

## Vrij vervoer in de EG

Op 22 mei 1985 – nu al weer twee jaar geleden – stelde het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in zijn arrest over de zogenaamde nalatigheidszaak 1) vast dat de Europese Raad van vervoersministers 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, sub 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).

Vorig jaar zijn in dit tijdschrift 3) de reacties van de diverse Europese instellingen alsmede de lidstaten op dit arrest beschreven en is ingegaan op de economische gevolgen van een vrije vervoersmarkt. Ook nu is er weer alle aanleiding een beschrijving, maar dan in hoofdzaak van de handelingen van de Raad, te laten volgen en daaruit conclusies te trekken.

### De besluitvorming 1986-1987

De Europese Raad – de facto het nog steeds onderlinge politieke beraad van de vervoersministers van de lidstaten – is op vervoersgebied het belangrijkste besluitvormend orgaan van de Europese Gemeenschap. Hij heeft zich in de eerder beschouwde periode 1985/1986 beperkt tot het tot twee keer toe naar buiten brengen van een 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.

In deze periode heeft de Raad door middel van een zestal officiële zittingen alsmede een informele raad en vele andere onderlinge contacten gepoogd een begin te maken met de uitwerking van het bovenbeschreven beleidsvoornemen. Aanvankelijk slaagde hij wat het wegvervoer betreft in een verdere uitwerking, hoewel er eerst nog een Europese Top (namelijk die van 26/27 juni 1986) aan te pas moest komen om de vervoersministers in het gareel te krijgen.

Immers, op 30 juni 1986 – de laatste dag van het Nederlandse voorzitterschap (!) – kwam de Raad overeen dat uiterlijk 1992 in het intercommunautaire goederenvervoer over de weg een vrije markt zonder kwantitatieve beperkingen tot stand moet zijn gebracht, terwijl in de overgangsfase ingaande 1987 de jaarlijkse verhoging van het communautaire contingent op 40% (gecumuleerd) moet worden gebracht. Bedongen is daarbij dat naar aanleiding van de rapporten van de Commissie altijd nog kan worden bezien of deze verdeling van het communautaire contingent voldoende is voor een soepele overgang naar de eindfase. Ook het stelsel van bilaterale vergunningen zal gedurende de overgangperiode moeten voldoen aan de behoefte van het handelsverkeer en het vervoer tussen de betrokken lidstaten met inbegrip van de totale transitobehoeften van alle lidstaten.

De hoofdlijnen van de definitieve

marktordening zijn althans wat de elementen betreft, vastgesteld, namelijk een stelsel van communautaire vergunningen af te geven op basis van uitsluitend kwalitatieve criteria, zoals vakbekwaamheid, kredietwaardigheid en betrouwbaarheid, waarvan de praktische toepassing voor zover nodig zal moeten worden geharmoniseerd. Een ander criterium is het hebben van voldoende ervaring in het nationale vervoer, terwijl ook de controle op de naleving van de voorschriften betreffende de verkeersveiligheid en sociale voorwaarden op een uniforme grondslag door alle lidstaten dient te geschieden. Ook zullen communautaire maatregelen worden ingevoerd om het hoofd te bieden aan ernstige verstoringen van de markt, of een gedeelte daarvan, waarbij het communautaire marktobservatiesysteem zijn nut kan bewijzen.

Wat betreft de mededingingsvoorwaarden kan de aandacht nu, na het tot stand komen van een akkoord inzake de herziening van de sociale voorwaarden en de uiteindelijke harmonisatie van de gewichten en afmetingen van voertuigen, gericht worden op de fiscale aspecten. In samenwerking met de ministers van Financiën zal op basis van een nota van de Commissie inzake motorrijtuigenbelasting, brandstofaccijnzen en tolgelden deze fiscale harmonisatie tot stand moeten komen. Het uur der waarheid op dit punt zou dan ook eind december 1986 aanbreken. Helaas ... tijdens de decembervergadering kwam de Raad niet verder dan het Coreper (Comité van Permanente Vertegenwoordigers, d.w.z. de ambassadeurs van de lidstaten bij de EEG, die de ministerraden voorbereiden) op te dragen het desbetreffende voorstel verder te bestuderen. Zelfs daaropvolgende informele en formele raden, met als laatste in deze jaarperiode die van 23/24 maart 1987, vermochten niet het zo ferm genomen voornemen van 1986 te concretiseren. Kernachtig kan de besluiteloosheid als volgt worden uitgedrukt: er werd besloten te gaan besluiten over hetgeen reeds besloten was!

Daarop heeft minister De Croo, die voor België het voorzitterschap van de Raad in de eerste helft van 1987 vervult, vervolgens bedreigd met marathonzittingen en conclaafsystemen als deze zaak niet voor eind juni, wanneer zijn termijn afloopt, haar beslag krijgt. De optimisten kunnen dus optimistisch blijven; hopeloos is de zaak niet. Het is in feite nog slechts één lidstaat, namelijk Duitsland, die nog tegen de automatische jaarlijkse verhoging is vanwege het naar haar mening onlosma-

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

2) Zie ook mijn artikelen in de *ESB* van 12 juni 1985, blz. 579 e.v. en 10 juli 1985, blz. 702 e.v.

3) Zie mijn artikel Liberalisatie in het vervoer moet... nog steeds!, *ESB*, 28 mei 1986, blz. 533 e.v.

kelijke verband tussen liberalisatie en harmonisatie. Ondertussen is de praktijk enigszins geholpen met een beschikking van de Raad 4), waarbij een beperkt aantal extra communautaire vergunningen voor het jaar 1987 over de lidstaten werd verdeeld.

Naast deze niet soepel lopende ontwikkelingen in het wegvervoer staat echter ook een onverwachte wending op het gebied van de zee- en luchtvaart. Het Hof van Justitie heeft zich in het nalatigheidsarrest niet uitgesproken over deze vervoerstechnieken, die in het EEG-verdrag ten opzichte van het weg-, spoor- en binnenwatervervoer een specifiek kader kennen. De Raad was dan ook niet juridisch verplicht over zee- en luchtvaartzaken te besluiten. Economisch gezien zijn deze vijf vervoerstechnieken wel sterk onderling verbonden door hun substitutiemogelijkheden, zeker wat het vervoer in een voltooide interne markt betreft. Het is daarom toe te juichen dat de consequentie van de algemene strekking van het beleidsvoornemen van november 1985 is getrokken en ook voor de zee- en luchtvaart gewerkt wordt aan een vrije markt zonder kwantitatieve beperkingen, zonder dat een juridische uitspraak hiertoe expliciet noopte. Wel was er een katalysator nodig in de vorm van een arrest dat de luchtvaart ook op het gebied van de mededingingsregels onderwerpt aan de Verdragsregels 5). Ook hier voorafgegaan door een uitspraak van de reeds genoemde Europese Top, bevestigde de Raad van vervoersministers de noodzaak van een samenhangend communautair luchtvervoersysteem, gebaseerd op een evenwichtig pakket van instrumenten, waardoor de mededinging in de intracommunautaire luchtdiensten met betrekking tot tarieven, capaciteit en toegang tot de markt wordt versterkt. Een dergelijk systeem zal geleidelijk tot stand moeten worden gebracht, te beginnen met een eerste fase van drie jaar om de ontwikkelingen te bezien en besluiten te nemen betreffende verdere stappen om het doel van de voltooiing van de interne markt in 1992 te bereiken. Met name de laatste zinsnede legt de basis van een onbegrensde intracommunautaire vrije luchtvaart vast. Tot een concrete uitwerking is het echter tot op heden nog niet gekomen. De vooruitzichten zijn, gezien de grote verschillen van mening tussen de lidstaten en ondanks een broos akkoord over een bepaald onderdeel van tariefstelling door overheden, ook niet hoopgevend.

Daarentegen verraste de vervoersraad Jan en alleen door onverwacht een schijnbaar eeuwige patstelling op zeescheepvaartgebied te doorbreken. Een viertal verordeningen werd aangenomen en reeds op 31 december in het *Publikatieblad* opgenomen – waarmee een begin is gemaakt met een communautair beleid op dit gebied. De verordeningen betreffen:

– het vrij verrichten van diensten tus-

sen de lidstaten onderling of met een derde land; de bestaande unilaterale nationale beperkingen alsmede vrachtverdelingsregelingen in bilaterale overeenkomsten die- nen volgens bepaalde tijdschema's te worden afgeschaft;

- de toepassing van concurrentieregels van het Verdrag op het zeevervoer met uitzondering van de wilde vaart; de volledige mededingingsmarkt zal uitzonderingsmogelijkheden – vrijstellingen genaamd – kennen voor bepaalde ondernemersafspraken of gedragingen, zoals lijnvaartconferenties alsmede diverse procedurevoorschriften bij inbreuken op de art. 85 en 86 van het Verdrag;
- het bestrijden van oneerlijke tariefpraktijken door lijnvaartrederijen uit derde landen, waarbij zelfs compenserende rechten als een soort schadevergoeding kunnen worden opgelegd;
- een gecoördineerd optreden ter vrijwaring van de vrije toegang tot lading. De procedure kan leiden tot diplomatieke stappen of daarna zelfs tot tegenmaatregelen in de vorm van een vergunningstelsel, quota's, heffingen of rechten, indien de toegang tot de lading in een derde land dreigt te worden of al wordt beperkt.

Het zou hier te ver voeren gedetailleerd op de inhoud in te gaan. Wel dient erop gewezen te worden dat juist één van de kenmerken van een voltooide interne markt, namelijk een vrij cabotagevervoer, niet bewust 6) in deze verordeningen, is meegenomen. Het desbetreffende voorstel van de Europese Commissie is immers nog steeds onderwerp van (slepende) Raadsberaadslagingen.

## Conclusie

De besluitvorming, zowel ten negatieve als positieve, heeft evenwel gemeen dat zij geen oplossing bracht voor het essentiële van een interne EEG-markt: het vrije, zogenaamde cabotagevervoer. Immers, bij de door de Europese Akte voor 1992 voorziene, grenzenloze – en daardoor ook hopelijke grenzenloze – EEG-markt zou tevens het begrip 'cabotage' per definitie moeten vervallen. Zij die niet behept zijn met voldoende optimisme zien dit niet in 1992 gebeuren; zo liet het Nederlandse congres van de Europese Beweging in december nog weten dat het jaar 2000 een realistischer benadering zou zijn. Wat de vervoersector betreft – een niet onbelangrijk onderdeel van de interne markt – is dit pessimisme onterecht, daar het resultaat in eigen hand ligt, indien maar gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die er zijn; kort samengevat: doe het zelf!

Immers, in het jaar dat de Europese

Gemeenschap 30 jaar bestaat zijn de Europese instellingen, waarvan in het bijzonder de Raad van Ministers, nog niet verder gekomen dan het schenden van eigen voornemens op die terreinen waar plichten onomstreden vastliggen en reeds 15 jaar geleden vervuld moesten zijn. Zo is het niet voldoen aan het besluit van de 40% verhoging van de communautaire contingenten in het wegvervoer, te beginnen op 1 januari 1987, tekenend. Dat de Raad daarentegen op zeevaartgebied en over een aantal technische onderwerpen wel tot besluiten komt, doet niets af aan het nog steeds bestaande nalaten van de Raad op het essentiële van een verplicht gemeenschappelijke vervoerbeleid: de vrijmaking van dit vervoer zowel grensoverschrijdend als nationaal voor zover het cabotage betreft. Vooral dit laatste zal nog veel voeten in de aarde hebben, want het is in besprekingen in Raadsverband, zowel over de drie klassieke inlandvervoerstechnieken – weg, spoor, binnenvaart – maar ook over zee- en luchtvaart, tot nu toe angstvallig vermeden of nauwelijks aan de orde geweest, ofschoon de Europese Commissie de desbetreffende voorstellen – hoe men daar ook over moge denken – al lang heeft ingediend.

Dit is dan ook de reden waarom het nadruk in de titel van dit artikel is gesteld dat de tijd begint te dringen. Komt men na twee jaar nog niet uit vraagstukken die het grensoverschrijdende vervoer betreffen, des te langer zal het waarschijnlijk duren om het nationale vervoer, zo verbonden aan de soevereiniteit van de lidstaat zelf, echt te openen voor andere EG-onderdanen.

Grenzen zijn de lidtekens van de geschiedenis; binnen vijf jaar moeten – in het vervoer – de grenzen geschiedenis zijn! Het woord en de daad blijven aan de Raad. Volgend jaar rond dezelfde tijd zullen wij weer bezien welke kwalificatie dan aan dat handelen moet worden gegeven.

J.G.W. Simons

4) Beschikking van de Raad van 16 december 1986, *Publikatieblad*, L 382/2, 31 december 1986.

5) Arrest 30-4-1986 Hof van Justitie/de Europese Gemeenschappen; gevoegde zaken 209-213/84 Asjes e.a., nog niet gepubliceerd; zie evenwel *Sociaal-Economische Wetgeving*, 1987, nr. 3, maart, blz 248 e.v.

6) Ik ga hier niet verder in op de juridische verrassing dat artikel 8 van de verordening over het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer, cabotage in feite al kan toestaan. Voor geïnteresseerden zij verwezen naar de *Euro-parubriek* in het *Tijdschrift voor Vervoerswetenschap*, 1987, nr. 1, blz. 78.