

Liberalisatie in het vervoer moet... nog steeds!

Op 22 mei 1985 – nu al weer een jaar geleden – stelde het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in zijn arrest over de zogenaamde nalatigheidszaak 1) vast dat de Raad het Verdrag van Rome heeft geschonden. De Raad heeft nagelaten de vrijheid van

dienstverrichting op het gebied van het internationale vervoer te verzekeren en de voorwaarden voor de toelating van niet in een lidstaat gevestigde vervoerders tot het binnenlands vervoer in die lidstaat vast te stellen; met andere woorden, op grond van artikel 75, lid 1.a en b

van het EEG-verdrag had het internationale vervoer (al sinds 1970!) geliberaliseerd moeten zijn en hadden de voorwaarden voor het cabotagevervoer (een door een buitenlander uitgevoerd nationaal vervoer) op Europees niveau vastgesteld moeten zijn. Het Hof gaat er vanuit – niet nakomen van het arrest, verplicht bij artikel 176 van het Verdrag, is hypothetisch – dat de Raad hiertoe binnen redelijke termijn overgaat 2).

Hoe is in het afgelopen jaar op deze uitspraak gereageerd? Zijn er in de lidstaten wijzigingen in het vervoerspolitieke denken opgetreden, waardoor uitvoering van het arrest binnenkort is te verwachten? Behalve op deze vragen zal in het onderstaande ook worden ingegaan op de economische gevolgen die de vrije vervoersmarkt kan bewerkstelligen.

De reacties

Iedere Europese instelling heeft volgens het Verdrag van Rome eigen bevoegdheden en verplichtingen. Op vervoersgebied dient in het algemeen de Europese Commissie de voorstellen in; het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité brengen advies uit over die voorstellen, waarna de Raad ten slotte tot besluitvorming moet komen. Alle andere uitingen zijn franje, ofschoon sommige aan de besluitvorming wel degelijk richting geven.

De *Europese Commissie*, die zich in de rechtszaak aan de zijde van het Parlement had gevoegd, bevindt zich in een comfortabele positie. Een van de eisen van het Parlement hield in dat de Raad over een aantal voorstellen van de Europese Commissie een besluit moest nemen. Het Hof heeft het Parlement, wat de voorstellen betreft die betrekking hebben op artikel 75, lid 1.a en b, in het gelijk gesteld. Overigens heeft het Hof het niet nodig geoordeeld ze met naam en toenaam te noemen. De Commissie is dan ook van mening 3) dat, ten aanzien van het internationale vervoer over de weg, de Raad aan het arrest van het Hof kan voldoen door haar voorstel van 1983 (en het onlangs uitgebrachte tweefasenplan) betreffende het communautair contingent 4) goed te keuren. De Commissie is voornemens (inmiddels geëffectueerd) een uitbreiding te geven aan het toepassingsbeleid van haar voorstel van 1982 5) inzake de cabotage

1) Zaak 13/83, betreffende het gemeenschappelijk vervoersbeleid, aangespannen door het Europees Parlement tegen de Raad van Ministers van de EG.

2) Zie ook mijn artikel Liberalisatie in het vervoer moet...! *ESB*, 12 juni 1985, blz. 579 e.v. en 10 juli 1985, blz. 702 e.v.

3) Zie het antwoord op de schriftelijke vraag van het Parlementslid K. van Miert, vraagnr. 1105/85, *Publikatieblad*, nr. C 181/2, 9 april 1986.

4) *Publikatieblad*, nr. C 179, 6 juli 1983, blz. 6.

5) *Publikatieblad*, nr. C 18, 22 maart 1983, blz. 4.

over de weg en qua vormgeving haar voorstel van 1967 inzake de cabotage over de binnenwateren 6), te wijzigen 7). Ook zal de Commissie voorstellen indienen om het vrije verkeer van diensten in de sector reizigersvervoer per autobus te realiseren.

De Raad heeft zich in het afgelopen jaar gemeend te kunnen beperken tot een op 14 november 1985 geformuleerd en op 14 maart jl. bevestigd 8) beleidsvoornemen, te weten:

- uiterlijk in 1992 tot stand brengen van een vrije markt zonder kwantitatieve beperkingen in de sector vervoer;
- geleidelijke aanpassing op niet discriminerende grondslag van de bilaterale contingenten tijdens de overgangperiode en gelijktijdige invoering van communautaire contingenten;
- het opheffen van de concurrentie-distorsies tijdens de overgangperiode.

Van de adviesorganen heeft ook het Europees Parlement zich expliciet over het arrest uitgesproken 9). Naast vreugde over de overwinning, sprak het Parlement zich uit voor een parallelschakeling van liberalisatie, of wel het opheffen van beperkingen aan het vrij verrichten van diensten, met harmonisatiemaatregelen. Daarmee schendt het overigens zijn eigen oproep tot een juiste verdragstoepassing. Overigens zij opgemerkt dat de Commissie juridische zaken en rechten van de burger van het Parlement dit wel heeft ingezien. In een ander advies 10) zegt deze Commissie in een apart deel over het nalatigheidsarrest dat geen enkele communautaire maatregel meer denkbaar is, indien deze beperkingen inhoudt voor de toepassing van de regeling inzake de vrijheid van dienstverrichting en de toegang tot de vervoermarkt.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft geen apart advies aan het Hof afgegeven, doch in besprekingen over de bovengenoemde cabotagevoorstellen van de Europese Commissie komt van verschillende zijden eveneens voorkeur naar voren voor een parallelschakeling, zo niet een voorrangpositie voor harmonisatiemaatregelen boven de dwingende eis tot liberalisatie.

Geconstateerd moet dus worden dat concrete besluiten na een jaar nog steeds niet zijn genomen. Een beleidsvoornemen kan, gezien de ervaringen in het verleden, niet als zodanig worden bestempeld; de ene politieke beslissing is immers eenvoudig door een andere ongedaan te maken. (Het is ook gemakkelijker voor een politicus iets af te spreken voor een periode die zeker voorbij zijn ambtstermijn ligt, dan er in). Maar uit een geheel andere hoek bekeken is er wellicht hoop dat er toch iets gaat gebeuren.

Na enige strubbelingen in het begin van dit jaar, is uiteindelijk de zogenaamde Europese akte, d.w.z. een verdragswijziging, ondertekend en ter ratificatie aan de nationale parlementen voorgelegd. In deze akte is, bepaald dat de in-

terne markt niet alleen geleidelijk tot stand moet worden gebracht vóór 31 december 1992, maar ook dat deze interne markt een ruimte zonder binnengrenzen bevat, waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal volgens de bepalingen van het Verdrag is gewaarborgd. Bij het van kracht worden zou zo de datum van het vrije vervoer vastliggen. Doch helaas wordt in een verklaring die aan deze akte is gehecht, gesteld dat de vaststelling van deze datum (31 december 1992) geen automatisch rechtsgevolg schept. Daarbij is het nog de vraag of 1992 nu wel het jaar was dat het Hof in zijn hoofd had, toen het in zijn arrest schreef dat de Raad nog over een redelijke termijn kon beschikken om te voldoen aan zijn verplichtingen, die al vijftien jaar bestonden. De Europese Commissie heeft wel liberalisatievoorstellen bij de Raad op tafel gelegd, doch de liberalisatie in het vervoer moet nog steeds (gebeuren)!

Het vervoerspolitieke denken in de lidstaten

Aanvankelijk was na het arrest een ommezwaai in het vervoerspolitieke denken van met name de Duitse en Franse vervoersministers te signaleren. Dat resulteerde in het reeds hierbovenvermelde beleidsvoornemen van de Raad. Dit voornemen werd echter direct, vooral door de Duitse achterban weer ondergraven. Het is zeer de vraag of, met name van Duitse zijde, nog verdere stappen in de juiste richting zullen worden gemaakt vóór de verkiezingen aldaar in 1987. Immers, zowel in de Duitse Bundestag als Bundesrat klinkt, wellicht geleid door de Duitse werkgeversorganisatie voor het beroepsgoederenvervoer over de weg, het geluid door dat prioriteit dient te worden gegeven aan de fiscale en technische harmonisatie. Bovengenoemde werkgeversorganisatie stelt zelfs dat, indien deze harmonisatie niet voor 1992 is gerealiseerd, ook de bestaande kwantitatieve beperkingen dienen te worden verlengd.

Wat Frankrijk betreft is het, gezien de recente regeringswisseling, nog te vroeg om een nieuw oordeel te geven. Ook zijn mij gegevens uit andere landen niet voldoende bekend. Maar typerend voor de hele situatie is wel dat de werkgroep Vervoer uit de Raad zich voornamelijk buigt over zee- en luchtvaartvraagstukken. De cabotagevoorstellen komen nog niet op de agenda voor, terwijl een Raadszitting voorzien voor 6 mei, onder meer werd afgezegd, omdat de Griekse minister niet aanwezig kon zijn bij de voorgenomen bespreking van de voor hem zo belangrijke zeevaartvraagstukken. Ondanks alle goede voornemens en druk van de huidige voorzitter van de Raad ziet het er niet naar uit dat besluitvorming op de verplichte punten op korte termijn tot stand zal komen.

Liberalisatie boven harmonisatie

Afgezien van het juridische argument 'liberalisatie moet, harmonisatie kan', is er ook economisch gezien meer heil te verwachten van een directe opheffing van de nog bestaande beperkingen voor het vrije dienstenverkeer in het vervoer dan van een parallelschakeling tussen liberalisatie en harmonisatie. Immers, de te harmoniseren punten zijn talrijk en moeilijk.

De BDF (Duitse werkgeversorganisatie in het beroepsgoederenvervoer over de weg) geeft voor het wegvervoer al de volgende opsomming: motorrijtuigenbelasting; subsidieregelingen voor het wegvervoer; de brandstofbelasting; de teruggave van BTW; maten en gewichten van bedrijfsvoertuigen; periodieke controle van de technische toestand van de voertuigen; de gewichten (van de lading); de controle op de sociale voorschriften; de vennootschapsbelasting en het verplichte lidmaatschap van de Kamers van Koophandel. Van de zijde van de binnenvaart worden genoemd de vennootschapsbelasting, investeringssteun, verliescompensatie, staatshypotheken, maar ook de subsidie voor scholen van schipperskinderen. Dit alles naast de te harmoniseren toegang tot het beroep alsmede de erkenning van diploma's en attesten. Het is een hoeveelheid van moeilijk op één noemer te brengen punten, met name de fiscale vraagstukken. Zelfs in Beneluxverband is dit nog niet gelukt, zodat gevoeglijk kan worden aangenomen dat op EG-niveau op redelijke termijn ook geen akkoord in zicht is.

En wat dan nog te denken van een harmonisatie van de loonkosten tussen de diverse lidstaten? Dat zal toch einde-

6) *Publikatieblad*, nr. C 95, 21 september 1986, blz. 44.

7) Of deze voorstellen ver genoeg gaan wat betreft de liberalisatie zoals door het Hof geëist is nog een discussiepunt. Zijn non-discriminatiebepalingen voldoende of dient een algehele opheffing van beperkingen voor de vrije uitoefening van de individuele (vervoers)dienstverlener te worden gewaarborgd, ook bij de zogenaamde cabotage? Het zou te ver gaan dit juridische vraagstuk hier uit te diepen. Zowel in SER- als in ECOSOC-verband gaat de discussie hierover nog verder. De Europese Commissie houdt zich voorlopig aan het minimale namelijk non-discriminatie. Naar mijn mening ten onrechte. Lidstaten die eindelijk uitvoering van het Verdrag willen, zouden via artikel 182 het Hof een uitspraak kunnen laten doen over de draagwijdte van deze voorstellen.

8) Persbericht van de 1040e zitting van de Raad Vervoer, Brussel, 14 november 1985 en persbericht van de 1068e zitting van de Raad Vervoer, Brussel, 14 maart 1986.

9) Verslag namens de Vervoerscommissie over het arrest van het Hof van Justitie inzake het gemeenschappelijk vervoerbeleid en de verplichtingen van de Raad, Rapporteur de heer Giorgis Anastassopoulos (document Europees Parlement A2 - 1984/85) van 30 augustus 1985.

10) Advies inzake de z.g. Korridorvoorstellen (zeehavens-Hinterland), Com(84)688 definitief van eind oktober 1985.

loos duren. Het verleden heeft in ieder geval aangetoond dat het streven naar harmonisatie – liever gezegd het bekvechten om de maatregelen – niet tot verbetering en grotere efficiëntie van het vervoer in Europa heeft geleid. Men kan zich afvragen of een harmonisatie en vooral die op door het wegvervoer en binnenvaart genoemde punten echt noodzakelijk is voor een goed lopende markt. Er zijn recente voorbeelden van een efficiënter gebruik van het vervoersapparaat door middel van een deregulering in de zin van het opheffen van kwantitatieve beperkingen.

De OECD in Parijs heeft in haar rapport over de welvaartsontwikkeling in de VS 11) geconcludeerd dat de liberalisering in het vervoer aldaar heeft geleid tot de toename van de produktiviteit en een daling van het tariefniveau: twee doelstellingen die in het EEG-verdrag eveneens worden nagestreefd. Er is vooral in het weg- en spoorvervoer een rationeler gebruik gemaakt van de produktiemiddelen met name omdat in het groupagevervoer betere combinaties en planning konden worden doorgevoerd. In het wegvervoer heeft het zelfs geleid tot toename van het aantal ondernemingen en, vooral in het spoorvervoer, een tendens tot concentratie. De grotere commerciële vrijheid van de spoorwegen, die gepaard ging met deze liberalisatie, maakte een slagvaardiger marktgedrag mogelijk, waardoor efficiency, arbeidsproduktiviteit en zelfs winstgevendheid werden verhoogd. Ook de vrijmaking van het vervoer in andere landen (onder meer Australië en Japan) leidt tot de conclusie dat verstoringen op de markt niet noodzakelijkerwijs optreden.

Het meest recente voorbeeld binnen de EG daarvoor is de liberalisering van het Nederlands/Engelse luchtverkeer. Zonder enige voorafgaande harmonisatie werd de toegang tot deze markt vrijgegeven. Het gevolg was dat het verkeer in een jaar met 16% toenam, zich meer spreidde over diverse luchthavens, de tarieven naar beneden tenderen en de 521 vluchten per week tussen Nederland en Groot-Brittannië toch nog met een bedrijfseconomisch niet onaantrekkelijk gemiddeld bezettingspercentage van 65 worden uitgevoerd.

In de mondelinge interventie namens de Nederlandse regering bij de onderhavige nalatigheidszaak (13/83) werd het aldus samengevat: „de kunstmatig beperkte mededinging en het daaraan verbonden starre prijssysteem gaan ten koste van de efficiency en werken onnodig kostenverhogend”. Of anders uitgedrukt, zoals door experts in een ‘Table ronde’ 12) van de ECMT: „les pays sur-régulés seraient les moins compétitifs”. Waarom dan nu niet eens de liberalisatie gebruikt om gewenste harmonisatie op diverse gebieden tot stand te brengen? Door deze omstandigheid – naast het grensoverschrijdende vervoer zal met name de cabotage een drijfveer zijn – worden de regeringen immers wel gedwongen water bij hun kunstmatige wijn te doen ten behoeve van hun eigen

vervoersondernemingen wanneer deze in het verleden in een slechtere positie zijn gebracht ten opzichte van de concurrenten van de andere EG-lidstaten: „In zeker 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” 13).

Conclusie

Afgezien van een politieke verklaring, die waard is wat zij is, blijkt er na een jaar nog geen daadwerkelijke uitvoering te zijn gegeven aan het Hofarrest in de nalatigheidszaak. De Commissie heeft weliswaar voorstellen bij de Raad op tafel gelegd die de in haar ogen benodigde maatregelen mogelijk maken, maar het is zeer de vraag of deze voorstellen ver genoeg gaan en het hele terrein dekken. Dit alles is des te betreurenswaardiger, daar de uitkomsten van de liberalisatie in andere regio's in de wereld een efficiënter vervoersapparaat zonder noemenswaardige verstoringen te zien geven.

Het hoeft nog niet te laat te zijn. Liberalisatie in de EG zal de regeringen dwingen tot een wederzijdse aanpassing van de nationale regelingen die de concurrentie beïnvloeden. Welnu, een eenvoudig voorstel van de Europese Commissie in de zin als beschreven in mijn ESB – artikel van 12 juni 1985 geeft de gewenste vrijheid. Er is daarna alle ruimte om regelingen te bedenken en uit te werken die de dan nog overgebleven harmonisatiewensen sneller naderbij zullen brengen. Moge een volgende keer positiever kunnen worden bericht.

J.G.W. Simons

Secretaris van de Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Rotterdam en de Beneden-Maas alsmede van de Vereniging Nederlands Vervoersoverleg. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

11) *Deutsche Verkehrszeitung*, nr. 43, 10 april 1986, blz. 13.

12) Verslag van de 71ste 'Table ronde d'économie des Transports', ECMT, *Revue de la Navigation, Ports et Industries*, nr. 7, 10 april 1986, blz. 204.

13) J.W. Pauw, *Plaats en toekomst van een vervoersbeleid in de Europese Gemeenschap*, Werkdocument Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag, februari 1986.