercialiteit moeten worden betrokken. Zo zou moeten worden nagegaan in welke opzichten de functie van de beurzen zal kunnen worden ingepast in het kader van een commerciëler regime.

XI. SLOTOPMERKINGEN

In het vorengaande zijn de opvattingen van de Nederlandse Regering neergelegd omtrent de grondslagen waarop het gemeenschappelijk vervoerbeleid zou dienen te worden gebaseerd, en de hoofdbestanddelen die dit beleid zou moeten bevatten.

De voorgelegde gedachten zijn bedoeld als een bijdrage tot de discussie die over het gemeenschappelijk vervoerbeleid op gang moet komen. Het onderhavige memorandum gaat daarom niet nader in op de wijze waarop deze gedachten, zo zij de instemming der overige Lid-Staten zouden ontmoeten, door verordeningen, richtlijnen, maatregelen der Lid-Staten, etc., zouden kunnen worden verwezenlijkt. Overeenkomstig het eerste lid van artikel 75 van het Verdrag is het de taak van de Commissie, voorstellen te doen voor de vast te stellen regels.

Voorzover tussen de tot dusverre gevolgde binnenlandse vervoerpolitiek van Nederland, en de inzichten der Nederlandse Regering omtrent het in de E.E.G. te voeren gemeenschappelijk vervoerbeleid verschillen bestaan, is dit te verklaren uit de historische gronden en binnenlandse verhoudingen waaruit de Nederlandse vervoerwetgeving in zijn huidige vorm is voortgekomen.

Zoals de getrouwe uitvoering van het Verdrag dit van de Lid-Staten vereist is de Nederlandse Regering intussen bereid in het kader van een in overeenstemming met het Verdrag geformuleerd gemeenschappelijk vervoerbeleid in de thans binnenlands geldende regelingen de noodzakelijk blijkende wijzigingen aan te brengen.

Het aanbrengen van wijzigingen in de bestaande regimes, in de zin van een meer economische oriëntatie van de binnenvaart, zal een geleidelijk proces zijn. Dit proces is in Nederland reeds in ontwikkeling. De Nederlandse Regering is er van overtuigd, dat een geleidelijke invoering van de vervoerpolitieke beginselen die elders, en o.a. in de verwante tak van vervoer die de Rijnvaart is, tot goede resultaten hebben geleid, voor de overige binnenvaart ook heilzaam zal zijn.