Het EG-vervoerbeleid vanuit Nederlands perspectief, vragen en antwoorden

J.B. Polak
Universiteit van Amsterdam/Rijksuniversiteit Groningen,
Voorzitter Commissie Vervoersvraagstukken, Sociaal-Economische Raad

F.A.P. Mulder
Secretaris Commissie Vervoersvraagstukken,
Sociaal-Economische Raad

Deze inleidende beschouwing bestaat uit twee gedeelten. Het eerste deel heeft ten doel verantwoording af te leggen van de keuze van het onderwerp voor deze jubileumbundel. Het tweede beoogt de lezer behulpzaam te zijn bij zijn lectuur van de afzonderlijke bijdragen, door daarvan een beknopt overzicht te geven.

1

Gouverner c'est prévoir

Het succes van de EG in haar pogingen een gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand te brengen is veelal als uiterst matig ervaren. Bij herhaling is uiting gegeven aan gevoelens van teleurstelling over het gebrek aan concrete resultaten. De meest objectieve reflectie van deze gevoelens vormt wel het -ook in deze bundel meermalen als keerpunt bestempelde- zogenoemde Nalatigheidsarrest van het Hof van de Europese Gemeenschappen uit 1985.

Het EEG-Verdrag zelf 1) bevat niet meer dan een fragmentarische blauwdruk voor een gemeenschappelijk vervoerbeleid 2). Het besef van deze omstandigheid was al vroeg aanwezig. Al spoedig ontstond dan ook de behoefte aan een hechtere en meer omvattende fundering voor de actie op het gebied van een gemeenschappelijk vervoerbeleid. Duidelijk kwam dit naar voren in het welbekende memorandum-Schaus 3). Hierin werd gesteld dat de Gemeenschap ter zake van het gemeenschappelijke vervoerbeleid 'een samenhangende, geleidelijk-vooruitgaande en aanhoudende activiteit (moet) ontwikkelen ...'.

Naarmate de jaren vorderden trad steeds meer een discrepantie tussen 'droom' en daad in het gemeenschappelijke vervoerbeleid aan het licht. Deze discrepantie maakt het gesignaleerde ongenoegen van de latere jaren begrijpelijk.

Een belangrijke vraag is, hoe het zo ver, of liever: zo weinig ver, heeft kunnen komen. Op deze plaats wordt volstaan met aan te

1) De artikelen 75 tot en met 84 van Titel IV, Het Vervoer.
2) Zo merkt J. Erdmenger op dat de verdragsbepalingen voor het vervoer, in vergelijking met bijvoorbeeld die voor de landbouw, 'are found to contain little specific guidance on the substance of the common policy.', ***The European Community Transport Policy. Towards a Common Transport Policy***, Aldershot, 1981, pp. 11 en 12.
3) Europese Commissie, ***Memorandum betreffende de aan het gemeenschappelijke vervoerbeleid te geven richting***, VII/COM(61)50 def., Brussel, 1961, Voorbericht, p. II.

stippen dat hierover verscheidene visies zijn geuit. Daarbij is gebleken dat het om een complexe materie gaat 4).

Het is onmiskenbaar dat het oordeel over de voortgang in het gemeenschappelijke vervoerbeleid over het algemeen negatief uitvalt. Toch is er geen reden voor een al te negatieve kijk. Zo wijst Europees Transportcommissaris Van Miert in deze bundel op de voortgang die, met name in recente jaren, werd geboekt op het niveau van de afzonderlijke sectoren van het vervoer.

Het kan niet de opzet van deze inleidende opmerkingen zijn de tot dusver bereikte resultaten binnen het raam van het gemeenschappelijke vervoerbeleid op een goudschaaltje te wegen. Wat zeker is, is dat er voor de Commissie Vervoersvraagstukken van de Sociaal-Economische Raad in de twintig jaar van haar bestaan ruimschoots werk aan de winkel is geweest. In totaal werden een kleine zeventig adviezen uitgebracht 5). Het overgrote deel daarvan betrof de EG. De advisering bestreek een breed terrein: er zijn weinig aspecten van het gemeenschappelijk vervoerbeleid die niet aan de orde kwamen. Kernvraagstukken waren de harmonisatie van de concurrentievoorwaarden, zoals heffingen op het gebruik van de infrastructuur, dienst-, rij- en rusttijden, sociale en technische voorschriften in het vervoer en de ordening van de EG-vervoermarkt. Bij dit laatste ging het voornamelijk over de toetreding tot de markt, daarnaast echter ook over de prijsvorming, de toegang tot het beroep en saneringsmaatregelen.

De onbevangen waarnemer zou het stellig opvallen dat maar enkele malen werd geadviseerd over de vervoersinfrastructuur. Deze summiere aandacht is natuurlijk nauwelijks in overeenstemming te achten met het belang van het onderwerp. Zij dient op het conto te worden geschreven van de geringe activiteiten van de EG in dit vlak. Gelukkig is de laatste tijd daarin een kentering waarneembaar, die vooral is ingegeven door de toegenomen publieke en politieke belangstelling voor groots opgezette infrastructuurprojecten, zoals de Kanaaltunnel en de hoge-snelheidslijnen.

De door de Commissie Vervoersvraagstukken uitgebrachte adviezen vormen een potentiële bron voor interessante studies. Zo zou kunnen worden nagegaan in hoeverre de door de commissie gehanteerde vervoerpolitieke uitgangspunten in de loop van de tijd dezelfde zijn gebleven; een verdere vraag zou zijn, waaruit veranderingen in uitgangspunten zouden kunnen worden verklaard. Belangwekkend zou ook zijn vast te stellen in hoeverre ten aanzien van de verschillende vervoertakken een consistente benadering is gehanteerd. Waar dit niet het geval zou blijken te zijn, kan de vraag worden gesteld of er zodanige verschillen tussen de vervoertakken bestaan -en welke dat dan zijn- dat zij een verschil in vervoerpolitieke benadering rechtvaardigen.

De titel van deze bundel geeft aan, hetgeen ook al werd opgemerkt in het Ten geleide door de voorzitter van de Sociaal-Econo-

---

4) Zie bijvoorbeeld K.M. Gwilliam, Realism and the Common Transport Policy of the EEC, in J.B. Polak & J.B. van der Kamp, eds., ***Changes in the Field of Transport Studies,*** 's-Gravenhage, 1980.

5) Voor een volledig overzicht van de uitgebrachte adviezen zie bijlage 2.

mische Raad, ***Th. Quené***, dat niet gekozen werd voor een historische maar voor een prospectieve invalshoek: wat is, in het bijzonder van Nederlands gezichtspunt uit, een wenselijk te achten koers voor het EG-vervoerbeleid in de eerstkomende decennia?

De zin van deze thematiek staat of valt met de premisse dat het EG-vervoerbeleid een 'on-going business' is. Uit de veelheid van geluiden rondom '1992' kan gemakkelijk de indruk ontstaan dat het tegendeel het geval is. Zo verwonderlijk is dat trouwens niet. De langdurige traagheid van de ontwikkeling naar een gemeenschappelijke vervoermarkt heeft het gevoel van urgentie omtrent de geplande einddatum aanzienlijk versterkt. Ook afgezien daarvan vormt het tot stand komen van één gemeenschappelijke markt voor de twaalf EG-lidstaten een uniek fenomeen. Niet alleen voor Europa, maar evenzeer binnen de wereldeconomie.

Eventuele populaire misverstanden hierover ten spijt zullen de taken van de EG op vervoergebied met '1992' niet beëindigd zijn. Hiervoor kan een tweetal redenen worden genoemd. Ten eerste is 'eenmaking van de EG-vervoermarkt' een relatief begrip. De geografische definiëring van deze markt blijkt namelijk steeds minder een vaststaand gegeven te zijn. Mag dan per 1993 het eenmakingsproces voor de 'twaalf' in hun onderlinge relaties wel -min of meer- voltooid zijn, de rij van gegadigden voor toetreding tot de Gemeenschap maakt dat de 'eenmaking' er voorlopig een is met een open einde. Hierbij kan men zowel denken aan de landen van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) als aan de landen van Midden- en Oost-Europa.

In de tweede plaats -en meer fundamenteel- kan de discussie in herinnering worden geroepen over de vraag of het EEG-Verdrag wel een gemeenschappelijk vervoerbeleid vereist, dat wil zeggen anders dan alleen als instrument voor de realisering van de gemeenschappelijke markt. De uitkomst van deze discussie is bekend: het gemeenschappelijk vervoerbeleid staat weliswaar in dienst van de realisering van de interne markt, maar vormt ook, los van dat laatste, een autonoom beleidsterrein 6). De implicatie hiervan is, om dit duidelijk te stellen, dat er ook na de voltooiing van de interne markt alle grond blijft voor actie voor een gemeenschappelijk vervoerbeleid.

Het direct voorafgaande vormt niet meer dan een formele redenering. Er is echter ook een inhoudelijk en daarom ten minste zo belangrijk argument. De dynamiek van de maatschappelijke ontwikkeling maakt, in geheel algemene termen, dat overheidsbeleid nooit een eindpunt kent, hooguit een rustpunt. Zo is ook een gemeenschappelijk vervoerbeleid nooit 'af'. In dit licht leek het van belang op een tijdig moment de blik vooruit te richten en deze publikatie te maken tot een bundeling van gedachten die een bijdrage kunnen leveren aan de vormgeving van een EG-vervoerbeleid op langere termijn.

In het onderstaande zal worden aangegeven welke concrete uitwerking hiertoe werd gekozen.

---

6) Zoals bijvoorbeeld L. Schaus uiteenzet heeft de Europese Commissie haar voorstellen voor een gemeenschappelijk vervoerbeleid gebaseerd op artikel 75 lid 1 sub c van het Verdrag, dat het vaststellen van 'alle overige dienstige bepalingen' verlangt, ***Les transports dans le cadre de l'intégration européenne***, Brussel/Leuven, 1977.

2

De bijdragen in deze bundel

Deze jubileumpublikatie bundelt visies op het toekomstige EG-vervoerbeleid vanuit de kring van de Commissie Vervoersvraagstukken. Deze visies vallen echter pas goed te taxeren door ze te plaatsen tegen de achtergrond van de gedachtenontwikkeling bij de officiële, besluitvormende instanties. Dit is dan ook de reden waarom allereerst plaats is ingeruimd voor een beschouwing -'De toekomstige ontwikkeling van het EG-vervoerbeleid'- door de Europese Commissaris voor het transport, ***K. van Miert***. Van Miert spreekt onomwonden uit dat het Europese vervoersysteem op het ogenblik vrijwel in een crisistoestand verkeert. Hoe kan een oplossing voor deze crisis worden gevonden?

Van Miert's antwoord komt neer op de noodzaak tot een veel meer integrale vormgeving van het gemeenschappelijke vervoerbeleid, waar tot nu toe in velerlei opzicht een partiële aanpak heeft overheerst.

Onmisbaar in dit verband is ook kennis te nemen van de eigen invalshoek van de Nederlandse overheid. Hieraan beantwoordt de bijdrage 'De Nederlandse visie op de toekomstige ontwikkeling van het EG-vervoerbeleid', door de minister van Verkeer en Waterstaat, mevrouw ***J.R.H. Maij-Weggen***. In de Nederlandse visie wordt, zoals in deze bundel ook geconstateerd door SER-voorzitter Quené, een vooraanstaande rol toegekend aan minder traditionele beleidsaspecten zoals de sociale dimensie, het milieu en de verkeersveiligheid.

Opvallend is de mate, zoals het artikel van mevrouw Maij laat blijken, waarin de uit het Nederlandse Memorandum 'Het Europa van het Transport' voortvloeiende aanbevelingen voor de langere termijn onder de andere lidstaten bijval hebben geoogst. Is het te cynisch te denken dat deze gelijkgestemdheid valt toe te schrijven aan het fenomeen van de perspectivische verkleining? Immers, in de vermaarde woorden van J.M. Keynes: 'in the long run we are all dead'.

Wanneer men zich voor de geest tracht te halen voor welke problemen een toekomstig gemeenschappelijk vervoerbeleid komt te staan, stuit men allereerst op een aantal algemene noties, dat wil zeggen die niet gebonden zijn aan een bepaalde tak van vervoer. Zo is er de fundamentele vraag hoe verschillende beleidsfacetten, zoals de ruimtelijke ordening, het milieu en de sociale problematiek, in het gemeenschappelijke vervoerbeleid kunnen worden geïntegreerd. Een tweede belangrijk probleemgebied vloeit voort uit het feit dat de EG geen 'isolierter Staat' vormt 7), maar tal van bindingen bezit met de haar omringende wereld.

Ten slotte is er het terrein van de verkeersinfrastructuur dat alle onderdelen van het verkeers- en vervoersysteem omspant.

De facetproblematiek wordt in deze bundel bestreken door de bijdragen van Lambooy respectievelijk van Van Rens.

---

7) Met referte aan J.H. von Thünen, ***Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie***, 1826/1850-1863.

In zijn bijdrage 'Vervoer en facettenbeleid' verkent ***J.G. Lambooy*** de mogelijkheden om daadwerkelijk te komen tot een gemeenschappelijk vervoerbeleid waarin de verschillende beleidsfacetten, met name het milieu en de ruimtelijke ordening, zijn geïntegreerd. In een belangwekkende analyse laat Lambooy zien dat de moeilijkheid van het leggen van een duidelijke verbinding tussen het vervoerbeleid en het facettenbeleid is terug te voeren op het verschil tussen de complexe werkelijkheid en de theorie, die vaak een gestileerd beeld van deze werkelijkheid geeft.

Bij ***P.J.G.M. van Rens***, 'Het gemeenschappelijk vervoerbeleid en de sociale dimensie', blijft het door Lambooy behandelde integratieprobleem grotendeels impliciet. Op de voorgrond staat hier het belang van de sociale dimensie als zodanig, met daaraan verbonden de afbakening van wat, bezien vanuit het standpunt van de vakbeweging, dit facet in het kader van een gemeenschappelijk vervoerbeleid zou dienen in te houden.

De relaties van de EG met haar 'buitenwereld' komen aan de orde in de bijdragen van Slot respectievelijk van Simons.

In ***P.J. Slot***'s artikel 'Het gemeenschappelijk vervoerbeleid en de externe bevoegdheden van de Gemeenschap' staat de vraag centraal in hoeverre de EG bevoegd is in relaties met derde landen namens de lidstaten op te treden. Bezien wordt ook wat hiervoor als juridische grondslag kan gelden. Zeer terecht gaat Slot ook in op de vraag in hoeverre de lidstaten, wanneer de EG gerechtigd is namens hen op te treden, eveneens zelf bevoegd blijven in hun bilaterale relaties.

J.G.W. Simons, in: 'Het gemeenschappelijke vervoerbeleid en de relaties met Midden- en Oost-Europa', beziet de wel zeer actuele vraag hoe het EG-vervoerbeleid moet reageren op de politieke en economische veranderingen in de landen in dit deel van Europa. Uitgangspunt voor Simons is dat de betrekkingen met de Midden- en Oosteuropese landen dienen te worden gemodelleerd naar het voorbeeld van de spelregels voor het vervoer zoals die intern in de EG gelden. Een niet vanzelfsprekende maar juist daarom belangrijke slotconclusie is, dat de EG financiële middelen ter beschikking moet stellen voor de verbetering van de infrastructuur in Midden- en Oost-Europa.

Derde en laatste onderwerp van algemene strekking in deze bundel vormt de infrastructuur. De behandeling is toegespitst op de infrastructuur van de zee- en de luchthavens, die in hun functie van knooppunten van verkeer en vervoer nauw verbonden zijn met de overige infrastructuur. Het is ook bij uitstek in het licht van dit verband dat ***K.A. de Groot***, in zijn bijdrage 'De zee- en luchthavens en het gemeenschappelijk vervoerbeleid', het EG-beleid ten aanzien van deze knooppunten beziet.

Van de actie van de EG tot dusverre op dit gebied geeft dit artikel een helder overzicht. Het krijgt een geheel eigen accent doordat naar de mening van De Groot de gedachte aan een gemeenschappelijk beleid voor de zee- en luchthavens volstrekt inopportuun is.

Na de visies van overheidszijde en de algemeen thematische beschouwingen vormen visies op het toekomstige gemeenschap-

pelijke vervoerbeleid vanuit het bedrijfsleven een derde luik in deze bundel. De bijdragen zijn meer in het bijzonder van verladerszijde en van werknemers en werkgevers in het vervoer.

Zo zijn de perspectieven, de uitdagingen, maar ook de bedreigingen die de verruimde Europese markt biedt, de elementen die ***H.A. Vos*** aan de orde stelt in zijn artikel 'Van bedrijfstakbeleid naar mobiliteitsbeleid'. Voor zowel het bedrijfsleven als voor de overheid -nationaal en communautair- heeft de voltooiing van de interne markt vergaande consequenties. Voor het bedrijfsleven geldt dat marketing, produktiestructuur en distributiepatronen moeten worden heroverwogen. Dit geldt eveneens voor de logistieke dienstverlening en het transport, activiteiten die vooral voor Nederland van betekenis zijn. Van de overheid mag worden gevraagd dat zij de voorwaarden creëert om het bedrijfsleven de ruimte te bieden zich op de markten te kunnen ontplooien. Evenals Van Miert staat ook deze auteur voor de jaren negentig een meer 'overall'-benadering van het vervoerbeleid voor.

In de overige bijdragen komen de afzonderlijke vervoermodaliteiten aan het woord. In volgorde het inlandtransport -de binnenvaart, het wegvervoer en de spoorwegen- en ter afsluiting, de luchtvaart en de zeevaart.

Vanuit de binnenvaart geven ***M. Fernhout*** en ***H.A.F. van der Werf,*** in hun bijdrage 'De visie van de binnenvaart op het Europa van morgen' een ideeënschets voor het toekomstige binnenvaartbeleid in de EG. Hierbij wordt eerst de optimale verdeling van bevoegdheden over de Centrale Commissie voor de Rijnvaart -de al meer dan een eeuw bestaande supranationale autoriteit voor de internationale binnenvaart- en de EG onder ogen gezien. Als prioritaire punten voor het EG-beleid worden verder aangedragen de doorberekening van de externe kosten van het vervoer, het vinden van een adequate oplossing voor de marktordening in de binnenvaart alsmede het vaarwegenbeleid.

E. Jongsma, J. Hengst en ***D. Ketting*** behandelen in hun coproduktie: 'Werknemersbelangen in het wegvervoer in Europees perspectief' aspecten van werkgelegenheid, het niveau van de arbeidsvoorwaarden en de kwalitatieve aspecten van de arbeid toegesneden op het wegvervoer. De auteurs waarschuwen ervoor dat, ondanks het feit dat de te verwachten groei van het goederenvervoer voor de komende jaren een positieve uitwerking kan hebben op de werkgelegenheid in de vervoersector, de verwachtingen niet te hoog gespannen moeten zijn: de volumegroei kan ook negatief uitwerken door verbetering van de arbeidsproduktiviteit en door de concurrentie vanuit het buitenland. Naast de kwantitatieve aspecten van de werkgelegenheid zal de aandacht de komende jaren ook moeten uitgaan naar de kwaliteit van het werk. Met name in het internationale vervoer staan grote veranderingen te wachten, bijvoorbeeld op het gebied van de functie-inhoud.

In zijn bijdrage 'Het wegvervoer in de jaren negentig' schetst ***M.J. Badon Ghijben*** enige perspectieven voor het goederenvervoer over de weg. Aandacht wordt besteed aan enige belangrijke factoren die de toekomstige ontwikkeling van het wegvervoer zullen bepalen, zoals verschuiving in de EG van het economisch zwaartepunt van noordwestelijk Europa naar zuidelijker gelegen regio's en de aanleg van de Kanaaltunnel. Voor de totstandkoming van een echte

interne markt moet nog een groot aantal problemen, vooral op infrastructureel gebied, worden overwonnen.

'Het beroepspersonenvervoer per bus in het toekomstige Europa', van de hand van ***H.E. Runia***, gaat in op de specifieke problemen waarmee het busvervoer in de EG te kampen heeft. Ruim aandacht besteedt de auteur aan de huidige knellende bepalingen op het gebied van de cabotage. Zo is het een vervoerondernemer in het algemeen niet toegestaan beroepspersonenvervoer te verrichten in een ander EG-land. De EG-Ministerraad verkeert op dat punt nog steeds in een patstelling. De auteur meent echter dat voor de toekomst een herziening van de marktordening, met name van het huidige vergunningenstelsel, belangrijker is dan een geforceerde invoering van de cabotagemogelijkheid.

Onder de sprekende titel: 'De dwarsliggers van de spoorwegen in Europa' constateert ***E.M. Nikkels*** dat na de impasse van de afgelopen dertig jaar voor het ontwikkelen van een gemeenschappelijk spoorwegbeleid, recente ontwikkelingen ertoe bijdragen dat de vooruitzichten thans gunstiger moeten worden beoordeeld. Het 'spoor krijgt weer de sporen'. Aan de enorme uitbreiding van het goederenvervoer over de weg zal paal en perk moeten worden gesteld. Daardoor zullen de spoorwegen nieuwe kansen krijgen. Ondanks de relatief gunstige vooruitzichten voorziet de auteur echter dat een aantal grote drempels voor de totstandkoming van een gemeenschappelijk spoorwegbeleid nog moet worden genomen. Genoemd worden in dit verband de huidige verschillen tussen de Europese spoorwegondernemingen en de regelingen die betrekking hebben op de verhouding tussen deze spoorwegondernemingen en de overheden.

Ten slotte geven de artikelen van ***R.C. van der Maaten***: 'Het EG-luchtvaartbeleid in de jaren negentig' en ***P.A.Th. van Agtmaal***: 'Europees scheepvaartbeleid; mondiale oriëntatie' een duidelijk beeld van het sterk mondiale karakter van de luchtvaart en de zeevaart. Tot de jaren zeventig waren beide vervoerstakken nauwelijks voorwerp van communautaire bemoeienis. Hierin is mede door een uitspraak van het Hof van Justitie van de EG verandering gekomen. Op het gebied van het luchtvaartbeleid, dat nu gericht is op de afronding van de interne liberalisering, worden in de jaren negentig geen al te grote problemen meer verwacht. Wel moeten nog grote hindernissen worden genomen op het gebied van het concurrentiebeleid, het beleid ten aanzien van de flankerende maatregelen -zowel in het technische als in het sociale vlak- en bij de formulering van het externe EG-beleid.

Van Agtmaal laat in zijn bijdrage zien hoe de maatregelen in het kader van een EG-scheepvaartbeleid sterk het stempel dragen van reacties op bedreigingen van buitenaf.
De noodzaak stand te houden in een mondiaal veld van krachten heeft in enkele gevallen bijna geleid tot een conflict met de regels van het EEG-Verdrag. Samenwerkingsvormen, zoals conferences en consortia, stroken namelijk in beginsel niet met het kartelverbod in dit verdrag.

In deze bundel 'Nederland en het EG-vervoerbeleid. Verkenning voor de jaren negentig' leidt de verkenning voor de zeescheepvaart tot de eis dat vóór alles het EG-vervoerbeleid met het mondiale karakter van deze tak van vervoer rekening dient te houden.