

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

W 12

**Plaats en toekomst van een vervoersbeleid
in de Europese Gemeenschap**

J. W. Pauw

's-Gravenhage, februari 1986

Verkoopprijs f 10,--. Exemplaren van deze uitgave zijn uitsluitend te bestellen door vooruitbetaling op giro 751, ten name van Distributiecentrum Overheidspublikaties DOP, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, onder vermelding van het ISBN-nummer en het aantal gewenste exemplaren.

ISBN: 90 346 0744 5

Publikatie van de Wetenschappelijke Raad voor het
Regeringsbeleid

INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING	1
1.1	<u>Onderwerp van studie</u>	1
1.2	<u>Afbakening van de studie</u>	3
1.3	<u>Toelichting bij indeling</u>	5
2.	MOTIEVEN EN KARAKTER VAN HET OVERHEIDSINGRIJPEN	7
2.1	<u>Algemeen</u>	7
2.2	<u>Het falen van de marktstructuur</u>	9
2.3	<u>Externe effecten</u>	12
2.4	<u>Beschikbare infrastructuur</u>	14
3.	HET BEOOGDE GEMEENSCHAPPELIJKE VERVOERSBELEID	19
3.1	<u>Inleiding</u>	19
3.2	<u>Het Verdrag van Rome</u>	21
3.2.1	Aparte plaats van het vervoer	21
3.2.2	Verdeeldheid over doeleinden	22
3.2.3	Een geliberaliseerde vervoersmarkt	24
3.2.4	Een gereguleerde vervoersmarkt	24
3.3	<u>Uitspraken van het Europese Hof van Justitie</u>	25
4.	FRAGMENTATIE VAN DE GEMEENSCHAPPELIJKE VERVOERSMARKT	29
4.1	<u>Inleiding</u>	29
4.2	<u>Economisch-geografische verscheidenheid</u>	31
4.3	<u>Economisch-politieke verscheidenheid</u>	37
4.4	<u>Voorschriften en controles</u>	39
4.5	<u>Sancties</u>	40
5.	INTEGRATIETEKORTEN	43
5.1	<u>Inleiding</u>	43
5.2	<u>Inventarisatie</u>	44
5.3	<u>Enige beleidsintegratie</u>	52
6.	DE DYNAMIEK VAN DE GEMEENSCHAPSORGANEN	55
6.1	<u>Inleiding</u>	55
6.2	<u>Het Europese Parlement</u>	55
6.3	<u>De Europese Commissie</u>	56
6.4	<u>De Raad</u>	58

7.	ONTWIKKELINGSRICHTINGEN	60
7.1	<u>Algemeen</u>	60
7.2	<u>Dwarsverbanden tussen integratiegebieden</u>	62
7.3	<u>Liberalisatie en harmonisatie</u>	63
7.4	<u>Een meer geliberaliseerde vervoersmarkt</u>	64
7.5	<u>Gedifferentieerde integratie</u>	67

	NOTEN	74
--	-------	----

	BIJLAGE	76
--	---------	----

1. INLEIDING

1.1 Onderwerp van studie

Onderhavige studie is verricht in opdracht van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en heeft tot doel een bijdrage te leveren aan het project "Nederland in de Europese samenwerking". De probleemstelling van dit project richt zich vooral op het weergeven van de momenteel bereikte integratie binnen de Europese Gemeenschap, de te verwachten ontwikkelingen daarin en de consequenties voor het Nederlandse beleid. Aan de hand van een aantal belangrijke beleidsterreinen dient dit nader geconcretiseerd te worden. Deze studie spitst zich toe op de beschrijving van het functioneren van de vervoersmarkt binnen de Europese Gemeenschap en de invloed van het gemeenschappelijk vervoersbeleid daarop.

Een gemeenschappelijke markt is uitgesloten zonder een gemeenschappelijke vervoersmarkt. Deze ongedeelde vervoersmarkt is op zijn beurt ondenkbaar zonder een gemeenschappelijk vervoersbeleid. Weliswaar vindt een gemeenschappelijke vervoersmarkt in het Verdrag van Rome geen zelfde juridische basis als bijvoorbeeld het gemeenschappelijk landbouwbeleid (art. 38 EG. Verdrag), toch neemt het vervoer niet voor niets een aparte plaats in. Met het oog op de volledige integratie van de interne markt is het intracommunautaire vervoer, en dus het gemeenschappelijke vervoersbeleid, van strategische betekenis. Terugdringing van de economische betekenis van EG-binnengrenzen voor met name het wegvervoer kan de internationale handel intensiveren. Bovendien is het sociaal-economisch belang van het vervoer voor de Gemeenschap zeer groot (1). Het aandeel van het beroeps-goederenvervoer in het bruto nationaal produkt van de gemeenschap bedraagt zes procent en is dus hoger dan dat van de landbouw (vijf procent). Het aantal werknemers in deze sector wordt op zes miljoen geschat, waarvan ruim één miljoen alleen al bij de spoorwegen. De vervoerssector is ook een belangrijke opdrachtgever. Naar schatting 11% van de totale particuliere investeringen binnen de EG neemt het

vervoer voor zijn rekening. De automobiel- en vliegtuig-industrie, scheepswezen, wegenbouw, staalfabrieken profiteren hiervan. Economisch gesproken is het goederenvervoer ook voor Nederland van uitzonderlijk belang. Zo is de bijdrage van de transportsector aan het uitvoeroverschot opmerkelijk groot (zie bijlage: f 7,3 mrd. in 1979). Uit gegevens over de bruto toegevoegde waarde en de werkgelegenheid blijkt tevens het economische belang van de transportsector (zie bijlage I).

Deze cijfers illustreren het gewicht dat aan de vervoerssector en het gemeenschappelijk vervoersbeleid moet worden toegekend. Op dit moment kan men echter nauwelijks van een gemeenschappelijke vervoersmarkt spreken, omdat zich binnen de EG allerlei per lidstaat verschillende restrictieve factoren voordoen. De markt voor het internationale wegvervoer wordt gereguleerd door vergunningstelsels, bilaterale en communautaire contingenten en een tarievenbeleid. Zeer indirect vinden ook belemmeringen plaats door eisen die gesteld worden aan de transportonderneming, het vervoermiddel en het transport. In hoofdstuk 4 komt deze fragmentatie van de gemeenschappelijke vervoersmarkt aan de orde.

Recente ontwikkelingen hebben de actualiteit van deze studie onderstreept. De ingebrekestelling van de Raad van ministers inzake de totstandkoming van een gemeenschappelijk vervoersbeleid in de uitspraak van het Hof van Justitie van 22 mei 1985 is het meest in het oog lopend. Verder zijn een aantal belangrijke initiatieven respectievelijk besluiten genomen:

- blokkades van de grenzen Frankrijk-Italië in het begin van 1984 waren gericht tegen het vaak langdurige grensoponthoud. Mede door deze acties kwam het overleg in de EEG over de grensproblematiek in een stroomversnelling. Dit resulteerde in een versnelde invoering van de EG-richtlijn betreffende vereenvoudigingen van grensformaliteiten;
- op de Europese Raad van Fontainebleau (26 juni 1984) is besloten dat alle grens- en douaneformaliteiten aan de intra-EG-grenzen afgeschaft moeten worden.

- Vooral tussen de Benelux, Duitsland en Frankrijk is de bereidheid gebleken om dit daadwerkelijk te realiseren (Schengen-overeenkomst). Vanaf 1 juli 1985 is afgezien van de volgende systematische controles aan de grenzen:
 - a. de controle op de rust- en rijtijden
 - b. de controle op de afmetingen en gewichten van bedrijfsvoertuigen
 - c. de controles op de technische toestand van de voertuigen;
- Eind 1984 heeft de Raad tot een vrij opvallende verhoging van het communautair contingent besloten, voor de komende vijf jaar uitbreiding van het aantal met 125%. Deze communautaire vergunningen vervangen ten dele bilaterale contingenten en zij maken derdelandenvervoer gemakkelijker.
- De Raad heeft gedeeltelijke overeenstemming bereikt over de toegestane afmetingen en gewichten in het wegvervoer.
- Half november 1985 ging de Raad definitief akkoord met een sociaal regime voor het wegvervoer.

1.2 Afbakening van de studie

Vervoer is het verplaatsen van personen, goederen of informatie. Deze verplaatsing is mogelijk met behulp van de meest uiteenlopende vervoerstechnieken, die zich manifesteren in de diverse transportmiddelen. Onderscheiden worden: het wegvervoer, railvervoer, binnenvaart, zeevaart, luchtvaart, pijpleidingvervoer en (tele)communicatie. Zonder de samenhang tussen deze vervoersmogelijkheden te veel geweld aan te doen, zal in deze studie het goederenvervoer te land de meeste aandacht krijgen. De inland-transportwijzen, het wegvervoer, railvervoer en de binnenvaart zijn daarvoor van centrale betekenis. De concentratie op het goederenvervoer in plaats van het personenvervoer wordt gerechtvaardigd door het internationale belang van goederenvervoersdiensten. Door de hechte band met de interne markt van produkten hangt de afwikkeling van het goederenvervoer nauw samen met het hart van de Europese Gemeenschap. Het goederenvervoer blijkt bovendien veel deviezen op te leveren.

Ook uitgedrukt in bruto toegevoegde waarde is het goederenvervoer van meer belang dan het personenvervoer.

Voor Nederland bijvoorbeeld blijkt het economisch belang van het goederenvervoer ongeveer drie keer zo groot als dat van het personenvervoer (zie bijlage I).

Wanneer een transportmiddel goederen over een zekere afstand vervoert, wordt dit op één van de volgende manieren gekarakteriseerd:

1. binnenlands vervoer;
2. bilateraal vervoer;
3. derdelandenvervoer;
4. vervoer binnen een lidstaat waarin de vervoersondernemer niet gevestigd is (cabotage).

Aan de hand van de volgende matrix kunnen deze begrippen verduidelijkt worden. Uitgangspunt is dat een vervoersonderneming gevestigd in land A steeds het vervoer verzorgt.

	Land van lossing		
	A	B	C
Land van lading:			
A	1	2	2
B	2	4	3

Indien bilateraal of derdelandenvervoer zonder laden of lossen een land passeert, kan voor dat land van transitovervoer worden gesproken. Een voorbeeld ter illustratie: wanneer in Rotterdam massagoederen afkomstig uit de Verenigde Staten op Nederlandse binnenvaartschepen overgeslagen worden om vervolgens in West-Duitsland afgezet te worden is van bilateraal vervoer Nederland-West-Duitsland sprake. Indien de goederen in Basel afgezet zouden worden, heeft dit bilaterale vervoer Nederland-Zwitserland tegelijk het karakter van transitovervoer, namelijk transit door West-Duitsland. Elke schakel in de transportketen wordt dus apart gekarakteriseerd. Voor de internationale handel gelden afwijkende indelingscriteria vergeleken met het grensoverschrijdende vervoer. Want voor de goederenhandel zijn juist de herkomst en bestemming van de goederen van doorslaggevende betekenis zodat in beide bovengenoemde voorbeelden van doorvoer sprake zou zijn.

Hoewel vergeleken met het grensoverschrijdende vrachtverkeer tussen lidstaten het vervoerde tonnage binnen landen het tienvoudige bedraagt, wordt dit vervoer in deze studie uitgesloten van verdere behandeling. Deze keuze vloeit voort uit het centrale aandachtspunt: de relaties tussen de lidstaten en de EG als geheel. In de periode 1965-1980 bedroeg de gemiddelde jaarlijkse groei van het grensoverschrijdende vervoer 4,5 procent, terwijl het binnenlands vervoer in Nederland slechts met 2,5% steeg. Dit onderstreept het toegenomen belang van de internationale handel in de Gemeenschap en in samenhang daarmee de ontwikkeling van het internationale vervoer (2). Van het internationale vervoer is het bilaterale vervoer het belangrijkste. Cabotage is nog nauwelijks ontwikkeld.

1.3 Toelichting bij indeling

In de hoofdstukken 2 en 3 komen de motieven, het karakter en de doeleinden van het overheidsbeleid aan bod. Dit is een vrij analytisch onderdeel van deze studie. In de hoofdstukken 4, 5 en 6 wordt de praktijk van de vervoersmarkt en de invloed van het gemeenschappelijk vervoersbeleid daarop besproken.

Allereerst worden in hoofdstuk 2 de achtergronden van het overheidsingrijpen beschreven. Vanuit de hier gekozen invalshoek wordt vervoer beschouwd als een resultante van vraag en aanbod op de vervoersmarkt. Onvolkomenheden van de marktstructuur en het marktmechanisme vormen naast pure protectie de hoofdreden van regelgeving door de overheid op vervoersterrein. In hoofdstuk 3 worden de oogmerken van het overheidsbeleid beschreven. De belangrijkste bron van gemeenschapsrecht is het Verdrag van Rome. Dit in combinatie met uitspraken van het Hof van Justitie geeft een coherent beeld van het beoogde gemeenschappelijk vervoersbeleid.

Contrasterend met deze ideaaltypische benadering, wordt in het vervolg vanaf hoofdstuk 4 meer feitelijk te werk gegaan. In hoofdstuk 4 wordt de fragmentatie van de gemeenschappelijke vervoersmarkt besproken: van een homogene vervoersmarkt blijkt nog geen sprake te zijn. Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 een poging gedaan om met behulp van een

analytisch kader de stand van de integratie te bepalen. In strijd met het beoogde gemeenschappelijke vervoersbeleid blijken allerlei zogenoemde integratietekorten op te treden. Hoofdstuk 6 geeft informatie over de wijze waarop de instellingen van de EG zich ten aanzien van deze onvoltooide integratie hebben opgesteld. Tot slot wordt in hoofdstuk 7 naar de toekomst gekeken. Een drietal centrale toekomstbeelden van de Gemeenschap wordt gepresenteerd om in het licht van deze scenario's de mogelijkheden van het gemeenschappelijk vervoersbeleid te schetsen.

2. MOTIEVEN EN KARAKTER VAN HET OVERHEIDSINGRIJPEN

2.1 Algemeen

In de meeste Europese landen is de transportsector een door de staat gereguleerde markt. Regulering wil in dit verband zeggen dat concurrentie als een instrument om economische beslissingen te sturen beperkt en veranderd is door een systeem van overheidsinterventies in de markt. Deze overheidsinvloed kan plaats vinden door eisen die aan markttoetreding worden gesteld, door middel van gebonden prijsvorming, door vergunningenstelsels (bijv. voor het beroepsvervoer over de weg), of door de gehele taak in het kader van een overheidsbedrijf op zich te nemen. Het duidelijkste voorbeeld van dit laatste is de spoorwegen.

Om enige helderheid te bereiken omtrent de motieven tot ingrijpen in het marktgebeuren in het algemeen en de vervoermarkt in het bijzonder, zullen de overheidsmaatregelen in historisch perspectief worden beschouwd. Successievelijk hebben de diverse vervoerstakken zich ontwikkeld. In de vorige eeuw de spoorwegen en de binnenvaart en in deze eeuw, vooral na de tweede wereldoorlog, het vrachtovervoer over de weg. In 1965 speelde het wegvervoer nog een bescheiden rol in het intracommunautaire goederenvervoer. Het bedroeg toen nog niet de helft van het spoorvervoer. Nu, twintig jaar later, is het internationale wegvervoer echter het dubbele van het spoorvervoer (in tonnen gemeten)(3). De belangrijkste groei van luchtvracht heeft zich pas kort geleden voorgedaan.

Samenhangend met de toenemende technische mogelijkheden in het vervoer is de invloed van de overheid er vooral op gericht een gezonde concurrentie tussen en binnen de vervoerstakken te realiseren. De aanleiding voor overheidsregulering wordt vooral gevonden in de vervoersmarkt zelf en in de infrastructuur waarvoor de overheid als eerste zorg draagt. Voorts kunnen externe effecten die zijdelings aan vervoer verbonden zijn en die veelal per vervoerwijze verschillen, door de overheid worden versterkt of getemperd. Binnen onze op de vrije markt georiënteerde economische orde moet de overheid haar optreden legitimeren door aan te tonen dat het marktmechanisme tekortschiet. Het

primaat van de markt komt tot uitdrukking in de rechtvaardiging voor regelgeving in de vervoersmarkt:

1. het falen van de marktstructuur;
2. externe effecten die in het marktmechanisme geen of onvoldoende plaats krijgen;
3. samenhang tussen de vervoersmogelijkheden en de beschikbare infrastructuur.

In artikel 75 van het Verdrag van Rome wordt wel gesproken over "de bijzondere aspecten" van het vervoer. Deze komen aan de hand van bovenstaande driedeling aan bod. Deze beschrijving resulteert in feite in de ontstaansgeschiedenis van het prijs- en capaciteitsbeleid en het sociale beleid op het vervoersgebied binnen de nationale beleidssfeer. Het communautaire beleidsgebied treedt op de voorgrond zodra van grensoverschrijdend goederenvervoer sprake is en de wens bestaat om de mededinging tussen lidstaten niet te verstoren door per lidstaat verschillende regelgeving.

Het belang dat de nationale wet- en regelgever aan deze verscheidene motieven toekent, is uiteraard van invloed op het karakter van het overheidsingrijpen. Daarbij is het minder van belang of bepaalde motieven wel of niet een rol spelen. In elke EG-lidstaat zijn bovenstaande motieven so wie so van invloed. Verschillen tussen lidstaten spitsen zich echter vooral toe op de reikwijdte, intensiteit en frequentie van het overheidsingrijpen in de vervoersmarkt. De mate waarin de overheid zich naar aanleiding van de motieven instrumenten verschafft en deze op indirecte dan wel directe interveniërende wijze gebruikt, blijkt dus nogal bepalend. Dit plaatst de diversiteit van nationale vervoerspolitieken tegen de achtergrond van de verscheidenheid aan nationale beleidstradities en de afwijkende visies op de effectiviteit van het marktmechanisme en de wenselijkheid van de sturende en ordenende marktinterventies van de zijde van de overheid. Zo beschouwd is convergentie in het denken over de toelaatbare reguleringslast voor de transportsector een *conditio sine qua non* voor een eventueel gemeenschappelijk vervoersbeleid.

2.2 Het falen van de marktstructuur

Een ongereguleerde vervoersmarkt blijkt vaak onvoldoende in staat om de vervoerscapaciteit op de vervoersbehoefte aan te laten sluiten. Of er ontstaan onaanvaardbaar hoge prijzen door grote vraag en machtsconcentraties bij de aanbieders of er vindt een ruimere concurrentie plaats waarbij structureel verlies wordt geleden. De oorzaken van deze onevenwichtige schommelingen in volumina respectievelijk prijzen liggen enerzijds in de sterk wisselende vraag naar vervoersdiensten en anderzijds in de structuur van het aanbod. Een uitgesproken conjunctuurgevoeligheid als gevolg waarvan de vraag sterk fluctueert, is één van de bijzondere kenmerken. Wanneer daarbij slechts enkele aanbieders aan de marktvraag voldoen en de concurrentie dus beperkt blijft, bestaat veel gelegenheid tot kartelvorming.

Het aantal spoorwegondernemingen is altijd zeer beperkt geweest, zeker vergeleken met het aantal Nederlandse wegvervoersbedrijven, per ultimo 1982: ruim 7000 (4). Vooral omdat in de vorige eeuw andere vervoersmogelijkheden nauwelijks ontwikkeld waren, bezaten de spoorwegen vrijwel een monopoliepositie. Het particulier autobezit was immers te verwaarlozen en vrachtauto's waren nauwelijks van enige betekenis. Er was niet slechts sprake van een geringe concurrentie tussen aanbieders, maar bovendien bleek uit de kostenstructuur dat er sprake was van dalende kosten per eenheid produkt. Dit betekent dat een enkele onderneming die het gehele vervoersaanbod verzorgt, tegen de laagste kosten produceert. Er wordt in de literatuur wel gesproken van een "natuurlijk monopolie". Het railvervoer wordt belemmerd indien van de diensten van diverse spoorwegmaatschappijen gebruik gemaakt moet worden. De aantrekkelijkheid van het spoorvervoer houdt immers nauw verband met de dichtheid van het railnet. In veel lidstaten heeft dit geleid tot een (gedeeltelijke) nationalisatie of het invoeren van een drieledige plicht voor de spoorwegen, namelijk (5):

- a. exploitatieplicht, dat is het verplicht in stand houden van verbindingen, ook al wordt daarvan minder gebruik gemaakt;

- b. vervoersplicht, dat wil zeggen dat de spoorweg verplicht is alle vervoer van reizigers en goederen te accepteren en voldoende capaciteit aan te bieden;
- c. tariefplicht, dat is de verplichting het vervoer te verrichten tegen van overheidswege vastgestelde of goed-gekeurde tarieven.

Het oogmerk van deze plichten was de bescherming van de reiziger en verlader tegen een al te grote willekeur van de monopolistische spoorwegmaatschappij(en). Omwille van een grotere commerciële vrijheid voor het goederentransport, zijn de plichten voor deze tak van railvervoer onlangs afgeschaft.

Naast bovenstaande beschrijving van het falen van de marktstructuur door het nadeel van een enkele aanbieder, dient ten aanzien van de vervoersmarkt ook gedacht te worden aan het nadeel van te hevige concurrentie binnen en tussen vervoertakken. Een groot aantal vervoersbedrijven, met name bij het wegvervoer en de binnenvaart, concurreren door middel van prijsonderbieding om behoud en uitbreiding van hun marktaandeel. Daling van de prijzen, aantasting van de rendementen, onvoldoende vervangingsinvesteringen zijn het gevolg en kunnen er toe leiden dat een deel van de transportcapaciteit die op lange termijn nodig is, ontbreekt. Terwijl juist, gezien de voordelen van een gedifferentieerd vervoersaanbod, het complementaire karakter van de vervoerstakken op de voorgrond zou moeten staan, dreigt verdringing (substitutie) op te treden. Sommige auteurs achten de neiging tot overcapaciteit één belangrijke achterliggende oorzaak van een dergelijke "koude" sanering. De capaciteit wordt namelijk afgestemd op de pieken van de vraag. Overcapaciteit dreigt voortdurend indien markt-toetreding niet al te zeer belemmerd wordt en bovendien de flexibiliteit bij aanpassing van de capaciteit aan een grotere vraag gemakkelijker is dan neerwaartse aanpassing in verband met een geringere vraag. Vervoersdiensten kunnen niet in voorraad worden geproduceerd zodat een buffer die een plotselinge conjuncturele opleving moet opvangen, vrijwel ontbreekt. Bij grote vervoersbedrijven wordt dit door efficiëntere bedrijfsvoering minder snel nijpend. Een

intensiever gebruik van de vervoersmiddelen door hogere beladingsgraden, het uitbuiten van logistieke mogelijkheden en eventueel kleine aanpassingen in het vervangingsschema van transportmiddelen geven enig respijt alvorens daadwerkelijk tot capaciteitsuitbreiding moet worden besloten. Vooral echter in geval van een groot aantal één- of tweemansbedrijfjes, zoals in het wegvervoer, bestaat het risico van een relatief zeer aanzienlijke vergroting van de vervoerscapaciteit ten tijde van gunstige marktontwikkelingen. Bij gebrek aan coördinatie wordt door de vele transportbedrijfjes onafhankelijk van elkaar gepland, met uiteindelijk overcapaciteit als ongewenst resultaat op macroniveau.

Het gevolg is een vrijwel voortdurende onderbezetting van de aanwezige vervoerscapaciteit. Deze overcapaciteit gecombineerd met veelal hoge vaste kosten, leidt zonder overheidsingrijpen tot onverantwoorde prijsdalingen, vooral bij retourvrachten indien de kosten reeds op de heenreis verhaald zijn. Dit geldt in principe voor elke vervoerstak, maar de problematiek treedt het scherpst op de voorgrond bij die vervoerstak die structureel minder in trek is. Als voorbeeld hiervan kan de binnenvaart gelden die door de gewijzigde samenstelling van het pakket vervoerde goederen met overcapaciteit heeft te kampen. Door de lange levensduur van de binnenschepen en het feit dat veel schepen ook als woning dienst doen, is de capaciteit weinig flexibel en is terugdringing dus uiterst moeilijk.

De ruïneuze concurrentie in de crisistijd van de jaren dertig dwong Nederland, België, de Bondsrepubliek en Frankrijk om de binnenvaart naast de spoorwegen in de vervoersordening te betrekken. Een stelsel van evenredige vrachtverdeling werd ingevoerd. Overigens bleef de binnenvaart één van de minst gereguleerde sectoren, omdat sinds 1868 een vrije vaart op de Rijn door de Akte van Mannheim is gewaarborgd. Men heeft daarom het probleem van de overcapaciteit met behulp van sloopregelingen getracht te mitigeren. Hoewel in Nederland het aantal binnenvaartschepen voor de periode 1969-1982 hierdoor aanzienlijk is teruggedrongen (35% minder!), is desondanks het totale tonnage uitgebreid. In Nederland had de maatregel in tegenstelling tot andere lidstaten blijkbaar niet het beoogde effect.

Nam voor de binnenvaart het capaciteitsbeleid primair de vorm aan van subsidiëring van marktuitbreiding, voor het wegvervoer gold dat men overcapaciteit wilde voorkomen door strikte eisen aan markttoetreding te stellen. Bij het wegvervoer is de markttoetreding enigszins beperkt door de handhaving van een tonnagestop. Deze maatregel is begin 1985 opgeheven nadat de wegvervoersorganisaties zich hier- tegen ten zeerste hadden verzet.

Ter aanvulling van de genoemde instrumenten voor een capaciteitsbeleid dienen nog vermeld te worden: marktzuivering via additionele eisen, het instellen en limiteren van ritmachtigingen. Voor regeling van het capaciteitsvraagstuk is een vergunningstelsel veelal het meest effectief. Complementair daaraan functioneert een prijsbeleid, waarvan de controleerbaarheid echter gering is. Binnen de Gemeenschap worden om die reden nu niet-bindende referentietarieven gehanteerd.

2.3 Externe effecten

Een vooral in de jaren zeventig gehanteerd argument voor overheidsingrijpen waren de "externe effecten". Het autobezit en -gebruik stijgen als gevolg van de forse economische groei, met name in de jaren zestig. Zowel op het gebied van personen als goederenvervoer slagen de spoorwegen niet in het behoud van het marktaandeel. De trein raakt door de opkomst van de auto haar monopolie kwijt. De massamotorisering laat evenwel zijn invloed op bijvoorbeeld het milieu gelden. Het goederenvervoer over de weg blijkt maatschappelijke neveneffecten op te roepen die in onvoldoende mate in de kostenbestanddelen worden verdisconteerd. Door een gedecentraliseerde besluitvorming volgens het marktmechanisme worden produktie-effecten met maatschappelijke gevolgen niet gewaardeerd, hoewel deze op geaggregeerd niveau wel hun invloed laten gelden. De discussie over de verhouding tussen het railvervoer en het wegvervoer wordt ten dele door deze externe effecten en het maatschappelijk belang dat daaraan dient te worden toegekend, beheerst. Externe effecten zoals de aantasting van het milieu (zure regen), uitputting van grondstoffen en energiebronnen betekenen dat de overheid door middel van vergunningseisen,

heffingen of subsidies de sociale welvaart moet verhogen. Om deze ongewenste macro-gevolgen te corrigeren heeft de overheid het passende beleidsinstrumentarium dat eventueel direct in de micro-sfeer kan ingrijpen.

Op het vervoersgebied bestaan tevens externe effecten die betrekking hebben op de verkeersveiligheid en de belasting van de infrastructuur. De zorg van de overheid richt zich in het algemeen erop de genoemde effecten binnen aanvaardbare grenzen te houden. Aan het vervoer worden kwalitatieve eisen gesteld. Voor het wegvervoer leidt dit onder andere tot regelgeving op het gebied van technische richtlijnen en gewichten om zodoende harmonisatie van concurrentievoorwaarden binnen de vervoerstak te bevorderen en de slijtage van het wegdek aan zekere grenzen te binden (met name de asdruk is hierop van invloed). In verband met de verkeersveiligheid en de sociale voorwaarden voor het personeel bestaan een rust- en rijtijdenwetgeving en een wegenverkeerswetgeving. Voor de binnenvaart gelden soortgelijke normen. Bij de luchtvaart bestaan strikte eisen ten aanzien van de geluidshinder en de vliegveiligheid. De meeste vervoerstakken worden zelf ertoe verplicht om naast de bedrijfseconomische kosten ook in de door het vervoer veroorzaakte sociaal-economische kosten voor de maatschappij bij te dragen.

Naast onbedoelde neveneffecten die voor de overheid aanleiding vormen voor correcties, kan ook de instrumentele betekenis van het vervoer worden benadrukt. Het vervoersbeleid wordt in dienst gesteld van politieke doeleinden die buiten het eigenlijke vervoer liggen. Het vervoerssysteem wordt selectief gestimuleerd met als oogmerk positieve externe effecten te bewerkstelligen. Zo kunnen de spoorwegen ondersteund worden uit motieven van werkgelegenheidsbeleid, veiligheidsbeleid, ruimtelijke ordeningsbeleid, energie- en milieubeleid. Voor de BRD gold in de jaren zeventig een dergelijke "Gemeinwirtschaftlichkeit": het vervoer ten dienste van de buitenlandse politiek, conjunctuurpolitiek, regionale politiek, sectorstructuurbeleid, defensie enzovoort. In Nederland daarentegen wordt het vervoer als een zelfstandige economische activiteit aangemerkt.

2.4 Beschikbare infrastructuur

Met de gezamenlijke infrastructuurbedragen was in 1982 een bedrag van plus minus 45 miljard ECU gemoeid. Van dit totaal ging bijna 25% naar de spoorwegen, 72,5% naar wegen en slechts 2,5% naar waterwegen (6). Vergeleken met dit enorme bedrag, levert de Raad een minimale bijdrage van nauwelijks meer dan 2 pro mille. In 1984 gaf de Raad namelijk zijn goedkeuring aan een 13-tal projekten op het gebied van zowel spoor-weg-, als waterweg-infrastructuur voor een bedrag van ongeveer 95 miljoen ECU (7). De zorg voor de infrastructuur behoort, zoals blijkt, voornamelijk tot de nationale beleidssfeer.

Door vrijwel volledige afwezigheid van twee bekende eigenschappen van individuele goederen, namelijk exclusie en rivaliteit, wordt infrastructuur als een collectief goed gekenmerkt. Samenhangend met deze eigenschappen van collectieve goederen ligt de publieke voortbrenging het meest voor de hand. Blijkbaar past de totstandkoming en financiering van een aan de vervoersbehoefte aangepaste infrastructuur bij de overheidstaken. De uitvoering van deze taak is niet neutraal. De overheid stelt de vervoertakken infrastructuur beschikbaar waarvan de kosten veelal geheel of gedeeltelijk verhaald worden op de gebruikers. De relatieve omvang, de financieringswijze van het onderhoud en de uitbreiding van de infrastructuur hebben invloed op de concurrentie tussen de diverse vervoerstakken onderling. Bij het weg- en railvervoer geldt bovendien dat zich opvallende fricties tussen lidstaten voordoen, omdat de financieringswijze van onderhoud en uitbreiding van het wegen- en railnet per lidstaat verschilt.

Indien bijvoorbeeld knelpunten in het wegverkeer tot files en dientengevolge tot onaanvaardbare vertragingen leiden, zonder dat uitbreiding van het wegennet wordt bewerkstelligd, levert dit voordelen voor alternatieve vervoerstakken op ten koste van het wegvervoer. Van invloed op de concurrentieverhouding is verder dat de kosten voor de spoorweg, stations, beveiligingssystemen enzovoort veelal voor rekening van de spoorwegen komen, terwijl het wegvervoer en de binnenvaart in principe gratis van de bestaande infrastructuur profiteren. Hoewel via tolheffingen de

verbruikerskosten te verhalen zouden zijn, levert de uitvoering dermate complexe problemen (o.a. veel oponthoud) op dat aanvankelijke voordelen hiermee teniet zouden worden gedaan. Vandaar dat het profijtbeginsel slechts op beperkte schaal rechtstreeks wordt toegepast: voor bepaalde autosnelwegen in Frankrijk, Italië, enkele heffingen voor bruggen en tunnels, ligplaatsen en havens in de binnenvaart, luchthavengelden. Hierbij dient overigens te worden aangetekend dat, door overheidssubsidies aan de spoorwegen enerzijds en de heffing van motorrijtuigenbelasting en benzineaccijns anderzijds, een aanvankelijke concurrentieverstoring tussen beide vervoerstakken behoorlijk wordt gecompenseerd.

In voorstellen van de Commissie poogt men harmonisatie van de mededingingsvoorwaarden in het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren te bereiken door in alle lidstaten de heffing te baseren op de marginale kosten van het gebruik van de infrastructuur. Voor het wegvervoer dienen de nationale belastingstelsels voor bedrijfsautomobielen (o.a. motorrijtuigenbelasting) hieraan aangepast te worden. De stijging van de uitgaven voor onderhoud, vernieuwing, exploitatie en beheer van de wegen die door toeneming van het verkeer met één eenheid wordt veroorzaakt, moet de centrale berekeningsgrondslag vormen. De aan het gebruik van de spoorweg verbonden kosten kunnen tevens door middel van de marginale verbruikskosten ten laste van de spoorwegondernemingen worden gebracht. De transparantie in de financiële betrekkingen tussen deze ondernemingen en de lidstaten wordt bevorderd, zodat concurrentievervalsing afneemt. De uniformiteit in de concurrentievoorwaarden op de communautaire vervoersmarkt wordt door deze voorstellen zeer gestimuleerd.

Kan men binnen een lidstaat de infrastructuurkosten nog op redelijke wijze financieren zodat concurrentieverhoudingen niet al te zeer verstoord raken, bij grensoverschrijdend vervoer tussen twee lidstaten stapelen de problemen zich op. Redelijk zou zijn dat iedere vervoerder de kosten van het gebruikmaken van de infrastructuur zelf zou dragen. Omdat echter alleen in het land van registratie van de voertuigen motorrijtuigenbelasting wordt geheven,

betalen buitenlandse voertuigen slechts de brandstofaccijns maar geen belasting op het gebruik van de infrastructuur in de transitolanden. In feite kunnen bijvoorbeeld Nederlandse wegvervoerders ten opzichte van de Westduitse infrastructuur als "free-riders" beschouwd worden. In 1983 passeerden gemiddeld 500 Nederlandse vrachtauto's per dag de Bondsrepubliek op weg naar Oostenrijk en Italië (8). Door de toenemende verzadiging van het wegennet ontstaat de noodzaak van nieuwe investeringen, die de transitolidstaat het liefst verhaalt op de buitenlandse gebruikers.

Aangezien de transitostatus van een lidstaat aanzienlijke kosten met zich mee brengt en aangezien in de belastingsfeer het nationaliteitsbeginsel geldt, hebben sommige lidstaten de behoefte aan instrumenten om de infrastructuurkosten rechtvaardiger over de internationale gebruikers te verdelen. Voor de belangrijke transitolidstaten BRD en Frankrijk staan in beginsel drie mogelijkheden open om toenemende belasting van hun wegennet tegemoet te treden:

1. marktconform handelen
2. marktaanpassingen
3. flankerend beleid, het stimuleren van alternatieven.

ad 1 Voor het internationaal wegvervoer zou dit betekenen dat het profijtbeginsel versterkt zou moeten worden wat in de belastingsfeer (vooral de motorrijtuigenbelasting) onvermijdelijk gepaard zou gaan met het verzwakken van het nationaliteitsbeginsel ten gunste van het territorialiteitsbeginsel. De marktverhoudingen binnen een vervoerstak worden niet verstoord zolang van iedere buitenlandse of binnenlandse gebruiker per traject een zelfde bijdrage voor de infrastructuur wordt verlangd. Zo snel echter de band tussen betalen en profiteren vermindert of de heffing meer het karakter van een eenzijdige, discriminerende vervoersbelasting krijgt, wordt de grensoverschrijdende concurrentie verstoord. Zwitserland en Oostenrijk hebben met de vervoersbelasting aan het buitenlandse wegvervoer een behoorlijke slag toegebracht. Het Nederlandse wegvervoer op Oostenrijk daalde circa 25% als gevolg van de in 1978 eenzijdig ingevoerde Strassenverkehrsbeitrag (9). Zoals te

begrijpen leven binnen de EG belangrijke bezwaren tegen dergelijke indirecte instrumenten om de kosten van de infrastructuur te verhalen. Wel valt bijvoorbeeld te denken aan het definiëren van een Europees wegennet bestaande uit de belangrijkste doorgaande routes waarvan het onderhoud, de exploitatie en het beheer uit een nieuw te stichten EG-wegenfonds gefinancierd worden. Directe heffingen zijn slechts mogelijk via algemene toepassing van tolheffingen op (vaar)-wegen. Voorshands gaat het echter nogal ver om het gebruik dat van de infrastructuur wordt gemaakt, op microbasis te bepalen. De Europese Commissie heeft in 1983 een vrij vergaand voorstel gedaan om een systeem ter compensatie voor transitolanden in te voeren.

ad 2 Via een restrictief capaciteitsbeleid, met name via een apart transitoccontingent, zouden lidstaten de mogelijkheid hebben om de doorvoer van goederen aan banden te leggen. Zo maakt het Duitse ministerie van Verkeer sinds maart 1985 onderscheid tussen het bilaterale vervoer Nederland-Bondsrepubliek en het transitovervoer. In feite betekent de introductie een restrictief transitoccontingent een aanzienlijke inbreuk op de eenheid van de interne markt zolang andere vervoerstakken, bijvoorbeeld het railvervoer, geen economisch aantrekkelijk alternatief kunnen bieden. Er blijken ook knelpunten te bestaan in de vervoersrelatie Nederland-Spanje, met name door de beperkte verstrekking van transitvergunningen door Frankrijk. De uitbreiding van de EG met Spanje en Portugal vergroot de doorvoerstatus van Frankrijk, bovendien is in de vervoersrelatie Benelux-Italië de route via Frankrijk een steeds aantrekkelijker alternatief vergeleken met doorvoer via de BRD en Oostenrijk. Frankrijk tracht deze ontwikkeling zoveel mogelijk tegen te houden.

ad 3 Om op langere trajecten de infrastructuur enigszins te ontlasten wordt het rail/wegverkeer sterk gestimuleerd (Hucke-packvervoer). Deze vervoerswijze is dan ook volledig vrijgesteld van vergunningen. Het gecombineerde vervoer maakt om deze redenen de laatste jaren een sterke groei door. Voorts vindt flankerend beleid plaats in de vorm van een infrastructuurbeleid. Was dit beleid voor 1973

hoofdzakelijk passief, dat wil zeggen in de vorm van coördinatie, sinds het belangrijke 2e memorandum over de ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Vervoersbeleid (10) werd het infrastructuurbeleid steeds actiever. In 1978 werd het comité infrastructuurprojecten opgericht. Sinds 1982 figureert een bedrag voor actieve steun op de Europese begroting (1982: 10 miljoen ECU, 1984: 95 miljoen ECU): een nieuw financieringsinstrument is ontwikkeld waarmee infra-structurele projecten in de Gemeenschap kunnen worden ondersteund.

3. HET BEOOGDE GEMEENSCHAPPELIJKE VERVOERSBELEID

3.1 Inleiding

Bij Europese integratie staat de verbetering van de economische omstandigheden in de lidstaten voorop. Zo is een belangrijk resultaat van economische integratie dat integrerende staten zich gaan toeleggen op de produktie van goederen en diensten die comparatieve voordelen biedt. Door relatief zo goedkoop mogelijke produktie en wegvallende handelsbarrières kunnen consumenten binnen de douane-unie profiteren van een breed aanbod en een door toegenomen concurrentie gunstige prijszetting van de goederen en diensten. Deze voordelen van integratie kunnen echter slechts benut worden indien het vervoer zo weinig mogelijk belemmeringen ondervindt (11).

Het vervoersbeleid moet trachten het grensoverschrijdend vervoer zo eenvoudig en efficiënt mogelijk te laten verlopen om vervoer over grotere afstand en in het bijzonder de overschrijding van EG binnengrenzen met zo weinig mogelijk kosten gepaard te laten gaan. In het Verslag van de Europarlementariër Seefeld wordt een aantal kenmerken opgesomd waaraan het gemeenschappelijk vervoerstelsel zou moeten voldoen (12). De belangrijkste zijn:

- Ondernemingen en takken van vervoer, die kwalitatief en financieel de gunstigste zijn, moeten zich in het kader van de mededinging op de markt kunnen doorzetten.
- Vervoerondernemingen mogen niet discrimineren tussen de diverse gebruikers van vervoer, die zich in vergelijkbare omstandigheden bevinden.
- Regeringen en openbare vervoerdiensten mogen geen voorschriften uitvaardigen of handhaven, die verschillende takken van vervoer zouden kunnen discrimineren (beginsel van de gelijke behandeling).
- Het internationale vervoer over de interne grenzen van de Gemeenschap heen, mag vergeleken met het binnenlandse vervoer van de landen niet worden gehinderd of duurder worden gemaakt.
- Alle ingrepen van lidstaten moeten zodanig geharmoniseerd zijn dat de resterende verschillen op het gebied van de wetgeving geen wezenlijke distorsies veroorzaken van de kosten, die er voor de vervoerondernemingen en de buitenlandse gebruikers van de infrastructuur ontstaan.

- In het kader van het infrastructuurbeleid moeten de lidstaten en de Gemeenschap gemeenschappelijke doelstellingen op de lange termijn bepalen.

De kern van bovenstaande opsomming is de wens om de fragmentatie van de interne markt op te heffen. De regelgeving en controles zouden daarmee noodzakelijk van communautaire origine moeten zijn. De binnengrenzen van de Europese Gemeenschap verliezen hun betekenis in het internationale handelsverkeer en in een vrijwel federatief statenverband geschiedt de intra-handel op een aan een homogene interne markt verwante wijze.

Op papier en in theorie is het vaak nog mogelijk aan te geven hoe een ideaaltypisch communautair vervoerssysteem eruit zou moeten zien. Veel voorstellen van met name de Europese Commissie en het Europese Parlement getuigen van de wens om onnodige inefficiency door bijvoorbeeld lange wachttijden aan de grenzen, vertragingen, hoge overheadkosten voor vervoerbedrijven door een zware administratielast, enzovoort te verhelpen.

Een optimaal vervoerssysteem genereert diensten tegen de laagst mogelijke kosten. In een ceteris paribus situatie waarbij de vestigingen van producenten, consumenten en transportondernemingen als vaststaand worden beschouwd, streeft een vervoerder naar verbetering van de verhouding beladen kilometers ten opzichte van het totaal gereden kilometers en verhoging van het vervoerd gewicht ten opzichte van het ingezet laadvermogen. In dit streven slaagt het grensoverschrijdend wegvervoer niet geheel, gezien de bezettingsgraden van inhoud en afstand van 80% respectievelijk 74% in 1984 (13). Van een meer homogene interne markt, dat wil zeggen een internationaal informatiesysteem voor vraag en aanbod van vervoersdiensten, betere mogelijkheden wat betreft het derde-landenvervoer, geen ladingsreservering, enzovoort heeft dit type vervoer dus wel wat te verwachten. In de mondelinge interventie namens de Nederlandse regering inzake het Europees vervoersbeleid wordt zelfs gezegd (14): "Lagere vervoerskosten zijn voor Europa een voorwaarde sine qua non om zich staande te houden in de concurrentiestrijd met hooggeïndustrialiseerde landen als de VS."

Toch dienen hierbij enige relativerende kanttekeningen te worden geplaatst. Naast de bestaande twijfels of een Europese integratie een dergelijk stadium ooit kan bereiken, blijft de uiteindelijke betekenis van het verwachte kostenvoordeel en als gevolg daarvan verlaagde consumentenprijs nog een grote vraag.

Een optimale allocatie waarbij de bezettingsgraden van inhoud en afstand vrijwel 100% zijn, zal nooit geheel bereikt kunnen worden. Met name door een uit het oogpunt van een optimaal vervoerssysteem minder optimale vestiging van producenten, afnemers en transportbedrijven en bovendien door ongelijke wederzijdse handelsstromen is een 100% bezettingsgraad niet haalbaar. De gedeeltelijke afwezigheid van lading tijdens rijden, vliegen of varen kan niet geheel voorkomen worden. Van vliegtuigmaatschappijen die geregelde vluchten uitvoeren, is berekend dat zij hun kosten met maximaal tien procent zouden kunnen reduceren (15). In het licht van de huidige lage bezettingsgraden valt dit kostenvoordeel nogal tegen. Voorts is de doorwerking van efficiency-verbetering in een consumentenprijsvoordeel afhankelijk van de marktform waarop de vervoersbedrijven en de goederenproducenten opereren.

3.2 Het Verdrag van Rome

3.2.1 Aparte plaats van het vervoer

De meest authentieke bron welke ons over het beoogde gemeenschappelijke vervoersbeleid zal moeten leren, is het verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap. Zes jaar eerder dan de totstandkoming van de EEG krijgt het vervoer in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschappen van Kolen en Staal reeds een aparte plaats toegewezen (zie art. 10,70 EGKS-verdrag). Hieruit spreekt de mening van de opstellers dat een vrije uitwisseling van goederen en diensten onmogelijk verwezenlijkt kan worden indien het vrije verkeer van goederen en diensten niet tot stand zou komen (16). Ook in het Verdrag van Rome is sprake van de noodzaak van een gemeenschappelijk vervoersbeleid (art. 74). Naast het landbouwbeleid is het gemeenschappelijk vervoersbeleid het enige sectorbeleid dat

nadrukkelijk aandacht krijgt in het verdrag. Dat is begrijpelijk indien men beseft dat het functioneren van de interne markt hiermee nauw samenhangt. Een serieus verdrag kan niet toestaan dat de gevolgen van wegvallende handelsbelemmeringen door toename van protectionisme op vervoersgebied weer worden hersteld. Het EEG-verdrag beoogt immers de instelling van een gemeenschappelijke markt die door vier vrijheden gekenmerkt kan worden, namelijk vrij goederenverkeer, vrij verkeer van werknemers, vrijheid van bedrijfs- en beroepsuitoefening en vrij betalings- en kapitaalverkeer (17). Het vervoer en dus ook het vervoersbeleid raakt de kern van drie van deze vier vrijheden.

3.2.2 Verdeeldheid over doeleinden

De totstandkoming van de gemeenschappelijke vervoerspolitiek conform de artikelen 74 tot 84 wordt in drie fasen bepleit. Allereerst dienen de doeleinden of grondslagen te worden vastgelegd. Deze moeten uiteraard stroken met het in artikel 2 gepresenteerde algehele kader. Vervolgens moeten de instrumenten worden bepaald en de op de doeleinden gerichte besluiten worden genomen. In artikel 75 lid 1 wordt een hierop gelijkende driedeling gehanteerd: "gemeenschappelijke regels voor internationaal vervoer", "voorwaarden waaronder vervoersondernemers worden toegelaten" en verder alle "dienstige bepalingen".

De doeleinden van een gemeenschappelijk vervoersbeleid zelf en de wegen waarlangs deze te realiseren zijn, kunnen echter onvoldoende uit titel IV van het Verdrag worden afgeleid. Daaruit spreekt een verdeeldheid van inzicht tussen de verdragsluitende partijen. In tegenstelling tot de titel over de landbouw (titel II art. 38) zegt het EEG-verdrag in titel IV weinig over de instelling van een gemeenschappelijke vervoersmarkt en de mate van overheidsinmenging daarin. De in hoofdstuk 2 genoemde falende marktstructuur, externe effecten en de infrastructuurbehoefte worden in het Verdrag "bijzondere aspecten" genoemd, echter zonder te verduidelijken welke betekenis hieraan dient te worden toegekend. Het Verdrag kiest niet op voorhand voor bepaalde markteconomische principes. Dit

leidt op sommige plaatsen tot bepalingen die consistentie ontberen (18). Conform artikel 80 zijn steunmaatregelen bij prijzen verboden behoudens machtiging van de Commissie. Op grond van artikel 77 zijn steunmaatregelen echter toegestaan, indien zij beantwoorden aan de behoefte tot coördinatie in het vervoer. Deze coördinatie duidt op een afstemming tussen de verschillende vervoerstakken, maar kan gemakkelijk als argument gelden om de mededinging te beperken en derhalve minder efficiënte vervoerstechnieken zoals verlieslijdende spoorwegen kost wat kost te beschermen. Ook uit artikel 79 spreken meningsverschillen tussen de opstellers van het Verdrag. In het eerste lid worden maatregelen bepleit om discriminaties op te heffen zodat men voor dezelfde verbindingen niet verschillende vrachtprijzen en vervoervoorwaarden voor gelijke goederen toepast naar gelang van het land van herkomst of bestemming. In het tweede lid wordt echter direct gesteld dat in het kader van een gemeenschappelijk vervoersbeleid andere maatregelen door de Raad genomen kunnen worden. De interpretatieverschillen die het gevolg zijn van de op sommige plaatsen onduidelijke titel IV van het EG-Verdrag, vormen volgens Blonk een belangrijke reden voor stagnatie inzake vorderingen op het gemeenschappelijk vervoersterrein (19).

De nationale vervoerssectoren van de lidstaten worden traditioneel door sterk verschillende overheidsinterventies gekenmerkt. Het Verdrag past zich hierbij aan en sluit niet uit dat een meer geliberaliseerde gemeenschappelijke markt of juist daartegenover een sterk gereguleerde vervoersmarkt wordt nagestreefd. Het falen van de marktstructuur, externe effecten of het beschikbaar stellen van infrastructuur kunnen, zoals blijkt, motieven vormen voor ingrijpende regelgeving op communautair vlak zonder dat dit enige spanning met het Verdrag van Rome oplevert. Het voorname is dat de van lidstaat tot lidstaat uiteenlopende voorschriften met betrekking tot het internationale vervoer moeten worden vervangen door uniforme gemeenschapsvoorschriften (art. 75, lid 1a). De mate waarin positieve integratie plaatsvindt, hangt echter af van de consensus over het gewenste overheidsingrijpen in het marktgebeuren. In breder opzicht is dit de vraag naar de gewenste economische orde.

3.2.3 Een geliberaliseerde vervoersmarkt

Een sterk geliberaliseerde vervoersmarkt, een markt van diensten waar een vrij spel van vraag en aanbod heerst, is dus een mogelijkheid. Positieve integratie op gemeenschapsniveau blijft zo tot een minimum beperkt. Uitsluitend toetreding tot de markt wordt globaal gereguleerd en hooguit wordt er opgetreden wanneer door overschotten van vervoerscapaciteit onder invloed van zeer slechte conjuncturele omstandigheden ruïneuze concurrentie zou dreigen. In dit geval kan al van een gemeenschappelijk vervoersbeleid gesproken worden indien de binnengrenzen van de EG geen enkele hindernis meer zouden vormen, de prijsvorming volkomen vrij is, de diverse nationale vergunningstelsels zouden zijn afgeschaft en er hooguit een beperkt communautair vergunningstelsel voor in de plaats zou zijn gekomen; kortom, een geliberaliseerde interne markt voor vervoerdiensten.

3.2.4 Een gereguleerde vervoersmarkt

Het Verdrag sluit evenmin uit dat op communautair vlak belangrijke marktinterventies plaatsvinden. Dit zou betekenen dat ingrijpende bevoegdheden aan de Europese Gemeenschap worden overgedragen (= positieve integratie). Zo kan het vervoerssysteem een belangrijke intermediaire taak krijgen in het bij elkaar brengen van vraag en aanbod van industriële en agrarische produkten. Het vervoersbeleid kan in dienst worden gesteld van politieke doeleinden die buiten het vervoer zelf liggen. Kapteyn noemt de buitenlandse politiek, conjunctuurpolitiek, regionale politiek, zeehavenverkeerspolitiek, sectorstuctuurbeleid, sociaal beleid, verkeersveiligheid en defensie (20). Deze ambitieuze doeleinden kunnen slechts verwezenlijkt worden indien de overheid via een stringent capaciteitsbeleid en verplichte vaste tarieven de verhoudingen tussen de vervoerstakken kan beïnvloeden. Indien aan het vervoer een dergelijk instrumenteel karakter wordt gegeven, zal de benedengrens van de vervoerkosten niet meer door maximale efficiency en rentabiliteit bepaald kunnen worden (21). De extra kosten die hierdoor ontstaan, worden afgewenteld op het bedrijfsleven of door middel van subsidies bestreden. Deze met name in het

plan-Leber bepleite "Gemeinwirtschaftlichkeit" is de laatste tijd wat op de achtergrond gekomen.

Met name lidstaten, zoals de Bondsrepubliek en Frankrijk, die met het oog op de bescherming van hun spoorwegen harmonisatie en coördinatie van de vervoertakken bepleiten, wensen desalniettemin een vergaande regulering op communautair niveau. Vanuit Brussel zouden de produktiecapaciteiten van de verschillende vervoerstakken, de prijsvorming, de speciale milieurichtlijnen en de technische eisen en detail vastgesteld moeten worden met een uitgebreid uitvoerend en controlerend apparaat als onvermijdelijk gevolg. Het Verdrag en met name artikel 75 biedt door de open norm voldoende aangrijpingspunten om invulling te geven aan een dergelijke positieve integratie. Bovendien is door uitspraken van het Hof tot uitdrukking gebracht dat alle bepalingen van het Verdrag ander dan die in titel 4 evenzeer van toepassing zijn op de zee- en luchtvaart, zodat ook ten aanzien van deze vervoerstakken in principe een groot braakliggend communautair beleidsterrein bestaat.

Lidstaten die primair de mededingingsvoorwaarden tussen vervoerstakken willen harmoniseren, zijn over het algemeen niet rouwig indien het communautair vervoersbeleid hierin niet of onvoldoende slaagt. Het Verdrag geeft hen immers ruimte de onderlinge verhouding tussen de vijf vervoerstechnieken (de "modal split") te beïnvloeden naar eigen goeddunken. In het verdragskader betekent dit laatste dat aan het openbare dienst karakter van het vervoer en de noodzaak tot coördinatie tussen de vervoerstakken een ruime interpretatie wordt gegeven (art. 77). De uitleg van artikel 77 wordt door verordening 1107/70 en aanvullend daarop verordening 1473/75 beheerst. Deze bevatten meer gedetailleerde voorschriften voor de wijze van toekenning van steun. Tot zekere hoogte worden deze steunmaatregelen van lidstaten dus mogelijk gemaakt.

3.3 Uitspraken van het Europese Hof van Justitie

In toenemende mate vervult het Europese Hof van Justitie een rol van betekenis bij de verwezenlijking van een gemeenschappelijk vervoersbeleid. Zoals beschreven,

manifesteren zich in de vervoersparagraaf van het Verdrag van Rome de totaal verschillende politieke uitgangspunten en belangen van de verdragsluitende lidstaten. Mede door de slechts incidentele regelgeving van de zijde van de Raad inzake de vervoersaangelegenheden, treedt niet zelden een leemte op tussen de nationale belangen en de met het oog op integratie vereiste regelgeving. In dit krachtenveld moet het Hof over cruciale aangelegenheden recht spreken. De uitspraken zijn veelal van politieke betekenis en kunnen niet eenvoudig worden genegeerd. Zonder op de diversiteit aan nationale belangen te zien, draagt het Hof mede bij aan een rechtsontwikkeling in de Gemeenschap die de belemmeringen van integratie poogt weg te nemen en de totstandkoming van een gemeenschappelijke markt conform de artikelen 2 en 3 hoopt te bevorderen. Ondanks het Hof zelf wordt het centraal temidden van de pleitbezorgers van een gemeenschappelijk vervoersbeleid geplaatst. De jurisprudentie geeft dus enige houvast omtrent het beoogde gemeenschappelijke vervoersbeleid. Hier worden kort enige voor het vervoersbeleid belangrijke uitspraken van het Hof aangehaald, waarna iets uitvoeriger wordt stilgestaan bij de betekenis van de uitspraak in de nalatigheidsprocedure die door het Europese Parlement tegen de Raad is aangespannen (zaak 13/83).

Een vanouds belangrijke kwestie is de toepasbaarheid van de algemene verdragsbepalingen op het vervoer, bijvoorbeeld de regels met betrekking tot mededinging en het recht van vestiging. In 1973 (zaak 167/73) werd door het Hof duidelijk gesteld dat de speciale "titel IV" voor het vervoer allesbehalve ten doel had de grondbeginselen van het Verdrag terzijde te stellen. In 1977 (zaak 20/76) werd bijvoorbeeld buiten de vervoerstitel om artikel 95 tevens op het goederenvervoer van toepassing verklaard: een verschil in behandeling tussen het grensoverschrijdende en het binnenlandse vervoer door discriminerende fiscale faciliteiten wordt in strijd met artikel 95 geacht. De speciale aandacht voor het vervoer in titel IV van het Verdrag mag blijkbaar niet los gezien worden van het bredere kader van de gemeenschappelijke markt. Uit deze jurisprudentie vloeit bovendien voort dat de zee- en luchtvaart evenzeer onderworpen blijven aan de algemene regels van het Verdrag.

Een gemeenschappelijk vervoersbeleid kan vereisen dat de EG overeenkomsten sluit met derde landen. Zo treedt de EG regelmatig in overleg met landen, zoals Zwitserland, Oostenrijk en Joegoslavië om gemakkelijker doorvoer te garanderen. In 1977 (advies 1/76) heeft het Hof de bevoegdheid van de Gemeenschap ten aanzien van deze externe betrekkingen nader aangeduid. Overeenkomsten zijn toegestaan op voorwaarde dat bij oprichting van een institutionele structuur het geheel eigen besluitvormingskader niet gepasseerd wordt. Bovendien heeft het Hof verduidelijkt dat het in de toekomst niet de taak van de afzonderlijke lidstaten maar van de Gemeenschap is om overeenkomsten met derde landen te sluiten (zaak 22/70).

In de zaak 97/78 (Schumalla) doet het Hof uitspraak over de draagwijdte van de volgens het Verdrag, met name artikel 75, aan de Raad toegewezen bevoegdheid. Volgens het Hof geeft dit artikel de Raad een ruime normatieve bevoegdheid. De Raad is zeker bevoegd om op deze grond harmonisatie van sociale wetgeving en bijzondere voorschriften inzake rij- en rusttijden te verordenen (Vo 543/69). Het Hof stelde dat harmonisatie van nationale wettelijke regelingen tot de grondslagen van de Europese Gemeenschap behoort en in deze lijn past verordening 543/69. Wordt in deze uitspraak de ruime besluitvormingsbevoegdheid van de Raad beklemtoond in contrast met die der lidstaten, onlangs is komen vast te staan dat er een minimale besluitvormingsverplichting op de Raad rust, waaraan deze tot dusver niet heeft voldaan.

In een aantal aangelegenheden heeft de Raad blijkbaar niet de vrijheid om afzijdig te blijven. Het Hof heeft namelijk in de zaak 13/83 gesteld dat de Raad krachtens artikel 75, lid 1, sub a en b, onder meer verplicht is tot invoering van het vrij verrichten van diensten op het gebied van het vervoer, en dat de omvang van deze verplichting in het Verdrag duidelijk is bepaald. Een vrij dienstenverkeer dient te worden verwezenlijkt door de vaststelling van gemeenschappelijke regels voor internationaal vervoer en de voorwaarden waaronder vervoerondernemers worden toegelaten tot nationaal vervoer in een lidstaat waarin zij niet woonachtig zijn.

"Speziell für die Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit auf dem Verkehrssektor sei der Ermessensspielraum des Raten jedoch in inhaltlicher und zeitlicher Sicht erheblich eingeschränkt. Danach hätte der Rat bis zum Ende der Übergangszeit des EWG-Vertrages (31-12-1969) sämtliche Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit oder aufgrund des Umstands, dass der Verkehrsunternehmer in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist, als demjenigen, in dem er seine Leistungen erbringen will, beseitigen müssen". (Bron: Urteil des Gerichtshofes, 22 Mai 1985 in der Rechtssache 13/83).

Hoewel dit doel, zoals blijkt, reeds op 31 december 1969 gerealiseerd had moeten zijn (art. 75, lid 2), krijgt de Raad toch nog enig respijt.

Hierbij kunnen de volgende kanttekeningen worden geplaatst (22). Andermaal wordt de noodzaak van gemeenschappelijke regels ter opheffing van onderlinge concurrentieverstoring benadrukt. Aangezien slechts voor het internationale vervoer gemeenschappelijke regels worden vereist, kunnen die voor het binnenlands vervoer blijkbaar van lidstaat tot lidstaat enigszins uiteenlopen. Volgens het Verdrag sluit een gemeenschappelijk vervoersbeleid gedifferentieerd beleid met betrekking tot nationaal vervoer niet uit, maar dient dit dan wel te omsluiten (conform art. 75, lid 1b).

Voorts is een belangwekkende vraag in hoeverre deze uitspraak van het Hof een doorbraak betekent in de jarenlange discussie over de prioriteit van liberalisering versus harmonisering. Gezien de centrale plaats die "de vrijheid van dienstverrichting" in de uitspraak inneemt, kan onmogelijk worden ontkend dat liberalisering van het internationale vervoer een centrale doelstelling in het gemeenschapskader is. Daarnaast wordt de harmonisering geenszins uitgesloten, aangezien het tot de discretionaire bevoegdheid van de Raad behoort maatregelen te treffen die de vereiste liberalisatiemaatregelen kunnen begeleiden. Kortom: liberalisatie in het vervoer ten aanzien van de inland-vervoerstechnieken moet, maar harmonisatie is zeker niet uitgesloten (23).

4. FRAGMENTATIE VAN DE GEMEENSCHAPPELIJKE VERVOERSMARKT

4.1 Inleiding

De noodzaak en wenselijkheid van de ontwikkeling van een vervoersbeleid van de Europese Gemeenschap hangen ten zeerste samen met de constatering dat de vervoersmarkt onvoldoende beantwoordt aan primaire eisen zoals economische rationaliteit en transparantie. Er bestaat overeenstemming over de noodzaak van een efficiënter vervoerssysteem. De verscheidenheid aan vergunningen (tijdelijke en definitieve, binnenlandse en buitenlandse vergunningen o.g.v. de Wet Autovervoer Goederen (WAG) en het daaraan gekoppelde uitvoeringsbesluit (UAG), communautaire vergunningen, CEMT-vergunningen, Duitse rondritmachtigingen, Franse ritautorisaties, Franse transitvergunningen, enz.), vergunningverlenende instellingen en controlerende instanties maken de communautaire vervoersmarkt echter ingewikkeld, ondoorzichtig en gefragmenteerd. Marktsubjecten zijn onderworpen aan een onsamenhangend en onoverzichtelijk geheel van nationale en EG-voorschriften en -interventies. Waar men in de nationale sfeer orde behoeft, ervaart men door een onevenwichtige verdeling van sturende overheidsinterventies tussen het lidstaatsniveau en het Europese niveau verstoring van de concurrentie tussen lidstaten en distorsies in de mededingingsvoorwaarden tussen de vervoers-takken. Marktprijzen in het wegvervoer zijn bijvoorbeeld gebonden aan nationale wetgeving, in Nederland met name de Wet Autovervoer Goederen en het daaraan gekoppelde uitvoeringsbesluit, bilaterale overeenkomsten, met name tussen Nederland en de BRD, en Europese verordeningen op basis van het Verdrag van Rome.

De fragmentatie van de communautaire vervoersmarkt in het wegvervoer blijkt uit het feit dat het binnenlands vervoer nog steeds vrijwel uitsluitend is voorbehouden aan nationale wegtransporteurs. Ten aanzien van de vaststelling van voorwaarden voor de toelating van niet-ingezetenen tot het nationale vervoer (cabotage) geldt dat bescherming van de eigen dienstverlening de boventoon voert. Dit is in strijd met artikel 75, lid 2 van het Verdrag. Ook het derde landenvervoer is momenteel nog onvoldoende ontwikkeld. Het

derdelandenvervoer van nederlandse vervoerders vindt vrijwel uitsluitend binnen de Benelux plaats. Dit heeft directe negatieve gevolgen voor de bezettingsgraad zodat een efficiënt vervoerssysteem vrijwel uitgesloten is. De recente uitbreiding van het communautair contingent wordt weliswaar als een bevordering van dit derdelandenvervoer gepresenteerd. Maar door de rijtijdenregeling is de vervoersonderneming onder bepaalde omstandigheden beter af indien de chauffeur naar het thuisland terugkeert, in plaats van in het buitenland te overnachten.

Fragmentatie in het wegvervoer doet zich voorts zeer opzichtig voor in de nog steeds per lidstaat verschillende verkeerstekens en verkeersregels. In het kader van het CEMT (= European Conference of Ministers of Transport - Parijs) wordt al jarenlang naar verdere harmonisatie hiervan gestreefd. Bovendien blijken de eisen die aan de vervoersondernemer bij markttoetreding worden gesteld, nogal te verschillen. Wat voor het internationaal wegvervoer al enigszins geldt, gaat a fortiori op voor sterk door nationale overheden beheerste vervoerstakken als rail- en luchtvervoer:

- wat betreft de research op het gebied van het zeer snelle railgebonden vervoer, ontwikkelen de Bondsrepubliek en Frankrijk geheel verschillende systemen (monorail, Intercity-Experimenteel en TGV) (24);
- bij het geregelde personenvervoer door de lucht, en in mindere mate het charter- en vrachtvervoer luchtvervoer wordt de volkomen concurrentie tegengegaan door hoofdzakelijk bilaterale mededinging. Dit leidt ertoe dat bijvoorbeeld de prijszetting op een traject Parijs-New York lager is dan het veel kortere traject Parijs-Athene;
- in Spanje verschillen de spoorbreedten ten opzichte van de rest van de Europese Gemeenschap;
- Griekenland kent drie verschillende spoorbreedten;
- Nederland gebruikt een van Duitsland, België en Frankrijk afwijkend voltage voor het railnet.

Alvorens in het volgende hoofdstuk 5 de ernst van deze fragmentatie in relatie tot het integratieproces wordt beschouwd, zal hier dieper op de achterliggende

determinanten van de geconstateerde gebreken van de gemeenschappelijke vervoersmarkt worden ingegaan.

4.2 Economisch-geografische verscheidenheid (25)

De Europese Gemeenschap beslaat een gebied van ruim 1,6 miljoen km. Hierop wonen 270 mln mensen. De bevolking is sterk geconcentreerd in het Noordwestelijk deel van Europa en in Noord-Italië (de Po-vlakte), waartussen zich de Alpen bevinden als een natuurlijke barrière. Ongeveer 70% van de EG-bevolking woont op beide gebieden die ongeveer 40% van de totale EG-oppervlakte beslaan. Aan deze hoge bevolkingsdichtheid is tevens een grote vraag naar produkten gekoppeld, zodat het vervoer zich vooral op deze gebieden richt. De produkten zelf kunnen afkomstig zijn van buiten de EG, van binnen de EG (intra-communautair vervoer), of vanuit het eigen land (binnenlands vervoer).

De EG is het belangrijkste handelsblok ter wereld. De gezamenlijke in- en uitvoer bedroeg in 1979 857 mrd ECU. Dit heeft uiteraard veel consequenties voor de vervoersstromen. Gegevens over de internationale handel in diensten, met name transport, bewijzen de mondiale kracht van het Europese transport. De dienstenrekening van de EG betalingsbalans vertoont immers een overschot, zelfs met Japan waarmee een tekort van bijna \$ 10 mrd op de goederenrekening bestaat. Uit de verdeling van het transport in vervoersrelaties tussen de EEG en andere delen van de wereld blijkt dat ongeveer 25% van het vervoer van de Gemeenschap met andere landen wordt uitgevoerd voor of door de Verenigde Staten. De OESO als geheel levert ongeveer 45% à 50% van de credits en debets wat betreft het vervoer.

Tabel 4.1 Dienstenrekening van de EG

EUR-10 with:		Transport (1979-1982) average				Mio ECU		
USA	Japan	Canada	Austr.NZ	Other OECD	Other Countries	Un- alloca- ted	Extra EUR 10	
+	7735	1070	599	1026	4939	11291	2342	29002
-	6850	986	612	712	4979	11254	1993	27386
=	885	84	-13	314	-40	37	349	1616

Bron: Exchange of information pursuant to the ministerial decision on services at the 38th Session of the parties of the General Agreement on Tariffs and Trade, communication from the European Communities, 10 October 1984.

De interne verkeersstructuur van de EG wordt in sterke mate bepaald door deze mondiale vervoersstromen. Veelal via belangrijke zeehavens komen de goederen de EG binnen en worden van daaruit verder vervoerd (het inland-transport). Daarbij is een keuze mogelijk tussen binnenvaart, wegvervoer, railvervoer en pijpleidingvervoer en eventueel luchtvaart. Uit de ontwikkeling van de relatieve aandelen van de belangrijkste verkeerstechnieken in het EG grensoverschrijdend goederenvervoer valt op te maken dat de binnenvaart en het railvervoer aan belang hebben ingeboeten ten gunste van het wegvervoer. Sinds 1983 heeft in het intra-communautaire goederenvervoer het wegtransport de leidende positie van de binnenvaart overgenomen.

Tabel 4.2 Cross-border transport of goods in EUR-9

<u>Tonnage (Million)</u>	Total Transport	Inland Waterways	Road	Rail
1980	435.4	188.9	168.1	78.4
1981	421.8	182.1	169.7	70.0
1982	411.4	175.6	174.7	61.1
1983*	421.3	178.3	183.0	60.1
1984**	438.0	182.9	194.9	60.2

Relative Shares

1980	%	100.0	43.4	38.6	18.0
1981	%	100.0	43.2	40.2	16.6
1982	%	100.0	42.7	42.5	14.8
1983*	%	100.0	42.3	43.4	14.3
1984**	%	100.0	41.8	44.5	13.7

Growth Rates

1980	-0.7	-2.0	3.3	- 5.7
1981	-3.1	-3.6	0.9	-10.7
1982	-2.5	-3.6	2.9	-12.7
1983*	2.4	1.5	4.8	- 1.7
1984**	4.0	2.6	6.5	0.1

* estimate

** forecast

Bron: Europa transport, Analysis and forecasts 1984;
Commissie van de EG, Brussel, 1985, biz. 11.

De keuze van de transporttechniek wordt naast de betrouwbaarheid en snelheid van het vervoer veelal bepaald door de aard en massaliteit van de te vervoeren goederen. Verschuivingen hierin geven aanleiding tot veranderingen in de "modal split" omdat vervoerstechnieken met specifieke goederencategorieën verbonden zijn. Uit tabel 4.3 blijkt dat het wegvervoer sterk domineert in de NSTR goederenklassen landbouwprodukten, voedingsmiddelen, metalen en halfabrikaten van metaal, chemische en overige produk- ten; en de binnenvaart in de overige met name aardolie en olieprodukten, erts en schroot. Tevens valt uit dit cijfermateriaal op te maken dat het rail- en wegvervoer zich op verschillende deelmarkten van specifieke goederencategorieën bewegen. De vaak veronderstelde heftige concurrentie tussen de beide vervoertakken doet zich niet voor indien hun dienstverlening zich meer

complementair in plaats van substituair ontwikkelt. Waar het wegvervoer een groot marktaandeel heeft in het vervoer van landbouwprodukten, voedingsmiddelen en chemicaliën, blijkt dit van het railvervoer niet noemenswaardig te zijn.

Omgekeerd geldt hetzelfde bij het spoorwegvervoer voor kolen, cokes en schroot. Deze goederengroepen zijn vergeleken met andere goederencategorieën voor de spoorwegen ook van het grootste belang.

Tot slot: het marktaandeel in groeiemarkten is van grote invloed op de relatieve positie van de vervoerswijzen. Juist die goederencategorieën waarin het wegvervoer boven-gemiddeld is vertegenwoordigd (nl. 6, 8 en 9), blijken het sterkst te groeien.

Tabel 4.3 Market shares of each of the 3 modes for different NST-groups (in %) in 1984

	<u>Road</u>	<u>Rail</u>	<u>Inland Waterways</u>
	<u>1983</u>	<u>1983</u>	<u>1983</u>
NST 0 Agriculture	59.3	11.9	28.9
NST 1 Processed foods	65.9	4.5	29.6
NST 2 Coal + Coke	13.9	29.8	56.3
NST 3 Oil Products	8.4	4.8	86.8
NST 4 Ores	5.4	21.5	73.1
NST 5 Metal Products	44.5	30.1	25.4
NST 6 Construction	37.9	5.0	57.1
* NST 7 Fertilizers	24.3	19.9	55.8
NST 8 Chemicals	67.8	9.2	23.1
NST 9 Manufactured	73.2	21.0	5.8

Bron: Europa transport, Analysis and forecasts 1984;
Commissie van de EG, Brussel, 1985, blz. 16.

Om een beter beeld te krijgen van de transportactiviteiten per lidstaat wordt het intracommunautaire goederenvervoer van iedere lidstaat vervolgens vergeleken met de totale stroom (in tonnage):

Tabel 4.4 Aandelen in het totale intracommunautaire goederenvervoer

Nederland	31,1%
West-Duitsland	24,6
België	19,4
Frankrijk	16,4
Italië	4,6
Luxemburg	1,5
Denemarken	1,3
Verenigd-Koninkrijk	0,9
Ierland	0,2
Griekenland	0,2
	<u>100</u> %

Bron: WRR

Uit Nederland blijkt ruim 30% van het totale intra-communautaire vervoer afkomstig te zijn. Wat betreft de bestemmingen van het vervoer verschaft de volgende matrix meer duidelijkheid (tabel 4.5).

Tabel 4.5.

	D	F	IT	NL	B	L	UK	IRL	DK	ELL	Total
inward	-	16.13	6.04	56.60	15.28	2.44	0.51	0.03	2.65	0.31	100
GERMANY											
outward	-	16.84	10.27	46.79	18.30	2.89	1.13	0.05	3.34	0.39	100
inward	27.70	-	11.11	14.22	42.87	1.61	1.54	0.08	0.63	0.25	100
FRANCE											
outward	34.68	-	16.66	11.83	32.15	0.98	2.87	0.07	0.58	0.17	100
inward	39.95	42.73	-	7.20	7.67	0.41	0.84	0.02	0.85	0.32	100
ITALY											
outward	45.35	35.79	-	7.44	8.46	0.26	0.57	0.0	1.07	1.06	100
inward	56.10	9.35	1.68	-	31.71	0.26	0.31	0.02	0.47	0.09	100
NETHERLANDS											
outward	62.73	6.76	1.45	-	27.80	0.30	0.42	0.01	0.41	0.12	100
inward	23.29	26.97	2.03	45.22	-	1.66	0.50	0.03	0.29	0.02	100
BELGIUM											
outward	27.08	32.59	2.46	33.06	-	3.70	0.53	0.10	0.42	0.06	100
inward	41.63	9.32	.71	5.57	42.57	-	0.08	.01	.08	.01	100
LUXEMBURG											
outward	56.71	16.07	1.73	3.58	21.44	-	0.13	.07	.23	.04	100
inward	20.60	34.51	1.97	9.81	7.79	0.14	-	14.58	10.39	0.21	100
UK											
outward	20.51	26.28	6.08	7.29	11.06	0.17	-	23.20	4.39	1.03	100
inward	4.40	4.47	0.05	1.59	7.59	0.42	80.36	-	0.87	0.02	100
IRELAND											
outward	4.36	5.12	0.59	1.71	2.13	0.11	84.76	-	0.67	0.54	100
inward	67.23	7.62	4.04	10.44	6.71	0.28	3.14	0.13	-	0.40	100
DENMARK											
outward	67.08	6.87	3.88	7.05	4.08	0.10	10.19	0.16	-	0.58	100
inward	39.73	11.56	20.23	15.67	5.10	0.24	3.69	0.52	3.25	-	100
GREECE											
outward	55.36	18.81	10.34	9.76	1.70	0.09	1.42	0.02	2.51	-	100

Bron: Europa transport, Analysis and forecasts 1984,
Commissie van de EG, Brussel 1985, blz. 19.

Uit deze tabel valt te concluderen welke andere EG-landen van belang zijn voor iedere afzonderlijke lidstaat.

West-Duitsland	: Nederland, Frankrijk en België
Frankrijk	: West-Duitsland, België en Nederland
Italië	: West-Duitsland, Frankrijk
Nederland	: West-Duitsland, België
België	: Frankrijk, West-Duitsland en Nederland
Groot-Brittannië	: Frankrijk, West-Duitsland en Ierland
Ierland	: Groot-Brittannië
Denemarken	: West-Duitsland en Groot-Brittannië
Griekenland	: West-Duitsland, Frankrijk en Italië.

4.3 Economisch-politieke verscheidenheid

Tussen de verschillende lidstaten zijn op basis van de geografisch-economische gegevens de eigen belangen te onderscheiden. Zoals genoemd is de ligging ten opzichte van de Europese economische centra en het accent in het eigen nationale verkeerssysteem van belang. Kleine EG-lidstaten, zoals de Benelux, richten de aandacht in de infrastructuur vooral op het wegvervoer, omdat dit op kleine afstand beter rendeert. Voor massagoederen is de binnenvaart beschikbaar. In grote landen zoals Frankrijk en Duitsland zijn spoorwegen relatief aantrekkelijker in het bijzonder wanneer de aanvoerlijnen lang zijn. Ter illustratie zij vermeld dat 35% van de in Europa aanwezige goederenwagens in Westduitse handen is. De BRD bezit 27 keer zoveel van de wagens als Nederland (26). Bovendien is 60% van de omzet van de Westduitse Bundesbahn goederenvervoer, voor Nederland is dit slechts 25%. Het ligt voor de hand dat de BRD hoge prioriteit geeft aan het spoorwegverkeer in het totale verkeerssysteem. Verdergaande liberalisatie van het zich uitbreidende wegvervoer moet worden voorkomen om de plaats van de spoorwegen en in feite de overheidsfinanciën te kunnen beschermen. Coördinatie, dat wil zeggen de wederzijdse afstemming tussen de verkeerstechnieken, wordt nagestreefd en leidt vaak tot een stringent capaciteitsbeleid door middel van restrictieve contingenten en verplichte tarieven in het wegvervoer. Het in stand houden van de eigen spoorwegen heeft blijkbaar indirect tot gevolg

dat de nationale wegvervoerders beschermd worden tegen de buitenlandse concurrentie. De spoorweglanden bepleiten een vergaande overheidsinmenging (toegespitst op harmonisatie) om ruimere concurrentie tegen te gaan.

De liberalisatie van de vervoersmarkt wordt echter door de vaak kleinere, meer open economieën zoals Nederland, Denemarken en Ierland bepleit: zeer begrijpelijk voor lidstaten met weinig railvervoer en hoofdzakelijk wegvervoer dat hinder van kwantitatieve belemmeringen ondervindt.

- Binnenvaart - Naast de precare verhouding tussen het wegvervoer en het railvervoer neemt de binnenvaart een speciale plaats in. Een vrije vaart op de Rijn is in feite sinds 1868 door de Akte van Mannheim gewaarborgd. Deze internationale overeenkomst werd de basis voor de ontwikkeling van de Rijnvaart en de ontplooiing van Rotterdam en Amsterdam. Het Noord-Zuidverkeer tussen Nederland, België en Frankrijk is wel aan belemmeringen onderhevig, maar kwantitatief ook minder van belang. Voor de volledigheid moet vermeld worden dat de binnenvaart in Italië, Griekenland, Ierland en Groot-Brittannië geen rol van betekenis speelt.
- Zeevaart - Bijna 85 procent van de buitenlandse handel van de Gemeenschap gaat over zee (27). Door de toetreding van Griekenland tot de EEG in 1981 is het belang van de zeevaart voor de Gemeenschap toegenomen. Samen met Groot-Brittannië en Denemarken wordt de traditionele scheepvaartvrijheid bepleit. Frankrijk, Duitsland, België en Italië willen vooral de eigen scheepvaart laten profiteren van de grote in- en uitvoer.
- Luchtvaart - Vooral de laatste jaren blijkt de luchtvracht sterk te groeien. Traditioneel heeft de nationale luchtvaartmaatschappij een grote betekenis als statussymbool van een land. Wat betreft luchtroutes, landingsrechten en prijsvorming bestaan talrijke bilaterale overeenkomsten die de nationale invloed zoveel mogelijk moeten garanderen. Sinds kort dringen Groot-Brittannië en Nederland echter aan op een vrijere markttoetreding en een betekenisvoller Europees beleid. Hun standpunt is

dat flexibiliteit en liberalisatie mogelijk en wenselijk zijn om de marktgerichtheid van de luchtvaartmaatschappijen te vergroten. Frankrijk, Italië, Griekenland en Denemarken stellen zich veel terughoudender op. De BRD, Luxemburg, België en Ierland nemen een tussenpositie in.

4.4 Voorschriften en controles

Uit het voorgaande is gebleken dat vooral het wegvervoer onderworpen is aan de meest uiteenlopende voorschriften: contingenten (o.a. Vo 3164/76), technische eisen, tarieven (Vo 2831/77) rij- en rusttijden (Vo 2829/77), fiscale bepalingen, veterinaire controle. De overheid, nationaal en Europees, hanteert diverse instrumenten om de markt te reguleren (capaciteitsbeleid, investeringssubsidies, prijsbeleid). Als gevolg van de talrijke voorschriften worden de vervoersondernemers geconfronteerd met een grote controle- en administratielast. Per lidstaat uiteenlopende voorschriften geven aanleiding tot ingrijpende controles aan de EG binnengrenzen. Indien immers voorschriften bijvoorbeeld ten aanzien van de BTW geharmoniseerd zouden zijn, kan de verlegging van de controle vanaf de binnengrens naar de zetel der onderneming eenvoudiger plaatsvinden. De fraudegevoeligheid van de toepassing van de 14e richtlijn BTW wordt dan ook geringer. Het is de bedoeling dat alle douaneformaliteiten in de EG op den duur verdwijnen. De Europese Commissie wil dat doel reeds in 1992 bereiken.

Door het ontbreken van een zuiver gemeenschappelijke douanecode, door de aanwezigheid van non-tarifaire, niet fiscale grensbelemmeringen, door onvoldoende harmonisatie van verschillende indirecte belastingsystemen ontstaat veel oponthoud voor de transportondernemingen. In dit verband zijn uitspraken van het Hof van belang (zaken 51 t/m 54/71 en 159/78). Controles zijn volgens het Hof slechts gerechtvaardigd voor zover zij noodzakelijk zijn voor de toepassing van de in artikel 36, EEG-verdrag bedoelde uitzonderingen op het vrije verkeer; voor de heffing van binnenlandse belastingen als bedoeld in artikel 95; voor de controles van het transitoverkeer en ten slotte wanneer zij onontbeerlijk blijken om redelijke en juiste gegevens over

de intracommunautaire goederenbewegingen te krijgen. Richtlijn moet zijn dat het goederenverkeer tussen de lidstaten plaatsvindt in omstandigheden welke die van de binnenlandse markt zo dicht mogelijk benaderen.

Controles kunnen onderverdeeld worden in (28):

- a. identiteitscontroles van personen en goederen;
- b. kwaliteitscontroles van produkten (fyto-sanitaire controle) en voertuigen, zo vinden fysieke controles van het voertuig plaats, zoals het bepalen van maten en gewichten;
- c. controles op grond van wettelijke regelingen die verband houden met de ordening van het vervoer;
- d. controles die verband houden met het betreden van het grondgebied. Berucht is de peilstokmisère. Vrachtauto's zijn veelal uitgerust met één of twee brandstoftanks met een reservoir van 400 liter elk. Omdat de hoeveelheid tolvrij in te voeren dieselolie beperkt is (tegenwoordig 200 liter), doen zich met name problemen voor bij de BRD, Frankrijk en Italië. In deze landen wordt een belangrijk deel van de infrastructuurkosten gedekt door de accijnzen op de brandstoffen. Wanneer echter niet in deze landen getankt wordt, loopt men deze inkomsten mis, zodat men de vrije invoer van dieselolie wil limiteren. Dit brengt echter een grote controlelast met zich mee, aangezien telkens de tankinhoud van vrachtauto's met behulp van een peilstok gecontroleerd moet worden.

4.5 Sancties

Naast bovenstaande beschrijving waarbij de landsgrens als een breuklijn tussen twee verschillende wet- en regelsystemen wordt beschouwd, vormen de diverse binnengrenzen van de EG ook de afbakening van even zovele verschillende sanctiesystemen. Zelfs indien van geharmoniseerde gemeenschapsregelgeving sprake is, kan door de verschillen in sanctiesystemen concurrentievervalsing tussen lidstaten optreden. De materiële kracht van de communautaire norm wordt immers beïnvloed door:

- a. de wijze waarop uitvoering van het gemeenschapsrecht in de rechtsorde van diverse lidstaten is gegeven. Uit Com(80)648 def. blijken verschillen tussen lidstaten op

- te treden betreffende de toepassing van de verordening 543/69. De controleverrichtingen verschillen van staat tot staat en zijn in de meeste gevallen onvoldoende;
- b. de wijze waarop opsporing, vervolging en strafmaat vanouds binnen de lidstaat is georganiseerd. In Nederland zijn de Wet Autovervoer Goederen (WAG) en de Wet Goederenvervoer Binnenvaart (WGB) in sterke mate aan de Wet Economische Delicten gelieerd. De Rijttijdenwet en de Spoorwegwet hebben hun eigen strafrechtelijke regimes;
 - c. de toepassing van het nationaliteitsprincipe of het territorialiteitsbeginsel.

Door grensoverschrijdend goederenvervoer kunnen zich overtredingen van gemeenschapsvoorschriften in verschillende lidstaten voordoen. Vraag is derhalve waar de berechting dient plaats te vinden. De Commissie heeft de voorkeur aan strafrechtelijke procedures en administratieve sancties in het land waar de vervoersonderneming haar zetel heeft (nationaliteitsbeginsel) in plaats van berechting in het buitenland waar de overtreding is begaan (territorialiteitsbeginsel). Zie bijvoorbeeld artikel 22 van Vo 11/60. Overtredingen in het buitenland van normen krachtens gemeenschapsrichtlijnen dienen dus in het thuisland strafrechtelijk vervolgd te worden. De overdracht van rechtsvervolging vindt plaats volgens bilateraal bestaande strafrechtverdragen. Deze basisgedachte wordt echter slecht toegepast. Zo blijkt bijvoorbeeld bij de controle op naleving van Vo 543/69 het territorialiteitsbeginsel te worden gehanteerd. Nederlandse vervoerders die in de Bondsrepubliek Duitsland de regels betreffende minimale rusttijden en maximale rijttijden overschrijden, krijgen een boete van de zijde van de BAG (=Bundes Amt Güterverkehr) opgelegd.

Bovenstaande problematiek hangt nauw samen met de aansprakelijkheidsvraag. In een aantal lidstaten wordt alleen de werkgever als aansprakelijk beschouwd voor een door een bestuurder gepleegd misdrijf, terwijl in andere lidstaten beiden samen aansprakelijk zijn of zelfs uitsluitend de chauffeur. Behoudens enkele strikt omschreven uitzonderingsgevallen geldt in Nederland volgens een typisch

eigen rechtsontwikkeling de aansprakelijkheid van de vervoersondernemer. Dit bemoeilijkt in zekere zin de doelmatige toepassing van sancties op buitenlandse chauffeurs die in overtreding zijn. Bij overtreding van de rijtijdenwet heeft men zo nauwelijks meer mogelijkheden dan een rijverbod. In de BRD geldt sterker dan hier te lande de aansprakelijkheid van de chauffeur en in samenhang daarmee het territorialiteitsbeginsel.

Samenvattend: ten aanzien van het communautair vervoersbeleid bestaan diverse verordeningen die gezien de impliciete of expliciete normstelling een sanctiesysteem vereisen, bijvoorbeeld Vo 11/60, Vo 1463/70, Vo 543/69, Vo 1473/75, Vo 3021/81. De EG heeft echter geen bevoegdheid om het strafrecht uit te oefenen. Bij de implementatie van deze communautaire normen zal daarom aangesloten dienen te worden bij de bestaande sanctiesystemen, hoe summier of slechtwerkend ook. Fragmentatie van de gemeenschappelijke markt doet zich dientengevolge voor wanneer controleverrichtingen en sanctiesystemen qua strafmaat en juridische hardheid per lidstaat sterk verschillen.

5. INTEGRATIETEKORTEN

5.1 Inleiding

Men kan zich afvragen in welke mate het beleid erin geslaagd is om een gemeenschappelijk vervoersbeleid, gericht op een gemeenschappelijke vervoersmarkt, tot stand te brengen. Dit vraagstuk vormt het onderwerp van hoofdstuk 5. De stand van zaken op de vervoersmarkt wordt vergeleken met de diverse opeenvolgende stappen in het integratieproces. Hierdoor wordt het inzicht in het vigerende gemeenschappelijke vervoersbeleid verdiept en bovendien in perspectief geplaatst, zonder dat de vereiste samenhang tussen beleidsterreinen tekort wordt gedaan.

In het vorige hoofdstuk is de aanwezigheid van een zogenoemde gefragmenteerde gemeenschappelijke vervoersmarkt reeds aangetoond. Een gemeenschappelijk vervoersbeleid lijkt niet te bestaan. Cijfers geven aan dat voor de gezamenlijke Europese handel het grensoponthoud jaarlijks een kostenpost van f 25 mrd betekent (29). Het Nederlandse bedrijfsleven zou per jaar 3,6 mrd gulden verspelen aan het wachten bij de grenzen in de EG. Deze cijfers illustreren de lage prioriteit van één gemeenschappelijk vervoersgebied zonder belemmeringen, waarvoor niet slechts de vervoersraad van de EG, doch tevens, gezien de douaneaangelegenheden, de Raad van Ministers van Financiën verantwoordelijk kan worden gesteld.

Deze problemen zullen zich bovendien in de toekomst nog versterken als Spanje en Portugal tot de Gemeenschap gaan behoren. Zowel ten aanzien van het personenvervoer als het goederenvervoer doen zich allerlei per lidstaat verschillende afwijkingen van de beoogde gemeenschappelijke markt voor. De aandacht concentreert zich daarbij op de administratieve en fysieke belemmeringen die het intracommunautaire weg- en railvervoer ondervinden, omdat deze de economische belangen direct schaden. Beperking van het grensoverschrijdend goederenvervoer heeft negatieve consequenties voor de groeimogelijkheden van de communautaire handel. Daarmee wordt afbreuk gedaan aan de economische potentie van een gemeenschappelijke interne markt. Nationaal te onderscheiden distorsies ontstaan door het

verschil in grensinterventies aangaande goederen- en dienststromen en factorbewegingen, maar ook door binnenlandse interventies met een discriminerend effect voor bepaalde vervoerstakken (tolwegen, transitvergunningen, ritautorisaties, termijnvergunningen).

Allerlei voorbeelden wijzen erop dat de integratie in belangrijke mate onvoltooid is gebleven en dat door toetreding van Spanje en Portugal de fragmentatie waarschijnlijk nog zal toenemen. Met het oog op de volkomen integratie in een gemeenschappelijke markt blijken zich tekorten aan positieve en/of negatieve integratie voor te doen. Deze tekorten worden hier integratietekorten genoemd. Aan de hand van dit begrip zal de positie van de gefragmenteerde vervoersmarkt ten opzichte van de beoogde integratie worden bepaald.

5.2 Inventarisatie

Voor de beschrijving van de stand van zaken op het gebied van de marktintegratie wordt gebruik gemaakt van een schema dat de gang van het integratieproces weergeeft. Dit schema ontleend aan Balassa en verbijzonderd door Pelkmans, omvat acht fasen; elk van die fasen stelt een afgerond stadium van integratie voor (30). Bovendien omsluit elke fase de voorafgaande fase en bevat zij additionele eisen ten aanzien van positieve en negatieve integratie. De fasen 1 tot en met 5 vormen, indien voltooid, te zamen een douane-unie; de fasen 6 tot en met 8 een gemeenschappelijke markt. Als alle fasen zouden zijn voltooid, is een volledige marktintegratie bereikt. In dat geval is er vrijheid van beweging van alle produktiefactoren, de overheidsinterventie in markten is gemeenschappelijk, en regionale verschillen in overheidsbeleid kunnen alleen ontstaan op grond van gemeenschappelijke besluitvorming.

In het onderstaande schema wordt per fase de vereiste negatieve en positieve integratie aangegeven. Onderstreept is de integratie die min of meer voltooid is; de bij elkaar behorende positieve en negatieve integratie hebben eenzelfde nummer. Gestippeld ten slotte is de integratie die slechts gedeeltelijk is bereikt.

Na de presentatie van deze marktintegratie in acht fasen worden vervolgens op vervoersgebied de integratietekorten geïnventariseerd. In paragraaf 5.3 wordt tot slot de stand van de integratie samengevat.

Tabel 5.1 De marktintegratie in acht fasen

Fase Naam	Negatieve integratie	Positieve integratie
1. zuivere tariefunie	1. <u>afschaffing tarieven, quota's op intra-handel in goederen (1)</u> 2. <u>afschaffing quota's op intra-handel in diensten</u> 3. <u>afschaffing tarieven op extra-handel</u> 4. <u>vrijheid van betaling voor vrijgemaakte intra-handel m.u.v. vrijwaringsclausules</u>	3. <u>gemeenschappelijk buitentarief</u>
2. tarief-unie-plus (2)	5. <u>afschaffing van autonome nationale douaneregels</u> 6. <u>beperking vrijwaringsclausules en afschaffing ontsnappingsclausules voor intra-handel</u>	5. <u>harmonisatie wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen op douanegebied</u> 6. <u>gemeenschappelijk toezicht op vrijwaringsclausules</u> 7. <u>aanpassingssteun (Sociale Fonds)</u>
3. pseudo-douane-unie	8. <u>afschaffing nationale non-tarifaire handelspolitiek t.o.v. derde landen</u> 9. <u>beperking/afschaffing van niet-fiscale grensinterventies (standaarden t.o.v. gezondheidsvoorwaarden, veiligheidsregels enz.) (3)</u> 10. <u>afschaffing discriminatoire vervoersregels</u> 11. <u>afschaffing van restricties tav particuliere diensten (m.u.v. banken)</u>	8. <u>gemeenschappelijke handelspolitiek (1)</u> 9. <u>harmonisatie technische standaarden enz./unie-standaarden</u> 11. <u>harmonisatie van wetgeving tav particuliere diensten (verzekeringen)</u>
4. fiscale en beperkte financiële unie	12. <u>afschaffing deviezencontroles en minimalisatie van financiële vrijwaringsclausules voor handelsbetalingen</u>	12 a. <u>gemeenschappelijk toezicht</u> 12 b. <u>gemeenschappelijke leningsfaciliteiten voor lidstaten met problemen</u> 13. <u>harmonisatie indirecte belastingsystemen (één btw-systeem)</u>

Fase Naam	Negatieve integratie	Positieve integratie
	14. gedeeltelijke afschaffing btw en accijnzen voor nationale doeleinden	14. harmonisatie van de belastbare categorieën voor indirecte belasting en accijnzen 15. convergentie van tarieven voor indirecte belast. en accijnzen
5. zuivere douane unie	16. <u>afschaffing autonome, nationale sectorregulering</u> 17. <u>bepierking nationale aanwending van sectorfondsen</u> 18. beperking autonome steun aan de industrie, beperking nationale overheidsaankopen en toezicht op financiële verhouding in overheidsbedrijven 20. beperking autonomie voor nationale steun aan regio's	16 a. <u>gemeensch. landbouwbeleid</u> b. <u>gemeensch. visserijbeleid</u> c. gemeensch. vervoerbeleid d. <u>gemeensch. staalbeleid</u> (e) gemeensch. milieubeleid f. gemeensch. energiebeleid 17. <u>gemeensch. sectorfondsen</u> 18. gemeenschappelijk steunbeleid voor de industrie 19. <u>gemeensch. mededingingsbeleid voor bedrijven(4)</u> 20 a. harmonisatie van regionaal beleid b. <u>gemeensch. regionaal fonds</u>
6. douane-unie-plus	21. <u>afschaffing van restricties op intra directe investeringen</u>	
7. pseudo gemeensch. markt	22. <u>vrijheid van vestiging</u> 23. <u>afschaffing van restricties tau werknemers en vrije beroepsuitoefenaars (5)</u>	22. harmonisatie van wetgeving 23. harmonisatie van wetgeving tau arbeidsrecht 24. harmonisatie van fusiewetgeving
8. zuivere gemeensch. markt	25. <u>afschaffing restricties grensoverschrijdende bankdiensten</u> 26. afschaffing restricties tau effectenmarkten	25. <u>harmonisatie wetgeving en administratieve procedures tau bankwezen</u> 26. gemeenschappelijk toezicht over effectenmarkten

Bron: J. Pelkmans, "The institutional economics of European integration"; in: M. Capelletti, J. Weiler en M. Seccombe, eds., Integration through law, Europe and the American federal experience; Volume I, Boek 1, Berlijn-New York, Walter de Gruyter, 1984 en
J. Pelkmans, De interne EG-markt voor industriële produkten; serie "Voorstudies en achtergronden", nr. V47, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985.

Het schema wijkt op onderdelen af van de schema's zoals aangegeven in de bronvermeldingen.

- (1) Dit geldt niet voor de textiel en kleding die valt onder het Multi Vezel Akkoord. De bilaterale afspraken met derde landen worden opgedeeld in intra-EG quota. Evenmin geldt het voor landbouwprodukten door het bestaan van zogenaamde mcb's. Indien deze worden geheven dan komen ze qua gevolgen overeen met een douane-recht. Het Hof heeft de verenigbaarheid van de mcb's met de beginselen van het vrije verkeer van goederen bevestigd in 1973 (Rewe Zentral/HZA Kehl).
- (2) De tariefunie-plus geeft zekerheid van in- en uitklaing van intra-handel. Onder inklaing wordt verstaan dat, wanneer importeurs hun verplichtingen (betaling verschuldigde rechten en vervulling douaneformaliteiten) zijn nagekomen en er geen enkele kwantitatieve beperking van toepassing is, er vrij beschikt kan worden over de betreffende goederen in de Gemeenschap.
- (3) Nog vele beperkingen zijn aanwezig; vergelijk de fytosanitaire beperkingen ten aanzien van landbouwgoederen en door verschillende nationale interpretaties van lidstaten ten aanzien van standaarden de facto invoerbelemmeringen voor industriële produkten.
- (4) Het gemeenschappelijk mededingingsbeleid wordt marginaal toegepast op diensten, niet toegepast op vervoer en op telecommunicatiegebied. Bovendien bestaan groepsontheffingen (exclusieve distributie voor bijvoorbeeld de automobielsector, samenwerking tussen ondernemingen t.a.v. bijv. gezamenlijk onderzoek zoals het Esprit-programma en het verkopen van licenties).
- (5) Uitzonderingen gelden voor werkgelegenheid in overheidsdienst, en betrekkingen uit hoofde van openbare orde, veiligheid en volksgezondheid.

Integratietekorten ten opzichte van de fase:

1. Zuivere tariefunie.

1a. Het bestaan van restrictieve bilaterale contingenten in een aantal vervoersrelaties, bijvoorbeeld transitvergunningen tussen Frankrijk en Nederland. Deze kunnen overeenkomstig artikel 30 van het Verdrag van Rome worden beschouwd als maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbepalingen.

1.b Tarifaire belemmeringen als gevolg van de beperkte hoeveelheid tolruimte in te voeren dieselolie in met name de Bondsrepubliek Duitsland.

2. Tariefunie-plus

2.c Eén van de grootste belemmeringen in het internationale wegvervoer is het ontbreken van een gemeenschappelijke douanecode. De huidige douanedocumenten, ruim 70 in aantal, brengen door de administratieve rompslomp met uitzondering van de BENELUX verdragingen bij de douaneposten te weeg.

3. Pseudo douane-unie

3.d Ten aanzien van de maten en gewichten van kleine en middelgrote vrachtauto's gelden nog per lidstaat afwijkende eisen. In de richtlijn 85/3 is overigens wel overeenstemming bereikt over het maximaal gewicht en het gewicht per aangedreven as van vijf of zes-assige voertuigen.

e Harmonisatie van veterinaire- en gezondheidscertificaten is nog steeds niet volledig gerealiseerd, met name voor produkten van de niet-geharmoniseerde sector (vlees, melk, eieren, bepaalde levende dieren enz.). Kortom, door het niet op elkaar afgestemd zijn van de nationale voorschriften met betrekking tot veiligheid en gezondheid doen zich technische handelsbelemmeringen voor die integratietekorten ten opzichte van de derde fase opleveren.

f In vrijwel alle lidstaten geldt het verbod op cabotage in het wegvervoer. Het binnenlands wegvervoer wordt dus door discriminatoire vervoersregels gereserveerd voor vervoerders van de eigen nationaliteit.

g Voor de pseudo douane-unie is als positieve integratie een gemeenschappelijk handelsbeleid vereist. Op het gebied van de in- en uitvoer van transportdiensten is echter in veel geval sprake van bilaterale en multilaterale samenwerking met derde landen. Deze valt derhalve buiten het Acquis Communautaire. De wegvervoersrelaties tussen Oost- en West-Europa worden beheerst door bilaterale wegvervoerscontingenten bijvoorbeeld. In het samenwerkingsorgaan CEMT (de Conferentie van Europese Ministers van Transport) hebben 19 Europese landen zitting. Voor de Rijnvaart is met name het overleg van de Rijnsoeverstaten in het kader van het Verdrag van Mannheim van veel gewicht. In de luchtvaart werken de West-Europese landen (o.a. Nederland, België, Luxemburg, Oostenrijk en Zwitserland) samen in de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) en vooral de ECAC (EG + EVA). Wat betreft de zeevaartpolitiek is de VN-gedragscode voor de lijnvaartconferenties van belang, waartoe slechts de BRD en Nederland zijn toegetreden. Afgezien van de door de Commissie gevoerde onderhandelingen met Oostenrijk, Zwitserland en Joegoslavië in verband met het waarborgen van goede wegvervoersrelaties tussen de lidstaten, is nauwelijks van een ten opzichte van derde landen gemeenschappelijk vervoersbeleid sprake. Veel overleg en onderhandelingen gaan via samenwerkingsverbanden en buiten het Acquis om.

4. Fiscale en beperkte financiële unie

4.h Een urgente tekortkoming van de fase vier is het ontbreken van harmonisatie bij de verbruiksbelastingen. De BTW-tarieven variëren bijvoorbeeld van 10% in Luxemburg tot 33% in Frankrijk. Ook de accijnzen op minerale oliën, de wegenbelasting of anderssoortige heffingen (registratieheffing, tol- en parkeergelden, heffingen op basis van milieuverontreiniging en geluidshinder) blijken per lidstaat sterk te verschillen.

i In België en de BRD moet in tegenstelling tot bijvoorbeeld Nederland door toerwagenondernemers personenvervoerbelasting betaald worden. De onder 4g en 4h genoemde fiscale barrières leveren allerlei integratietekorten met betrekking tot de fiscale en beperkte financiële unie (de vierde fase) op.

5. Zuivere douane-unie

5.j Voor het intra-communautaire wegvervoer geldt sinds 1968 een gemeenschappelijke tarieven- en quotaregeling. Na een periode van slecht te controleren verplichte margetarieven is de Gemeenschap in 1983 overgegaan op een stelsel van niet verplichte referentietarieven of eventueel bilateraal verplichte, margetarieven. Verder betekent de verstrekking van communautaire termijnvergunningen een aanzet tot opheffing van capaciteitsbeperking door gedeeltelijke substitutie van de veel gehanteerde bilaterale contingenten. De betekenis hiervan blijft echter beperkt tot ongeveer 10% van het intracommunautaire vervoer. Ter zake van de verstrekte vergunningen vindt ook nog een heffing plaats. Zo bedraagt de kosten voor een communautaire vergunning f 700,-. (31).

k Voor zover zich direct marketingrijpen (toelatingsbeleid, capaciteitsbeleid, prijsbeleid) voordoet, vindt dit uitsluitend nationaal plaats. Afschaffing van autonome nationale sectorregulering met als positief complement een gemeenschappelijke regulering laat zich verder moeilijk rijmen met per lidstaat verschillende steunmaatregelen op het gebied van het spoorvervoer, wegvervoer en de binnenvaart. Zo ontvangen de diverse nationale spoorwegen aan compensatie- en steunbetalingen van overheidszijde (32):

België	f	3,5	mrd	1984
Bondsrepubliek	f	15,1	mrd	1984
Groot-Brittannië	f	8,1	mrd	1984
Frankrijk	f	12,6	mrd	1984
Nederland	f	1,8	mrd	1984

In 1977 zijn noodzakelijke maatregelen omschreven (Vo 2830/77) om de boekhoudingen en jaarrekeningen van spoorwegondernemingen vergelijkbaar te maken.

5.3 Enige beleidsintegratie

Om integratie van goederen- en dienstenmarkten te bereiken, zijn volgens tabel 1 een aantal opeenvolgende stappen vereist. De opheffing van fragmentatie van de gemeenschappelijke vervoersmarkt neemt daarbij een voorname plaats in. Per fase verschillen de voor het vervoer van belang zijnde positieve en negatieve integratie: afschaffing quota's op de intra-handel in diensten (fase 1), afschaffing van de autonome nationale douaneregels en harmonisatie van bepalingen op het douanegebied (fase 2, afschaffing van niet-fiscale grensinterventies en discriminatoire vervoersregels en harmonisatie van technische standaarden (fase 3), gedeeltelijke afschaffing BTW en accijnzen voor nationale doeleinden en harmonisatie van de structuren der belastingstelsels en accijnzen (BTW, belastingen voor bedrijfsautomobielen en benzine- en dieselolie-accijnzen) en convergentie van tarieven (fase 4). In de zuivere douane-unie (fase 5) vindt de definitieve voltooiing plaats: afschaffing van autonome, nationale sectoregulering en als positieve integratie een gemeenschappelijk vervoersbeleid. Afgezien van de vraag welke plaats de sectorregulering in het gemeenschappelijk vervoersbeleid krijgt, is de ratio achter dit sluitstuk van de vervoersmarktintegratie dat enerzijds het afschaffen van nationaal sectorbeleid ongewenst is zolang de concurrentieverhoudingen tussen de lidstaten onvoldoende geharmoniseerd zijn en dat anderzijds, indien de mededingingsvoorwaarden gelijk getrokken zijn, een gemeenschappelijk vervoersbeleid dat zoveel mogelijk aansluit bij comparatieve voordelen van bepaalde vervoerstakken en -bedrijven binnen de gehele interne markt, de voorkeur verdient. Een sectorregulering op nationale grondslag behoudt slechts de effectiviteit indien grensinterventies ter wille van de bescherming van de binnenlandse vervoerscapaciteit gehandhaafd kunnen blijven. Zo kunnen buitenlandse vervoerders gemakkelijk profiteren van fricties op de vervoersmarkt indien de binnenlandse vervoerscapaciteit door een restrictief capaciteitsbeleid gereguleerd zou worden en buitenlandse concurrentie niet op andere wijze wordt geweerd. Indien zich echter geen integratietekorten ten opzichte van de eerste vier fasen zouden voordoen, is voortzetting van het integratieproces met fase 5 niet minder dan vanzelfsprekend.

Dat, onder de huidige omstandigheden, het gemeenschappelijk vervoersbeleid vrijwel onbereikbaar lijkt, hangt samen met de onvoltooide integratie in de eerdere fasen. Bijvoorbeeld door het gebruik van bilaterale contingenten tussen bepaalde lidstaten vergroten deze landen hun autonome competentie tot handelen, hoewel dit belangrijke schendingen van de zuivere tariefunie zijn. Algemener gesteld: door onvoldoende harmonisatie van mededingingsvoorwaarden tussen lidstaten en tussen vervoerstakken blijven integratietekorten ten opzichte van de eerste vier fasen bestaan die de totstandkoming van een gemeenschappelijk vervoersbeleid belemmeren. De ernst van het integratietekort neemt toe naarmate deze op een eerdere fase betrekking heeft. Uit paragraaf 5.2 kan geconcludeerd worden dat zich op vervoers- terrein talrijke en ingrijpende integratietekorten in de eerste vier fasen voordoen. Vergeleken met de interne markt voor landbouw- en industriële producten heeft de vervoersmarkt een achterstand in het integratieproces opgelopen.

Naast het doorlopen van de eerdere fasen lijkt eenstemmigheid over het gewenste marktingrijpen op supranationaal niveau vereist voor een gemeenschappelijk vervoersbeleid. Deze convergentie van de diverse beleidstradities heeft vooral betrekking op de intensiteit van de marktinterventies onderscheiden naar vervoerstak. Tabel 5.1 is weliswaar neutraal met betrekking tot de interventie-intensiteit, dit betekent echter niet dat besluiten over de noodzaak en wenselijkheid van marktinterventies en begeleidende maatregelen achterwege kunnen blijven. Aangezien door de onduidelijkheid in het Verdrag het beoogde gemeenschappelijke vervoersbeleid zowel het streven naar een geliberaliseerde als een gereguleerde communautaire vervoersmarkt kan inhouden, dient de Raad te beslissen welke nationale motieven tot overheidsingrijpen op supranationaal niveau een rol mogen vervullen. Duidelijkheid over de gewenste terugkoppeling van de belendende beleidsterreinen (verkeersveiligheid, milieubescherming, arbeidsbescherming, ruimtelijke ordening, infrastructuur) op het vervoersbeleid is een vereiste.

Op basis van de genoemde integratietekorten kan de conclusie niet zijn dat de beleidsintegratie naast onvolledig ook geheel afwezig is gebleven. Op een aantal kernpunten van voorheen nationaal te onderscheiden distorsies zijn immers verordeningen en richtlijnen van de Gemeenschap aangenomen: een systeem van communautaire contingenten, vrijmaking van bepaalde soorten vervoer (rail/wegvervoer; grensvervoer), voorschriften tot invoering hetzij van referentietarieven, hetzij van minimum- en maximumtarieven (margetarieven), sociale omstandigheden (arbeidsomstandigheden, rij- en rusttijden), normalisatie en uniformeren van spoorwegrekeningen, enige harmonisatie van technische voorschriften voor motorvoertuigen (normen voor uitlaatgassen en geluidsniveau bijv.), globale richtlijnen waaraan bilaterale contingenten dienen te voldoen enzovoort.

6. DE DYNAMIEK VAN DE GEMEENSCHAPSORGANEN

6.1 Inleiding

Het Verdrag heeft de belangrijke taak om te voorzien in een gemeenschappelijk vervoersbeleid opgedragen aan de instellingen: de Vergadering van het Europese Parlement, de Raad van ministers en de Commissie. In grote lijnen werken de Commissie en het Europees Parlement, eventueel nog aangevuld met het Hof van Justitie, in het belang van de Europese integratie. Dat is ook min of meer hun taak. De Commissie programmeert activiteiten door regelmatig met mededelingen en memoranda ten behoeve van de Raad te komen (1962, 1973, 1977, 1980 en 1983) Met het memorandum over de inlandtransportwijzen (1983) , de memoranda voor de luchtvaart (1984) en zeevaart (1985) heeft de Commissie recent een totaalvisie met betrekking tot alle vervoerwijzen openbaar gemaakt. De bedoeling hiervan is dat eindelijk de richting van een gemeenschappelijk beleid alsmede de fasering van de besluitvorming over vervoers-ordeningen en richtlijnen door de Raad worden bepaald. Hoewel de discussie binnen EG organen wordt gestimuleerd, heeft de besluitvorming hierdoor weinig extra impulsen ondervonden. Meestal worden de notities voor met kennisgeving aangenomen. Wel onderhandelt de EG Commissaris van verkeer en vervoer met de voorzitter van de Raad over afstemming van de werkzaamheden en de keuze van de te behandelen commissievoorstellen. Maar doordat zij louter het recht van initiatief heeft zonder een eigenlijke beslissingsbevoegdheid, trekt de Commissie veelal aan het kortste eind.

6.2 Het Europese Parlement

Het Europese Parlement heeft van zijn kant de noodzaak onderstreept om de grondslagen van een gemeenschappelijk vervoersbeleid vast te stellen. Naar aanleiding van het rapport Mursch (Dok. 215/74), het rapport Seefeld (Dok. 512/78) en het rapport Carrossino (Dok. 1-996-81) zijn deze grondslagen en doeleinden van het gemeenschappelijk vervoersbeleid door het Europees Parlement besproken en ondersteund.

Op initiatief van H. Seefeld is afgesproken dat aan het begin van iedere halfjaarlijkse periode dat een bepaalde lidstaat het voorzitterschap van de Raad bekleedt, de voorzitter van de Raad van ministers van vervoersaangelegenheden wordt uitgenodigd voor een vervoerscommissievergadering om daarin de diverse plannen uiteen te zetten. Voorts is de instelling van een beroep op grond van artikel 175 een uniek middel dat het Europese Parlement heeft aangegrepen om de besluitvorming van de Raad te bevorderen. Dit initiatief wordt door de Commissie ondersteund, omdat zij met een uitspraak van het Hof van Justitie uit de impasse met betrekking tot het vervoersbeleid hoopt te komen. Bovendien stemt zij in met de vaststelling van het Europese Parlement dat de Raad onvoldoende heeft voldaan aan zijn verplichtingen om de opstelling en de uitvoering van een gemeenschappelijke vervoerspolitiek te bereiken.

6.3 De Europese Commissie

Hoe hebben de communautaire instellingen en in het bijzonder de Commissie inhoudelijk gereageerd op het gebrek aan besluitvaardigheid van de Raad? De Commissie bepleit op langere termijn de volledige vrijmaking van het internationale wegvervoer. Alleen in geval van ernstige marktverstoringen zou er aanleiding kunnen zijn om beperkende maatregelen met betrekking tot de in te zetten capaciteit te overwegen. Dit lonkende perspectief heeft voor sommige lidstaten zoals Nederland in het verleden tot diverse onhaalbare voorstellen geleid. Vele liberalisatievoorstellen van de Commissie werden door een paar centrale lidstaten geblokkeerd. De Commissie heeft inmiddels toegegeven dat zij de weerstand tegen een volledige integratie van de nationale vervoerspolitieken en -markten heeft onderschat. In de mededeling COM(83)58, "Op weg naar een gemeenschappelijk vervoersbeleid", wordt erkend dat in sommige voorstellen van de Commissie onvoldoende rekening hiermee is gehouden. De in deze publikatie genoemde richtsnoeren "om in de toekomst een vervoersbeleid van de grond te krijgen" zijn uiterst behoedzaam geformuleerd (33):

1. belang moet worden gehecht aan de opvoering van de produktiviteit en rentabiliteit van het vervoersstelsel;
2. een verdere verwijdering tussen de nationale vormen van vervoersbeleid moet worden vermeden;
3. de Gemeenschap zou zich alleen moeten bezighouden met maatregelen die niet op een lager niveau kunnen worden geregeld;
4. het beleid moet rekening houden met de geografische en economische verscheidenheid van de lidstaten en de uiteenlopende belangen en beleidsvormen die daaruit voortvloeien;
5. er moet rekening worden gehouden met de bedreiging van de interne marktordening van buitenaf.

Door het vervoer over de weg en de binnenvaart in staat te stellen zich overeenkomstig hun eigen economische dynamiek te ontwikkelen alsmede op gemeenschapsniveau de voorwaarden te scheppen om de financiële lasten van de spoorwegen te verminderen, krijgen Commissievoorstellen meer kansen. Deze aanpak ondervangt de kritiek van spoorweglanden zoals de BRD en Frankrijk die al jarenlang harmonisatie van de concurrentievoorwaarden tussen en binnen de vervoertakken bepleiten. Het stimuleren van het gecombineerde rail-wegvervoer, het bepleiten van een gemeenschappelijk spoorwegbeleid en de aandacht van de Commissie sinds 1973 voor infrastructuurvoorzieningen illustreert het serieuze streven van de zijde van de Commissie om de impasse te doorbreken.

Ondertussen wordt er alles aan gedaan om de realiseerbaarheid van de voorstellen van de EEG-Commissie, van wie het initiatief moet uitgaan, zo groot mogelijk te doen zijn. In een vroegtijdig stadium worden diverse lidstaten bij de werkzaamheden betrokken. Er bestaat immers een groot aantal adviescommissies, waarin regeringsdeskundigen uit de lidstaten zitting hebben.

Tot de gebruikelijke adviesinstanties in de vervoersector behoren: de Vervoerscommissie Europees Parlement, Vervoerscommissie Economisch en Sociaal Comité, De Adviescommissie ex. Art. 83 EEG, de door verordeningen in het leven geroepen instanties (adviescommissie voor mededingingsregelingen en economische machtsposities op het gebied van het vervoer,

gespecialiseerd comité, raadgevend comité steunmaatregelen, Comité van regeringsdeskundigen kosten van de weg), Raadgevend comité voor sociale vraagstukken bij het vervoer over de weg, in de binnenvaart en bij de Spoorwegen.

6.4 De Raad

Indien bepaalde voorstellen van de Commissie op de Raadsagenda verschijnen, is zoals hierboven blijkt al een lange weg afgelegd. Wat echter opvalt, is het gebrek aan besluitvorming. De Raad zou voortdurend gestalte dienen te geven aan de voortgang van het Gemeenschappelijk vervoersbeleid. Dit is immers zijn taak op grond van het Verdrag en daartoe heeft hij de noodzakelijke bevoegdheden.

De Raad blijkt weliswaar buitengewoon besluitvaardig indien problemen besproken worden die het gemeenschappelijk belang raken, bijvoorbeeld kwesties met derde landen zoals Oostenrijk, Zwitserland en Joegoslavië. Maar wanneer tegengestelde belangen van de lidstaten zelf op het spel staan blijft overeenstemming vaak achterwege. Hoewel de Raadszitting van de tweede helft van 1984 betrekkelijk produktief was, bleven de ministers het in cruciale aangelegenheden oneens. Over de uitvoering van de opdracht van de Europese Raad inzake het vaststellen van het tijdschema over het invoeren van maatregelen op het gebied van liberalisatie en harmonisatie in het gemeenschappelijk vervoersbeleid bleken de tegenstellingen te groot.

Op dezelfde zitting is tevens over de toegestane afmetingen en gewichten van bedrijfsvoertuigen onderhandeld. De overeenstemming bleef beperkt tot een deel van de ontwerp-richtlijn omdat overeenstemming over een deel van de gewichten (kleine en middelgrote vrachtauto's) uitbleef. Voorts is voor het Verenigd Koninkrijk en Ierland een derogatieperiode overeengekomen. Differentiaties worden blijkbaar toelaatbaar geacht omwille van de continuïteit in de besluitvorming.

Politieke strijd in de Raad vindt eveneens plaats wanneer over de omvang van de stijging en de verdeling van de Communautaire vergunningen wordt onderhandeld. Hoewel op papier consensus bestaat bij de Commissie

en de Raad over de noodzaak van terugdringing van de bilaterale contingenten en de uitbreiding van het Communautair contingent, blijken sommige lidstaten toch huiverig voor de gevolgen van gedeeltelijke vervanging van soms restrictieve bilaterale termijn- en ritvergunningen.

7. ONTWIKKELINGSRICHTINGEN

7.1 Algemeen

Veel critici hebben door geringe resultaten op grond van het Verdrag van Rome de afgelopen decennia nauwelijks enige hoop voor de toekomst. De uitspraak van het Hof van Justitie dat de Raad van Ministers in gebreken is gebleven ten aanzien van een gemeenschappelijk vervoersbeleid, vormt eigenlijk de bekrachtiging van dit pessimisme. Als vanzelf rijst in dit slothoofdstuk de vraag naar de toekomst van het communautaire vervoersbeleid. In het verlengde van de in hoofdstuk 5 gesignaleerde onvolledige integratie op vervoersterrein is een aantal ontwikkelingsrichtingen denkbaar. Centrale vraag is welke de meest waarschijnlijke toekomst van het gemeenschappelijk vervoersbeleid is. Deze probleemstelling dient zorgvuldig onderscheiden te worden van het onderzoek naar het meest wenselijke vervoersbeleid.

Om te beginnen worden drie hoofdrichtingen onderscheiden:

1. afbrokkeling;
2. consolideren;
3. kwalitatieve sprongen voorwaarts.

Uiteraard hangen de uitersten samen met de mate waarin bevoegdheden aan supranationale organen worden overgedragen. Bij kwalitatieve doorbraken bijvoorbeeld zien de lidstaten af van nationale oplossingen ten gunste van EG-beleid. Onder de tendens van afbrokkeling is de bereidheid tot positieve integratie daarentegen vrijwel geheel afwezig.

Hoe zien deze hoofdrichtingen eruit, wanneer deze op het vervoersterrein toegepast worden?

ad 1 Afbrokkeling

Afbrokkeling kan optreden indien individuele lidstaten voortdurend uitzonderingsposities claimen of kiezen voor uittreden. De hiermee gepaard gaande kosten zijn echter niet gering. Het is daarom niet aannemelijk dat bijvoorbeeld Griekenland, Denemarken of het Verenigd Koninkrijk uittreding serieus zouden overwegen. Een ogenschijnlijk belangrijker risico dan vermindering van het ledental van de Gemeenschap is de afbrokkeling van het bestaande Acquis.

Besluiteloosheid van de Raad kan door de dwarsverbindingen tussen beleidsgebieden een negatieve uitstraling hebben op andere terreinen. Zo zal voortdurende en systematische obstructie in de Raad om vorderingen met het gemeenschappelijk vervoersbeleid te maken, een verlamme uitwerking op het functioneren van de interne markt voor industriële produkten hebben. Het handelsverkeer zou verstoord kunnen worden door nieuw protectionisme. De nadelige consequenties hiervan laten zich raden.

Afbrokkeling kan ook ontstaan door aantasting van het gezag van het Europese Hof van Justitie. In dit verband is vooral van belang dat de uitspraak in de zaak 13/83 niet genegeerd wordt en binnen een "redelijke termijn" de vrijheid van het verkeer in dienstverrichtingen wordt gerealiseerd. Wanneer echter door veto's in de Raad de vitale belangen van enkele lidstaten boven uitvoering van de arresten van het Hof prevaleren, is het risico van erosie van de rechtshandhaving niet denkbeeldig.

ad 2 Consolideren

Het gemeenschappelijk vervoersbeleid van de laatste decennia vormt de beste illustratie van consolidatie. Zeer belangrijke politieke besluiten zijn niet genomen. De Raad wil zich op geen enkele wijze binden aan een tijdschema waarmee fundamentele veranderingen worden vastgelegd. Deze opstelling kan worden gekarakteriseerd door reactief beleid, met eventueel enig incrementalisme. Op deelterreinen worden vorderingen geboekt, maar de vooruitgang blijft bescheiden. Lidstaten verschuilen zich gemakkelijk achter dogmatische standpunten in traditionele geschilpunten zodat essentiële doorbraken niet te verwachten zijn. Een dergelijk weinig inspirerende ontwikkelingsrichting zal gezien de belangentegenstellingen ook in de toekomst nog van betekenis blijven.

ad 3 Doorbraken

Hierbij kan aan institutionele en materiële doorbraken worden gedacht. Bij institutionele verbeteringen van formaat moet allereerst aan de aanpassing van de besluitvormingsprocedures in de Raad worden gedacht. Wanneer

niet langer op essentiële terreinen unanimiteit vereist is, kan een belangrijke positieve impuls in de Europese integratie mogelijk worden geacht. Voorts kan een versterking van de rol van het Europese Parlement een doorbraak in het institutionele evenwicht binnen de Gemeenschap worden genoemd (zie rapport Spinelli).

Op het vervoersterrein zijn materiële doorbraken zeker denkbaar. Versnelde besluitvorming over zowel jarenlang geblokkeerde dossiers als nieuwe dossiers kan een grote stap vooruit inhouden. Over veertien voorstellen van de Commissie die deel uitmaakten van het geschil 13/83 heeft de Raad zich tot op heden niet willen uitspreken. Ten aanzien van tien van die 14 voorstellen is de besluitvorming reeds lange tijd geblokkeerd, namelijk meer dan vijf jaar. Het betreft uiteenlopende zaken zoals harmonisatie van sociale voorschriften in de binnenvaart, aanpassing van de nationale belastingsystemen voor bedrijfswagens, gemeenschappelijke regels voor de boekhoudingen van nationale spoorwegen, toegang tot de markt voor de binnenvaart, een richtlijn over het bilaterale goederenwegvervoer, enzovoort.

In zijn uitspraak naar aanleiding van zaak 13/83 heeft het Hof van Justitie andermaal het belang van de vrijheid van dienstverlening benadrukt. Het zou een werkelijke kwalitatieve doorbraak kunnen betekenen, indien de verschillende lidstaten van hun nationaal onderscheiden bevoegdheden afzien en in plaats daarvan conform artikel 75 lid 1a gemeenschappelijk het internationale vervoer zouden regelen. De grenzen in het vervoer zijn dan vervallen. Bilateraal vervoer, cabotage of derde-landenvervoer worden niet meer onderscheiden omdat fragmentaties in de markt opgeheven zijn.

7.2 Dwarsverbanden tussen integratiegebieden

Oorspronkelijke opzet van economische integratie is het bereiken van kostenvoordelen door toenemende concurrentie en specialisatie in die produktie waarin een land comparatieve voordelen bezit. De interne markt voor industriële produkten wordt daartoe langzamerhand van grensbelemmeringen ontdaan en bepaalde nationale bevoegdheden moeten vervangen worden door Brusselse.

Er zijn bepaalde moeilijk op te sporen dwarsverbanden tussen de diverse integratiegebieden met name de interne markt voor produkten en de vervoersmarkt. Hoewel bij voorbaat niet uit te sluiten is dat een lidstaat via protectionistische vervoersregelgeving een verlies aan interventiemogelijkheden op het gebied van de interne markt compenseert, wordt hier voorlopig niet van uitgegaan. Het Verdrag verzet zich hier ook tegen. Wel geldt dat naar de mate waarin integratie van de verschillende markten voor industriële produkten verder voortgeschreden is, belemmeringen op het gebied van het vervoer als des te klemmender worden ervaren. In hoofdstuk 5 bleken de integratietekorten op vervoersterrein ernstiger dan die met betrekking tot de goederenmarkten. Het ontbreken van een gemeenschappelijk vervoersbeleid zou de bottleneck kunnen vormen met betrekking tot verdergaande integratie op het terrein van de internationale handel. Een toename van de intracommunautaire handel verhoogt immers het belang dat aan vrijmaking van grensoverschrijdend vervoer wordt toegekend. Een soepeler houding van Frankrijk met betrekking tot de verstrekking van ritautorisaties kan worden verklaard door te wijzen op de groei van de intra-EGIMIP-handel (EG interne markt voor industriële produkten). Bezien als percentage van het nationaal inkomen is deze voor Frankrijk meer dan verdubbeld in 20 jaar van 6,4% naar 13,6%.

7.3 Liberalisatie en harmonisatie

Zoals uit de geschiedenis van het communautaire vervoersbeleid blijkt, vormt de afweging tussen liberalisatie en harmonisatie één van de cruciale aangelegenheden. De eerste mededeling van de Commissie uit 1961 plaatst liberalisatie bovenaan op de prioriteitenlijst. Met uitzondering van de zogenaamde harmonisatiebeschikking in mei 1965 voerde tot 1973 de geest van het Verdrag van Rome, dus liberalisatie en met name vrijheid van het dienstenverkeer, de boventoon.

In de tweede mededeling van de Commissie aan de Raad (1973) moest echter erkend worden dat behalve enig minder belangrijk vervoer, van de ambitieuze vrijmaking weinig was gerealiseerd. Een combinatie van harmonisatie en liberalisatie leek een werkzamer basis om uit deze impasse te komen.

Harmonisatie betrof vooral de kwaliteiten van voertuigen, de belastingen en het sociale beleid terwijl liberalisatie betrekking had op het markttoelatingsbeleid. Ook nu nog dienen de voorstellen van de Commissie een uitgelezen evenwicht tussen liberalisatievoorstellen en harmonisatievoorstellen te bewaren om niet bij voorbaat reeds onhaalbaar te zijn. Feit is dat liberalisatie zich gedeeltelijk heeft voltrokken: 40% van het intracommunautaire goederenvervoer over de weg is geliberaliseerd (34). Het grensoverschrijdende eigen vervoer en het grensvervoer is reeds vrij. Vraag is onder welke eerdergenoemde ontwikkelingsrichtingen voortgaande harmonisatie en liberalisatie geplaatst kunnen worden. Harmonisatie (bijv. m.b.t. BTW) zowel als liberalisatie kunnen, afhankelijk van de mate waarin, beschouwd worden als materiële doorbraken. Daarbij dient niet op voorhand gedacht te worden aan concurrerende beleidsdoeleinden die in één of andere rangorde ten opzichte van elkaar moeten worden geplaatst. In zekere opzicht kan liberalisatie zelfs als harmonisatie op een "nulniveau" worden beschouwd. In plaats van het beleid bewerkstelligt de markt zelf een grotere eenheid in de markt; door een sanering worden concurrentievoorwaarden gelijk getrokken.

Bij alle nu bestaande communautaire tariefregelingen is vrije prijsvorming de grondslag: niet-verplichte referentietarieven bij het wegvervoer, het afschaffen van de tariefs- en vervoersplicht bij het goederenvervoer, voorgeschreven goedkeuring bij redelijke tarieven voor interregionale luchtdiensten en vrije vrachtprijsvorming bij zee - en binnenvaart. Afgezien van de overheidsinvloed op het kostprijsniveau en de -samenstelling, betekent het afschaffen van verplichte vaste tarieven meer commerciële vrijheid voor elk van de vijf vervoerstakken en een grotere eenheid in de onderlinge concurrentievoorwaarden.

7.4 Een meer geliberaliseerde vervoersmarkt

Welke harmonisatie in de vorm van nationale wetgeving of nieuwe communautaire regelgeving zich ook zal voordoen, toetssteen blijft de mate waarin vrijheid van dienstverlening in overeenstemming met het Verdrag van Rome wordt gerealiseerd. Wat moet men zich bij vrijheid van

dienstverlening echter precies voorstellen? In de eerste plaats zal het een vrije markttoetreding moeten inhouden. Een willekeurige vervoerder moet in principe overal kunnen vervoeren en zich vrijelijk kunnen vestigen zolang hij voldoet aan de in de Gemeenschap bestaande uniforme voorwaarden betreffende ondermeer vakbekwaamheid, technische specificaties en sociale voorschriften. Het grensoverschrijdend vervoer tussen lidstaten per spoor, over de weg en over de binnenwateren, wordt vrijgesteld van elk stelsel van contingentering of andere kwantitatieve beperkingen van de toegang tot de vervoersmarkt.

De prijsvorming is eveneens vrij. Een vast prijsbeleid zou immers op indirecte wijze de markttoetreding kunnen frustreren. In een geliberaliseerde vervoerssector is slechts de marktprijs de richtsnoer voor een efficiënte afstemming van vraag en aanbod. Hoewel hieraan voor de vervoerstakken al in belangrijke mate is voldaan, is vooral in het luchtverkeer nog verbetering wenselijk.

In een meer geliberaliseerde vervoersmarkt geldt voor het wegvervoer dat zowel de bilaterale als de communautaire contingenten kunnen vervallen. De transitie door Frankrijk en de Bondsrepubliek kan vrij worden. Wanneer ruimere vervoersmogelijkheden aanwezig zijn, kan de bezettingsgraad worden verhoogd. Het vraagstuk van de nu nog regelmatig optredende lege retourlading zal dan een betere afstemming van vraag en aanbod (m.n. groei van het derdelandenvervoer en de cabotage) aan belang inboeten. Voor de Spoorwegen ontstaat meer commerciële vrijheid. Dit is een noodzakelijke conditie om een stabiele concurrentie op de goederenvervoersmarkt te bewerkstelligen. Hoewel enig vervoerverlies aan het wegvervoer zich zeker zal voordoen, wordt de marktpositie van de spoorwegen door een toegenomen vervoersafstand in de gemeenschap tevens versterkt. Het railvervoer rendeert immers op lange afstand beter. Bovendien kan door de vrijmaking het gecombineerde vervoer gestimuleerd worden, zodat het railvervoer hiervan mee profiteert.

Hoewel de verreweg belangrijkste binnenvaart, namelijk de Rijnvaart, reeds is geliberaliseerd, zullen elders protecties tegen cabotage komen te vervallen, wat met

name kansen biedt in het Franse en Belgische verkeer en op de Duitse kanalen.

Tot slot kan een opheffing van de fragmentatie in het luchtvervoer en in de zeevaart veel invloed hebben op de nu vaak kunstmatig hoge prijs.

Het principe van de vrije mededinging kan zowel aanleiding als stimulans zijn tot specialisatie, produktiviteitsverhoging, verlaging van de kostprijzen en in zeker opzicht ook harmonisatie van de verkoopprijzen. (35). Vervoersondernemers die diensten met een redelijke kwaliteit en prijs leveren kunnen zich derhalve handhaven, terwijl anderzijds minder produktieve bedrijven die nu nog door overheidsregulering in bescherming worden genomen, zonder aanpassingen de concurrentiestrijd zullen verliezen. De marktdruk wordt groter zodat technische vernieuwingen worden gestimuleerd en specialisatie zich sterker gaat voordoen. Uiteindelijk resulteert liberalisatie in een aantal voordelen:

- a. lagere prijzen voor producenten en consumenten
- b. betere dienstverlening.

Het is niet voor niets dat de Commissie sinds de harmonisatiebeschikking in 1965 behoedzaam de Raad in de richting van liberalisatie probeert te bewegen. Zo moet de jaarlijkse verhoging van het communautair contingent ertoe leiden dat na een periode van vijf jaar het goederenvervoer geheel geliberaliseerd wordt. Men kan zich afvragen wat lidstaten van liberalisatie weerhoudt. Zoals in voorgaande hoofdstukken is geconcludeerd spitsen de gevreesde consequenties zich toe tot afname van het marktaandeel van railvervoer, extra infrastructuurkosten als gevolg van een doorvoerstatus, het onvoldoende kunnen opvangen van ernstige marktverstoringen. Het vraagstuk welke betekenis de falende marktstructuur, de externe effecten en de infrastructuur voor het beleid hebben, is hierbij in het geding. Echter, de belangrijkste voorwaarde voor de volledige liberalisatie van het internationale vervoer is, dat de veroorzaakte infrastructuurkosten in de diverse lidstaten in dezelfde verhoudingen aan de drie vervoerstakken worden

toegerekend en dat de resulterende belasting van spoorweg - , weg - en watervervoer in alle landen gelijk is (36). Harmonisatie van allerlei andere regelingen is geen conditio sine qua non om vrijheid van dienstverlening te bereiken. Het Hof van Justitie maakt immers scherp onderscheid tussen noodzakelijke maatregelen ter realisering van liberalisatie en eventuele begeleidende maatregelen (37). Het is in het belang van open economieën met een sterke transportsector, zoals Nederland, dat hieraan zo spoedig mogelijk gevolgen worden verbonden. Aangezien vanaf 1986, totaal anderhalf jaar lang, het voorzitterschap van de Raad van Ministers achtereenvolgens door Nederland, Engeland en België waargenomen wordt, bestaat hiertoe enige gelegenheid.

Sinds de Tweede Wereldoorlog zijn goede ervaringen opgedaan met liberalisatie in het Verenigd Koninkrijk en de Benelux. De vrijmaking veroorzaakte niet de gevreesde verstoringen op de markt. Zeker wanneer de mogelijkheden van overheidsbemoeienis ingeval van uitzonderlijke situaties, zoals crises of langdurige marktverstoringen, aanwezig blijven, hoeft geen koudwatervrees met betrekking tot liberalisatie te bestaan.

7.5 Gedifferentieerde integratie

De laatste tijd worden allerlei initiatieven genomen om het gestagneerde integratieproces nieuwe impulsen te geven. Juist nu het behoud van de mondiale concurrentiepositie van de EG ten opzichte van belangrijke handelspartners als de VS en Japan adequaat gemeenschappelijk beleid en dus een grotere Europese eenheid vereist, klemmt deze stagnatie des te meer.

Enerzijds conflicteren de nationale belangen hevig, anderzijds is de besluitvormingsstructuur van de Gemeenschap onvoldoende in staat deze tegenstellingen te overbruggen of te doorbreken. Zoals bekend kan sinds het overigens niet door Nederland erkende Akkoord van Luxemburg (1966) door leden van de Raad van Ministers een beroep gedaan worden op een "vitaal nationaal belang". De besluitvorming en de overbrugging van de afstand tussen het formele doel, de voortgang van de integratie, en de materiële situatie, de stagnatie, worden hierdoor ten zeerste bemoeilijkt. Deze belemmering laat zich vooral voelen bij besluiten waarvoor

geen unanimiteit vereist is, maar die volgens het Verdrag met een gewone of gekwalificeerde meerderheid kunnen worden genomen (bijv. art. 75 EEG Verdrag).

De Gemeenschap heeft uiteraard geen belang bij het stokken van de integratie of bij een voortgang waarvan de snelheid bepaald wordt door de traagste lidstaat. Zeker na uitbreiding met Spanje of Portugal nemen deze risico's nog eens toe. Naar de mate waarmee de diversiteit in de Gemeenschap groeit verminderen de juridische en politieke mogelijkheden om via de uniforme regelgeving op basis van het Verdrag de gemeenschappelijke markt te realiseren. Het Verdrag van Rome wordt dan snel als een te krap keurslijf ervaren.

De behoefte aan deze ontsnappingsclausule lijkt onvermijdelijk gezien de dwang van uniforme regelingen op grond van het Verdrag van Rome. Hoewel globaal genomen omwille van het non-discriminatiebeginsel overal binnen de E.G. dezelfde regeling dient te gelden, zijn onder speciale omstandigheden uitzonderingen toegestaan. Zeer recent worden de mogelijkheden van afwijkingen van de eenheidsregeling met name gedifferentieerde integratie, Europa van twee of meer snelheden etcetera, nader onderzocht. De vraag is vooral welke regelingen en overeenkomsten tussen lidstaten juridisch mogelijk en politiek gewenst zijn.

Vooraf dient duidelijk te zijn wat onder gedifferentieerde integratie wordt verstaan. Grabitz beperkt het begrip tot raadsbesluiten, en definieert vrij specifiek (38):

"Einem oder mehreren Mitgliedstaaten wird zugestanden, dass er von der Anwendung einer einheitlichen Regelung zwar unbefristet, nicht aber dauerhaft ausgenommen wird".

Hij gaat ervan uit dat de lidstaat de eenheidsregeling zal hanteren wanneer de aanpassingsmoeilijkheden achter de rug zijn. Het accent ligt dus op tijdelijke aanpassingsproblemen in plaats van duurzame belangenconflicten zoals die zich nadrukkelijk op vervoersgebied voordoen. De in navolging van Mortelmans/Feenstra (39) hier gebruikte definiëring is in enkele opzichten breder: bestendige non-participatie wordt tot gedifferentieerde integratie gerekend en bovendien is niet noodzakelijk dat alle lidstaten in de besluitvorming

participeren. Zelfs besluitvorming buiten het communautaire bestel om, zoals de Frans-Duitse overeenkomst over de afschaffing van grenscontroles, wordt tot gedifferentieerde integratie gerekend.

Een andere mogelijkheid biedt differentiatie. Is bij gedifferentieerde integratie sprake van onvolledige integratie, differentiatie in de regelgeving tast de integratie niet aan. Dit zijn namelijk uitzonderingen waarin het Raadsbesluit uitdrukkelijk voorziet, dus alle lidstaten beslissen mee. Minimumregelingen, optionele en alternatieve regelingen zijn mogelijk. Er is veel voor te zeggen om een objectief waarneembare ongelijke uitgangspositie ten opzichte van een bepaald einddoel ook via een differentiërende aanpak te benaderen. Vrijwaringsmaatregelen zijn volgens artikel 226 EEG-Verdrag gedurende de overgangperiode toegestaan in geval van ernstige en mogelijk aanhoudende moeilijkheden in een bepaalde economische sector om zodoende deze sector de gelegenheid tot herstel van het evenwicht en aanpassing aan de eisen van de gemeenschappelijke markt te geven. De Gemeenschap heeft sinds 1977 deze mogelijkheden tot differentiatie verruimd. Vooral omdat nationale beleids-tradities de gemeenschappelijke vervoersmarkt beheersen, doen zich in het vervoersbeleid diverse differentiaties voor.

1. In het gemeenschappelijke tarievenbeleid is sinds 1983 (VO 3568/83) de keuze tussen marge- of refentietarieven vrijgelaten (regeling met alternatieven).
2. Bij de overeenkomst over maten en gewichten in het wegvervoer zijn derogaties afgesproken van Groot-Brittannië en Ierland. Voor de vijf partijen van het Verdrag van Mannheim met betrekking tot de Rijnvaart geldt in zeker opzicht ook een derogatie: de binnenvaart op de Rijn is vrijgesteld van EG-regulering.
3. Toen het vrijwel ondoenlijk bleek om een substantiële toename van de communautaire quota te verwezenlijken, introduceerde de Gemeenschap criteria voor de liberale onderhandelingen: nationale differentiaties op grond van door de Gemeenschap opgestelde criteria.
4. De E.G. differentieert naar omstandigheden bij de planning en financiering van infrastructuur.

De toepasbaarheid van differentiatie en gedifferentieerde integratie op vervoersterrein is afhankelijk van de juridische en politieke mogelijkheden. Gaat het dus enerzijds om de totstandkoming en de gelding van een regeling voor alle, de meeste of enkele lidstaten, anderzijds is van belang of geschikte instituties aanwezig zijn en hoe lidstaten denken over gedifferentieerde integratie in algemene zin en op het vervoersterrein in het bijzonder. Ter beoordeling van de juridische toelaatbaarheid oftewel de verenigbaarheid met het EG Verdrag dient volgens Mortelmans/Feenstra onderscheid gemaakt te worden tussen de "hard core" binnen het verdrag en andere terreinen die onder art. 235, 103 en 128 EEG ressorteren. Bovendien is het wel of niet volgen van de communautaire weg van besluitvorming van doorslaggevende betekenis. Een onderlinge regeling tussen een beperkt aantal lidstaten zou met name ten aanzien van de hard core van de Gemeenschap niet mogelijk behoren te zijn. Het leidt geen twijfel dat de voorname plaats van het vervoer in het Verdrag samenhangt met de belangrijke invloed daarvan op de werking van de Gemeenschappelijke markt. Veel ruimte voor deelbesluiten bestaat er dus niet.

Een opvallend voorbeeld van gedifferentieerde integratie is de Frans-Duitse overeenkomst betreffende de geleidelijke afschaffing van de grenscontroles. Het betreft hier een besluit dat de integratietekorten regionaal teruggedringt. Enkele lidstaten nemen immers een voorsprong in de integratie. Deze voorsprong plaatst automatisch andere lidstaten op achterstand. Het spreekt voor zich dat dit vooroplopen op grond van het Verdrag niet vanzelfsprekend toelaatbaar is.

Van "vooroplopen" kan gesproken worden indien op nieuwe aanliggende beleidsgebieden tussen enkele lidstaten te zamen overeenkomsten worden gesloten die de integratie op indirecte wijze zou kunnen stimuleren.

Dit vooroplopen dient dus zorgvuldig onderscheiden te worden van het herstellen van een verdrags-schending zoals ten nadele van de Raad (zaak 13/83) nadrukkelijk is vastgesteld. Het is de taak voor alle lidstaten in de Raad verenigd om de vrijheid van dienstverlening met betrekking tot het vervoer te realiseren

(art. 75 lid 1a, b. EEG-Verdrag). In overeenstemming met de prioriteit van het Hof van Justitie moet men de liberalisatie van het internationale vervoer tot de kern van het *acquis communautaire* rekenen. Gedifferentieerde integratie is dan niet toegestaan.

Daarnaast zijn er allerlei dienstige bepalingen (art. 75 lid 1 sub c, EG-Verdrag) waarbij een zekere mate van gedifferentieerde integratie toelaatbaar zou kunnen zijn. Gedifferentieerde integratie is politiek interessant indien het de kans op overeenstemming verhoogt. Naarmate de politieke eenheid tussen enkele lidstaten groter wordt, neemt echter de samenhang in de Gemeenschap als zodanig af. De compromisgeneigdheid van lidstaten binnen de Gemeenschap kan verminderen. Het risico van afbrokkeling is niet denkbeeldig.

De vraag dient zich aan of gedifferentieerde integratie op vervoersterrein vanuit Nederlands' belang een wenselijke optie is. De vervoersbelangen van Nederland zijn geografisch bepaald. Vervoersrelaties met de Beneluxlanden, de Bondsrepubliek en Frankrijk vertegenwoordigen ongeveer 98% van al het vervoerde tonnage op EG lidstaten afkomstig uit Nederland. Wat het inlandvervoer betreft heeft Nederland er ogenschijnlijk alle belang bij dat vooral tussen deze landen verdergaande overeenkomsten worden gesloten. Dan zullen afspraken die bijvoorbeeld op het gebied van grensformaliteiten voor het goederenverkeer zijn gemaakt, ook daadwerkelijk nagekomen moeten worden. De ervaring leert dat zonder externe druk de kans daartoe niet hoog moet worden ingeschat. Van gedifferentieerde integratie op vervoersterrein mag men dan ook geen overdreven verwachtingen hebben. De belangrijkste politieke conflicten doen zich voor met de omringende lidstaten zoals West-Duitsland en Frankrijk.

Een wezenlijk doel, liberalisatie in het vervoer, wordt niet naderbij gebracht door het verruimen van de besluitvormingsmogelijkheden. Eerder wordt de geldende druk om de algemene doelstellingen van het EG Verdrag te beantwoorden, verminderd; de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak 13/83 betekent nu nog een algemene verdragsverplichting waaraan de lidstaten binnen redelijke tijd moeten gehoorzamen. Wanneer echter een grotere ruimte

voor onderlinge regelingen wordt toegestaan, neemt het risico van verdere fragmentatie alleen maar toe. Hierbij dient beseft te worden dat door de uitspraak van het Hof deze aanpassingsdruk sterk is opgevoerd en het voor gedifferentieerde integratie derhalve niet het meest geschikte moment is. Het bepleiten van afwijkingsmogelijkheden van de informele regelgeving geeft juist die lidstaten kansen die harmonisatie in de plaats van liberalisatie wensen.

Vanuit een optimistische invalshoek zou nog gesteld kunnen worden dat het vooruitlopen andere lidstaten tot voorbeeld is. Voor een regionale unie als de Benelux bestaat o.g.v. artikel 233 de vrijheid om de integratie verder door te voeren dan het Acquis. Zo functioneert de toepassing van de 14e BTW richtlijn betreffende de verleggingsregeling voor TW-betalingen in de Benelux als voorbeeld voor andere lidstaten die hun weerstanden gegeven de positieve effecten zouden kunnen laten varen. Toch blijken zelfs binnen de Benelux diverse integratietekorten niet oplosbaar, ondanks de speciaal in het Verdrag opgenomen uitzonderingsbepaling. De BTW- en andere belastingtarieven zijn niet geharmoniseerd; de liberalisatie reikt niet verder dan de eerste fase (bilateraal vervoer); autonome sectorregulering is geenszins afgeschaft. De geopende mogelijkheid van vooruitlopen van de Benelux heeft dus beperkt effect gesorteerd. Ook om deze reden moet men het verwachte voordeel van gedifferentieerde integratie niet overschatten.

Erdmenger wijst (40) op de gevaren van gedifferentieerde integratie dat tot afbrokkeling van het bestaande Acquis Communautaire zou kunnen leiden. Uit een aantal incidentele voorbeelden blijken de kansen op overeenstemming door het toestaan van afwijkingen van de eenheidsregelingen inderdaad toe te nemen. In dit licht bezien kunnen dus vorderingen in het gemeenschappelijk vervoersbeleid worden gemaakt door de keuzeruimte te verbreden. Aan de gedifferentieerde integratie worden wel de volgende eisen gesteld:

"In der EG sollte das Instrument der abgestufte Integration nur sehr behutsam gehandhabt werden und nur in der Form, dass die zulässigen Abweichungen genau definiert und gemeinsam im Ratsbeschluss selbst festgelegt werden".

NOTEN

- (1) Europese Documentatie, "Het vervoersbeleid van de Europese Gemeenschap"; tijdschrift 3/1984.
- (2) Nederlandse interventie in rechtszaak 13/83 (prof.dr. Klaassen), d.d. 12.9.1984, blz. 4.
- (3) Ibid.
- (4) Nederlandsche Middenstandsbank NV, Zicht op 100 branches; zie: Goederenwegvervoer (algemeen)
- (5) J.J.M. Tromm, De uitvoering van het gemeenschapsrecht in de Nederlandse rechtsorde; Europese Gemeenschappen, 1983, Vervoer, 's-Gravenhage, Asserinstituut, 1976, blz. 35.
- (6) Commissie van de Europese Gemeenschappen, Twaalfde verslag van de Commissie aan de Raad over de uitgaven voor en het gebruik van de infrastructuur (1982); Brussel, 1985.
- (7) Eurostat, Statistisches Jahrbuch Verkehr, Nachrichtenübermittlung, Reiseverkehr 1981-(1983); Europese Gemeenschappen, 1983, blz. 9.
- (8) Informatie verstrekt door de KNUTO van de Bondsrepubliek afkomstig.
- (9) Stichting NIWO, Jaarverslag 1984; Rijswijk, 1985, blz. 43.
- (10) Mededeling van de Commissie aan de Raad over de ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Vervoerbeleid, COM (73) 1725 def., Brussel, 24 oktober 1973.
- (11) Zie de mondelinge interventie namens de Nederlandse regering inzake het Europees vervoersbeleid.
- (12) Stand und Entwicklung der Gemeinsamen Verkehrspolitik; Berichterstatter Seefeld, C 39/12.2.79.
- (13) Stichting NIWO, op. cit., blz. 37.
- (14) Nederlandse interventie in rechtszaak 13/83 (prof.dr. Klaassen), d.d. 12-9-1984, blz. 2.
- (15) Excerpt van een ECAC-studie in Europa van morgen, "Eenduidigheid nodig bij vliegtarieven in Europese Gemeenschap", 5.10.84.
- (16) Voor verdere informatie zie Paul J. Kapteyn, Europa sucht eine gemeinsame Verkehrspolitik; Brugge, 1968, blz. 22-37.
- (17) Titel I en III van het EEG-Verdrag.
- (18) H.A. Vos, Het vervoersbeleid van de Europese Gemeenschap in ontwikkeling; 1981.
- (19) W.A.G. Blonk, "Het gemeenschappelijke vervoersbeleid in wording"; Economisch-Statistische Berichten, 7 september 1983, blz. 807.
- (20) Paul J. Kapteyn, op. cit., blz. 103-167.
- (21) P.J.G. Kapteyn/P. Verloren van Themaat, Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen; Kluwer, 1980, blz. 421, 422.
- (22) Ibid., blz. 430.
- (23) J.G.W. Simons, "Liberalisatie in het vervoer moet ...!"; Economisch-Statistische Berichten, 12 juni 1985, blz. 581.
- (24) M. Albert/J. Ball, Towards European Economic Recovery in the 1980's; Brussel, 1983, blz. 77.

- (25) In dit gedeelte is gebruik gemaakt van het door J. Erdmenger aangebrachte onderscheid in EG Unterwegs: Wege zur gemeinsamen Verkehrspolitik; 1981, blz. 15 t/m 23.
- (26) Eurostat, op. cit., blz. 15.
- (27) "De Gemeenschap wordt door vervoerbeleid belangrijker"; Economisch Dagblad, 26-10-1983.
- (28) Irene Albers, "De mogelijkheden en de beperkingen voor de overheid om binnen de EEG grensoponthoud te verminderen"; Tijdschrift voor Vervoerswetenschap, 18 maart 1982, blz. 299.
- (29) Europa van morgen, 24 oktober 1984, blz. 613.
- (30) Zie voor een uitgebreide beschrijving: J. Pelkmans, "The institutional economics of European integration"; in: M. Cappelletti, J. Weiler en M. Seccombe, eds., Integration through law, Europe and the American federal experience; Volume I, Boek 1, Berlijn-New York, Walter de Gruyter, 1984.
- (31) Stichting NIWO, op. cit., blz. 14.
- (32) Eigen berekening op basis van: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Toelichting bij de Rijksbegroting voor het jaar 1985, NS-Goederenvervoer; Tweede Kamer, zitting 1984-1985, 18600(18649), hoofdstuk XII, nr. 16, blz. 3.
- (33) Commissie van de Europese Gemeenschappen, Op weg naar een gemeenschappelijk vervoerbeleid, vervoer over land; COM(83)58. def. Brussel, 1983, blz. 19 en 20.
- (34) J.G.W. Simons, op. cit., blz. 580.
- (35) W.A.G. Blonk, Enige aspecten en problemen van het grensoverschrijdende goederenvervoer tussen de lidstaten van de Europese Economische Gemeenschap; met name ten aanzien van de kwantitatieve beperkingen en kwalitatieve belemmeringen; Assen, 1968, blz. 38.
- (36) P.J.G. Kapteyn, P. Verloren van Themaat, op. cit., blz. 424.
- (37) Arrest van het Europese Hof van Justitie inzake de ingebrekestellingsprocedure tegen de Raad op vervoergebied; Tweede Kamer, zitting 1984-1985, 19083, nr. 1, blz. 1-6.
- (38) E. Grabitz (Hrsg.), Abgestufte Integration; Strassburg, N.P. Engel Verlag, 1984, blz. 42.
- (39) J.J. Feenstra, K.J.M. Mortelmans, Gedifferentieerde integratie en het gemeenschapsrecht: institutioneel- en materieelrechtelijke aspecten; wordt gepubliceerd als WRR-voorstudie eind 1985.
- (40) J. Erdmenger, op. cit., blz. 65.
- (41) Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ontwerpnota over het goederenvervoerbeleid; mei 1983, blz. 64.
- (42) Ibid., blz. 66.

BIJLAGE

Het economisch belang van de transportsector voor Nederland

I Bruto toegevoegde waarde

Om het economisch belang van de diverse vervoerstakken aan te kunnen geven, wordt per subgroep de toegevoegde waarde berekend:

Transport-, opslagbedrijven

	Bruto toegevoegde waarde tegen marktprijzen	1981 - in mln.gld. in procenten
1. Spoorwegen	884	5,5
2. Wegvervoer	6106	37,9
3. Zeevaart	3995	24,8
4. Binnenvaart	896	5,6
5. Luchtvaart	2006	12,4
6. Hulpbedrijven van vervoer	2226	13,8
Totaal	16113	100 %

Wanneer de scheiding tussen personen- en goederenvervoer wordt aangebracht volgt dit beeld:

	Bruto toegevoegde waarde tegen marktprijzen		Totaal
	personenvervoer	goederenvervoer	
1. Spoorwegen	663	221	884
2. Wegvervoer	1170	4936	8106
3. Zeevaart	-	3995	3995
4. Binnenvaart	74	822	896
5. Luchtvaart	1856	150	2006
6. Hulpbedrijven van vervoer	320	1906	2226
Totaal	4083 (25,3%)	12030 (74,7%)	16113 (100%)

II Bijdrage aan betalingsbalans

Een andere manier om het economisch belang te verduidelijken, is door middel van de bijdrage van het transport aan de betalingsbalans (1979, mrd. gld., (41)):

	uitvoer van diensten	invoer van diensten	bijdrage tot uitvoeroverschot
1. spoorwegen	0,11	0,12	0,01
2. wegvervoer	2,50	0,70	1,80
3. zeevaart	3,96	1,72	2,24
4. binnenvaart	0,85	0,30	0,55
5. luchtvaart	2,17	1,29	0,88
6. opslag-, havenen andere vervoer- verwante bedrijven	2,14	0,38	1,76
7. communicatie- bedrijven	0,22	0,13	0,09
Totaal	11,95	4,64	7,31

III Werkgelegenheid

In het CEP 1985 wordt werkgelegenheid in het transport-, opslag- en communicatiesector op 320.000 gesteld. Dat is behoorlijk hoog, zeker vergeleken met de landbouw, bosbouw en visserij (270.000). Wanneer men tevens de indirecte werkgelegenheid erbij betreft (42), dan blijkt de werkgelegenheid in relatie tot het goederenvervoer reeds 320.000 te zijn.