



Het Gemeenschappelijke vervoersbeleid in wording

PROF. DR. W. A. G. BLONK *

Inleiding

Lange tijd is het vervoer in de beraadslagingen op Europees niveau een terrein geweest dat slechts een zeer beperkte groep van politici en van betrokkenen aansprak. Dit werd voornamelijk veroorzaakt door het feit dat het vervoer een vrij gespecialiseerde activiteit is. Misschien is dat ook wel de hoofdreden waarom het vervoer eigenlijk nooit de koppen van de kranten heeft gehaald.

Vastgesteld moet worden dat in deze situatie langzamerhand verandering gaat komen. Vervoer komt op Europees vlak in een steeds bredere politieke belangstelling te staan. Sinds de oprichting van de Europese Gemeenschap in 1958 werden de Europese vervoersaangelegenheden uitsluitend in het kader van de Raad van Vervoersministers besproken. Hierin is dit jaar evenwel verandering gekomen. De Europese Raad van maart 1983 heeft bij voorbeeld voor het eerst de ministers van Vervoer uitgenodigd serieus werk te maken van het ontwerpen van een Gemeenschappelijke vervoerspolitiek. De Raad van Ministers, speciaal belast met het versterken van de interne markt, heeft op 1 februari, op 1 maart en op 26 mei zich o.a. beziggehouden met het Commissievoorstel om tot vereenvoudiging van de grensovergangen te komen. Niet ongenoemd mag ook de klachtprocedure blijven die het Parlement tegen de Raad heeft ingediend en waarin het ontbreken van een Gemeenschappelijke vervoerspolitiek een centraal punt vormt. Zal het vervoer er dan toch in slagen zijn Assespoesterachtige karakter van zich af te schudden?

Het sociaal-economische belang van het vervoer voor de EG

Meer nog dan woorden kunnen harde getallen het belang van het vervoer voor de samenleving in West-Europa onderstrepen. Zonder naar volledigheid te willen streven, volgen hier enkele van de belangrijkste indicatoren:

- het vervoer neemt gemiddeld 6% van het bruto nationaal produkt voor zijn rekening. Dit percentage betreft alleen het beroepsgoederenvervoer. Wordt daarbij ook het eigen vervoer en het vervoer met de particuliere auto gerekend dan bereikt men al gauw 15 tot 20%. Deze percentages steken nogal schril af tegen de 5% die

de landbouw in de EG aan het bruto nationaal produkt bijdraagt;

- de uitgaven door de centrale overheden aan het vervoer mogen zeker niet worden onderschat. In 1980 werd bij voorbeeld ECU 15 mrd. door de overheid aan de spoorwegen betaald, terwijl in datzelfde jaar rond ECU 42 mrd. aan de infrastructuur van het vervoer werd uitgegeven. Te zamen een bedrag van bijna ECU 57 mrd.; bijna viermaal de totale omvang van het budget van de EG. (In Nederland bij voorbeeld slokt het vervoer 9% van de rijksbegroting op.);
- het vervoer in de EG geeft werkgelegenheid aan meer dan 6 mln. mensen. Dit is ruim 6% van de totale actieve beroepsbevolking;
- van het totale netto besteedbare gezinsinkomen wordt momenteel per inwoner ongeveer een zevende deel aan verplaatsingskosten uitgegeven. Deze uitgaven bevatten dan nog niet de kosten die moeten worden gemaakt om consumptiegoederen naar de plaats van consumptie te vervoeren.

Tegen de achtergrond van deze gegevens is het onbegrijpelijk dat het vervoer zo slecht in de publieke en politieke belangstelling ligt.

Balans tot nu toe

In de afgelopen 25 jaar kon in de EG op verschillende gebieden een communautaire integratie worden gerealiseerd. Dit heeft er toe bijgedragen dat in de periode 1958-1980 de handel tussen de lidstaten met een factor 28 is toegenomen. Ter vergelijking moge gelden dat de handel tussen de EG en de rest van de wereld met de factor 18 is gestegen. Het zal duidelijk zijn dat alle goederen die worden verhandeld ook op de een of andere manier naar de eindbestemming moeten worden vervoerd. Misschien is men geneigd uit de enorme toename van de intra- alsook de extra-communautaire handel de conclusie te trekken dat het met het vervoer dan nog wel meevalt. Toch moet voor een dergelijke (voorbarige) conclusie worden gewaarschuwd. Immers, het niet bestaan van een Gemeenschappelijke vervoerspolitiek of het bestaan van een vervoerspolitiek die nog niet voldoende is ontwikkeld, heeft tot gevolg dat de EG nog niet over een adequaat vervoerssysteem kan beschikken. Dit heeft dan weer

tot gevolg dat we te hoge vervoersprijzen kennen die op hun beurt weer tot te hoge eindprijzen aanleiding geven, waarmee dan een rem op de handel wordt gezet. Daarom is de vraag gerechtvaardigd of de intra-communautaire handel, wanneer men tijdig over een Gemeenschappelijke vervoerspolitiek had kunnen beschikken, niet met de factor 28 maar bij voorbeeld met een factor 35 of 40 zou zijn gestegen?

Een gebrek aan een adequaat vervoerssysteem, met name wanneer dit wordt veroorzaakt door kunstmatige beperkingen, heeft immers dezelfde uitwerking als niet-tarifaire handelsbelemmeringen. Dit verklaart dan ook het feit dat het Verdrag van Rome een speciale Titel (Titel IV) inzake het vervoer kent.

Ofschoon niet kan worden ontkend dat de Gemeenschappelijke vervoerspolitiek is achtergebleven bij de ontwikkelingen op de andere gebieden, deel ik toch ook weer niet helemaal de kritiek van sommige vervoersdeskundigen en vervoerspolitici die stellen dat er op dit gebied in het geheel niets tot stand is gebracht. Sinds het ontstaan van de EG heeft de Commissie meer dan 200 voorstellen op het gebied van het vervoer aan de Raad voorgelegd. Naast deze meer specifiek gerichte voorstellen werden nog meer algemeen geörienteerde documenten op tafel gelegd, waarbij met name moet worden gewezen op het memorandum van 1961, gevolgd door het actieprogramma van 1962 en de mededeling van 1973. Daarna waren er verschillende actieprogramma's die doorgaans een periode van 3 jaar bestrijken, terwijl kortgeleden, op 9 februari 1983, een nieuwe mededeling aan de Raad werd voorgelegd. Sinds 1958 heeft de Raad het tot ongeveer 135 besluiten op vervoersgebied gebracht, al mag daarbij niet uit het oog worden verloren dat slechts een zeer beperkt deel hiervan van essentieel belang moet worden geacht. Momenteel liggen er zo'n 45 voorstellen, waarvan 10 wijzigingen van voorgaande voorstellen, bij de Raad op tafel. Sommige van deze voorstellen zijn reeds meer dan 10 jaar oud en leiden, ondanks soms diepgaande discussies, niet tot besluiten. Vastgesteld moet worden dat met name de laatste jaren de vooruitgang op het gebied van de Gemeenschappelijke vervoerspolitiek steeds meer stagneert.

Redenen voor stagnatie

Als belangrijkste redenen voor de stagnatie op het gebied van verdere vooruitgang inzake de Gemeenschappelijke vervoerspolitiek kan op de volgende punten worden gewezen:

1. veel van de nationale vervoerspolitiek van de verschillende lidstaten stamt uit de crisisjaren van voor de tweede wereldoorlog. Toen werd het accent gelegd op de bescherming van de eigen nationale vervoersmarkt en de eigen vervoerders. Nu, 50 jaar later, moet worden vastgesteld dat een aantal van deze lidstaten nog steeds

* De auteur is werkzaam bij de Europese Commissie. Het artikel is geschreven à titre personnel.

- niet rijp is voor de liberale vervoersideeën die in het EG-Verdrag zijn verankerd en die dienovereenkomstig door de Commissie in haar vervoersvoorstellen aan de Raad worden voorgelegd;
2. de bepalingen van Titel IV van het EG-Verdrag zijn niet altijd even duidelijk geformuleerd. Dit geeft helaas maar al te vaak aanleiding tot interpretatieverschillen;
 3. de voorheen reeds vermelde overheidsuitgaven aan de spoorwegen leiden ertoe dat, alvorens een beslissing ten aanzien van de verschillende vervoersvoorstellen te nemen, steeds wordt onderzocht wat de implicaties voor de concurrentiepositie van de spoorwegen zouden kunnen zijn. Motto daarbij is steeds dat elke verdergaande liberalisatie de concurrentie met de spoorwegen verhoogt en daarmee het risico vergroot dat de spoorwegverliezen verder zullen stijgen;
 4. vastgesteld moet worden dat de centraal gelegen landen in de EG over het algemeen spoorwegminderd zijn, terwijl de perifere landen meer gericht zijn op het wegvervoer. Een en ander is niet in de laatste plaats het gevolg van de uiteenlopende geografische omstandigheden en de daarmee verband houdende infrastructurele werken voor het vervoer;
 5. de vorige twee overwegingen leiden ertoe dat de centrale landen eerder geneigd zijn het accent prioritair op harmonisatiemaatregelen te leggen, terwijl juist de perifere landen het accent in eerste instantie op liberalisatiemaatregelen wensen te leggen. Het is voor de Commissie een bijna onoverkomelijke moeilijkheid om tussen deze twee extremen met voor beide partijen aanvaardbare compromisoplossingen te komen;
 6. de praktijk leert dat politiek bedrijven zonder financiële middelen in feite onmogelijk is. Wat dit betreft is tot voor kort het vervoer in de EG uiterst slecht bedeed. Pas sinds 1982 is een bescheiden begin gemaakt met uitgaven voor de vervoersinfrastructuur. In dat jaar werd onder druk van het Europese Parlement voor het eerst een bedrag van ECU 10 mln. ter beschikking gesteld. In het lopende jaar kan voor vervoersprojecten een bedrag van ECU 15 mln. worden uitgegeven. Te hopen is dat in de komende jaren bedragen van een grotere omvang voor het medefinancieren van infrastructuurprojecten met een communautair belang beschikbaar zullen komen. Gezien de moeilijke budgettaire omstandigheden waarin alle lidstaten momenteel verkeren zal dit streven zeer zeker niet gemakkelijk tot resultaten leiden;
 7. het ontstaan van meer communautaire bevoegdheden (het zogenaamde AETR-effect) weerhoudt lidstaten er somtijds van verdere communautaire maatregelen te nemen aangezien zij daardoor hun eigen bevoegdheden inperken;
 8. ofschoon het grootste gedeelte van de maatregelen op het gebied van de Gemeenschappelijke vervoerspolitiek met meerderheidsbesluiten zouden kunnen worden genomen, ziet men ook dat verschillende lidstaten alleen dan tot besluit-

vorming wensen te komen wanneer unanimiteit ten aanzien van de te nemen maatregelen kan worden bereikt.

Samenvattend kan worden gesteld dat er momenteel nog veel fysieke en administratieve belemmeringen bestaan die het vervoer tussen de lidstaten bemoeilijken en somtijds zelfs onmogelijk maken.

Klachtprocedure van het Parlement tegen de Raad

Niet alleen in de vervoersvakpers maar ook in de algemene pers is ruimschoots aandacht besteed aan het feit dat het Europese Parlement, zich baserend op artikel 175 van het EG-Verdrag, een klachtprocedure tegen de Raad bij het Hof van Justitie te Luxemburg heeft ingediend. Artikel 175 luidt als volgt: „Ingeval de Raad of de Commissie, in strijd met dit verdrag, nalaat een besluit te nemen, kunnen de lidstaten en de overige instellingen van de Gemeenschap zich wenden tot het Hof van Justitie om deze schending te doen vaststellen”. Sinds het ontstaan van de Gemeenschap heeft het Parlement voor de eerste maal besloten van de mogelijkheid tot indienen van een klachtprocedure tegen een andere instelling gebruik te maken. Deze stap kan niet los worden gezien van de tweede directe verkiezingen voor het Europese Parlement, die in juni 1984 zullen plaatsvinden. Niet ten onrechte wil het Parlement er geen enkele twijfel over laten bestaan dat de stagnatie op het gebied van de Gemeenschappelijke vervoerspolitiek niet aan de activiteiten van het Parlement zelf is te wijten, doch dat hiervoor de Raad de verantwoording draagt. Bij herhaling heeft de heer Seefeld, voorzitter van de vervoerscommissie van het Parlement, erop gewezen dat, zelfs indien het Hof het Parlement in deze aangelegenheid in het gelijk zou stellen, hiermee uiteraard nog niet de Gemeenschappelijke vervoerspolitiek een feit is. Met deze procedure streeft het Parlement twee doelstellingen na. In de eerste plaats moet de druk op de Raad worden verhoogd om toch tot substantiële besluiten op het gebied van de vervoerspolitiek te komen. In de tweede plaats moet aan de kiezers duidelijk worden gemaakt dat het niet aan het Parlement heeft gelegen en dat het Parlement zich tot het uiterste heeft ingespannen om de Raad tot dergelijke stappen te brengen.

De klachtenprocedure dient in verschillende achtereenvolgende fasen te worden afgewikkeld. Medio september heeft de heer Dankert, voorzitter van het Parlement, een brief aan de Raad gestuurd waarin deze wordt uitgenodigd om voor ieder van de meer dan dertig voorstellen waarover het Parlement reeds een positief advies had uitgebracht, uiteen te zetten waarom de Raad nog niet tot goedkeuring van het betreffende voorstel is kunnen komen. In dezelfde brief wordt de Raad uitgenodigd alsnog deze voorstellen op korte termijn aan te nemen. De Raad heeft in de gestelde termijn van twee maanden op deze brief geantwoord en gesteld de kritiek van het Parlement niet te kunnen delen. Voor ieder van de voorstellen werd de huidige stand van zaken uitvoerig

uiteengezet, terwijl er ten aanzien van verschillende voorstellen op werd gewezen dat de Raad nog niet tot goedkeuring kon komen op grond van het feit dat de door de Commissie toegezegde onderzoeken, studies en rapporten nog niet aan de Raad werden voorgelegd. Belangrijk is tevens erop te wijzen dat de Raad in zijn brief aan het Parlement duidelijk heeft gesteld van mening te zijn dat het Parlement formeel niet het recht heeft de Raad op grond van artikel 175 van het Verdrag voor het Hof te dagen.

Het Parlement beschikte, op zijn beurt, ook weer over een periode van twee maanden om het antwoord van de Raad op zijn inhoud te onderzoeken en om na te gaan of de klachtprocedure al dan niet zou worden voortgezet. Na een uitvoerig onderzoek is het Parlement tot de slotsom gekomen dat het antwoord van de Raad niet bevredigend is geweest en geen garanties bood dat op korte termijn alsnog met belangrijke besluiten op het gebied van de Gemeenschappelijke vervoerspolitiek zou kunnen worden gerekend. Het Parlement besloot derhalve medio januari de klachtprocedure formeel in gang te zetten. De onderhavige klacht steunt in feite op twee kernpunten, te weten:

- a. het Hof moet vaststellen dat de Raad niet heeft voldaan aan zijn verplichtingen om tot de opstelling en de uitvoering van een Gemeenschappelijke vervoerspolitiek te komen;
- b. meer specifiek wordt het Hof verzocht vast te stellen dat de Raad in gebreke is gebleven ten aanzien van 16 van de ruim 30 voorstellen die momenteel op tafel van de Raad liggen en waarvoor het Parlement een advies heeft uitgebracht.

Het zou voorbarig zijn nu reeds te speculeren over de mogelijke uitspraak van het Hof. Vermeldenswaardig is overigens nog wel dat de Commissie heeft besloten niet deze hele klachtenprocedure passief gade te slaan. Onlangs heeft zij namelijk te kennen gegeven dat zij gebruik wil maken van de mogelijkheid die artikel 37 van het statuut van het Hof biedt om ten gunste van een van de direct betrokken partijen te interveniëren. De Commissie heeft publiekelijk kenbaar gemaakt dat zij de partij van het Parlement in deze aangelegenheid kiest en derhalve ten gunste van het Parlement zal interveniëren. Dan zal nog wel nader moeten worden vastgesteld op welke punten van de klachtenprocedure van het Parlement de Commissie inderdaad effectief zal interveniëren.

De toekomstperspectieven van het vervoersbeleid

Begin februari 1983 heeft de Commissie een nieuwe mededeling aan de Raad voorgelegd, getiteld *Op weg naar gemeenschappelijk vervoersbeleid — vervoer over land 1*.

1) *Op weg naar gemeenschappelijk vervoersbeleid over land*, Com (83) 58 def., 10 februari 1983.

Met deze mededeling onderneemt de Commissie een verdere poging om het tot stand komen van de Gemeenschappelijke vervoerspolitiek uit de impasse te halen waarin deze zich reeds geruime tijd bevindt. De Commissie stelt duidelijk dat de grondgedachte van de Gemeenschappelijke vervoerspolitiek door de nieuwe mededeling niet wordt aangetast. Het betreft hier veeleer het verzetten van een aantal accenten die kort zullen worden weergegeven:

- meer dan in het verleden het geval was, zal in de toekomst rekening moeten worden gehouden met de specifieke economische en geografische omstandigheden van ieder der lidstaten. Dit houdt in dat bepaalde communautaire maatregelen niet volledig identiek voor ieder der tien lidstaten behoeven te zijn. In het verleden heeft de Raad reeds tweemaal op het vervoersgebied een dergelijke gedifferentieerde maatregel genomen, te weten een uitbreiding van het Gemeenschappelijk contingent voor het wegvervoer, waarbij een algemene verhoging van 5% werd overeengekomen, terwijl Ierland en Griekenland 15% meer vergoeding kregen, terwijl in juni van dit jaar bij het tot stand komen van een richtlijn voor het interregionale luchtvervoer voor Griekenland een uitzondering werd gemaakt. Het spreekt vanzelf dat een dergelijke differentiatie in communautaire maatregelen niet een algemene regel mag worden; vermeden moet worden dat we afglijden naar een „Europe à la carte”;
- in de tweede plaats is van belang dat wordt opgemerkt dat Gemeenschappelijke vervoerspolitiek niet per definitie gelijk staat aan een uniforme vervoerspolitiek;
- verder is de Commissie de mening toegedaan dat zij haar activiteiten in eerste instantie op die problemen zal moeten richten waarvoor communautaire maatregelen en oplossingen noodzakelijk zijn, terwijl vervoersvraagstukken die nationaal of regionaal kunnen worden opgelost aan de nationale autoriteiten dienen te worden overgelaten. Dit impliceert dat, meer nog dan in het verleden, de Commissie zich in eerste instantie op het grensoverschrijdende vervoer zal richten;
- ook zal worden gestreefd naar minder theoretische en derhalve meer praktisch georiënteerde voorstellen, die er met name op gericht moeten zijn het uiteenlopen van verschillen in beleid van de lidstaten te vermijden.

Spoorwegen

Op spoorweggebied zal de Commissie in de komende jaren het accent op de volgende activiteiten leggen:

- verbetering van de efficiency en de aantrekkelijkheid van de spoorwegen;
- verbetering van de samenwerking tussen de verschillende nationale spoorwegondernemingen;
- ten einde de spoorwegen op gelijke concurrentievoet met de binnenvaart en het wegvervoer te brengen, dient de bouw en

het onderhoud van de infrastructuur van de spoorwegen uit de exploitatie van de spoorwegondernemingen gehaald te worden en door de overheid te worden overgenomen;

- ten einde de concurrentiepositie van de spoorwegen te verbeteren, zal moeten worden voortgegaan op de weg van het afschaffen van de openbare-dienstverplichtingen in het spoorweggoederenvervoer (de Commissie erkent de noodzaak voor de lidstaten om op het gebied van het spoorweg-personenvervoer ook in de toekomst openbare-dienstverplichtingen te handhaven);
- bevordering van het gecombineerde spoor/wegvervoer.

Wegvervoer

De Commissie zal binnenkort voorstellen voor het wegvervoer aan de Raad voorleggen die zijn gericht op de verwezenlijking van volgende doelstellingen:

- de ontwikkeling van een verbeterd systeem met betrekking tot de capaciteitscontrole in het wegvervoer. Hierbij moet in het bijzonder worden gedacht aan het opstellen van nieuwe criteria voor het uitbreiden van het Gemeenschappelijke contingent alsmede de verdeling van de communautaire vergunningen, terwijl daarnaast de Commissie tevens voorstellen zal doen tot invoering van nieuwe vergunningen voor speciale transporten;
- het invoeren van een compensatiesysteem voor typische doorvoerlanden, waarbij er uiteraard voor zal worden gewaakt dat een dergelijk compensatiesysteem niet tot nieuwe grenshindernissen aanleiding zal geven;
- verdere maatregelen zullen worden voorgelegd die zijn gericht op een verbetering van de produktiviteit en de rentabiliteit in het wegvervoer (gedacht kan bij voorbeeld worden aan het komen tot een betere beladinggraad van de vrachtwagens alsmede het vermijden van terugritten zonder vracht).

Binnenvaart

De voorstellen van de Commissie op het gebied van de binnenvaart zullen met name rekening dienen te houden met de bijzondere economische en geografische kenmerken van de verschillende vaartgebieden. De Commissie kondigt voor deze vervoerstaking aan het accent in eerste instantie te willen leggen op de harmonisatie en de verbetering van de verschillende nationale sloopmaatregelen. Specifieke maatregelen op het gebied van de capaciteitsbeheersing worden niet voorbereid. Daarentegen zal het accent worden gelegd op de maatregelen inzake de toegang tot het beroep.

Infrastructuur

De noodzaak van een Gemeenschappelijke actie op het gebied van de vervoersinfrastructuur kan niet genoeg worden onderstreept. Immers, zonder een adequaat

vervoersinfrastructuurnetwerk kunnen optimale vervoersprestaties niet worden verwezenlijkt. Op dit gebied voorziet de Commissie dan ook in de komende jaren het accent op de volgende dossiers te leggen:

- het tot stand komen van een systeem voor een Gemeenschappelijke financiering van bepaalde infrastructuurprojecten die een Gemeenschappelijk belang dienen;
- het opstellen van een Europees infrastructuurnetwerkprogramma en;
- het ontwikkelen en tot uitvoering brengen van een Gemeenschappelijk systeem inzake de doorbelasting van de kosten van de weg.

De genoemde mededeling van de Commissie betreft alleen de drie vervoersmiddelen over land. De Commissie heeft aangekondigd soortgelijke memoranda voor de zeevaart en de luchtvaart vóór het einde van het jaar 1983 aan de Raad te willen voorleggen.

Conclusie

Afsluitend moet nog worden gezegd dat de nieuwe aanpak voor de Gemeenschappelijke vervoerspolitiek zeker niet het predikaat van een optimale vervoerspolitiek draagt. De verschillende maatregelen die zijn aangekondigd, zijn zonder meer voor kritiek vatbaar. Ook de Commissie is zich daarvan bewust, maar zij wijst er tevens op dat in de huidige situatie politiek niet meer haalbaar is. Beter dan theoretische en utopische voorstellen te ontwerpen, is het om met politiek realiseerbare en pragmatische ideeën naar de Raad te gaan.

Te zamen met de behandelde mededeling heeft de Commissie een ontwerp-resolutie aan de Raad voorgelegd waarin een prioriteitenprogramma voor de periode 1983-1985 is opgenomen. Dit voorstel bestaat uit zes pakketten van maatregelen die ieder op zich een evenwichtig geheel vertonen en door ieder der zes opvolgende presidenten van de Raad zouden moeten worden gerealiseerd. In dit verband waarschuwt de Commissie ervoor, de verschillende punten en dossiers in deze pakketten niet geïsoleerd doch alleen in de context van het totale pakket te onderzoeken.

Resumerend kan worden gesteld dat de nieuwe benadering van de Europese Commissie alsmede de toenemende politieke druk van het Europese Parlement een gunstig klimaat scheppen om in de komende jaren tot reële vooruitgang op het gebied van de Gemeenschappelijke vervoerspolitiek te komen.

W. A. G. Blonk