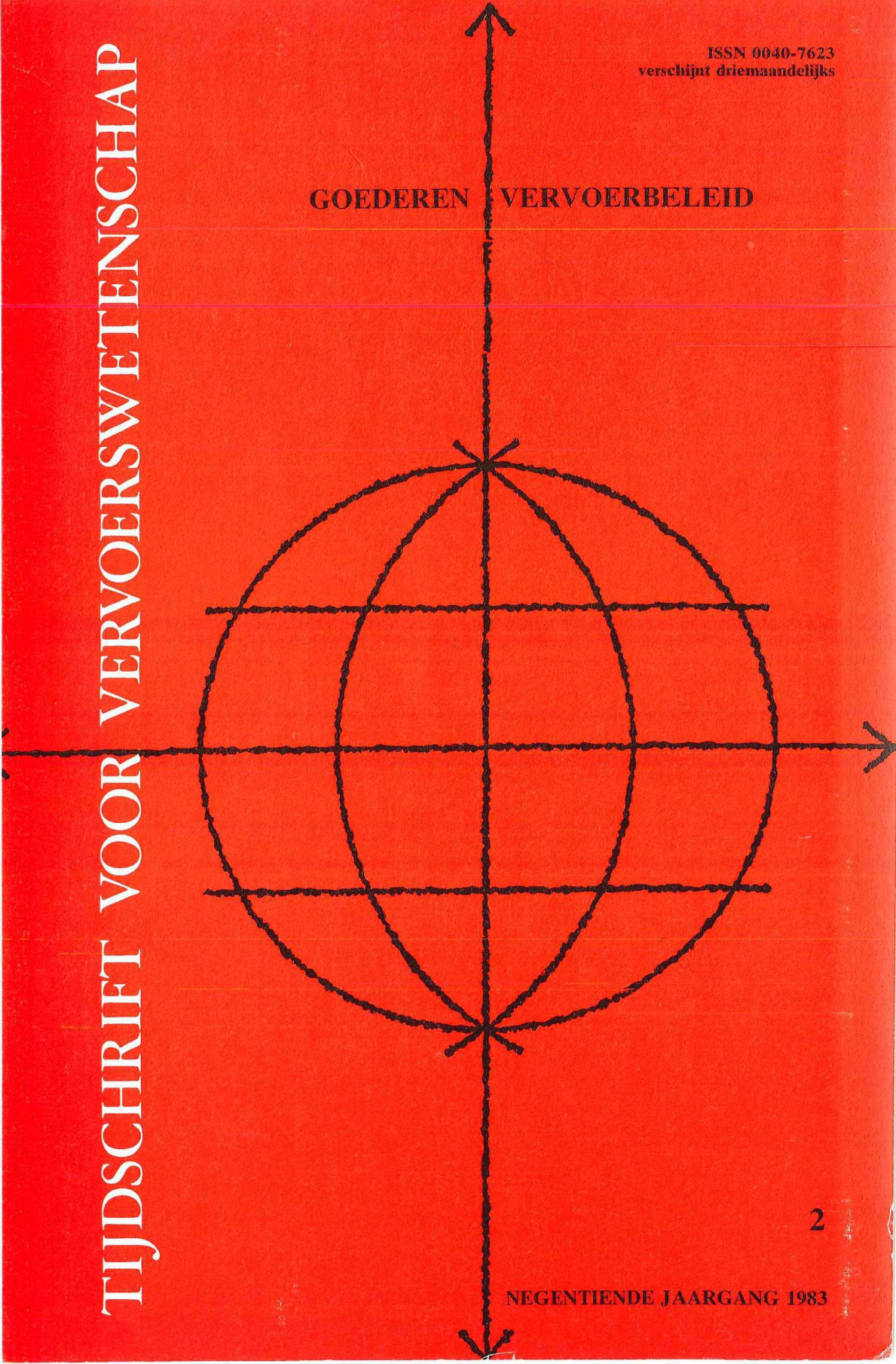
ISSN 0040-7623
verschijnt driemaandelijks

TIJDSCHRIFT VOOR VERVOERSWETENSCHAP

GOEDEREN VERVOERBELEID



2

NEGENTIENDE JAARGANG 1983

Het **Nederlands Vervoerswetenschappelijk Instituut** is opgericht in 1946 onder de naam Nederlands Verkeersinstituut en stelt zich ten doel:

- de bevordering en het verrichten van wetenschappelijk onderzoek van vervoers- en verkeersvraagstukken in de ruimste zin van het woord;
- de bevordering van het wetenschappelijk onderwijs en het stimuleren en uitvoeren van ander onderwijs op het terrein van verkeer en vervoer;
- het uitdragen van de resultaten van het wetenschappelijk onderzoek.

Veel instellingen en bedrijven steunen het Instituut als begunstiger; daarnaast ontvangt het de steun van een groot aantal persoonlijke leden, die als contribuant zijn toegetreden. De minimum-subsidie voor begunstigers is f 2.250,— per jaar; bedrijfscontribuant f 600,—; persoonlijke contribuant f 70,— en junior contribuant f 35,—.

Bestuur:
J.W. Wegstapel (voorzitter), Drs. A.H.M. Kruytzer (vice-voorzitter),
Prof. Ir. G.C. Meeuse (vice-voorzitter), Dr. A.D.J. Brantenaar,
J.J. Dassel, J.M. Feringa, Ir. H.A. de Groot, Drs. H. Plasse, U. Tukker, Dr. J. Walter.

TIJDSCHRIFT VOOR VERVOERSWETENSCHAP

Journal for Transport Science
Revue pour L'étude Scientifique des Transports

Goederenvervoerbeleid

REDACTIECOMMISSIE

Prof. Dr. H.C. Kuiler (voorzitter) – Drs. P.A.Th. van Agtmaal – Dr. F. van Dam
Drs. G. Gort – Mr. G.W. van Hasselt – Dr. J.B. van der Kamp
Prof. Drs. H.J. Noortman – Prof. Drs. E.H. van de Poll – Prof. Dr. W. Winkelmans

REDACTIERAAD

Prof. Dr. W.A.G. Blonk – Drs. J.A. Bourdrez – Mw. Mr. O.D. Gerbers
Dr. H. den Harder – Drs. E.R. Hugenholtz – Drs. J.H. van der Marel
Prof. Ir. G.C. Meeuse – Dr. H.J. Molenaar – Prof. Drs. J.B. Polak
Prof. Mr. K. Vonk – Drs. H.A. Vos

Redactiesecretaris: Drs. E.J. Visser

VASTE MEDEWERKERS:

Mevr. Mr. O.D. Gerbers
Mr. J.G.W. Simons
J. Voordouw

NEGENTIENDE JAARGANG
1983 – Nr. 2

KWARTAALSCHRIFT VAN DE STICHTING
NEDERLANDS VERVOERSWETENSCHAPPELIJK INSTITUUT
POLAKWEG 13 – 2288 GG RIJSWIJK

ISSN 0040-7623

© 1983 – De verantwoordelijkheid voor de inhoud der artikelen berust bij de schrijvers. Overneming van de inhoud of van gedeelten daarvan is slechts toegestaan met schriftelijke toestemming van het N.V.I.

Voor advertenties wende men zich tot het:
Nederlands Vervoerswetenschappelijk Instituut
Polakweg 13
2288 GG Rijswijk

Abonnementsprijs f 100,— per jaar (buitenland f 115,—); Studenten-abonnement f 50,—; Losse nummers f 30,—. Betaling abonnementen aan adm. Nederlands Vervoerswetenschappelijk Instituut, Polakweg 13, 2288 GG Rijswijk. Postrekening nr. 398.92.19.

Druk: Drukkerij Uitgeverij H. Gianotten b.v., Tilburg.

Vervoerbeleid in historisch perspektief

Prof. Dr. H.C. KUILER

Abstract
Netherlands transport policy in historical perspective

Transport reflects the social and economic relations of every period in history. Less strict and less formal relations between men lead to a greater propensity to travel. More division of labour leads to more goods transport. In these fields we are confronted with tendencies, which cover a very long period, however, these tendencies do not have a continuous character; breaks, retardations and accelerations are inevitable. Business cycles have an influence. Technological innovations can stimulate a development. Therefore, transport markets are under the influence of permanent changing conditions and have a continuous changing structure.

In this process governments are very often not neutral. Interventions go even further than in other economic activities. The reason must be found in the wish of a well functioning of the transport market in view of the all pervasive character of transport in all economic and social activities. Furthermore, transport is an instrument in the hands of governments to achieve certain targets in the macro-economic or military field.

The character of governmental intervention in transport markets depends on the political system and/or the political establishment of a government.

In this light the Dutch transport policy since the end of the Napoleontic wars is analyzed and evaluated.

Inleiding

1. De maatschappelijke verhoudingen weerspiegelen zich in het vervoer. Met het vrijer worden der sociale verhoudingen neemt de mobiliteit toe en daarmede de vraag naar personenvervoer. Met het toenemen der arbeidsverdeling stijgt de vraag naar de gelegenheid tot goederenvervoer.

Wij hebben in deze gevallen te maken met trendmatige ontwikkelingen, welke zich over een lange periode uitstrekken. Doch zo'n ontwikkeling is als regel niet continu. Zij wordt beïnvloed door conjuncturele op- en neergangen, waardoor de trendlijn een golfachtig beeld krijgt. Daarnaast kan door de respons van het aanbod op de vraag naar vervoergelegenheid zich een technologische ontwikkeling voordoen, welke door het bieden van nieuwe kwaliteiten de vraag schoksgewijs kan beïnvloeden. Zo'n technologische ontwikkeling kan van autonome aard zijn in geval van uitvindingen (stoom, explosiemotor) dan wel door verladers of vervoerders geïnduceerd worden (grote tankschepen).

De exogene invloeden op de vervoermarkten zijn derhalve als volgt samen te vatten:

A. Maatschappelijk	sociale verhoudingen economische verhoudingen
B. Economische bewegingsverschijnselen	trendmatig conjunctureel
C. Technologisch	autonoom geïnduceerd

Tijdschrift voor Vervoerswetenschap 19/2: 107-120 (1983)

De vervoermarkten zijn daardoor onder invloed van steeds wijzigende omstandigheden in een voortdurende beweging, welke de marktstructuren doet veranderen.
2. Een tweede aspect betreft de betrokkenheid van de overheid bij de vervoermarkten, een betrokkenheid, welke veelal aanzienlijk verder gaat dan die bij andere economische activiteiten. De oorzaak van het interveniëren in vervoermarkten door de overheid is terug te voeren tot drie basiselementen, te weten:
a. het vervoer heeft een vraag, complementair aan alle andere maatschappelijke activiteiten.

Een goede functionering van vervoermarkten is dus een voorwaarde voor het functioneren van het maatschappelijk proces in al zijn geledingen. De overheid als hoedster van het algemeen belang voelt zich derhalve snel geroepen deze basisvoorwaarde optimaal te regelen.
b. Vervoer heeft een alles doordringend karakter. Er is geen produkt in onze maatschappij waarin niet in grotere of kleinere mate vervoer is geïncorporeerd. Werken, recreëren e.d. zijn zonder vervoer onmogelijk. Het onder *a* genoemde algemeen belang wordt hiermede ten zeerste geïntensiveerd.
c. Vervoer is soms een instrument in handen van de overheid ter bereiking van bepaalde doeleinden op macro-economisch of sociaal terrein, dan wel benut de overheid het vervoer voor militaire of politieke doeleinden.
3. Beide elementen (dynamiek van de vervoermarkten, algemeen belang) maken, dat de overheid al sinds heugelijke tijden in vervoermarkten is gaan interveniëren, teneinde een goede functionering te verkrijgen, dan wel het vervoer te gebruiken als instrument voor andersoortige doeleinden.

De mate van deze interventie en de aard der interventie blijken echter niet constant te zijn. Zij variëren met de maatschappelijke, dynamische en technologische omstandigheden van zeer liberaal tot zeer stringent. Zij variëren ook per deelmarkt in het vervoer.
4. Wij zijn thans in een periode aangeland, waarin een roep op decentralisatie en deregulatie van overheidsbeleid met betrekking tot vervoermarkten duidelijk wordt gehoord. De reacties op deze roep variëren van enthousiasme tot afgrijzen.

In dit licht kan het nuttig zijn eens na te gaan hoe de overheidsinterventie op vervoermarkten zich in het Koninkrijk der Nederlanden heeft ontwikkeld en wel vanaf het einde der Napoleontische oorlogen tot het heden onder invloed van de verschillende exogene factoren. Daarbij zal in dit artikel niet in details worden getreden. Veeleer is getracht de grote lijn, welke in de ontwikkeling is te ontdekken, vast te leggen. Een tijdvaksgewijze behandeling leek daartoe het meest doelmatig.

Einde der Franse overheersing

Toen Nederland in 1813 vrij werd van de Napoleontische overheersing droeg de binnenvaart nog geheel het karakter van geconcessioneerde beurtdiensten. Een schipper had op zijn traject praktisch een monopolie, hetgeen echter niet tot monopolistische prijsopdrijving leidde. Overheidstoezicht en de gildenorganisatie zorgden er wel voor, dat concurrentie zoveel mogelijk vermeden werd, maar zij oefenden ook toezicht op de tarieven uit. Over de weg was de toestand weinig anders.

De ondernemer van een dilligence was ook aan een vergunning onderworpen. Van vrachtvervoer over de weg was – zeker over lange afstand – maar in geringe mate sprake.

Na een periode van vreemde overheersing wordt het streven naar vrijheid groter.

Bovendien had het goddelijk recht van vorsten reeds in de 19de eeuw aan betekenis verloren en Adam Smith had geleerd, dat het algemeen belang het best zou worden gediend als ieder zijn eigen belang nastreefde.

De tijdgeest wijzigde zich. Onder een verlicht vorst als Willem I werd dan ook een eerste aanzet tot aantasting der overheidsregelingen zichtbaar. Reeds in 1818 werd bij Koninklijk Besluit bepaald, dat eigen vervoer van 3 personen tezamen toegestaan was op een traject waar een beurt of veer aanwezig was. In dit beginnende streven naar vervoervrijheid past ook de regeling van de Rijnvaart, die vrij zou zijn 'jusqu'à la mer' (Wenercongres 1814).

Spanningen ontstonden uiteraard wel rond deze ontwikkelingen, wat uit enkele voorbeelden moge blijken.

Het kleinbedrijf der schippers van het Keulse Gilde werd bedreigd door een kapitaalkrachtige Duitse onderneming, die een geregelde vaart tussen Keulen en Arnhem ging onderhouden voor kolenvervoer. Het Gilde kwam daartegen in verweer. Ondanks de vrije Rijnvaart huldigden de Tariefwetten van 1816 nog het beginsel der belemmerde doorvoer. Zelfs de liberale van Hogendorp had tegen lage doorvoerrechten geen bezwaar.

Conjunctureel was – voor wat de lange Kondratieffgolf betreft – de periode van 1815 tot 1826 er een van recessie. Een sterke expansie van vervoer kon er dus niet zijn. Dit verklaart, dat de zich wijzigende tijdgeest en de beginnende liberalisatie in deze periode nog maar in een beperkte mate hebben doorgewerkt.

Jaren van kentering

De 30er en 40er jaren van de vorige eeuw droegen een sterk gemengd karakter. Aanvankelijk was de recessiefase van de 1ste Kondratieffgolf overgegaan in een werkelijke depressie (1826-1837), welke nu niet bepaald aanmoedigend was voor een snelle ontplooiing van de nieuwe zich aandienende vervoertechnieken (stoomtrein en stoomboot). Het was geen wonder, dat aanvankelijk de stemmen van de spoorwegenthousiasten een roepende in de woestijn waren. Een land met zoveel goede waterwegen had geen behoefte aan spoorwegen (uitspraak uit 1838). Conservatisme en vooruitstrevendheid wisselden elkaar af. Het stoomschip gaf wel een kortere reisduur, maar was duurder en kon daardoor aanvankelijk nog moeilijk tegen het zeilschip op. De kentering lag wat dat betreft in de tweede helft der 30er jaren. Toen kwam ook met succes de spoorwegaanleg op gang. Met de intrede van de sleepvaart op de Rijn was het met de zeilvaart snel gedaan. Deze periode van kentering van aanvaarding van het nieuwe viel samen met de omslag in de lange conjunctuurgolf, gevolgd door een tot de 60er jaren durende periode van welvaart.

Met de kentering van het conjuncturele tij zetten de technologische innovaties en de commerciële exploitatie daarvan snel door. Dit had zijn consequenties voor de overheid.

In 1841 werd bepaald, dat een concessie voor het exploiteren van een stoombootdienst gegeven zou worden door het Ministerie van Financiën in plaats van door de gemeenten. Voor beurtdiensten was en bleef een gemeentelijke goedkeuring nodig.

Aan de ene kant betekende deze wijziging de introductie van de centralisatie in het vervoerbeleid. Dat gold ook voor de aanleg van spoorwegen, waardoor een concessie van de overheid nodig was. Aan zo'n concessie waren voorwaarden verbonden ter bescherming van reizigers en verladers.

Aan de andere kant betekende het het begin en opkomst van de wilde vaart, die uiteindelijk de oude beurtvaart vrijwel geheel zou doen verdwijnen.

Nog aangestipt dient te worden, dat in deze periode de verschillende vormen van vervoer nog vrij los naast elkaar stonden. Regelingen per vervoertak waren daardoor voldoende. Doch de grondslag voor een verandering van het beeld was gelegd door de technologische innovaties. Men zag dat in de 40er jaren bv. al in de Rijnvaart, waar het spoorvervoer een concurrent van de binnenvaart begon te worden.

Men zag het ook in de opkomst van de wilde vaart, welke de beurtvaart concurrentie ging aandoen.

Rond het midden van de 19de eeuw

Tegen de achtergrond van de politieke en economische ontwikkeling van Europa krijgt het schijnbaar willekeurige en toevallige in de ontwikkeling van het vervoer zijn historische zin. Dan wordt de periode van 'Sturm und Drang' van stoom en staal een zinvolle schakel in de historie.

Het ideaal van orde en rust, dat tot de 30er jaren doorwerkte werd vervangen door het ideaal van vrijheid, het streven naar eenheid van vrije burgers in een democratische staat.

In de Juli-revolutie, in de Belgsiche opstand, in de Engelse kiesrechthervormingen vond het politiek liberalisme zijn neerslag.

In economisch opzicht ziet men in het midden der eeuw de eenheid, waarnaar men op politiek gebied streefde, onder invloed van stoom en vrijheid van handel tot stand komen. De moderne industrie begon op te komen en vroeg voor de afzet van haar produkten een wereldmarkt. De spoorweg had in dat marktverruimend proces een belangrijke taak, evenals het stoomschip ter zee. De geïsoleerde delen van Nederland werden tot elkaar gebracht. Dat gold ook voor het Europese gebied en eveneens mondiaal. De voorwaarde voor een sterke toeneming van het vervoer door een vergrote arbeidsverdeling werd daarmede gelegd. Het is ook geen wonder, dat de periode 1847-1866 in de 2de Kondratieffgolf is geworden tot een van voorspoed. In zo'n periode van groei en politiek liberalisme waren overheidsbemoeienissen met het vervoer minder nodig. De nieuwe vervoertechnieken hadden het pleit gewonnen en in de groeiende vervoermarkt vond ieder wel een bestaan. De afschaffing van de Act of Navigation in 1849 door Engeland bracht de vrijheid ter zee. In Nederland bracht de wet van Hall van 1845 de eerste liberale maatregelen in de handelspolitiek. In die jaren werd ook de vreemde vlag ter zee gelijkgesteld aan de Nederlandse, scheepvaartrechten op de Rijn en watertollen op de IJssel werden afgeschaft, evenals de doorvoerrechten, een in het buitenland gebouwd schip zou ook onder Nederlandse vlag mogen varen. De stapelmarktgedachte was definitief losgelaten.

Vrije zeevaart en onbelemmerde doorvoer legden de grondslag voor Nederland als transportland in Europa.

De overheid trad dus in steeds minder mate op de vervoermarkten direct of indirect regulerend op. Zij verlegde echter haar terrein van activiteit naar dat der infrastructuur: bv de Spoorwegwet van 1860 bevorderde de aanleg van spoorwegen sterk, het plan tot aanleg (en uiteindelijk realisatie) van het Noordzeekanaal dateert van 1852, de Wet van 1863 had tot doel de uitvoering van het Calandplan voor de Nieuwe Waterweg. In deze drie gevallen legde de overheid de infrastructuur aan, maar liet het gebruik aan particulieren over. Deze staatsactiviteit werkte zeer stimulerend op het particuliere initiatief. Maar de infrastructuur der landwegen werd zelfs ingekrom-

pen, doordat het vervoer over de weg van personen en goederen door de opkomst van spoor en stoomvaart vooral over langere afstanden snel afnam.

Uit deze gehele ontwikkeling tijdens een periode van voorspoed trok de overheid in 1869 de consequentie.

Zij diende een wetsontwerp in, dat inhield dat het een ieder vrij zou staan een openbaar middel van vervoer in werking te stellen. De Kamer wilde daar echter nog niet aan: voor zo'n revolutionaire maatregel zat zij nog te veel in de oude ideologie vast. Het zou tot 1876 duren voor de Regering een nieuw ontwerp indiende. Daarbij werd wel een vergunningsstelsel voorgesteld, maar zo'n vergunning zou niet dan op gronden van publiek belang geweigerd mogen worden. Maar nu wilde de Kamer geen vergunningsstelsel meer. Een en ander leidde tot de Wet van 1880, waarbij bepaald werd, dat voor het in werking brengen van een openbaar middel van vervoer voor personen of goederen geen voorafgaande vergunning gevorderd werd. De verordeningen op de beurtveren golden niet meer. Vervoerplicht, noch tarieven waren meer voorgeschreven. Monopolies en concessies waren verdwenen. Wat gehandhaafd bleef was de regeling voor de spoorwegen, t.a.v. concessie, exploitatieplicht, vervoerplicht en tarieven. De eerste regeling betrof de infrastructuur, welke maar niet naar willekeur door het land aangelegd mocht worden (eerste aspect van een milieuwetgeving). De laatste drie aspecten betroffen vooral de bescherming van reizigers en verladers tegen monopolistische uitwassen (regeling ten bate van de vraagzijde van de markt). Gezien de vrijwel niet bestaande concurrentie van het wegvervoer hadden deze regelingen zeker nog zin.

In dit totale beeld van de tot stand koming van vervoermarkten vrij van overheidsinterventie past ook de Herziene Rijnvaartakte van Mannheim van 1868.

Rond de eeuwwisseling

Het einde van de 19de eeuw werd beheerst door de neergaande fase van de lange Kondratieff (1875-1893).

Wij kunnen dus constateren, dat de vrijheidsgedachte, gepaard met een deregulatie zich vooral uitte gedurende de opgaande fase van de lange conjunctuurgolf. Wij kunnen ook constateren, dat de overheid daarop inspeelde: enerzijds door centraal tot aanleg van grote infrastructuurwerken over te gaan, anderzijds door te streven naar een realisatie der deregulatie.

Maar wij moeten ook constateren, dat dit laatste toch ook op weerstanden stuitte en eerst volledig gerealiseerd kon worden toen de conjunctuur al omgeslagen was.

Een en ander wil niet zeggen, dat door de conjunctuuromslag er een afneming van het vervoerde volume optrad; er ontstond slechts een verlaging in het groeitempo. In mijn boek over 'Verkeer en vervoer in Nederland' (1947) heb ik destijds een berekening gemaakt van de vervoeromvang in Nederland sedert 1880 en wel voor de verschillende media.

Voor de 5-jaarlijkse perioden rond de eeuwwisseling kan daaruit het volgende gevonden worden:

	Groeipercentages				
	Totaal	*binnenvaart*			
	incl. zeevaart	binnenl.	internat.	spoor	zee
1880-1885	18,9%	9,6%	25,5%	16,7%	18,9%
1885-1890	20,5	28,0	18,6	12,7	30,2
1890-1895	26,4	12,0	41,4	32,4	23,2
1895-1900	43,8	29,6	82,8	24,5	38,6
1900-1905	32,7	47,7	42,0	18,8	24,3
1905-1910	18,7		36,2	15,8	19,5

De opgaande conjunctuurgolf rond de eeuwwisseling weerspiegelt zich duidelijk in deze cijfers en wel inzonderheid zeer uitgesproken in die van het internationale vervoer. Daaruit blijkt hoe sterk toen reeds in Nederland de vervoersituatie onder invloed stond van de europese en mondiale ontwikkelingen op economisch gebied. Bij de zeevaart weerspiegelt zich bovendien de gunstige invloed van de nieuwe infrastructurele werken.

Het is duidelijk, dat rond de eeuwwisseling de nog – zij het in verschillend tempo – groeiende vervoermarkten voor de vervoerondernemingen gunstig waren. Er waren weinig problemen en door het geïntroduceerde vrijheidsregime werd men in zijn expansie niet gehinderd.

In de fasen van de lange conjunctuurgolf kan men waarnemen, dat in de eerste periode van de welvaart de innovaties in de industriële sector het sterkst zijn. Het daardoor toenemend vervoer leidt dan in de tweede fase van de opbloei tot veel innovaties in de vervoersector. Ook rond de eeuwwisseling deed dit verschijnsel zich voor. In de eerste plaats betrof dit in de periode 1890-1910 de aanleg van lokaalspoor- en tramwegen. De netlengte daarvan groeide in die periode van 980 tot 2032 km. Deze technieken vormden in feite een noodzakelijk complement op het omstreeks 1880 voltooide hoofdspoorwegnet. Dat net behoefde toe- en afvoerlijnen. Teneinde deze functie te bevorderen creëerde de overheid het instituut van de lokaalspoor- en tramwegen, waaraan geringer technische eisen werden gesteld. Toen werd aanleg door particulieren attractief. Zo ontstonden vele onafhankelijke netten voor streekvervoer.

Daardoor konden streekcentra met een verzorgend karakter tot ontwikkeling komen. De voornaamste betekenis van deze spoorstreeknetten lag echter niet bij het goederenvervoer maar bij het personenvervoer. Vooral deze nieuwe techniek bood namelijk vele nieuwe mogelijkheden ter bevrediging van de toenemende geneigdheid tot mobiliteit bij de bevolking.

De losmaking uit oude sociale verhoudingen met de voorheen sterke groepscontrole werkte sterk mobiliteitverhogend.

Dat gold dan nog niet zo zeer voor de verzorgende functie (inkopen e.d.) dan wel voor de sociale contacten met elders en de groeiende neiging tot recreatie in andere plaatsen (opkomend toerisme).

Een tweede innovatie-element betrof de 'mechanisering' van de voetganger. De fiets werd steeds meer populair (beginnend eigen personenvervoer). Volgens de toenmalige 6de grondslag van de personele belasting bedroeg het aantal rijwielen per 1000 inwoners in 1889 19 en in 1908 76 (1 fiets per 13 inwoners). De snelle aanvaarding van deze noviteit is een duidelijke indicatie voor de veranderende mentaliteit, waarbij men niet meer tegen reizen en trekken ging opzien.

Een derde innovatie-element rond de eeuwwisseling had betrekking op de pogingen het paard te vervangen door een motor. De explosiemotor was daar geschikt voor

en legde in deze tijd de grondslag voor een ware revolutie op het gebied van het wegvervoer.

Vóór de Eerste Wereldoorlog kwamen vrachtauto's in Nederland echter vrijwel nog niet voor. Het aantal personenauto's bedroeg in 1909 nog maar ruim 1500. In hoofdzaak werden zij benut voor luxe en sport. Een belangrijke stimulans daartoe vormde de spoorwegstaking van 1903. Toch vormde deze eerste, schuchtere aanzet der motorisering de aanleiding tot een regeling door de overheid door middel van een wet van 1904 op motorwagens en rijwielen.

De inburgering van tramwegen, fiets en auto ging sneller dan van trein en stoomboot. Men raakte langzamerhand aan nieuwigheden gewend, de mentaliteit werd vrijer, het maatschappelijk gedrag losser, de conjunctuur had tot een periode van bloei geleid, de toenemende industrialisatie leidde tot een andere levensstijl en toenemende arbeidsverdeling, wat tot meer goederen- en personenvervoer leidde.

De overheid stond bij de daaruit resulterende ontwikkelingen op de vervoermarkten betrekkelijk afzijdig. In hoofdzaak werkte zij stimulerend door infrastructurele werken en door verzwakking van de strikte bepalingen voor de hoofdspoorwegen ten bate van lokaalspoor- en tramwegen.

De 20 en 30er jaren

Na het einde van de Eerste Wereldoorlog ontstond er politiek in Europa een situatie van grote verwarring en verandering. Stabiliteit in het economisch leven ontbrak; door schaarste aan allerlei produkten ontstonden sterke prijsstijgingen. Duitsland ondersteunt zijn gedemobiliseerden via inflatoire financiering; schulden konden niet worden betaald.

Door deze en andere oorzaken ontstond er een periode van recessie. Door autarkie trachtten veel landen zich daartegen te wapenen, vooral toen na 1929 de recessie in een diepe depressie omsloeg. De verhoudingen tussen de staten werden losser en de invloed van de overheid op het economisch leven nam toe. Politiek verslechterde de situatie bovendien door het Japanse avontuur in 1931 in China en door de opkomst van Nazi-Duitsland na 1933. In 1935 veroverde Italië Abessinië en Spanje kwam in 1936 in een burgeroorlog.

Het economisch beeld kon door al deze oorzaken maar weinig rooskleurig zijn.

Technologisch ging er bovendien in de verhoudingen op de vervoermarkten een en ander veranderen. Conjuncturele en structurele omstandigheden gingen elkaar versterken.

Ik wees reeds op de innovaties in het vervoer rond de eeuwwisseling. Daar hoorde de auto bij. Deze was door toepassingen bij de krijgsverrichtingen in de Eerste Wereldoorlog tot een volwaardig en betrouwbaar vervoermiddel uitgegroeid. De toepassing van dit medium voor economisch gebruik ging echter dwars tegen de conjuncturele neergang in.

Dat gold ook voor de fiets als goedkoop medium voor de massa. Daar de inherente eigenschappen van de vrachtauto noch door paard en wagen, noch door de tramwegen konden worden benaderd vondt dit nieuwe middel snel ingang. Niet alleen werden daardoor geheel nieuwe vervoermogelijkheden geschapen, maar ook vervoer, werd van de oudere media ten dele overgenomen.

Een zelfde effect had de autobus als concurrent van spoor en tram. Inmiddels zette de op het eind der vorige eeuw ontstane neiging tot mobiliteit bij de bevolking zich in versterkte mate door, losser als men door de oorlog was geworden van allerhande

maatschappelijke en sociale bindingen en remmingen. De autobus bleek bij uitstek geschikt om aan deze vraag naar vervoergelegenheid te voldoen.

Vooral na 1929 bleek het vervoer per autobus snel toe te nemen en nam dat per tram snel af, terwijl het reizigersvervoer per trein tamelijk constant bleef, maar niet meer groeide. De groeiende reislust vond dus in de eerste plaats een uitweg bij de autobus, maar ook in toenemende mate bij de personenauto.

De conclusie kan zijn, dat tussen de twee wereldoorlogen een zeer aanmerkelijke toeneming van het personenvervoer in Nederland heeft plaats gevonden, doch dat spoor en tram daar aan geen deel hebben gehad, integendeel.

Deze ontwikkeling bij personen en goederenvervoer riep uiteraard spanningen op, vooral toen de tramwegen wegkwijnden en de spoorwegen verliezen gingen lijden.

De gedachte, dat er zich een geheel nieuwe vervoerstructuur aan het ontwikkelen was, waarbij een zekere functieverdeling der media naar inherente eigenschappen zou ontstaan, leefde nog niet. Veeleer richtte men zich op bescherming van het oude. De tijdgeest was daaraan niet vreemd.

De periode van vrijheid in het vervoer had dankzij de welvaartsperiode gunstig gewerkt. Nu was er een conjuncturele neergang van lange duur, waarbij de overheid gewend was geraakt op allerhande terreinen in te grijpen. Zo ook op de vervoermarkten. De eerste problemen deden zich in de 20er jaren al in het personenvervoer voor en daar vinden wij ook de eerste afwijkingen van het vrijheidsbeginsel. Het waren nu echter niet zoals bij de 19de eeuwse regelingen de reizigers, die beschermd moesten worden, maar de vervoerondernemingen tegen hun onderlinge concurrentie. De aard van deze concurrentie (substitutie door structuurveranderingen) onderkende men slecht.

Bovendien had de overheid door de lange periode van het vrijheidsregime geen enkele ervaring meer met de bijsturing van vervoermarkten. Wat men deed geschiedde aarzelend of men gaf het wijselijk een tijdelijk karakter.

De eerste inbreuk op de Wet Openbare Middelen van Vervoer van 1880 kwam in 1926 toen voor het uitoefenen van autobusdiensten een vergunning werd vereist. Voor de aard der vergunningvoorwaarden had men echter geen enkel houvast in het verleden. Bij een KB van 1928 werd de leeftijd van de bestuurders van autobussen en hun dienst- en rusttijd geregeld. Meer een maatregel van sociale aard, een voorloper van de latere maatregelen op dit terrein. De maatregel vloeide ten dele voort uit de slechte conjuncturele situatie, ten dele was zij gericht op de bescherming van de mens tegen zich zelf.

Bovendien kwam er in 1926 een wegenbelasting voor motorrijtuigen. Uit de opbrengst daarvan werden de openbare verkeerswegen te land verbeterd. Een eerste aanzet van een noodzakelijk infrastructuurbeleid, waarbij de kosten aan de gebruikers werden toegerekend. Bovendien was hier sprake van een volgend beleid.

Maar, zoals gezegd, ervaring met de regeling van vervoermarkten had men niet. De slimheid der vervoerders had men danig onderschat. De regelingen vertoonden nog zoveel mazen, dat bv. het verschijnsel 'wilde bus' zijn intrede kon doen, waarbij alle kenmerken van een ruïneuze concurrentie aanwezig waren. Dit leidde in 1937 tot een reglement autovervoer personen.

Dit reglement was de voorloper van de latere Wet Autovervoer Personen (1939), die echter door de oorlog niet meer normaal heeft gefunctioneerd.

Deze gehele reglementering van het personenvervoer moet men dus duidelijk zien als een tijdgebonden reactie op situaties, die voortvloeiden uit een mengsel van

structurele veranderingen, conjuncturele neergang en sociale misstanden.

Een uitgebalanceerd systeem voor het gehele personenvervoer kon dit – mede door omvang en opzet – niet zijn. Bovendien was het uitsluitend gericht op het beroepsvervoer met een openbaar karakter.

Bij het goederenvervoer ging het al niet veel anders. De invloed van de conjuncturele neergang was hier sterker dan bij het personenvervoer, waarbij de neiging tot toenemende mobiliteit een tegenwerkende kracht was. De problematiek was daar dan aan de aanbodszijde zeer ernstig. Bij het goederenvervoer daalde nl. de vraag, vooral na 1929, in zeer aanzienlijke mate, zowel bij de spoorwegen als bij de binnenvaart. Bij de laatste werd bovendien door de beginnende motorisering de capaciteit niet onaanzienlijk de facto vergroot. Voor beide technieken begon de vrachtauto bovendien daartoe geëigend vervoer (kleinere partijen) over te nemen. Dat geschiedde niet alleen door beroepsvervoerders, maar ook een industriëel of agrarisch bedrijf kon gemakkelijk voor eigen vervoer een vrachtauto aanschaffen. Ook hier dus naast conjuncturele neergang structurele veranderingen, wijzigingen welke elkaar versterkten.

Een staatscommissie Braambeek, dien in 1929 rapport uitbracht, achtte evenwel in het belang van een regelmatige ontwikkeling van het vervoer een vergunningsstelsel voor het vrachtautovervoer ongewenst. Wel pleitte zij voor een regeling van de arbeidstijd van chauffeurs. De commissie lette dus vooral op de gevolgen der structurele veranderingen. Daarentegen schonk de Commissie Warner, die in 1932 rapport uitbracht over de binnenvaart meer aandacht aan de conjuncturele effecten. Zij kwam dan ook met een wetsontwerp met 'tijdelijke maatregelen in verband met de tegenwoordige vrachtverdeling). In de Memorie van Toelichting werd dan ook gesproken over maatregelen om de situatie 'enigermate minder ondragelijk te maken'. Het accent lag duidelijk op de sociale aspecten.

Het infrastructurele beleid ten aanzien van de waterwegen, dat vóór de oorlog al leidde tot o.a. de grote toegangswegen naar zee en tot de aaneensluiting der regionale waterwegenstelsels werd in de 20er en 30er jaren voortgezet.

In de 30er jaren speelde daarbij de werkverschaffing een belangrijke rol. Dit betekent, dat het infrastructuurbeleid werd gebruikt als conjunctureel instrument.

Verder dient dan de luchtvaart vermeld te worden, innovatieprodukt van het begin der eeuw. In de oorlog tot wasdom gekomen, kon na de oorlog de commerciële exploitatie van vliegtuigen op gang komen. De omvang van het daarmede gerealiseerde vervoer was echter vóór 1940 nog niet groot en noch concurrerend, noch complementair met andere vervoertechnieken. Tussen de twee wereldoorlog heeft de overheid zich dan ook maar op beperkte schaal met dit medium bemoeid. Wel dient vermeld te worden, dat in tegensteelling tot de vrijheid ter zee dit medium van meet af aan in zijn commerciëel gebruik door overheden aan strikte regelingen onderworpen is geweest. De oorzaak daarvan lag in een bepaling van het verdrag van Parijs van 1914, dat elke staat de souvereiniteit gaf over het luchtruim boven zijn grondgebied.

Vóór 1940 leidde deze bepaling evenwel niet tot grote problemen.

De Tweede Wereldoorlog

Beknotting en onderdrukking, de kenmerken van die tijd, openbaarden zich in het vervoer door vordering van vervoermiddelen ten bate van de Duitse oorlogsvoering, respectievelijk gebruik van het Nederlandse vervoerapparaat voor dat doel.

Verder was er terugdringing van het voor civiele doeleinden bestemde vervoer, uiteindelijk zelfs tot een minimum.

Overheidsbemoeienis kon onder deze omstandigheden alleen maar restrictief van aard zijn. Ten dele stonden daartoe de vóór 1940 geschapen instrumenten ten dienste, ten dele vulde de bezetter die wel aan met zijn eigen verordeningen.

Het vooroorlogse instrumentarium was sterk pragmatisch van aard en was gestoeld op een mengeling van invloeden van zeer verschillende aard. De behandeling der media was verschillend, dan wel ontbrak een regeling geheel. Leemten werden nu met machtsmiddelen aangevuld.

Zo was de verhouding tussen de overheid en de vervoermarkten toen in 1945 de vrijheid werd herwonnen.

Maar tijdens de oorlog hadden zich twee belangrijke technologische ontwikkelingen voorgedaan. De vrachtauto was in het krijgsgebeuren ontwikkeld tot een betrouwbaar instrument met een relatief groot capaciteitsvermogen.

Het vliegtuig had vooral motorisch grote vooruitgang geboekt. De snelheid was vergroot,transatlantisch vliegen was mogelijk geworden. Concurrentie met zeeschip en spoor werd mogelijk.

De situatie, waarmede de nieuwe tijd startte zag er dus anders uit, dan de toestand, waarmede de periode tussen de twee wereldoorlog eindigde.

De na-oorlogse basis

De generatie, die na de oorlog geroepen was zich met vervoeraangelegenheden bezig te houden, was gevormd in een periode, waarin door conjuncturele, structurele en oorlogsomstandigheden het vrijheidsregime geheel was verdwenen. De gedachte van regeling van vervoermarkten middels een vergunningstelsel was daarvoor voor hen gemeengoed geworden. Zij moesten een reconstructie tot stand brengen van de aangerichte verwoestingen in een periode van schaarste aan middelen. De verdeling der schaarse middelen kon het best via een vergunningssysteem gebeuren. In de derde plaats kon deze generatie uiteraard niet bevroeden, welke veranderingen zich economisch, organisatorisch en technologisch in het vervoer zouden gaan voltrekken. Zij dacht dus in de eerste plaats aan een reconstructie, respectievelijk voortzetting van de marktverhoudingen van vóór 1940. Maar zij was zich wel bewust, dat het wegvervoer een niet meer weg te denken grootheid was in het vervoersysteem. Zij ging in termen van coördinatie denken: 'Naarmate het verkeer zich uitbreidt, komt het belang ener goede onderlinge aanpassing der onderscheidene vervoerdiensten en later der onderscheidene vervoertakken aan de orde' (M.v.T.-WAG) en 'De geijkte vorm van zulk een overheidsbemoeiing is een vergunningsstelsel, dat dan ook hier te lande is toegepast ten aanzien van de spoorwegen, het personenvervoer langs de weg en de luchtvaart' (M.v.T.-WAG). Zij achtte zo'n coördinatie niet mogelijk, '. . . indien bepaalde takken van het vervoer wettelijke regelingen zouden missen' (M.v.T.-WAG).

Zo kwam in het begin van de 50er jaren een wetgeving tot stand, welke een nog betrekkelijk vaag einddoel (coördinatie) had, maar in wezen voortbouwde op eigenlijk voor de situatie niet meer adequate aanzetten van vóór de oorlog en daardoor niet consistent, noch was getoetst op de doelmatigheid der instrumenten in een ander tijdsgewricht.

Het binnenlandse vervoer werd daardoor onder een strikt regelend systeem gebracht met een centralistisch karakter. Het is merkwaardig te moeten constateren, dat ten opzichte van het internationale vervoer de overheid strak aan een vrijheidsre-

gime bleef vast houden, al was dat soms nu niet direct realiseerbaar. In het internationale overleg gaf deze tegenstrijdigheid uiteraard aanleiding tot problemen.

Wellicht bestond er toch nog een latent verlangen om ook in het binnenlandse vervoer tot meer vrijheid terug te keren.

De memorie van toelichting van de WAG doet dat vermoeden: 'Eerst wanneer de organisatie van het bedrijfsleven zich zal hebben gevestigd, zal de overheid zich op bepaalde onderdelen wellicht kunnen terug trekken. . .' en 'Het onderhavige wetsontwerp moet op dit punt dus worden gezien als een overgangsregeling. . .'

De 50er en 60er jaren

Na de eerste jaren van reconstructie, welke tot veel investeringen hadden geleid, zette de 4de Kondratieff golf in met een fase van opbloei en welvaart, welke tot het eind der 60er jaren zou duren. Een voortdurende groei met slechts enkele korte onderbrekingen leidde tot een voortdurende toeneming der te transporteren hoeveelheden bij een toenemende arbeidsverdeling in de wereld. Dit laatste werd vooral gestimuleerd door de industriële opkomst van sommige jonge landen (vroegere koloniën). Inzonderheid zee- en luchtvaart profiteerden van deze toenemende arbeidsverdeling. Daarbij deed zich wel de merkwaardige constellatie voor, dat de zeevaart zich nog lange tijd kon ontwikkelen in het oude vrijheidsregime, terwijl de luchtvaart door zeer strikte en soms dwaze bilaterale verdragen was gevonden en daardoor geen geoptimaliseerd aanbod kon geven.

Voor het personenvervoer kon de neiging tot grotere mobiliteit, welke zich reeds op het eind der 19de eeuw manifesteerde, door de beschikbaarheid van de personenauto bij een groeiend inkomen tot welhaast volledige realisering komen. Dat ging dan wel ten koste van het openbare personenvervoer, met uitzondering van de luchtvaart. Door deze ontwikkeling kwam het openbare personenvervoer in de loop der 60er jaren steeds meer in de rode cijfers. Door de zich ontwikkelende filosofie van de staatszorg voor iedereen op een hoog niveau wist de overheid tot een constructie te komen, waarbij zij vervoeraanbod van de vervoerondernemingen opkocht ten bate van een sociaal gewenste vervoermogelijkheid. Zij voorkwam daarmede, dat de betrokken ondernemingen moesten failleren. In wezen dus een volgend beleid, dat door de groeiende welvaart (mede door het aardgas) mogelijk was geworden.

Ook ten aanzien van de vraag naar infrastructuur door personenauto's en vrachtauto's werd dit volgend beleid in acht genomen.

Dit alles werd door de generaties van de 50er en 60er jaren, die de vooroorlogse depressie en de oorlog hadden meegemaakt maar al te gaarne aanvaard. Groei en welvaart waren iets wat men lange tijd gemist had, men genoot er met volle teugen van.

Het vergunningsysteem, dat men voor het vrachtautovervoer had geschapen en de gehandhaafde evenredige vrachtverdeling bij de binnenvaart bleken goed te functioneren, althans niet tot problemen te leiden. De groeiende welvaart leidde tot meer vervoer. Voor elke ondernemer was er wel een plaatsje in de markt. Het vergunningsstelsel kon liberaal worden toegepast. De ontwikkeling van het eigen vervoer naast het beroepsvervoer gaf geen problemen. Het systeem werd andere landen met strakker regimes als model voorgehouden. Bij de binnenvaart leverde het oude beurssysteem weinig bezwaren op, ook al werden steeds meer goederen buiten de beurs om bevracht. Voor de sluimerende gevaren van beide systemen had men weinig oog. De

groei zou immers doorgaan, wel tot 2000. Zo leerden economen; men beschikte immers over de middelen een recessie te bedwingen.

Wellicht was dit uitgangspunt juist. Maar politici zouden dan hun recepten ook wel consequent moeten toepassen.

Onderwijl voltrok zich vooral op organisatorisch en technologisch gebied van het vervoer een ware revolutie.

Economies of scale leidden tot grote vervoereenheden, het technologisch geïntegreerde vervoer kwam op, gevolgd door een organisatorische integratie, gepaard met physical distribution. Alles tezamen leidend tot een logistieke beheersing van vervoerstromen van oorsprong tot finale consumptie.

Vervoertechnieken stonden niet langer los naast elkaar. Naast concurrentie werd complementariteit een belangrijke factor.

Samenwerking begon voor te komen onder aantrekking van allerhande non-transport activiteiten.

Het behoeft haast geen betoog, dat de na 1945 geschapen vervoerwetgeving wel inadequaat moest zijn om zinvol onder de gewijzigde omstandigheden op de vervoermarkten te kunnen opereren. Vooral de fricties met het ten dele meer liberale internationale vervoerbeleid werden zichtbaar.

Daar kwam bij, dat rond de 70er jaren een tweetal nieuwe elementen de ondoelmatigheden der bestaande wetgeving gingen versterken.

In de eerste plaats kwam er een omslag in de lange conjunctuurgolf rond de 70er jaren, welke in de 80er jaren in een depressie uitmonde. Nu waren juist op het eind der 60er jaren en in het begin der 70er jaren veel investeringen gedaan in de vervoersector met het oog op de nieuwe ontwikkelingen en in de verwachting van blijvend toenemend vervoer. Deze investeringen waren door de banken gretig met lichte voorwaarden mogelijk gemaakt. Maar het vreemd vermogen der vervoerondernemingen met daaraan verbonden vaste rentelasten nam wel onrustbarend toe. Toen de stagnatie in het vervoer door de conjuncturele neergang voelbaar werd ontstonden de problemen. Er ontstond overcapaciteit, hetgeen juist voor ondernemingen met grote ondeelbaarheden (vast apparaat) snel tot verliezen leidt. Nu bleek, dat de bestaande vervoerwetgeving deze overcapaciteit bij vervoerondernemingen (ook bij de spoorwegen) niet had kunnen voorkomen en ze ook niet kon wegwerken.

In de tweede plaats had er in de 70er jaren een mentaliteitsverandering bij (althans een deel) de bevolking plaats gevonden. Een nieuwe generatie was opgegroeid. Het was deze jonge generatie, die zich bewust werd van de negatieve externe effecten der groei, ook bij het vervoer. Aanvankelijk via monomane acties, maar later meer gedocumenteerd en overgenomen door politieke partijen begon hij de overheid de gedachte te leven, dat het vroegere volgend beleid bij het personen- en goederenvervoer niet meer te handhaven was.

Soms leidde en leidt dit tot ongemotiveerde acties tot beperking van verkeer, zoals bv. ten aanzien van het goederenvervoer in de steden.

Het infrastructuurbeleid werd minder expansief, milieuvoorwaarden gingen verhogend op de kosten werken of werden zelfs een motief om bv. Zestienhoven maar te sluiten.

Belemmeringen bij autovervoer en luchtvaart bedoelden de nog bestaande groei af te remmen. Onvrede bij reizigers en verladers was er wel het gevolg van, want eenmaal verkregen verworvenheden (gezien als rechten) laat men niet gauw los.

Politici gaan daar niet gaarne tegenin. De hoge bijdragen, die het openbaar vervoer

uit de staatskas vraagt, bouwen zij niet graag af, milieuklachten leggen zij niet gemakkelijk terzijde. Maar de overheidsfinanciën gaan wel ontbreken om het oude verzorgingsniveau op de vervoermarkten te handhaven.

Vervoerders gaan protesteren, omdat de wetgeving hen niet voldoende beschermt (eigen vervoer) of omdat de hen opgelegde extra lasten te hoog worden (luchtvaart) dan wel doordat er knelpunten in de infrastructuur ontstaan (wegvervoer), of omdat gewenst technologische ontwikkelingen worden tegengehouden (zesbaksduwvaart).

Kortom de overheid is in een probleemsituatie verzeild geraakt, die zij niet voorzien had, en waar de huidige wetgeving haar geen houvast biedt.

Quo vadis?

De langdurige periode van groei heeft tot een verstarring in ons economisch, sociaal en bestuurlijk systeem geleid. De aanpassing aan veranderende omstandigheden is moeilijk en stuit vooral op psychologische weerstanden. Dat in het personenvervoer de vraag niet meer volledig en dan nog maar alleen tegen een hogere prijs bevredigd kan worden, wordt gevoeld als een aantasting van de nog steeds een hoge prioriteit hebbende neiging tot mobiliteit.

De macro-economische benadering van vervoervraagstukken door de overheid biedt geen plaats aan de individuele problemen der vervoerders en staat hun innovatiestreven in de weg. Dit laatste is vooral in de goederenvervoersector van belang. De situatie wordt gekenmerkt door een onmacht van de overheid de tekorten bij het openbaar vervoer in de hand te houden de capaciteit bij het goederenvervoer aan te passen aan de vraag. Bij de reizigers is onwil om hun neiging tot mobiliteit minder te bevredigen en de verladers voelen er weinig voor hogere prijzen voor het goederenvervoer te betalen als gevolg van de overcapaciteit. Onenigheid verhindert de vervoerders tot een samenwerking te komen, die sanerend zou kunnen werken. Politici durven geen radicale oplossingen aan uit vrees voor hun kiezersvolk. De internationale coöperatie stagneert en vervalt in een protectionisme ten bate van de eigen nationale vervoerondernemingen.

Een opleving van de conjunctuur is naar mijn gevoelen te verwachten, indien de herinvesteringsvraag naar vele kapitaalgoederen toeneemt. Door de clustering van de investeringen in kapitaalgoederen in de 50er en vooral 60er jaren is er – gezien hun life cycle – een herinvestering in de tweede helft van de 80er jaren te verwachten. (begin 5de Kondratieff). Dat geldt in het vervoer bv. sterk voor de zee- en luchtvaart. Electronica en informatica zullen deze herinvesteringen begeleiden. Het komt daarbij vooral op de ondernemers in industrie en vervoer aan. De overheid staat bij zo'n herinvesteringsproces min of meer ter zijde. Het is in dit licht geen toeval, dat thans de begrippen 'decentralisatie' en 'deregulatie' ingang beginnen te vinden.

Wanneer de behoeften van de individuele ondernemers in een macro-economisch beleid onvoldoende tot hun recht komen, wenst men in de nieuwe configuratie meer ruimte voor het eigen ondernemershandelen, respectievelijk voor zover de overheid er bij betrokken is beslissingen op een niveau, dat dichter bij de ondernemer staat. Decentralisatie is daarvoor een voorwaarde. Deregulatie is een andere voorwaarde, dwz. vermindering van het aantal overheidsregelingen, respectievelijk het terugbrengen van overheidsregelingen tot die terreinen, waar zij krachtens theorie en ervaring kan beschikken over adequate instrumenten ter bereiking van gestelde doeleinden.

Als zodanig kunnen in de vervoersector bv. toetreding tot de markt, sloop- en stillegregelingen worden gerekend.

	1e Kondratieff		2e Kondratieff	
Voorspoed	1783-1793		1847-1857	
Voorspoed	1793-1803	20 jaren	1857-1866	19 jaren
Oorlogstijd	1803-1815		—	
Recessie	1815-1826	11 jaren	1866-1875	9 jaren
Depressie	1826-1837	11 jaren	1875-1884	9 jaren
Herstel	1837-1847	10 jaren	1884-1893	9 jaren
	3e Kondratieff		**4e Kondratieff**	
Voorspoed	1893-1904		1949-1958	
Voorspoed	1904-1913	20 jaren	1958-1967	18 jaren
Oorlogstijd	1913-1921		—	
Recessie	1921-1929	8 jaren	1967-1975	8 jaren
Depressie	1929-1938	9 jaren	(1975-1984)	
Oorlogstijd	1938-1949		—	
Herstel	—		(1984-1993)	

Tussenschattingen tussen parenthesen

Prijsregelingen blijken zeer ondoelmatig te zijn en ook capaciteitsregelingen middels vergunningen blijken te falen.

Er is echter een tweede lijn in de ontwikkeling en wel vooral op het internationale vlak. Schijnbaar gaat die ontwikkeling in tegen decentralisatie en deregulatie. Een duidelijk voorbeeld is de UNCTAD-code voor linerconferences. In wezen wordt het vrijheidsregime ter zee aangetast. Maar binnen een internationaal aanvaard kader wordt de uitvoering gedecentraliseerd en wel op ondernemingsniveau. Een ander voorbeeld is het voorstel van de EG -commissie voor een referentietarief.

Ook in dit voorstel wordt een internationaal kader geschapen, maar wordt implementatie gedecentraliseerd overgelaten aan de lidstaten; referentietarieven op zich zelf betekenen verder een deregulatie. De tweede ontwikkelingslijn betekent dus het scheppen van een (internationaal) kader, waarbinnen decentralisatie en deregulatie zich kunnen voltrekken.

Dit zal waarschijnlijk ook de weg voor een werkelijk europees vervoerbeleid moeten worden. Ook in het binnenlandse vervoerbeleid ten aanzien van het inland transport zal bij het ontwerpen van een nieuw consistent vervoerbeleid voor alle media de overheid zich tot de hoofdlijnen, neergelegd in een algemeen kader moeten beperken, voorzover nodig passend in een ruimer internationaal kader. De beperking zal vooral moeten liggen op die terreinen waar de overheid niet over adequate instrumenten beschikt om haar doeleinden te bereiken.

Goederenvervoerpolitiek nader bezien

Prof. Drs. H.J. NOORTMAN
Universiteit van Amsterdam

Abstract
Freighttransportpolicy reconsidered

The article gives an analysis of the considerations that have influenced the transport policy after World War II. It seemed relevant to find out whether the changes that could be distinguished since the fourties, formed a more or less imperceptible process on which a consistent dynamic policy making could be based or, on the contrary, were exponents of the way of thinking per period of time, which exponents were or could be in conflict with the considerations of an earlier period.

In surveying the period as a whole it can be concluded that per decade specific incentives have been active, giving an accent of their own to the transport political reflections:
- the fifties, characterised by the reminder of the pre-war economic depression, with its sharp competition within the transport industry, stimulated by the fast development of roadtransport services, provided by a large number of small companies;
- the sixties with socio-economic developments, from which rose the call for an active directing transport policy and
- the seventies with occurrences that resulted in a want for deregulation and decentralisation.

However, as far as the impacts of these different transport political considerations are concerned, it can be concluded that they did not cause conflicts between policy alternatives that might have resulted in inconsistencies in the formulation and implementation of the transport policy of the government.

The dynamic socio-economic process was reflected in a gradual adaptation in formulation and implementation of the transport policy.

The existing legal framework, although not optimal if considered from the present view on transport policy, appeared to be flexibel enough for the implementation of desired changes.

The gradual change in freight transport policy was also made possible, because the shift from a demand-responsive towards an active directing transport policy mainly took place in the sphere of passenger transport.

The elements of the directing policy relevant for freight transport could be integrated in a policy that accepts the market mechanism as its main instrument. The desired coordination between the competing modes of transport is realised by a broadening of the cost concept. That is, by internalising external costs and by an adequate price setting for the use of scarce resources.

As far as the infrastructure policy is concerned, special attention should be given to the common use of this infrastructure by passenger and freight transport. It should be prevented that elements of the policy making directed at passenger transport, disturb the objectives for freight transport.

In so far as the want for deregulation is considered from the point of view of transport policy, it can be concluded that this want is in line with the general trend in transport policy.

However, a deregulation that would abandon the protection of the environment or would enlarge road unsafety should be considered as in conflict with the general lines of development in freight transport policy.

Tijdschrift voor Vervoerswetenschap 19/2: 121-139 (1983)

Inleiding

Wanneer het onderwerp heroverweging van de vervoerpolitiek en het vervoerbeleid aan de orde wordt gesteld, is het wel wenselijk onder ogen te zien dat deze heroverweging zich op brede schaal voltrekt. Immers, de gedachtevorming omtrent dit onderwerp is in feite in vele gremia gaande en speelt zich, wat zijn relevantie voor Nederland betreft, op sterk uiteenlopende ruimtelijke schalen af: mondiaal, waarbij de relaties tussen de geïndustrialiseerde landen en de derde wereld vooral de aandacht vragen; continentaal, met duidelijke zwaartepunten in Europa en Noord-Amerika en ten slotte op het nationale niveau.

Bij een zoeken naar de factoren die tot genoemde heroverweging aanleiding hebben gegeven is het voorts van belang het vervoer niet geïsoleerd te bezien, doch in zijn samenhang met het totale maatschappelijke gebeuren. Dit aangezien een aantal aanzetten tot een hernieuwde bezinning op het vervoerbeleid zijn oorsprong heeft buiten het vervoergebeuren in engere zin en op het terrein van het vervoer slechts reflecties vindt. Termen als deregulering, decentralisatie en deconcentratie klinken niet alleen vertrouwd op het gebied van het vervoer, doch zijn ook aan de orde van de dag op andere terreinen van het maatschappelijke gebeuren.

De roep om deregulering hangt nauw samen met de langdurige economische depressie waarin de wereldeconomie zich reeds sedert de eerste helft van de 70er jaren bevindt.

In de Verenigde Staten van Amerika resulteerde deze roep voor het vervoer onder meer in de Airline Deregulation Act van 1978, de Motor Carrier Act van 1980 en de Staggers Rail Act van 1980.

In Nederland vormde de deregulering een element in het Regeerakkoord en de Regeringsverklaring van het Kabinet Lubbers. In laatstgenoemd document valt in dit verband te lezen: 'De voor burger en maatschappij beklemmende regeldichtheid moet worden beperkt'.

Het verlangen naar decentralisatie en deconcentratie op zijn beurt hangt nauw samen met enerzijds de wens van de burger om een grotere beïnvloedingsmogelijkheid van de besluitvorming te verkrijgen en anderzijds met een streven om via een herverdeling van overheidsverantwoordelijkheden en bevoegdheden over de verschillende bestuurslagen de slagvaardigheid en effectiviteit van het overheidsapparaat te bevorderen. Het rapport 'Decentralisatie van rijkstaken: verkeer en vervoer', in mei 1982 door de Raad voor het binnenlands bestuur uitgebracht aan de Minister van Binnenlandse Zaken, is een advies dat deel uitmaakt van het algemene project decentralisatie van rijkstaken, dat begin 1977 werd aangevat en dat zich in principe tot alle terreinen van overheidsactiviteiten uitstrekt.

Een derde impuls tot herbezinning op het vervoerbeleid, die zijn oorsprong buiten het vervoer heeft, betreft de in Nederland in brede kring gevoelde behoefte tot terugdringen van de collectieve sector.

De begin 1981 gestarte heroverweging van de overheidsuitgaven had betrekking op een groot aantal terreinen van overheidszorg en resulteerde, wat het vervoer betreft, in het rapport 'Heroverweging tekorten Openbaar Vervoer'. [1]

De zojuist genoemde elementen in de 'heroverwegingsgolf' – deregulering, decentralisatie en terugdringen van de collectieve uitgaven – kregen hun impulsen in de zeventiger jaren.

De draagwijdte van deze elementen kan echter pas goed worden beoordeeld, wan-

neer zij worden bezien tegen de achtergrond van de ontwikkelingen in de 50er en 60er jaren.

Na de fase van wederopbouw van hetgeen tijdens de Tweede Wereldoorlog was vernield, zette een periode van verdere welvaartsgroei in, die weldra het inkomensniveau van het merendeel van de Nederlandse bevolking deed uitstijgen boven hetgeen voor dagelijkse levensbehoeften strikt noodzakelijk was. De massamotorisering werd financieel mogelijk en bracht het openbaar personenvervoer in de rode cijfers. Stemmen gingen op die de vraag aan de orde stelden of een ongecontroleerde verdere groei van de materiële welvaart in dichtbevolkte landen als Nederland niet tot onaanvaardbare milieuconsequenties zou leiden. Het uitkomen in 1972 van het rapport van de CLUB VAN ROME: 'De grenzen aan de groei' bracht dit onderwerp in een brede discussiesfeer. De roep om een sturend beleid deed opgang, waarbij geanticipeerd diende te worden op de maatschappelijke structuren en -behoeften van de toekomst.

De zestiger jaren waren ook de periode van de lange-termijnplanning. Het waren de lange-termijndoelstellingen van waaruit het beleid op middellange en korte termijn zijn richtsnoer diende te verkrijgen.

Deze wens om te komen tot een accentverlegging in het beleid, van vraagvolgend naar sturend, noopte tot een sterke integratie van het overheidsbeleid, niet alleen binnen de sector verkeer en vervoer, maar in een ruim kader, waarbij vele terreinen van overheidsverantwoordelijkheid in het geding waren, niet in de laatste plaats dat van de ruimtelijke ordening, zowel op landelijk, regionaal alsook op gemeentelijk niveau. De verschillende structuurschema's die in het zeventiger jaren verschenen, zijn het resultaat van een dergelijke lange-termijn-planning, voor de infrastructuur en het openbaar vervoer. Zij combineren als het ware een deel van het sectorbeleid op het terrein van verkeer en vervoer met het facetbeleid ruimtelijke ordening.

De heroriëntatie in het overheidsbeleid met betrekking tot verkeer en vervoer heeft zich geconcentreerd op het personenvervoer. Voor dat vervoer werd ook het beleid op lange termijn, zoals neergelegd in het Structuurschema Verkeer en Vervoer, nader uitgewerkt voor de middellange termijn, in een Meerjarenplan Personenvervoer, waarvan het eerste in 1975 werd uitgebracht en de periode 1976-1980 besloeg.

In 1979 verscheen het MPP 1980-1984.

Dat de Nederlandse overheid bij de formulering van een sturend beleid voor het vervoer in overwegende mate gericht was op het personenvervoer blijkt ook wel uit de hoofddoelstelling van het beleid, zoals verwoord in het SVV. In verkorte vorm luidt deze: '...het tegemoetkomen aan de vraag naar vervoer van personen en goederen uitsluitend voor zover de bijdrage aan het welzijn van de gemeenschap per saldo positief is'.

Weliswaar staat ook het woord 'goederen' in deze doelstelling, doch men dient wel voor ogen te houden dat de overheid zelve slechts kan reageren op de vraag naar vervoervoorzieningen via de infrastructuur en het openbaar personenvervoer.

Het goederenvervoerbeleid van de Nederlandse overheid staat nog sterk in teken van het streven naar evenwichtige marktverhoudingen, waarbij noch de vraag naar noch het aanbod van goederenvervoerdiensten door de overheid in een bepaalde richting wordt beïnvloed. In de Memorie van Toelichting op de begroting van Verkeer en Waterstaat voor het jaar 1981 werd uitvoerig ingegaan op deze beperkte strekking van de hoofddoelstelling van het SVV. Op blz. 57 valt onder meer te lezen:

'Het probleem met dit soort doelstellingen is dat zij een gebied bestrijken waarvan

de onderdelen zich maar moeilijk onder één noemer laten vangen. De formulering van de hoofddoelstelling is toegespitst op het beschikbaar stellen van infrastructuur en op het beleid voor het openbaar vervoer. Voor de meer commerciële vervoersectoren is maar moeilijk vol te houden dat de overheid tegemoet komt aan de vraag naar vervoer. De overheid probeert hier veeleer omstandigheden te scheppen die het afzonderlijke bedrijven mogelijk maken aan de vraag naar vervoer tegemoet te komen'.

Naast deze belangrijke feitelijke beperking van de overschakeling van een vraagvolgend op een sturend overheidsbeleid, tot het terrein van het personenvervoer, dient toch ook te worden overwogen dat met het uitspreken van de wens om te komen tot een sturend beleid niet kan worden volstaan. Hoe terecht ook het in het midden van de zestiger jaren opgekomen gevoelen van onbehagen over de negatieve externe effecten van de snelle economische groei in het algemeen en meer in het bijzonder van het daarmede gepaard gaande sterk stijgende personenautobezit ook was, met de uiting van dit onbehagen was nog geen alternatief beleid geformuleerd, laat staan geconcretiseerd.

Aan ambities heeft het zeker niet ontbroken, wanneer wordt nagegaan met welke veelheid van factoren de overheid rekening wil houden bij de afweging van de vraag of een eventueel tegemoetkomen aan de vraag naar vervoer per saldo een positieve bijdrage zal leveren aan het welzijn van de gemeenschap. Blijkens de formulering van de hoofddoelstelling in het SVV dient die afweging namelijk op een zodanige wijze te geschieden dat:

'– de totstandkoming van een gewenste ruimtelijke structuur wordt bevorderd en schade aan de landbouw, het natuurlijk milieu en het landschap zoveel mogelijk wordt vermeden;
– de verkeersveiligheid wordt bevorderd;
– zoveel mogelijk voldaan wordt aan op grond van het woon- en leefmilieu te stellen eisen, bij voorbeeld betreffende parkeerhinder, uitworp van luchtverontreinigende stoffen, geluidshinder en visuele hinder;
– een gewenste sociaal-culturele en economische ontwikkeling wordt bevorderd;
– het gebruik van schaarse grondstof wordt beperkt;
– het beslag op de overheidsmiddelen wordt beperkt tot een niveau dat verantwoord is binnen het totale regeringsbeleid'.

De wijze van afweging is daarmede nog niet aangegeven. Omtrent een belangrijk punt zoals de gewenste ruimtelijke structuur valt evenmin veel concreets te verwoorden. Voor het lange-termijnbeleid met betrekking tot de verstedelijkte gebieden in Nederland wordt in de Verstedelijkingsnota bij voorbeeld als basisdoel genoemd:

'Het bevorderen van zodanige ruimtelijke en ecologische condities dat:
a. de wezenlijke strevingen van individuën en groepen in de samenleving zoveel mogelijk tot hun recht komen;
b. de diversiteit, samenhang en duurzaamheid van het fysische milieu zo goed mogelijk worden gewaarborgd'.

Het zal duidelijk zijn dat onder dekking van dit basisdoel vele nadere invullingen denkbaar zijn.

Indien en voor zoverre een lange-termijndoelstelling geconcretiseerd zou kunnen worden, met een voldoende breed draagvlak onder de bevolking, dan blijft toch nog te bezien op welke wijze deze doelstelling gerealiseerd kan worden.

Belangrijke aspecten zijn daarbij:
- de beschikbaarheid van effectieve instrumentvariabelen, ter realisering van het sturend beleid;
- de beschikbaarheid van toereikende financiële middelen om de instrumenten te hanteren;
- de beschikbaarheid van de voor doorvoering van het beleid vereiste tijd;
- de beschikbaarheid van voldoende vrije beleidsruimte, internationaal bezien;
- de vereiste aanpassing van de bestuurlijke structuren;
- de vereiste aanpassing van het wettelijk kader.

Terwijl het denken, schrijven en praten over deze reeks vraagstukken, samenhangend met de implementatie van een sturend beleid, in feite de gehele periode van de zeventiger jaren in beslag nam, traden in die zeventiger jaren gebeurtenissen op die dit proces in niet onbelangrijke mate compliceerden.

Allereerst zij in dat verband de oliecrisis van 1973 in herinnering gebracht. Tot veler verrassing en schrik werd duidelijk dat er meer onzekerheden dan het gevaar van een Derde Wereldoorlog of de komst van een nieuwe ijstijd waren, die langetermijnprognoses als grondslag voor de lange-termijnplanning tot een uiterst wankele basis voor het beleid maakten. Terwijl de structuurschema's nog naarstig werden samengesteld, brak het inzicht in toenemende mate door dat in een wereld vol onzekerheden procesplanning veelal de voorkeur verdient boven einddoelplanning, welke laatste toch de grondgedachte achter de structuurschema's was.

Kort na het herstel van de schrik die de eerste oliecrisis had veroorzaakt, zette in het midden van de zeventiger jaren nog steeds voortdurende economische recessie in. Deze haalde eveneens enige zekerheden omtrent veronderstelde toekomstige socio-economische ontwikkelingen weg, terwijl voorts de niet onbelangrijke vraag naar de beschikbaarheid van de vereiste financiële middelen voor een sturend beleid aan actualiteit won.

Keren wij terug naar de huidige discussies over de heroverweging van de vervoerpolitiek en het vervoerbeleid dan kan gesteld worden dat de 'heroverwegingsgolf', die eerder gekenschetst werd met trefwoorden als deregulering, decentralisatie en terugdringen van de collectieve uitgaven, is ingezet op het moment waarop de daaraan voorafgaande golf, te kenschetsen met 'van vraagvolgend naar sturend beleid' nog niet was verwerkt voor wat betreft het doordenken van zijn consequenties voor het uit de vijftiger jaren stammende beleid en waarvan de implementatie nog nauwelijks op gang was gekomen.

Voor een vruchtbare discussie omtrent het in de komende jaren tot ontwikkeling te brengen vervoerbeleid, het daartoe vereiste wettelijke kader en de benodigde aanpassing in de bestuurlijke structuur lijkt het dan ook alleszins wenselijk de navolgende punten onder ogen te zien:

a. welke overwegingen vormden de grondslag van het thans nog goeddeels geldende vervoerbeleid en de daartoe tot stand gebrachte wettelijke en bestuurlijke kaders;

b. welk deel van deze overwegingen past nog in de huidige visie op taak en functioneren van het vervoerapparaat;

c. is de doelstellingsfunctie voor een sturend verkeers- en vervoerbeleid te operationaliseren en te realiseren in het licht van de beschikbare instrumentvariabelen, financiële en fysieke ruimte en de internationale beleidsruimte;

d. is er consistentie tot stand te brengen tussen de voor een sturend beleid vereiste

wettelijke en bestuurlijke kaders enerzijds en de behoefte aan deregulering en decentralisatie anderzijds.

In het navolgende zal getracht worden op deze vragen een antwoord te vinden.

Vervoerbeleid als resultante van een complex pakket van overwegingen tot overheidsbemoeiing met verkeer en vervoer

In beschouwingen over vervoerpolitiek wordt deze politiek veelal benaderd als ware het slechts een verbijzondering van de economische politiek op het terrein van het vervoer, die met name gericht zou zijn op het scheppen van evenwichtige marktverhoudingen.

Het kan niet worden ontkend dat de vervoerpolitiek veelal ook slechts vanuit deze optiek wordt gepresenteerd.

Dit allereerst wel door degenen die als beroeps(goederen)vervoerder elke subordinatie van het vervoer aan andere belangen afwijzen. Zij zien in het vervoer een activiteit die gelijk is aan andere economische activiteiten. Het rentabiliteitscriterium is daarbij de toetssteen voor een goed ondernemerschap.

Deze presentatie van de vervoerpolitiek als een verbijzondering van de economische politiek is voorts gevoed door de argumentatie die veelvuldig werd opgebouwd door voorstanders van een vrije vergaande mate van overheidsbemoeiing met bijvoorbeeld het beroepsgoederenvervoer over de weg. Ook wanneer een sterk ingrijpen in de vervoercapaciteit van overheidszijde wenselijk werd geacht om redenen die buiten het beroepsgoederenvervoer over de weg zelve lagen – zoals bij voorbeeld het afschermen van spoorwegbelangen in Duitsland – dan nog werd de argumentatie bij voorkeur gebaseerd op vermeende structurele onevenwichtigheden binnen de bedrijfstak goederenvervoer over de weg. De uitvoerige beschouwingen over de bijzondere aspecten van het vervoer kunnen daarvoor in herinnering worden gebracht. Waren het niet de aspecten afzonderlijk die de bedrijfstak bijzonder maakten, dan toch ten minste wel hun gezamenlijk en gelijktijdig optreden.

Een derde reden die ten onrechte de indruk zou kunnen wekken als zou de overheidsbemoeiing met het vervoer alleen of ten minste primair gezien dienen te worden als gericht op de economische marktverhoudingen binnen en tussen de vervoertechnieken, ligt bij zwaartepunten in de vervoerpolitieke discussies binnen de Europese Gemeenschap gedurende de periode vóór 1973. De beschouwingen beperkten zich toen vrijwel volledig tot het goederenvervoer en meer in het bijzonder tot de vraag op welke wijze zou kunnen worden gekomen tot een gemeenschappelijke vervoermarkt voor het inlandtransport, gebaseerd op de principes van de vrije-markteconomie.

De tegenstanders van een dergelijke markteconomische benadering van het inland transport van goederen richtten hun bezwaren niet tegen het principe als zodanig, doch putten zich uit in het aandragen van liberalisatie blokkerende argumenten, op grond van het ontbreken van voldoende harmonisatie tussen de vervoertechnieken en per techniek tussen de ondernemingen behorende tot de onderscheiden lidstaten.

Wil men echter het vervoerbeleid van een land verklaren en op zijn effectiviteit toetsen dan zal onder ogen dienen te worden gezien dat vervoerpolitiek aanzienlijk méér is dan een verbijzondering van de economische politiek op het terrein van het vervoer. In dat beleid werkt een heel pakket van overwegingen door die aanleiding kunnen geven tot de behoefte aan overheidsbemoeiing met het verkeer en vervoer,

waarvan het relatieve gewicht dat aan elk van die overwegingen wordt toegekend, naar tijd en plaats zal variëren.

Als achtergrond voor het door de Nederlandse overheid na de Tweede Wereldoorlog gevoerde beleid lijkt het wenselijk om tot een zekere groepering van bedoelde overwegingen te komen.

Daarbij kan worden gesteld dat de betrokkenheid van de onderscheiden overheden bij het verkeer en vervoer een lange geschiedenis heeft en in feite terug gaat tot de tijd waarin de eerste grote staten tot stand kwamen.

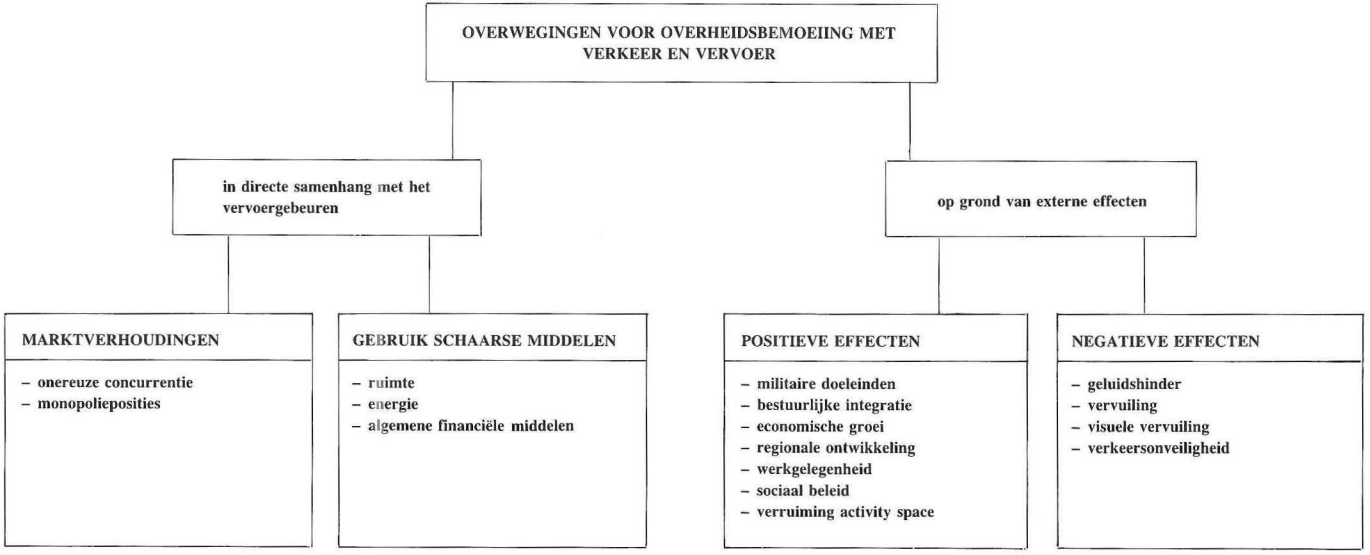
Immers, de mate waarin vanuit een centraal punt gezag kon worden uitgeoefend over een uitgestrekt gebied, werd bepaald door de kwaliteit van het verkeers- en vervoersysteem. Het waren derhalve militaire en bestuurlijke overwegingen die ook in de oudheid veel aandacht van de overheid deden uitgaan naar de aanleg van wegen en de organisatie van snelle verplaatsingsmogelijkheden. De economische ontwikkeling was eveneens reeds in een vroeg stadium een reden tot overheidsbemoeiing met het verkeers- en vervoersysteem. Terecht werd aan de vaarwegen en later ook aan de railinfrastructuur een groot structuurvormend vermogen toegekend. Deze overweging is nog steeds een factor van betekenis in het beleid, zij het dat in landen met een relatief hoog ontwikkelde economie het structuurvormend vermogen van verkeers- en vervoervoorzieningen geen grote rol meer speelt. Deze voorzieningen zijn dan echter toch wel te rekenen tot de noodzakelijke voorwaarden waaraan voldaan moet zijn, wil een verdere economische expansie gerealiseerd kunnen worden. In Europa en meer in het bijzonder in een land als Nederland is deze verschuiving in de betekenis van verkeers- en vervoervoorzieningen als instrumentvariabele duidelijk tot uitdrukking gekomen in het regionale ontwikkelingsbeleid. In de dertiger jaren van deze eeuw heeft de bevordering van de werkgelegenheid een belangrijke rol gespeeld bij de besluitvorming inzake de aanleg van infrastructuur.

Ook zij gewezen op vele vormen van overheidsbetrokkenheid bij vervoervoorzieningen op grond van het gevoerde sociale beleid, zowel ten opzichte van de in de bedrijfstak zelve werkzame personen, alsook met betrekking tot andere groeperingen. Wat dit laatste betreft valt bij voorbeeld te denken aan de wens om de kosten verbonden aan het gebruik van openbare vervoerdiensten door sociaal zwakke groepen relatief laag te houden.

In samenhang met het sociale beleid mag zeker ook niet onvermeld blijven de betekenis die vervoervoorzieningen hebben voor de vergroting van de 'activity space' van individuen en groeperingen.

De zojuist gegeven voorbeelden van overwegingen die tot overheidsbemoeiing met verkeer en vervoer aanleiding kunnen geven, lagen alle bij doeleinden buiten de sfeer van het verkeer en vervoer zelve:
militaire doeleinden,
bestuurlijke integratie,
economische groei,
regionale ontwikkeling,
werkgelegenheid,
sociaal beleid en
activity space verruiming.

Echter ook het vervoergebeuren zelve heeft reeds lang de aandacht van de overheid gehad. Daarbij ging het zowel om het behartigen van de belangen van de reizi-


OVERWEGINGEN VOOR OVERHEIDSBEMOEIING MET VERKEER EN VERVOER
in directe samenhang met het vervoergebeuren
op grond van externe effecten
MARKTVERHOUDINGEN
– onereuze concurrentie
– monopolieposities
GEBRUIK SCHAARSE MIDDELEN
– ruimte
– energie
– algemene financiële middelen
POSITIEVE EFFECTEN
– militaire doeleinden
– bestuurlijke integratie
– economische groei
– regionale ontwikkeling
– werkgelegenheid
– sociaal beleid
– verruiming activity space
NEGATIEVE EFFECTEN
– geluidshinder
– vervuiling
– visuele vervuiling
– verkeersonveiligheid

Figuur 1.

gers en verladers, alsook om de economische positie van de vervoerders.

Deze overwegingen zijn, bezien vanuit de optiek van de vervoersector van intern economische aard en omvatten het terrein dat in de aanvang van deze paragraaf werd omschreven als de verbijzondering van de economische politiek op het terrein van het vervoer. Het uit dien hoofde gevoerde beleid was hetzij gericht tegen monopoloïde aanbodstructuren, die de belangen van de vragers naar vervoerdiensten in gevaar zouden kunnen brengen, dan wel als bedoeld om onereuze concurrentie tussen de vervoerders onderling te voorkomen.

Van veel belang is ook de aandacht van de overheid voor de negatieve externe effecten van het verkeer. Daarbij gaat bij voorbeeld de overheidsbemoeiing met de geluidshinder reeds terug tot de oudheid: verboden van goederenvervoer gedurende de nachtelijke uren werden reeds vroeg uitgevaardigd. Ook de uit de verkeersactiviteiten voortvloeiende vervuiling vroeg reeds in de vorige eeuw de aandacht. Als volgende negatieve factor kan de visuele vervuiling worden genoemd, vooral ten gevolge van de aanleg van bepaalde infrastructuurvoorzieningen.

Last but not least dan de verkeersonveiligheid, die vooral een factor van betekenis en daarmede van zorg werd door de opkomst van de massamotorisering.

Als laatste groep van factoren die als argument voor overheidsbemoeiing met het verkeer en vervoer is te onderscheiden, is het gebruik van schaarse middelen bij de voorziening in vervoerbehoeften te noemen. Tot deze groep zijn te rekenen het gebruik van grond voor met name infrastructurele voorzieningen, het gebruik van energie, in het bijzonder in de vorm van aardolieprodukten en ten slotte het beslag op de collectieve middelen voor de aanleg van infrastructuur en het afdekken van exploitatietekorten van het collectieve openbare vervoer.

Vat men het geheel van overwegingen die tot overheidsbemoeiing met het verkeer en vervoer aanleiding kunnen geven schematisch samen, dan ontstaat het beeld zoals weergegeven in fig. 1.

Op grond van de grote verscheidenheid in overwegingen die aanleiding kunnen geven tot bepaalde vormen van overheidsmaatregelen op het terrein van verkeer en vervoer, zal het duidelijk zijn dat er in meer of mindere mate een spanningsveld kan ontstaan bij het afwegen van het gewicht dat aan elk van deze overwegingen in een concrete situatie moet worden toegekend.

Het pakket maatregelen dat uit zulk een afweging resulteert, draagt meestentijds in sterke mate de kenmerken van een compromis. Er kan zelfs een situatie van inconsistentie ontstaan, wanneer meer dan één overheidsorgaan maatregelen uitvaardigt op grond van de prioriteiten die elk van deze organen afleidt uit zijn gebieden van verantwoordelijkheid. Zulk een situatie kan makkelijk ontstaan wanneer men bedenkt dat overheidsorganen op diverse niveaus (supranationaal, nationaal, provinciaal, regionaal en gemeentelijk) alsook per niveau met sterk uiteenlopende verantwoordelijkheden belast, zich (mede) bezighouden met het uitvaardigen van maatregelen, bedoeld om de verkeers- en vervoerafwikkeling te beïnvloeden.

Extreme standpunten kunnen daarbij worden ingenomen door enerzijds overheidsorganen die het vervoer willen stimuleren op grond van de daarmede te bereiken positieve externe effecten (bij voorbeeld de stimulering van economische activiteiten) en anderzijds organen die juist afremmende maatregelen voorstaan, op grond van de aan het verkeer verbonden negatieve externe effecten.

Het is vanuit de complexiteit van deze betrokkenheid van 'de' overheid met het verkeer en vervoer, dat het in een bepaalde periode en in een bepaalde gebied gevoerde beleid moet worden bezien.

Het na de Tweede Wereldoorlog tot stand gekomen goederenvervoerbeleid

Wanneer in het verdere verloop van dit artikel de aandacht meer specifiek gericht zal worden op het inland transport van goederen, dan dient wel voor ogen te worden gehouden dat het op dit deel van het vervoer gerichte beleid toch niet geheel ontkoppeld kan worden van hetgeen zich op het terrein van het personenvervoer afspeelt. Immers, de voor het goederenvervoer gebruikte transportsystemen zijn op enkele essentiële delen technisch verbonden met de vervoervoorziening voor personen.

Voor het goederenvervoer over de weg middels het gemeenschappelijk gebruik van de infrastructuur door personen- en goederenvervoer en wat het spoorwegvervoer betreft zowel via het gemeenschappelijk infrastructuurgebruik alsook door het gemeenschappelijk gebruik van een belangrijk deel van het exploitatie-apparaat, in de personele en materiële sfeer.

Deze technische verbondenheid tussen personen- en goederenvervoer zal vooral in aanmerking dienen te worden genomen, wanneer de vervoerpolitieke doeleinden voor de beide soorten vervoer niet meer geheel of in het geheel niet meer parallel blijken te liggen.

Voor wat betreft de situatie direct na de Tweede Wereldoorlog kan niet gesteld worden dat de technische verbondenheid van de transportsystemen ten behoeve van het personen- en goederenvervoer over de weg en per rail een bijzondere kleuring aan de tot stand gebrachte goederenvervoerpolitiek heeft gegeven.

De wettelijke grondslag voor het na-oorlogse goederenvervoerbeleid in Nederland werd gelegd door de totstandkoming van de Wet Autovervoer Goederen in 1951 en de Wet Goederenvervoer Binnenscheepvaart in 1954.

De beide wetten gaan van een zelfde benadering van het goederenvervoer uit.

Beide wetten bouwden in sterke mate voort op het vervoerpolitieke denken in de dertiger jaren, uit welke periode (1933) ook nog de Wet op de Evenredige Vrachtverdeling dateert.

De concurrentie die de spoorwegen en de binnenvaart reeds sedert de Eerste Wereldoorlog van het wegvervoer ondervonden, was in de crisisjaren nog versterkt. De spoorwegen hadden grote exploitatietekorten, terwijl met de Wet op de EV beoogd werd de lading in de wilde vaart zo billijk mogelijk te verdelen over de voorhanden zijnde binnenschepen. Er werd behoefte gevoeld aan een zekere coördinatie in het goederenvervoer, ter voorkoming van overcapaciteit.

Vanuit deze sfeer nu, kwamen de WAG en WGB in de vijftiger jaren tot stand. Zij waren duidelijk gericht op het scheppen van evenwichtige marktverhoudingen. Dat wil dus zeggen op het verbijzonderen van de economische politiek op het gebied van het goederenvervoer, waarbij blijkens de Memorie van Toelichting behorende bij het oorspronkelijk ontwerp WAG zowel een tendens tot monopolistische ontwikkeling alsook de dreiging van 'wanorde en verspilling door ongebreidelde concurrentie bij de bevrediging van verkeersbehoeften' voorkomen dienden te worden. Daarbij stonden zowel evenwichtige marktverhoudingen binnen de afzonderlijke vervoertakken voor ogen, alsook de 'goede onderlinge aanpassing der onderscheiden vervoertakken'.

Dit laatste punt, de coördinatie, heeft bij de totstandkoming van de WAG veel aandacht gekregen. Een subordinatie aan spoorwegbelangen werd nadrukkelijk afgewezen. In principe werd deze coördinatie – waaronder werd verstaan 'de taakverdeling tussen de verschillende vervoertakken naar aard en economisch karakter' – overgelaten aan het marktmechanisme.

Immers, de keuze van vervoermiddel diende aan elke verlader te worden vrijgela-

ten. Teneinde 'een juiste en billijke verdeling van het vervoer over de verschillende vervoertakken' te kunnen bereiken dienden uiteraard wel de concurrentievoorwaarden te worden geharmoniseerd. Op dit punt hebben twee onderwerpen steeds een belangrijke rol gespeeld: de arbeidsvoorwaarden in de verschillende vervoertakken en de toerekening van de infrastructuurkosten.

De belangrijkste instrument waarmede de overheid evenwichtige marktverhoudingen wilde bewerkstelligen waren primair een capaciteitsbeleid met in aanvulling daarop een tariefbeleid.

Bij de concretisering van het goederenvervoerbeleid werd, gegeven het gewicht dat aan het marktmechanisme werd toegekend, in principe een bedrijfstakbeleid gevoerd. Door een harmonisatie van de concurrentievoorwaarden zou het coördinatiebeginsel, waarin het sectorbeleid zijn reflectie vindt, tot zijn recht dienen te komen.

De opzet van de WAG en WGB bood overigens in principe ook andere mogelijkheden tot nadere concretisering van het goederenvervoerbeleid. Bij de uitvoering van het capaciteitsbeleid dient namelijk rekening te worden gehouden met 'het algemeen vervoerbelang', dat wordt gedefinieerd als 'het belang ener rechtvaardige en – ook uit een algemeen maatschappelijk oogpunt – evenwichtige behartiging der onderscheidene bij het vervoer van goederen betrokken belangen'. [2]

Door het globale karakter van deze definitie werd echter te weinig houvast geboden voor de concretisering van een alternatieve beleidsdoelstelling. Immers, zolang het niet mogelijk is een concrete inhoud te geven aan het begrip algemeen maatschappelijk belang, blijft ook het begrip algemeen vervoerbelang ontdaan van operationele betekenis.

Resumerend kan voor het na de Tweede Wereldoorlog tot stand gebrachte goederenvervoerbeleid worden gesteld dat het streefde naar het in stand houden van evenwichtige marktverhoudingen per vervoertak, waarbij het coördinatiebeginsel tot zijn recht diende te komen via een beleid dat gericht was op harmonisatie van de concurrentievoorwaarden van de vervoertakken onderling.

De actualiteitswaarde van de in de vijftiger jaren tot stand gebrachte vervoerpolitiek

Het meest recente document waarin expliciet een beleidsvisie op het goederenvervoer door de Nederlandse overheid is neergelegd, is de Memorie van Toelichting op de begroting Verkeer en Waterstaat voor het jaar 1981, hoofdstuk VI, Goederenvervoer.

Uit dit stuk blijkt dat voor het goederenvervoer het overheidsbeleid nog steeds wordt geconcentreerd op het 'scheppen van omstandigheden waaronder goed geleide bedrijven een redelijke winst kunnen behalen'. Ten aanzien van het niveau van deze winst wordt nader opgemerkt dat deze de continuïteit en daarmede de werkgelegenheid veilig dient te stellen. In concreto wordt dus de bevordering van evenwichtige marktverhoudingen zowel tussen de vervoertakken als binnen elke vervoertak afzonderlijk centraal gesteld als beleidsdoelstelling.

Dat daarbij overigens geen enge bedrijfseconomische interpretatie aan het rentabiliteitscriterium als toetssteen van het ondernemerschap mag worden gegeven wordt in het bedoelde stuk expliciet tot uitdrukking gebracht en past ook volledig in de huidige visie op hetgeen geacht moet worden te zijn begrepen onder de aan een vervoervoorziening verbonden kosten.

Allereerst zij in dit verband gewezen op de verantwoordelijkheid die de overheid voelt voor het scheppen en handhaven van een sociaal aanvaardbare werksituatie.

Sedert het midden van de zeventiger jaren kon de discussie over de vraag of de overheid op dit punt een eigen verantwoordelijkheid heeft, wel beschouwd worden als te zijn afgerond.

Het scheppen en handhaven van een sociaal aanvaardbare werksituatie is relevant voor zowel de concurrentie binnen de afzonderlijke vervoertakken alsook tussen de vervoertakken.

Een tweetal andere elementen die in de Memorie van Toelichting expliciet aan de orde wordt gesteld raakt zowel de laatstgenoemde concurrentieverhoudingen tussen de vervoertakken alsook de relatie van de sector vervoer met 'andere maatschappelijke belangen'. De massamotorisering in het personenvervoer, alsmede de sedert de zeventiger jaren aan actualiteitswaarde gewonnen 'nieuwe schaarsten' hebben er noodzakelijkerwijze toe geleid dat de overheid bij het te voeren beleid, ook ten aanzien van het goederenvervoer, de negatieve externe effecten van het verkeer, tot uiting komend in verkeersonveiligheid en milieuverontreiniging zo goed mogelijk wil beperken en de efficiency in het gebruik van schaarse middelen zo veel mogelijk wil bevorderen.

Als middel daartoe ligt een adequaat systeem van doorbelasting van externe kosten alsmede van de kosten voor het gebruik van infrastructuur voor de hand. Daarmede wordt namelijk de coördinerende taak die reeds in de vijftiger jaren aan het marktmechanisme werd toegekend, in principe onverlet gelaten. Daartoe lijkt te meer aanleiding aangezien een werkbaar substituut voor het marktmechanisme ter vervulling van de coördinerende functie niet kon worden gevonden.

Als algemene conclusie kan dus ten aanzien van de overheidsdoelstelling uit de vijftiger jaren worden gesteld dat deze niet aan actualiteitswaarde heeft ingeboet, doch dat bij de toetsing van het feitelijk marktgedrag van een ruimere kostenconceptie dient te worden uitgegaan dan in de vijftiger jaren wellicht voor ogen stond.

Blijft nu vervolgens te bezien, in hoeverre deze actualiteitswaarde ook nog aanwezig is met betrekking tot het instrumentarium dat voor de realisering van het goederenvervoerbeleid wordt gehanteerd, waarbij het vergunningenbeleid een centrale plaats inneemt.

Voorop zij gesteld dat de beleidsinstrumenten slechts werkelijk op hun bruikbaarheid konden worden getoetst bij het goederenvervoer over de weg. Immers, ten gevolge van de bepalingen van de Akte van Mannheim is er met betrekking tot de Nederlandse binnenvaart geen sprake van een 'gesloten' systeem.

Beziet men nu het functioneren van het primaire instrument, het vergunningenstelsel, in het beroepsgoederenvervoer over de weg gedurende de afgelopen decennia, dan lijkt de conclusie gewettigd dat in principe een vergunningenstelsel zelve nog instrumentele betekenis kan worden toegekend, doch dat de wijze van toepassing belangrijke bijstellingen behoeft. Wat het principe betreft zij opgemerkt dat er allereerst alle aanleiding is om de aan de toegang tot het beroep te stellen eisen van vakbekwaamheid en kredietwaardigheid te handhaven. Immers, voor het verrichten van wegvervoerprestaties in engere zin is er ook nu nog steeds sprake van een lage financiële drempel om tot de markt toe te kunnen treden. De grote ruimtelijke en kwalitatieve spreiding in vervoerbehoeften, alsmede de spreiding in vraagomvang en frequentie van deze behoefte per individuele verlader bieden voorts reële marktmogelijkheden voor vervoerbedrijven van een bescheiden omvang.

Door het ontbreken van economies of scale in deze bedrijfstak, treden er vanuit bedrijfseconomische gronden geen factoren op die het economisch rationeel functio-

neren van relatief kleine vervoerbedrijven op bepaalde deelmarkten teniet zouden kunnen doen. [3]

Teneinde nu te voorkomen dat het goederenvervoer over de weg een soort toevluchtsoord voor elders uit het economisch proces gestoten kleine ondernemers zou worden, zijn de aan de toegang tot het beroep te stellen eisen nog steeds zeer actueel.

Naast de toegang tot het beroep, speelt in het vergunningenstelsel in Nederland echter ook de regulering van de capaciteitsuitbreiding een rol van betekenis. De vraag kan gesteld worden of ook dit element van het vervoerbeleid nog actualiteitswaarde heeft. Zulks hoeft bepaaldelijk niet zonder meer voor de hand te liggen, gelet op het grote aantal jaren dat verstreek sinds tot de hantering van het vergunningenstelsel in zijn huidige vorm werd overgegaan.

Allereerst zij overwogen dat het marktproces een dynamisch proces is, zodat het marktgedrag waarop op een bepaald moment een vorm van overheidsbemoeiing wordt afgestemd, mede onder invloed van dit ingrijpen verandert. In het geval van het goederenvervoer over de weg is er alle aanleiding om met zulk een gedragswijziging rekening te houden.

Voor zover het gevaar van onereuze concurrentie in het begin van de vijftiger jaren reëel was, mag toch wel worden gesteld dat de kwaliteit van het ondernemerschap, mede onder invloed van de eisen die aan de toegang tot het beroep werden gesteld en welke eisen zoals reeds werd opgemerkt ook thans nog hun actualiteitswaarde hebben behouden, sterk is verbeterd. Daarnaast zij opgemerkt dat binnen de bedrijfstak in grote mate produktdifferentiatie werd doorgevoerd, waarbij de individuele bedrijven hun expansie vooral zochten in een gerichte uitbouw van activiteiten ten behoeve van een beperkte verladerskring. Het marktgedrag kreeg daarmede in toenemende mate de kenmerken van monopolistische concurrentie, ten gevolge waarvan de bedrijfstak bepaald niet mank gaat aan inherente instabiliteit.

Een tweede overweging om niet bij voorbaat uit te gaan van de gedachte dat de regulering van de capaciteitsuitbreiding ongewijzigd dient te worden gehandhaafd vloeit eveneens voort uit de dynamiek van het economisch gebeuren. Het vergunningenstelsel werd ingevoerd op grond van een voorondersteld gevaar van onereuze concurrentie enerzijds, en het risico van monopolistische ontwikkelingen anderzijds. Door de verbetering van de kwaliteit van het ondernemerschap alsook door de opgetreden produktdifferentiatie is, zoals zojuist werd uiteengezet, de opportuniteit van het voorkomen van onereuze concurrentie aanzienlijk verkleind. Anderzijds is echter ook de monopolistische ontwikkeling als gevolg van samenwerking tussen bedrijven en concentratie van economische activiteiten in concernverband in een wat ander daglicht komen te staan. Auteurs als H.W. DE JONG (1981) wijzen er terecht op dat de concurrentie slechts één van de mogelijke organisatieprincipes is waarop de relaties tussen de ondernemingen kunnen zijn gebaseerd.

Het spreekt zeker niet voor zich dat daaraan een normatief karakter zou moeten worden gegeven, zoals bij voorbeeld in het economisch beleid in de USA. Wanneer, zoals ook in West-Europa het geval is, om redenen van efficiency in grote delen van de economie, de samenwerking en concentratie een dominante rol als organisatieprincipe gaat innemen en dit door de overheid ook wordt geaccepteerd, bij voorbeeld ter wille van de internationale concurrentiepositie, dan is er weinig aanleiding respectievelijk weinig rechtvaardiging om gelijkgerichte tendensen in het vervoer middels het vergunningenbeleid onmogelijk te maken. Voor zover het vervoerbeleid een verbijzondering is van het algemeen economisch beleid is er immers uit dien hoofde

geen reden om voor het vervoer een organistieprincipe normatief te stellen dat men niet in normatieve zin hanteert voor de overige delen van de economie.

Ten slotte is een derde overweging om het capaciteitsregulerende beleid in heroverweging te nemen de gebleken ineffectiviteit. Eerder werd reeds gewezen op de ineffectiviteit van het vergunningenbeleid voor de binnenvaart, aangezien de Akte van Mannheim voor het belangrijkste deel van de internationale binnenvaart de toepassing onmogelijk maakt.

Doch ook voor het wegvervoer blijkt het vergunningenstelsel niet effectief te kunnen zijn, met name in perioden van economische stagnatie en recessie. In het laatste geval zou theoretisch het evenwicht tussen het aanbod en de teruggevallen vraag kunnen worden hersteld door intrekking van vergunningen. Afgezien van de onmogelijkheid om op macro-niveau precies vast te stellen welke omvang de overcapaciteit op een bepaald moment heeft, blijft het intrekken van vergunningen dan toch ook nog een vrij willekeurige zaak die voorts een ingreep zou betekenen die aanzienlijk verder gaat dan in overige sectoren van de economie gebruikelijk en toelaatbaar wordt geacht. Het is zelfs de vraag of de sedert 1975 van kracht zijnde tonnagestop wel effectief moet worden geacht. De achterliggende gedachte is blijkbaar dat, voor zover er bij stagnerende groei bij bepaalde verladers toch een additionele vervoerbehoefte zou ontstaan, daarin voorzien kan worden door ongebruikte capaciteit in de bedrijfstak. Om zulks probleemloos mogelijk te doen zijn moet wel worden aangenomen dat zowel de vraag naar als het aanbod van vervoerdiensten een vrij homogeen karakter heeft. Op grond van hetgeen eerder werd opgemerkt omtrent de zeer heterogene vraag en de in het wegvervoer sterk doorgevoerde produktdifferentiatie zal het duidelijk zijn dat aan deze voorwaarde in zijn algemeenheid niet is voldaan. Naarmate een tonnagestop langer duurt ontstaan daardoor in toenemende mate suboptimale marktverhoudingen, zoals met de sedertdien sterke stijging van de als eigen vervoer ingeschreven laadcapaciteit kan worden geadstrueerd.

De mogelijkheden tot operationalisering van een sturend verkeers- en vervoerbeleid

Zoals in de inleidende paragraaf reeds werd gesteld, heeft de heroriëntatie in het overheidsbeleid met betrekking tot verkeer en vervoer zich in feite gericht op het personenvervoer. Voor dat vervoer zijn dan ook met name de vragen relevant omtrent het al dan niet beschikbaar zijn van adequate instrumentvariabelen en de beschikbaarheid van voldoende financiële en fysieke ruimte.

Zoals in de vorige paragraaf werd uiteengezet, wordt voor het goederenvervoer ook thans nog het beleid geconcentreerd op het scheppen van evenwichtige marktomstandigheden en wordt, in tegenstelling tot het personenvervoer, geen behoefte gevoeld aan een rechtstreekse beïnvloeding van de vervoerwijzekeuze. De integratie in het marktgedrag van relevant geachte maatschappelijke kosten, die uitstijgen boven hetgeen thans nog valt binnen het engere bedrijfseconomische kostenbegrip, wordt nagestreefd door een adequate doorbelasting van de kosten verbonden aan het infrastructuurgebruik en van de veroorzaakte externe kosten. Dit lijkt overigens ook de enig mogelijke weg om, althans voor wat het goederenvervoer betreft enige concrete inhoud te geven aan een sturend verkeers- en vervoerbeleid. Immers, het reeds in de vijftiger jaren gesignaleerde probleem om een concretisering te geven aan het begrip algemeen vervoerbelang is ook voor de meer moderne versie van dat begrip, zoals verwoord in de eerder aangehaalde hoofddoelstelling van het beleid in het Structuurschema Verkeer en Vervoer, geen stap dichter bij zijn oplossing gebracht.

Door de voor het goederenvervoer geformuleerde beleidslijn wordt ook voorkomen dat er inconsistentie zou kunnen ontstaan tussen bedrijfstakbeleid en het sectorbeleid voor het goederenvervoer als geheel. Aan de vereiste coördinatie wordt voldaan wanneer er op de zojuist geschetste wijze evenwichtige marktverhoudingen worden gewaarborgd tussen de vervoertakken onderling.

Dit neemt overigens niet weg, dat het sturend beleid met betrekking tot het personenvervoer ongunstige repercussies kan hebben voor de in het goederenvervoer nagestreefde evenwichtige marktverhoudingen en voor de stimulering van het efficiënte gebruik van schaarse middelen.

Het zij in herinnering gebracht dat bij het wegvervoer- en spoorwegvervoersysteem de vervoerprestaties gericht op het verplaatsen van personen en goederen niet onafhankelijk van elkaar worden verricht.

Immers, beide systemen kennen een gemeenschappelijk gebruik van infrastructuur voor personen en goederenvervoer, terwijl er bij de spoorwegen voorts ook nog in de exploitatieve sfeer op vele punten sprake is van een gemeenschappelijk gebruik van produktiemiddelen.

Indien nu bij voorbeeld ter beïnvloeding van de vervoerwijzekeuze in het personenvervoer, met betrekking tot de infrastructuurvoorziening ten behoeve van het wegvervoer niet wordt tegemoet gekomen aan de vraag, dan tast dit ook het goederenvervoer over de weg aan op een wijze die een onbedoelde ernstige verstoring van de concurrentieverhoudingen ten opzichte van andere technieken kan veroorzaken en in ieder geval ineffenciencies in het gebruik van schaarse middelen tot gevolg heeft. In gebieden met grote congesties zou dit probleem wellicht kunnen worden opgelost door een prioriteitsbehandeling van het goederenvervoer naast het openbaar personenvervoer bij het gebruik van infrastructuurvoorzieningen.

In relatie tot de operationalisering van een sturend goederenvervoerbeleid zij nog gewezen op een tweetal andere punten.

Eerder werd opgemerkt dat verkeers- en vervoervoorzieningen van oudsher mede werden gezien als een middel ter stimulering van economische groei en ter ontsluiting van meer perifeer gelegen regio's. Ook thans worden deze functies nog aan verkeers- en vervoervoorzieningen toegekend en wel in het bijzonder voor wat betreft de infrastructurele werken.

Voor zover de overheid deze component anticiperend in haar investeringsbeleid opneemt, op grond van het positieve externe effect dat daarmede op langere termijn wordt nagestreefd, kunnen de daaraan verbonden kosten redelijkerwijze niet worden toegerekend aan de huidige gebruikers van (andere delen van) de infrastructuur. Teneinde nu ook op dit punt de concurrentieverhoudingen tussen de vervoertechnieken onderling niet te verstoren, lijkt het alleszins wenselijk voor alle technieken, dus ook voor de spoorwegen, de investerings- en onderhoudskosten van de infrastructuur te doen dragen door de overheid en de gebruikers naar rato van gebruik volgens dezelfde kostengrondslagen te belasten. Een bijkomend voordeel ligt in de omstandigheid dat daarmede ook de bedrijfseconomische marginale kosten van de verschillende vervoertakken meer onderling vergelijkbare componenten van de maatschappelijke marginale kosten omvatten.

Ten slotte nog een enkele opmerking over de internationale beleidsruimte ter doorvoering van een sturend overheidsbeleid. Voor elk van de goederenvervoertechnieken dient voor ogen te worden gehouden dat Nederland deel uitmaakt van een internationaal verweven economisch proces.

Dit stelt duidelijke grenzen aan de mate waarin negatieve externe kosten intern kunnen worden gemaakt, onafhankelijk van het beleid dat op dit punt wordt gevolgd in landen waarmede de Nederlandse economie nauw is verbonden. Dezelfde overweging dient in acht te worden genomen bij de prijsstelling voor het gebruik van 'nieuwe' schaarse middelen.

Het sturend beleid in relatie tot de behoefte aan deregulering en decentralisatie

Een sturend overheidsbeleid zal in principe een grotere mate van overheidsbemoeiing met het verkeers- en vervoergebeuren vergen dan een vraagvolgend beleid. Op het eerste gezicht lijkt dan ook het gevaar niet denkbeeldig dat een zeker spanningsveld zal ontstaan tussen enerzijds de wens tot effectuering van een sturend overheidsbeleid en een streven naar deregulering en decentralisatie. Op het terrein van het goederenvervoer lijkt dit gevaar overigens belangrijk kleiner dan op dat van het personenvervoer, aangezien de overheidsambities met betrekking tot de beïnvloeding van de goederenvervoerafwikkeling bescheiden zijn.

Voor wat betreft de beoordeling van de behoefte aan deregulering is het wel wenselijk tot enige precisering te komen. Allereerst dient dan een onderscheid te worden gemaakt tussen deregulering in vervoerpolitieke zin en in de algemeen-economisch politieke betekenis van het woord.

Bij deregulering in vervoerpolitieke zin gaat het om een afbouw van een overmaat aan overheidsbemoeiing met het marktgebeuren binnen de vervoersector. In de voorlaatste paragraaf werd een drietal overwegingen aangegeven op grond waarvan de overheid zich in Nederland afstandelijker ten opzichte van het marktgebeuren zou dienen op te stellen.

Ook op Europees niveau wordt overigens deregulering in vervoerpolitieke zin bepleit in het recente document van de Europese Commissie: 'Progress towards a common transport policy – inland transport –'.

De EC stelt zich in dit document op het standpunt dat de doelstellingen van de Europese vervoerpolitiek het best kunnen worden bereikt 'by concentrating on measures designed to increase the productivity and cost effectiveness of each mode'.

De EC keert zich vooral tegen het oneigenlijke gebruik van reguleringen en ziet een belangrijk deel van de aan het wegvervoer opgelegde belemmeringen als een poging om de in moeilijkheden verkerende spoorwegbedrijven in de continentale lidstaten te helpen en/of als een middel om transportbelemmeringen te hanteren als een vorm van handelsbarrière, ter afscherming van nationale economische belangen. De bestaande regelingen acht de Commissie in strijd met de versterking van de gemeenschappelijk markt en voorts in strijd met de nationale belangen van de meer perifeer gelegen lidstaten die voor het goederenvervoer in sterke mate zijn aangewezen op een efficient werkend wegvervoer. Wat het belang bij spoor respectievelijk wegvervoer betreft, kan gesteld worden dat Nederland zich in een tussenpositie bevindt, waarbij het zwaartepunt overigens eerder bij de positie van de perifere dan bij die van de continentale lidstaten ligt. Wat de richting aangaat, waarin de oplossing van het reële vraagstuk van de Europese spoorwegen gezocht dient te worden, merkt de Europese Commissie op: 'The railways are likely to be helped more by improving the efficiency and attractiveness of their services than by attemps to stifle other modes of transport'.

Ten aanzien van de behoefte aan deregulering in algemeen-economisch politieke zin is het voor een goed begrip van de draagwijdte voor een sturend beleid van belang

een nader onderscheid te maken tussen technische deregulering en inhoudelijke deregulering.

Bij technische deregulering gaat het om het stroomlijnen van bestaande procedures, voorschriften en regels en om het verbeteren van de coördinatie bij de ambtelijke bemoeienis. De technische deregulering is dus gericht op de wijze van uitvoering van bestaande wettelijke voorschriften. Aangezien daardoor de efficiëncy en slagvaardigheid van de bedrijfsvoering wordt bevorderd zonder dat er inhoudelijk iets verandert aan de bemoeiing zelve, kan hier zeker geen sprake zijn van een conflictsituatie ten opzichte van de doelstellingen en effectuering van een sturend goederenvervoerbeleid.

Anders ligt de situatie, wanneer in inhoudelijke zin deregulering wordt bepleit en deze inhoudelijke deregulering betrekking zou hebben op zaken als de kwaliteit van het milieu, de veiligheid of de ruimtelijke ordening. In dat geval zou er vrijwel zeker een conflict ontstaan met een essentieel element in een sturend goederenvervoerbeleid: het terugdringen van de negatieve externe effecten van de verkeersprestaties.

Wat ten slotte de relatie tussen een sturend beleid en de wens tot decentralisatie betreft lijkt een onderscheid naar ruimtelijke schaal wenselijk. Vanuit Europese optiek is decentralisatie van overheidsbemoeiing van het supra-nationale naar het nationale niveau voor zaken die geen specifiek raakvlak met het grensoverschrijdend goederenvervoer hebben, alleszins wenselijk. Dit aangezien daarmede althans voor de binnenlandse situatie geen oneigenlijk gebruik van reguleringen in vervoerpolitieke zin kan worden opgelegd, terwijl anderzijds de eigen visie op de wenselijk geachte sturende elementen in het goederenvervoerbeleid optimaal kunnen worden geëffectueerd.

Op nationale schaal lijkt decentralisatie van het goederenvervoerbeleid weinig opportuun, gelet op de sterke marktoriëntatie binnen dit beleid.

Conclusies

In de voorgaande paragrafen is getracht na te gaan of de overwegingen die na de Tweede Wereldoorlog van invloed zijn geweest op het vervoerpolitieke denken een min of meer geleidelijk verlopend proces hebben gevormd die de effectuering van een consistent dynamisch beleid mogelijk maakte, dan wel eerder gezien moeten worden als een per periode opgetreden golfbeweging waarvan de richting reëel dan wel potentieel in strijd was met hetgeen in een eerdere periode aan richting voor het te voeren beleid was geformuleerd.

De gehele periode overziende kan worden gesteld dat er per periode duidelijk sprake is geweest van eigentijdse impulsen, die in die periode een specifiek accent hebben gegeven aan het vervoerpolitieke denken:

- de vijftiger jaren, met nog sterk in de herinnering de vooroorlogse crisisperiode die aanleiding had gegeven tot scherpe onderlinge concurrentie binnen de vervoersector, in niet onbelangrijke mate gestimuleerd door de snelle ontplooiing van het kleinschalige goederenvervoer over de weg
- de zestiger jaren met ontwikkelingen die de roep om een sturend beleid deden ontstaan en
- de zeventiger jaren met gebeurtenissen die resulteerden in de behoefte tot deregulering en decentralisatie

Wat betreft de implicaties van dit vervoerpolitieke denken voor de formulering en

effectuering van het te voeren goederenvervoerbeleid heeft dit echter geen aanleiding gegeven tot botsingen tussen beleidsrichtingen, waaruit inconsistenties zouden kunnen voortvloeien, met gevaren voor een adequate en duurzame vervoervoorzieningen.

De dynamiek in het maatschappelijk proces heeft geleid tot een geleidelijke aanpassing van de beleidsformulering en effectuering.

Het bestaande wettelijke kader, niet optimaal wanneer dit wordt bezien vanuit de huidige visie op het te voeren beleid, bleek toch ruim genoeg in opzet te zijn om het dynamische proces in de beleidsformulering en effectuering niet te frustreren.

Het geleidelijke verloop was ook mogelijk, doordat het zwaartepunt van de overgang van een vraagvolgend naar een sturend verkeers- en vervoerbeleid bij het personenvervoer ligt. De essentiële voor het goederenvervoer relevante delen van het sturende beleid bleken inpasbaar te zijn in een beleid, waarin het marktmechanisme de centrale rol blijft vervullen als ordeningsbeginsel en het coördinerende element vooral tot zijn recht komt in een meer maatschappelijke interpretatie van de kosten die op de exploitatie van de vervoerbedrijven dienen te drukken.

Op het terrein van het infrastructuurbeleid dient echter bijzondere aandacht te worden geschonken aan het treffen van maatregelen die moeten vermijden dat elementen van een sturend beleid ten opzichte van het personenvervoer, alsmede het hanteren van infrastructuurvoorzieningen als instrumentvariabele ter stimulering van de economische groei en/of de regionale ontwikkeling, verstorend kunnen doorwerken op de beleidsdoelstellingen met betrekking tot het goederenvervoer.

Wat betreft de behoefte aan deregulering kan worden geconcludeerd dat deze met betrekking tot de vervoerpolitieke betekenis van dit begrip, in lijn ligt met het algemene ontwikkelingsproces in het niveau van het ondernemerschap en voor wat het wegnemen van het oneigenlijke gebruik dat daarvan in bepaalde gevallen werd gemaakt, slechts positief kan worden beoordeeld, ook bezien vanuit de essentiële elementen van het sturende beleid. De conclusie ligt genuanceerder ten aanzien van de deregulering in de algemeen-economisch politieke betekenis van dit begrip. Slechts de technische deregulering kan dan consistent worden geacht met een evenwichtige ontwikkeling in het goederenvervoerbeleid.

Een inhoudelijke deregulering die terreinen als de kwaliteitbescherming van het milieu, de veiligheid of de ruimtelijke ordening zou betreffen ware echter als in strijd met de algemene ontwikkelingslijnen in het goederenvervoerbeleid te beschouwen.

Noten

1. Tweede Kamer, Zitting 1980-1981, 16.625, nr. 28.
2. Art. 1 lid k WAG en art. 1 lid j WGB.
3. Het ontbreken van economies of scale in een bedrijfstak als het goederenvervoer over de weg stuit vaak op min of meer emotionele weerstanden in kringen van bedrijfsleven en beleid. Ook bij de opzet, doch niet in de tekst, van het Wetsontwerp WAG werd een belangrijke plaats ingenomen door de gedachte dat een zekere concentratie van ondernemingen op het gebied van het goederenvervoer over de weg nodig zou zijn. Het aantal ondernemers achtte men te groot, hetgeen ertoe zou leiden dat hun materieel en arbeidskracht van hun personeel niet economisch genoeg gebruikt zou worden (zie o.a. de Inleiding tot de uitgave no. 146 van Schuurman en Jordens van de Wet Autovervoer Goederen, blz. 35). De gedachte dat hierdoor een economisch verlies zou optreden, gaat impliciet uit van de veronderstelling dat er in deze bedrijfstak in principe ook economies of scale werkzaam zouden zijn, waarvan de effectuering door onvolkomen marktverhoudingen wordt gefrustreerd.
   Ook buiten Nederland heeft lange tijd de misvatting gegolden dat er in alle takken van het vervoer sprake zou zijn van economies of scale. Binnen het kader van dit artikel zou het te ver voeren om dit onderwerp volledig uit te werken. Volstaan zij daarom met op te merken dat de begrenzingen in de toegestane

afmetingen van het in te zetten vervoermaterieel naast de vraagkenmerken de belangrijkste verklarende factoren zijn voor de wel zeer beperkte mogelijkheden in het vervoer om gebruik te maken van economies of scale. Voor een meer gedetailleerde bespreking van dit onderwerp moet worden verwezen naar gespecialiseerde literatuur; voor Nederland kan worden genoemd de op dit onderwerp betrekking hebbende studie van H.J. Noortman (1963).

Referenties

EUROPESE COMMISSIE, Progress Towards a Common Transport Policy – Inland Transport – Brussel, februari 1983. (Communication from the Commission to the Council).

DE JONG H.W., Dynamische marktttheorie, H.E. Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen, 1981.

MEADOWS, D.L., Rapport van de Club van Rome: De Grenzen van de Groei. Nederlandse vertaling: Het Spectrum N.V., Utrecht/Antwerpen, 1972.

NOORTMAN, H.J., Onderzoek naar het verband tussen de bedrijfsgrootte en de hoogte van de exploitatiekosten van de ondernemingen in het beroepsgoederenvervoer over de weg. Economisch Bureau voor het Weg- en Watervervoer, 1963.

RAAD VOOR HET BINNENLANDS BESTUUR, Decentralisatie van Rijkstaken: Verkeer en Vervoer, Den Haag, mei 1982.

REGERINGSDOCUMENTEN

- Begroting Verkeer en Waterstaat voor het jaar 1981.
- Heroverweging collectieve uitgaven, deelrapport 23:
  Heroverweging tekorten Openbaar Vervoer, Tweede Kamer, Zitting 1980-1981, 16.625, nr. 28.
- Meerjarenplan Personenvervoer 1976-1980, Den Haag 1975.
- Meerjarenplan Personenvervoer 1980-1984, Den Haag 1979.
- Structuurschema Verkeer en Vervoer, deel a, Den Haag 1977.
- De Verstedelijkingsnota, deel 2 van de Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening, Den Haag 1976.
- Wet Autovervoer Goederen, 1951, Editie Schuurman en Jordens.
- Wet Goederenvervoer Binnenscheepvaart, 1954, Editie Schuurman en Jordens.

Goederenvervoer

Wat doet de Overheid eraan?

Drs. A.J.M. van Westerop
Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Abstract
Transport of goods
What is the government role?

This article gives an outline of the development in the Dutch transport policy since the fifties.

In that decade two important laws for road and water transport were introduced. The main instrument is a licence-system with which the government should maintain a continuous equilibrium between demand and supply in the road and water transport sector.

This should create the circumstances for a paying price level. The experience since then, especially of the last ten years, has made clear that the licence-system as laid down in the two laws is not adequate. As a consequence, the pretension of the fifties was to be dismissed. The effect is a greater responsibility for the transport industry. At the same time the licence-system has started a number of bureaucratic details.

A study will be started for alternative instruments in the sphere of direct influence on unacceptable competition.

Inleiding

Dit artikel gaat over het goederenvervoerbeleid van de Nederlandse overheid. Op zich al een onderwerp van permanente discussie tussen overheid en bedrijfsleven, en tussen de groeperingen in het bedrijfsleven, verladers, werkgevers, werknemers, spoorbedrijven, wegvervoerders, schippers, enz. De laatste jaren onderwerp van diepgaande discussies, omdat op basis van de ervaringen met het beleid sinds de vijftiger jaren aanpassingen van het beleid nodig zijn. De discussie heeft een extra dimensie gekregen door de problemen in het goederenvervoer als gevolg van de huidige economische situatie. In dit artikel is eerst een overzicht gegeven van het beleid zoals dat in de vijftiger jaren gestalte heeft gekregen. Dit is al nodig om de gevoerde discussies in het juiste kader te plaatsen. Daarnaast werken een aantal uitgangspunten van het beleid ook nu door. Er is geen sprake van een volledige breuk met het verleden.

Vervolgens wordt aandacht geschonken aan de ontwikkeling in de zeventiger jaren, waarin vooral onder invloed van de economische problemen in het goederenvervoer de tekortkomingen van het beleid duidelijker worden. Het laatste deel van het artikel geeft een overzicht van een aantal hoofdlijnen van het goederenvervoerbeleid, zoals dat zich nu aftekent voor de komende jaren, en die hun weerslag hebben gevonden in de onlangs door staatssecretaris Scherpenhuizen uitgebrachte ontwerp-nota over het goederenvervoerbeleid. [1] Dit artikel bevat geen volledig overzicht van het beleid, daarvoor is de ontwerp-nota een betere bron. Het geeft een overzicht van een aantal

ontwikkelingen in het beleid en daarmee een verdergaande achtergrond voor de gemaakte beleidskeuzes.

Met goederenvervoerbeleid wordt in dit artikel bedoeld het beleid ten aanzien van het inland transport, dat wil zeggen het wegvervoer, de binnenvaart, het railvervoer en de buisleiding. Deze laatste vervoertak neemt in het beleid slechts een bescheiden plaats in, hetgeen consequenties heeft voor de aandacht voor de buisleidingen in dit artikel. Ter afsluiting van de inleiding wil ik er voor alle duidelijkheid op wijzen, dat dit artikel is geschreven op persoonlijke titel. Er kunnen geen officiële beleidsuitspraken aan ontleend worden.

Kort overzicht van het voorafgaande

In het begin van de vijftiger jaren heeft het goederenvervoerbeleid zijn weerslag gevonden in de Wet Autovervoer Goederen (WAG) en de Wet Goederenvervoer Binnenscheepvaart (WGB). Deze wetgeving is gebaseerd op ideeën die al voor de tweede wereldoorlog bestonden.

Uitgangspunt is dat het goederenvervoer een commerciële activiteit is, zoals zoveel andere bedrijfsactiviteiten in Nederland. Dit houdt in dat het in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de bedrijven is om hun aanbod zo op de vraag af te stemmen, dat zij in staat zijn om rendabel te draaien. Maar zowel overheid als bedrijfsleven zijn van mening dat zonder overheidsingrijpen geen 'gezonde verhoudingen' in het vervoer zullen ontstaan.

Het is niet altijd even duidelijk wat hieronder is te verstaan. In het algemeen wordt met 'gezonde verhoudingen' bedoeld, dat de verhouding tussen vraag en aanbod en de concurrentieverhoudingen in het algemeen zodanig moeten zijn dat de bedrijven rendabel kunnen opereren. Dat deze verhoudingen in het goederenvervoer niet uit zichzelf tot stand komen, is een gevolg van structurele kenmerken van het vervoer en van de vervoermarkten.

De meest van belang zijnde kenmerken zijn een neiging tot overcapaciteit en ongelijke concurrentievoorwaarden.

De tendens naar overcapaciteit wordt in de eerste plaats veroorzaakt door het grote aantal aanbieders ten opzichte van het aantal klanten, de verladers.

De drempel om op de markt te kunnen verschijnen is wat betreft de benodigde investeringen laag in vergelijking met andere bedrijfstakken.

Eenmaal op de markt is de mobiliteit groot en kan de vervoerder in een betrekkelijk groot gebied proberen zijn diensten te slijten. Deze grote mobiliteit heeft twee consequenties, in de eerste plaats is de onderlinge concurrentie groter dan in bedrijfstakken, waar de bedrijven een vaste vestigingsplaats hebben. In de tweede plaats is de markt weinig overzichtelijk, doordat een vervoerder moeilijk kan overzien welke concurrenten ook belangstelling hebben voor bepaalde vervoeren.

Deze slechte markttransparantie versterkt de tendens naar overcapaciteit, maar is ook op zichzelf een element dat de werking van de vervoermarkten niet bevordert.

Ongelijke concurrentievoorwaarden in het vervoer worden door verschillende factoren in het leven geroepen. Het gaat hierbij niet om ongelijkheden die terug te voeren zijn op de kenmerken van de verschillende vervoerwijzen of van ondernemingsvormen. Zo zal een eigenaar/schipper van één schip andere arbeidskosten hebben dan een binnenvaartrederij.

Wat hier bedoeld wordt zijn handicaps, die niet gebonden zijn aan de vervoerwijzen en die door overheidsbeleid in meerdere of in mindere mate opgeheven kunnen

worden. Voorbeelden zijn onder andere te vinden in de doorbelasting van infrastructuurkosten en in de regeling van dienst- en rusttijden. Met name de spoorwegen zijn van mening dat zij als gevolg hiervan met een grote handicap aan het spel op de vervoermarkten moeten deelnemen.

Het is mij bekend dat er nogal eens gediscussiëerd is over de vraag of de hiervoor genoemde structurele kenmerken, ook wel aangeduid als 'bijzondere kenmerken' van het vervoer, nu wel of niet zo bijzonder zijn dat zij aanleiding moeten zijn voor overheidsingrijpen in het vervoer. Voor mij is dit een academische kwestie. In de vijftiger jaren waren overheid en bedrijfsleven ervan overtuigd dat als gevolg van deze kenmerken zonder overheidsingrijpen de markten in het vervoer niet goed zouden functioneren. Dit gaf destijds ruim voldoende basis voor de tot standkoming van een uitgebreide wetgeving.

Het belangrijkste kenmerk van de wetgeving uit de vijftiger jaren is een vergunningenbeleid zowel voor wegvervoer als voor binnenvaart om de tendens naar overcapaciteit tegen te gaan. Tariefregelingen zijn ook voorzien, maar vormen in principe een aanvullend instrument.

Voor het ongeregeld vervoer in de binnenvaart gaat de wetgeving verder dan voor het wegvervoer.

Voor dat deel van de binnenvaart wordt de sinds 1933 bestaande Evenredige Vrachtverdeling (EV) 'voorlopig' als onmisbaar beschouwd.

Hiervan uitgezonderd zijn het vervoer van zand en grind en een aantal kwantitatief minder belangrijke goederen, waarvoor het toerbeurtsysteem niet geschikt wordt gevonden.

Het belangrijkste deel van de EV is de handhaving van een minimumtarief en de verdeling van de aangemelde lading over de beschikbare schepen.

Over alle aspecten van dit vrij unieke systeem is op zich een uitgebreid artikel te vullen. Ik wil hier volstaan met de opmerking dat in de vijftiger jaren het systeem weliswaar als onmisbaar werd gezien, maar dat op grond van nadelen als de conserverende werking op de vloot en de passieve houding van de binnenscheepvaart ten aanzien van het aantrekken van lading, al vrijwel direct plannen werden gemaakt om tot afschaffing van de EV te komen. Ik kom hierop terug bij de bespreking van de blokkades in 1975 en de consequenties daarvan voor het beleid.

Ook voor het geregeld weg- en watervervoer heeft de wetgeving nog aanvullende spelregels naast de vergunningverlening in de vorm van exploitatieplicht en vervoerplicht. Ter compensatie van deze verplichtingen krijgt het geregeld vervoer een zekere bescherming tegen het ongeregeld vervoer door een verbod voor deze categorie om per vervoereenheid voor meer dan twee verladers te vervoeren.

De WAG kent ook eisen van vakbekwaamheid en kredietwaardigheid waarmee drempels zijn gesteld voor de toegang tot het beroep. Hiervan kan ook een beperking uitgaan op het aantal ondernemers dat op de markt verschijnt.

Het voorgaande heeft betrekking op het beroepsvervoer. Het fenomeen van het eigen vervoer kent op zich weinig regelingen, maar is wel onderworpen aan een inschrijvingssysteem, waarmee getracht wordt een scheiding aan te brengen tussen het beroepsvervoer en het eigen vervoer.

Een vrachtwagen met een inschrijving voor eigen vervoer mag in principe niet op de beroepsvervoermarkt opereren.

In de WAG en de WGB komt de term 'algemeen vervoerbelang' regelmatig voor. Deze term heeft de nieuwsgierigheid van velen geprikkeld.

Dit bleek al tijdens de behandeling van de WAG in de Kamer. Op dringend verzoek van Kamerleden komt de minister met een verduidelijking. De minister stelt dat onder het algemeen vervoerbelang moet worden verstaan 'het belang ener rechtvaardige en evenwichtige behartiging der onderscheidene bij het vervoer van goederen met vrachtauto's betrokken belangen".

Deze uitleg geeft weinig of geen houvast voor het toepassen van het algemeen vervoerbelang, terwijl het in de wetgeving toch een belangrijke plaats inneemt. In feite biedt de wetgeving hier de ruimte om in concrete gevallen tot een afweging van belangen te komen. Criteria voor de afweging ontbreken in de wetgeving, zodat met het algemeen vervoerbelang een zekere beleidsvrijheid is ingebouwd, die in de loop van de jaren verschillend kon worden ingevuld.

In het voorgaande zijn de belangrijkste spelregels samengevat die de overheid in WAG en WGB voor het weg- en watervervoer heeft vastgelegd.

Om 'gezonde verhoudingen' te bereiken is echter ook de harmonisatie van concurrentievoorwaarden van belang. De WAG en de WGB besteedden daaraan destijds geen aandacht. Het verschil in de doorbelasting van de kosten van de infrastructuur zou ook bezwaarlijk in deze wetten verwerkt kunnen worden. Dit probleem werd bestudeerd door de Commissie kosten van de weg. Deze commissie is in 1938 ingesteld en heeft sindsdien met nogal ruime tussenpozen een aantal rapporten gepubliceerd. Tot definitieve uitspraken is de commissie echter nooit gekomen.

Een ander onderwerp van harmonisatie van concurrentievoorwaarden wordt gevormd door de dienst- en rusttijden. Voor het wegvervoer is reeds in 1936 een wet ingevoerd door de minister van Sociale Zaken, waarbij de sociale invalshoek van aanvaardbare arbeidsomstandigheden op de eerste plaats kwam. Maar deze wet gaf ook een aanzet tot gelijke behandeling van wegvervoerbedrijven. Wat de binnenvaart betreft lag het probleem veel moeilijker. De tegenstellingen tussen reders met werknemers enerzijds en anderzijds de particuliere schippers, die vanuit hun woning op het vervoermiddel tezamen met hun vrouw het werk verrichten, zijn tot nu toe blijven bestaan. Dit heeft ertoe geleid dat voor de binnenvaart in Nederland nog steeds geen regeling van dienst- en rusttijden en daaraan gekoppeld van de bemanningssterkte is ingevoerd.

Er zijn meer zaken te noemen die ook in de vijftiger jaren al tot harmonisatie aanleiding hadden kunnen geven. Uit het voorgaande blijkt echter al dat deze harmonisatie op hoofdpunten nog lang niet was gerealiseerd.

Tot nu toe zijn de spoorwegen niet in het beeld gebracht. Afgezien van het feit dat Nederland zich mocht verheugen in een rendabel spoorwegbedrijf, was er weinig aanleiding om van de spoorwegen in Nederland een marktverstorende werking te vrezen. In het algemeen was het NS-bedrijf reeds onderworpen aan relatief strakke spelregels.

Penetratie van de spoorwegen op de wegvervoermarkt was ingeperkt door bepalingen in de WAG over de omvang van wegvervoerdochters van de NS.

Met het voorgaande heb ik in grote lijnen een overzicht gegeven van de regels die de overheid in het beginsel van de vijftiger jaren voor de ondernemingen in het inland transport had opgesteld. Deze regels moesten ertoe leiden dat uitwassen in het concurrentiespel zouden worden tegengegaan en dat de deelnemers onder zoveel mogelijk gelijke condities aan het spel zouden deelnemen. De deelnemers zouden daardoor de positie kunnen bereiken die zij behoren te krijgen op grond van hun specifieke voordelen.

Daarmee zou in de visie van de Nederlandse overheid ook voldaan zijn aan het zogenaamde coördinatiebeginsel. Een goed functionerend marktmechanisme moet ertoe leiden dat iedere vervoertak de plaats krijgt die hij behoort te hebben op grond van zijn specifieke voordelen.

Duidelijk is dat de Nederlandse overheid een vaststaande verdeling over de vervoertakken afwees.

Het internationale aspekt

De totstandkoming van het EEG-verdrag in 1957 brengt een duidelijke internationale dimensie in het beleid. De uitgangspunten van de binnenlandse vervoerwetgeving tracht de Nederlandse overheid nu ook in internationaal verband te realiseren.

Volgens het EEG-verdrag zal er ook voor het vervoer een gemeenschappelijke markt gecreëerd worden. Het bedrijfsleven in Nederland en de Nederlandse overheid gaan ervan uit dat deze gemeenschappelijke markt zo vrij mogelijk moet zijn, omdat dat als garantie wordt gezien voor een verdere ontplooiing van het Nederlandse vervoerend bedrijfsleven.

De concurrentiepositie van het Nederlandse vervoer wordt zowel ten aanzien van de kwaliteit als van de prijs als gunstig beschouwd voor een groei van het toch al grote Nederlandse aandeel in het vervoer binnen de EEG.

Voor het belangrijkste deel van onze internationale binnenvaart, de Rijnvaart, wordt een vrijwel volledige vrijheid gegarandeerd door de Akte van Mannheim van 1868. De akte staat alleen regelingen toe van nautisch-technische aard of met het oog op de veiligheid van de vaart.

Daartoe worden ook gerekend bepalingen over dienst- en rusttijden en bemanningssterkte. De Akte staat geen heffingen toe. Doorbelasting van de kosten van de weg is hier dus niet mogelijk, hetgeen in principe een inbreuk is op één van de uitgangspunten van het Nederlandse beleid. Gezien de belangen van de Nederlandse zeehavens bij de Rijnvaart en het feit dat de infrastructuurkosten op de Rijn beperkt zijn, is de Nederlandse overheid altijd voorstander gebleven van een heffingvrije Rijnvaart.

Het binnenvaartvervoer van en naar België heeft in het algemeen hetzelfde regime als de Rijnvaart op grond van verdragen met België.

Voor het overige binnenvaartvervoer en voor het wegvervoer bestaat een groot aantal beperkende bepalingen als gevolg van de andere vervoerpolitieke opvattingen in de overige lidstaten. Het is al vrij spoedig na de start van de EEG duidelijk dat onze vervoerpolitieke opvattingen weinig weerklank vinden.

Een proces van zeer moeizame onderhandelingen neemt een aanvang. Tot nu toe echter niet met belangrijke resultaten in de richting van de gewenste gemeenschappelijke vervoermarkt.

De spelregels in de praktijk

Tot in het begin van de zeventiger jaren komt in het hiervoor geschetste plaatje geen verandering van betekenis. Er zijn wat strubbelingen, maar deze worden zonder veel problemen gladgestreken.

De indruk bestaat dat de spelregels uit de vijftiger jaren voldoen aan de gestelde verwachtingen. In het midden van de jaren zeventig komt er echter op een aantal punten beweging.

Steeds duidelijker blijkt dat de voortdurende economische groei waarschijnlijk de

tekortkomingen van de regelgeving in het vervoer heeft gemaskeerd. In een steeds groeiende markt kunnen botsingen tussen concurrenten voorkomen worden, doordat bedrijven kunnen profiteren van de steeds toenemende ruimte op de markt.

In het *wegvervoer* blijft na de energiecrisis de groei van het ladingpakket steeds meer achter bij de groei van de capaciteit. De rentabiliteit komt sterk onder druk te staan. In juli 1975 wordt een rigoreuze tonnagestop afgekondigd, waardoor er geen nieuwe vergunningen of uitbreiding aan bestaande vergunningen mocht worden gegeven. Deze mogelijkheid is als uiterste remedie in de WAG opgenomen.

Het effect van de tonnagestop is in ieder geval een duidelijke breuk in de groei van het vergund laadvermogen.

In 1975 overheerste de gedachte dat de stop een tijdelijke maatregel zou zijn. Door de groei van het ladingaanbod zou het wegvervoer binnen afzienbare tijd in de te ruime vergunningenjas groeien. Deze tijdelijkheid werd ook aangevoerd als rechtvaardiging voor het rigoreuze karakter van de stop.

De noodzaak om de tonnagestop in te voeren is te beschouwen als een tekortschieten van het capaciteitsbeleid. In de situatie van verminderde groei was het blijkbaar niet mogelijk om de capaciteit op korte termijn af te stemmen op de afnemende groei in de vraag naar vervoer. De bottle-neck van het systeem zit in het intrekken van vergunningen.

Door verschuivingen van vervoerpakketten ontstaat voortdurend een teveel aan capaciteit bij vervoerondernemingen. In een tijd van minder groei wordt deze capaciteit niet snel opgevuld waardoor er prijsconcurrentie ontstaat. Op korte termijn is het voor de individuele ondernemer voordeliger om via lagere prijzen vervoer bij andere vervoerders weg te concurreren dan leegloop te accepteren. Het antwoord van het systeem zou moeten zijn intrekken van vergunningen.

Gebleken is dat dat moeilijk is te realiseren.

Intrekken van vergunningen kan in principe op het moment van verlenging én tussentijds. Tussentijdse intrekking komt in de praktijk zeer weinig voor. Het intrekken van niet-gebruikte tonnage is praktisch niet uitvoerbaar, omdat dit niet-gebruiken zeer moeilijk is vast te stellen.

De mogelijkheid van intrekken beperkt zich dus tot het moment van verlenging. Met een geldigheidsduur van de vergunningen van tien jaar kan echter direct al twijfel rijzen aan de effectieve mogelijkheden.

Daar komt nog bij dat als vastgesteld is dat de vergunning van een bedrijf ingetrokken zou moeten worden, er via een beroepsprocedure nog tijd gewonnen kan worden, in sommige gevallen van enkele jaren. Blijkt het bedrijf in die periode erin geslaagd om zijn resultaten te verbeteren en wel aan de normen te voldoen, dan kan de intrekking alsnog geannuleerd worden.

De achtergrond van dit feitelijk gebrek aan slagvaardigheid ligt in de weerstand die bij de beslisser opkomt, als hij zich realiseert dat het intrekken van de vergunning vrijwel zeker de sluiting van het bedrijf betekent en een diepe ingreep in het bestaan van de bij dat bedrijf betrokken mensen.

Ook in de sfeer van de harmonisatie van concurrentievoorwaarden komen op het eind van de zestiger, begin zeventiger jaren in het wegvervoer steeds sterker tekortkomingen naar voren, met name op sociaal gebied.

De naleving van de dienst- en rusttijden levert problemen op. Een behoorlijke beloning kan door veel chauffeurs alleen gehaald worden door lange werktijden waarbij de bepalingen voor de dienst- en rusttijden worden overschreden.

In een markt met weinig groei spitsen de tegenstellingen tussen bedrijven die zich wel aan de regels houden en bedrijven die hun kosten drukken door met de regels te rommelen zich snel toe.

De constructie van een laag basisloon en premies voor veel kilometers en lange werktijden geeft de chauffeurs ook een zeker belang bij dit systeem. Wanneer in 1973 de tachograaf als controlemiddel wordt ingevoerd, worden de Nederlandse grenzen door een deel van de chauffeurs tijdelijk geblokkeerd.

Al vrij snel blijkt dat de tachograaf niet het wondermiddel is om de controleproblemen op te lossen.

Er wordt dan geprobeerd om dit probleem op te lossen langs de weg van de CAO. In 1975 wordt een CAO voor het beroepsgoederenvervoer over de weg afgesloten. Deze CAO moet het systeem van laag basisloon met premies doorbreken.

Moeilijkheden ontstaan door het niet-naleven van de CAO, die de vakbonden langs privaatrechtelijke weg wel weten af te dwingen maar deze weg is niet effectief voor aanpak van veel bedrijven.

Er zijn ook bedrijven die een grote vindingrijkheid ten toon spreiden in het ontwijken van de CAO door formele constructies.

Eind 1976 dreigt de bom te barsten. Door bemiddeling van bewindslieden van Sociale Zaken en van Verkeer en Waterstaat worden acties voorkomen. Werkgeversorganisaties, vakbonden en overheid sluiten een protocol waarin het bedrijfsleven afspreekt de CAO verder te zullen verbeteren en een gezamenlijke stichting in het leven te roepen die toezicht zal houden op de naleving van de CAO. De overheid zegt toe dat zij zo snel mogelijk een wijziging van de WAG zal doorvoeren, waarin twee zaken geregeld zullen worden. In de eerste plaats de mogelijkheid van tijdelijke of definitieve intrekking van een vergunning van een onderneming, die de CAO niet of onvoldoende naleeft. In de tweede plaats een regeling, die constructies om de CAO te ontwijken onmogelijk moet maken.

Met veel hoogspanning lukt het om de wetswijziging binnen een half jaar in het Staatsblad te krijgen. Een procedureel hoogstandje dat nog steeds bewondering afdwingt en in ieder geval in de vervoerwetgeving niet meer herhaald is.

Deze wetswijziging brengt in de WAG een element van de harmonisatie van concurrentievoorwaarden. De wijziging wordt gemotiveerd met de marktverstorende werking van het niet-naleven van de CAO en van de ontwijkingsconstructies, dus niet met het belang van de naleving van de CAO als zodanig.

In de *binnenvaart* vindt in 1975 een duidelijke breuk in de ontwikkeling van het beleid plaats. Na jarenlange aarzeling door verschillende bewindslieden wordt in 1975 het uit 1970 stammende wetsontwerp tot afschaffing van de Evenredige Vrachtverdeling (EV) bij het parlement ingediend.

De argumenten vóór afschaffing steunen op de al eerdergenoemde bezwaren tegen de EV, de conserverende werking op de vloot en de geringe prikkel tot ladingwerving door de binnenvaart. Als meer algemeen bezwaar wordt aangevoerd dat de EV de schippers afremt om echte ondernemers te worden.

Vanuit de particuliere binnenvaart wordt een felle oppositie gevoerd die culmineert in driedaagse blokkades van de Nederlandse vaarwegen tijdens de parlementaire behandeling van het wetsontwerp. Ondanks de felle oppositie vanuit de binnenvaart vooraf komen de blokkades toch als een verrassing. Er werd niet verwacht dat de traditioneel sterk individueel ingestelde particuliere schippers een goed georganiseerde gezamenlijke actie zouden kunnen uitvoeren.

De blokkades hebben sukses, het parlement verwerpt met grote meerderheid van stemmen de afschaffing van de EV.

De blokkades en de verwerping van het wetsontwerp brengen een schokeffect in de binnenvaart teweeg dat lang doorwerkt. De schippers zijn zich bewust geworden van hun macht en gaan zich veel zelfbewuster opstellen. De schippers krijgen ook meer aandacht van de overheid. In het verleden is nogal eens wat achteloos omgesprongen met deze onderdanen zonder vaste woon- of verblijfplaats.

Het schokeffect werkt ook door in het beleid.

Via de Commissie Binnenscheepvaart, een commissie van bedrijfsleven en ambtenaren die onmiddellijk na de beëindiging van de blokkades is ingesteld, vindt een heroriëntatie van het beleid plaats. De argumenten ten gunste van de EV krijgen meer aandacht. Van de kant van de schippers is dat met name de stabiliserende werking op de vervoerprijzen.

De hoeveelheid lading, met name in de zeehavens, toont vrij sterke fluctuaties. De binnenvaart kent hierdoor een behoorlijke reservecapaciteit, die voor een goed functioneren van de zeehavens een voordeel is, maar zonder de werking van de EV in slappe tijden tot desastreuze prijsconcurrentie en tot ongewenste bevrachtingspraktijken aanleiding zou geven. Via de EV is een systeem van minimumtarieven te handhaven, omdat door het verdelingssysteem ook bij een overcapaciteit de schippers niet onderling uitgespeeld kunnen worden. Aan gepeperde verhalen over de situatie vóór de invoering van de EV in 1933 was ook in 1975 nog geen gebrek.

Hierbij speelt ook een rol de lange levensduur van binnenschepen.

Met goed onderhoud heeft een schip een levensduur van vele tientallen jaren. Op het eind van de zeventiger jaren zijn nog verschillende schepen met een bouwjaar uit de 19e eeuw gesloopt. De aanpassing van de capaciteit van de binnenvloot aan slechtere marktomstandigheden verloopt dus zeer traag.

Een aspect dat minder accent heeft gekregen, is de doorzichtigheid van de markt. Voor de schipper is dat in zijn relatief geïsoleerde arbeid tijdens het varen van een nog groter probleem dan voor een wegvervoerder. De EV voorziet zonder meer in deze behoefte.

De schippers zijn van mening dat zij ook binnen een toerbeurtsysteem als de EV voldoende ondernemer kunnen zijn. De indruk bestaat wel dat de schippers een geringere behoefte aan ondernemerschap hebben dan de tegenstanders van de EV hen hadden willen opleggen. Tekenend is dat de meest spraakmakende schippersorganisatie in die tijd zich vakbond noemt. Overigens moet opgemerkt worden dat er geen eenstemmigheid bestond aan de kant van de particuliere schippers. Behalve over de noodzaak tot behoud van de EV waren er nogal wat nuances in de standpunten van de verschillende organisaties.

De heroriëntatie van het beleid na de schok van 1975 verloopt niet zonder strubbelingen. Met name voor de uitbreiding van de EV zijn verschillende acties gevoerd. De uitbreiding van de EV wordt van schipperszijde gewenst om een groter deel van het vervoer onder de stabiliserende werking van het toerbeurtsysteem te brengen.

Binnen Nederland hebben de schippers met name het oog gericht op het zand- en grindvervoer, dat sinds de jaren vijftig door de groei van dat vervoer en het teruglopen van andere vervoeren ongeveer de helft van het vervoer is gaan vormen, en op de zogenaamde huurschepen, schepen met contracten van minstens een jaar die formeel tot het eigen vervoer gerekend konden worden en daarom niet via de EV werden bevracht. Zowel het zand- en grindvervoer als de huurschepen worden gekenmerkt

door relatievervoer, een gruwel voor degenen die vinden dat de beschikbare lading zoveel mogelijk vereeld moet worden.

Ten aanzien van de huurschepen wordt succes geboekt. Eerst komt in 1978 een bevriezing van het aantal schepen tot stand. Na vertragingen door moeizame procedures wordt in 1982 uiteindelijk een regeling van kracht die tot afbouw van de huurschepen leidt.

Een belangrijke rol speelt dat over de huurschepen de schippersorganisaties volstrekt eenstemmig zijn.

Dat is beslist niet het geval over het qua omvang veel belangrijker zand- en grindvervoer. De meningen van de schippersorganisaties hierover zijn sterk verdeeld. Een deel wenst regelingen op bedrijfsniveau, andere organisaties eisen dat het zand- en grindvervoer via een voor dit vervoer aangepast toerbeurtsysteem wordt bevracht. Ook de producenten van zand en grind en de handelaren laten hun stem duidelijk horen. Zij zijn fervente tegenstanders van zand en grind via de EV. Gezamenlijk met een deel van de schippersorganisaties worden vanaf 1975 een aantal plannen op bedrijfsniveau ontwikkeld om langs die weg de slechte situatie in het zand- en grindvervoer te verbeteren. Er moeten steeds verdergaande plannen ontwikkeld worden om resultaten te bereiken.

Het succes van het laatste meest uitgewerkte plan ligt toch nog op het niveau, dat zowel voor- als tegenstanders er argumenten aan ontlenen om hun gelijk te bewijzen.

De twee voorgaande staatssecretarissen hebben beide in principe de knoop doorgehakt in de richting van de EV, Mevrouw Smit-Kroes is door een motie in het parlement niet tot uitvoering gekomen, van der Doef niet door de kortstondigheid van zijn ambtsvervulling. De huidige staatssecretaris heeft aangekondigd binnenkort een beslissing te zullen nemen.

Deze ontwikkelingen hebben de situatie in het zand- en grindvervoer er overigens niet beter op gemaakt. De hoofdrol is hierbij echter weggelegd voor de sterke terugval van het bouwvolume tot 60% van het niveau in 1978.

Een belangrijke markt waar particuliere schippers sinds 1975 streven naar een wettelijk toerbeurtsysteem zoals de EV is het vervoer van Nederland naar België en Frankrijk, het zogenaamde Noord-Zuidvervoer.

Zowel in België als in Frankrijk functioneert al sinds jaar en dag een toerbeurtsysteem. Eveneens voor het vervoer van Frankrijk naar België en Nederland, en van België naar Frankrijk. In 1975 wordt een poging gedaan de nog niet gereglementeerde vervoermarkten ook in een toerbeurtsysteem onder te brengen. Achterliggende gedachte is dat een gereglementeerde binnenvaartmarkt van een behoorlijke omvang in West-Europa ook een stabiliserende werking kan hebben op de sterk fluctuerende markten in de Rijnvaart.

Het initiatief voor een wettelijke regeling van het Noord-Zuid-vervoer komt uit de kringen van 'spitsen-schippers'. Spitsen zijn relatief smalle schepen van 38 x 5 m, qua breedte aangepast aan de smalle sluizen in de Franse kanalen.

De Nederlandse overheid voelt van meet af aan weinig voor een wettelijke regeling, omdat tenminste op een belangrijk deel van de betrokken wateren als gevolg van verdragen met België de vrije vaart van de Akte van Mannheim van toepassing is. Het principe van de vrije vaart wordt te belangrijk geacht voor de Nederlandse zeehavens en de Nederlandse Rijnvaart, omdat in de weegschaal te stellen door enige inbreuk daarop. De schippers laten echter niet los. In afwachting van de realisering van een wettelijke regeling organiseren zij een toerbeurt op bedrijfsniveau. Op vrij-

willige basis, dat wil zeggen verladers en vervoerders zijn niet wettelijk verplicht via de toerbeurt te vervoeren. De toerbeurt slaagt voor velen boven verwachting. Zonder het moeilijke zand- en grindvervoer en de tankvaart wordt circa 85% van het vervoer via de toerbeurt bevracht. En ondanks alle verwachtingen zijn de schippers in staat gebleken deze marktregulering te handhaven.

Na een verdeeld advies van de Commissie Binnenscheepvaart brengt mevrouw Smit-Kroes in het najaar van 1978 het definitieve overheidsstandpunt naar buiten: geen wettelijke regeling. De onrust slaat weer toe en culmineert in een schippersstaking begin januari 1979. Deze wordt beëindigd na ondertekening van een protocol door alle direkt betrokken organisaties en de Staatssecretaris.

De belangrijkste punten zijn dat de Staatssecretaris met grote spoed een wetsontwerp voor een verplichte affichage van het vervoeraanbod bij de Tweede Kamer zal indienen en dat het bedrijfsleven met enige steun van de overheid een betere structuur voor de toerbeurt zal opzetten. Over dit laatste bestaat nu in 1983 nog geen overeenstemming. De schippersorganisatie die de toerbeurt organiseert en exploiteert heeft mede daarom het protocol van januari 1979 inmiddels opgezegd.

De strubbelingen in de binnenvaart zijn duidelijk nog niet ten einde. De belangentegenstellingen zijn groot en zijn in een aantal opzichten ook nauwelijks te verzoenen. Dit wordt nog verergerd door de overcapaciteit, die is ontstaan na een nieuwbouwgolf op het eind van de zeventiger jaren, mede geïnspireerd door succesvolle sloopregelingen, en het sterk teruglopen van een aantal voor de binnenvaart belangrijke vervoeren na 1980.

Het capaciteitsbeleid uit de WGB speelt in deze ontwikkeling een praktisch te verwaarlozen rol. De criteria voor het verlengen van vergunningen gaan uit van de inzet van het schip op de binnenlandse markt en in het grensoverschrijdend vervoer.

Dit sluit aan op de wens van het bedrijfsleven, dat de binnenschepen in beide sectoren ingezet kunnen worden. Uit een oogpunt van capaciteitsbeheersing kan het vergunningensysteem echter niet meer werken. 85 à 90% van de Nederlandse vloot heeft een vergunning voor het binnenlandse vervoer, dat circa 15% van het totale vervoer van de Nederlandse binnenvaart bedraagt. Een rigoreuze inkrimping van het vergund laadvermogen tot circa 15% stuit af op een volledige en besliste afwijzing door het bedrijfsleven die de overloop tussen binnenlands en buitenlands vervoer in stand wil houden.

Bovendien is een sanering alleen toegestaan bij afzonderlijke wet.

Ook bij de *spoorwegen* zijn er grote problemen. Door het teruglopen van het kolenvervoer in de 60-er jaren neemt de vervoeromvang sterk af. Het stukgoedvervoer levert belangrijke verliezen op en wordt afgestoten naar van Gend & Loos.

Er volgt een drastische sanering in het begin van de 70-er jaren. Het aantal laad- en losplaatsen wordt teruggebracht van circa 500 tot circa 180. Dit brengt echter geen afdoende oplossing.

Na 1975 nemen de tekorten door de economische teruggang sterk toe.

In 1979 krijgen drie adviesbureaus opdracht voor een aantal studies naar de toekomstperspectieven van het NS-goederenvervoer. Deze studies wijzen uit dat het goederenvervoer per spoor bij de huidige kostenstructuur en de huidige concurrentieverhoudingen met name op het terrein van de infrastructuur niet rendabel kan werken.

In februari 1981 wordt de Beleidsnota over het NS-goederenvervoer uitgebracht.

Gezien de uitkomsten van de studies is de vraag voor de overheid 'stoppen of doorgaan' met het NS-goederenvervoer.

Vooral op grond van het belang van het railvervoer voor de Nederlandse zeehavens en voor het internationale vervoer in het algemeen is de keuze 'doorgaan' voor tenminste 10 jaar. Maar met een tekortafdekking op tijdelijke basis. Een rendabel spoorwegbedrijf blijft uitgangspunt van het beleid. NS moet maatregelen nemen om zijn kostenstructuren te verbeteren, maar de mogelijkheden van de overheid om de ongelijke concurrentieverhoudingen tussen rail en binnenvaart te egaliseren zijn beperkt. Een eventuele gelijktrekking kan consequenties hebben voor de concurrentieverhouding tussen wegvervoer en binnenvaart, die ook niet evenwicht is. Maar nog belangrijker is dat de aanleg van infrastructuur mede bepaald wordt door overwegingen van buiten het inland-transport zelf. Vooral de positie van de zeehavens speelt een grote rol bij beslissingen over de aanleg en verbetering van waterwegen. Voor bepaalde internationale wegverbindingen speelt dit ook een rol. Aan de spoorwegen wordt daarentegen de eis van bedrijfseconomische rentabiliteit gesteld. Een in de praktijk eenvoudig te stellen eis omdat het enige railvervoerbedrijf in Nederland de infrastructuur zelf aanlegt.

Hoe nu verder?

Uit het voorgaande is duidelijk dat de resultaten van de spelregels uit de vijftiger jaren niet indrukwekkend zijn. In gunstige tijden zoals de jaren zestig is er waarschijnlijk effekt vanuit gegaan, maar in de latere periode als de economische situatie steeds meer onder druk komt te staan blijken de regels niet tot de gewenste "gezonde verhoudingen" te leiden. Het blijkt een illusie dat de overheid de gevolgen van een teruglopende conjunctuur voor het goederenvervoer substantieël kan beïnvloeden. Deze ontwikkeling heeft tot uitvoerige discussies geleid binnen en tussen overheid en bedrijfsleven.

In het *wegvervoer* heeft het gebrek aan effectiviteit van het vergunningensysteem na 1975 de aanzet gegeven tot jarenlang overleg over de wijze waarop het systeem verbeterd, aangepast dan wel aangevuld zou kunnen worden. De essentiële vraag in deze discussie was: wordt het vergunningensysteem zodanig verstrakt dat het systeem wel effectief werkt ook in perioden met weinig of geen economische groei, of wordt het systeem aangepast, waarbij de verantwoordelijkheid voor de capaciteit van een bedrijf meer dan in het verleden expliciet bij de bedrijven zelf ligt.

In overleg met het bedrijfsleven is gekozen voor de tweede optie.

Voornamelijk op grond van de overweging dat dit beter past in ons maatschappelijk systeem. Rigoreus intrekken van vergunningen tast te sterk de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer aan.

Het voorgaande betekent niet dat het capaciteitsbeleid volledig verdwijnt. Losgelaten wordt de pretentie dat de overheid door middel van het vergunningensysteem vraag en aanbod in het wegvervoer op elkaar kan afstemmen. Maar de tonnagestop als middel om in geval van ernstige verstoring van de vraag-aanbod verhouding erger te voorkomen blijft gehandhaafd. Dit geldt ook voor de toetsing aan de vervoerbehoefte bij toetreding tot de wegvervoermarkt en bij uitbreiding van laadvermogen.

De toetsing van de vervoerbehoefte bij toetreding is een geschikt middel om ondernemers te weren, die gebruik makend van de lage investeringsdrempel hun geluk eens willen proberen op de wegvervoermarkt.

Er bestaat ook al een drempel in de vorm van eisen voor de toegang tot het beroep,

in casu eisen van vakbekwaamheid en kredietwaardigheid, maar over de effectiviteit van deze eisen hoeven wij ons geen illusies te maken.

De beperktere betekenis van het capaciteitsbeleid heeft consequenties voor andere onderdelen van het beleid. Evenwichtige verhoudingen tussen vraag en aanbod zouden in de visie van de vijftiger jaren ook uitwassen in het concurrentiespel moeten voorkomen. Voorbeelden hiervan zijn frequente overbelading, niet naleven van de dienst- en rusttijdenregeling, niet betalen van sociale premies en niet naleven van de CAO.

De vraag is nu of deze ongewenste concurrentiemethoden meer direct tegengegaan kunnen worden. Een voorbeeld hiervan zijn de bepalingen ten aanzien van de naleving van de CAO in de WAG. Welke mogelijkheden er zijn om ook andere ongewenste methoden aan te pakken zal onderzocht worden.

In relatie met de geringere betekenis van het capaciteitsbeleid, maar ook onder invloed van het als een bosbrand om zich heen grijpend streven naar deregulering worden ook de verfijningen van het vergunningensysteem op de weegschaal gelegd. Er ligt een voorstel op tafel om het systeem dat nu gebaseerd is op het laadvermogen in tonnen, of eigenlijk nog meer gedetailleerd in kilogrammen te vervangen door een zogenaamd eenhedenstelsel. Dat is een systeem, waarin vergunning verleend wordt voor een aantal voertuigen, eventueel gesplitst in een aantal grootte-categorieën. Een ander onderwerp in deze sfeer is het laten vervallen van het intrekken van een vergunning als een bedrijf niet meer voldoet aan financieel-economische normen.

De kans op intrekking is door allerlei procedures zeer klein, terwijl er wel een omvangrijke bureaucratische werkwijze voor in stand moet worden gehouden.

Een stroomlijning van de wetgeving van groter gewicht is de voorgenomen opheffing van het onderscheid geregeld-ongeregeld vervoer.

Dit grijpt nogal diep in in het systeem van de WAG. Dit onderscheid heeft zijn functie grotendeels verloren. Het biedt hoogstens bescherming aan een steeds kleiner wordende groep traditionele geregeld vervoerders. Maar het onderscheid vormt een belemmering voor het nog steeds toenemend aantal bedrijven dat moderne vormen van distributievervoer wil gaan verrichten voor meerdere verladers.

De tariefregelingen in het wegvervoer hebben altijd een marginale functie gehad. In nog sterkere mate dan op zich al in het vervoerbeleid was opgesloten. Zo heeft het maximumtarief in het ongeregeld vervoer nooit de functie vervuld die het in theorie heeft, de bescherming van de verlader tegen te hoge prijzen in het vervoer.

Integendeel, voor de vervoerders vormen de procentuele aanpassingen van het maximumtarief een argument naar de verladers om hun feitelijke prijzen, die in veel gevallen tientallen procenten onder het maximumtarief liggen, met hetzelfde percentage te verhogen. De vervanging van deze maximumtarieven naar een systeem van referentie-tarieven is dan een logische stap.

Het beleid ten aanzien van het wegvervoer tendeert naar minder overheidsingrijpen. Dit sluit aan bij de ontwikkelingen in het vervoerend bedrijfsleven. De kenmerken van het vervoer en de vervoermarkten die vroeger aanleiding waren voor overheidsingrijpen zijn in principe gebleven. Maar langzamerhand ontstaat de situatie dat het bedrijfsleven zelf daarop in kan spelen. Uit rentabiliteitscijfers blijkt dat de grote bedrijven zich beter kunnen handhaven dan de kleine.

Dit is waarschijnlijk te verklaren uit het aantrekken van nevenaktiviteiten naast het vervoer. Er ontstaan steeds meer deelmarkten met mogelijkheden voor betere prijs-

vorming. De kleine bedrijven krijgen daardoor steeds minder invloed op de prijsvorming en concurrentieverhoudingen in het wegvervoer.

In de *binnenvaart* hebben de discussies een andere inhoud dan in het wegvervoer. Dat het vergunningensysteem geen effectief instrument is, staat al sinds jaren vast. Voor de afstemming van vraag en aanbod heeft de overheid echter één belangrijk instrument dat in het wegvervoer om verschillende redenen niet toegepast kan worden, een sloopregeling.

In 1978 is met veel sukses een algemene sloopregeling van kracht geweest.

Tezamen met een aantal meer specifieke regelingen is er toen circa 900.000 ton laadvermogen gesloopt van een actieve vloot van ruim 5 mln. ton. Door nieuwbouw en aankoop van bestaande schepen, met name uit West-Duitsland is deze vermindering van de Nederlandse vloot daarna weer voor een belangrijk deel gecompenseerd. De sloopregelingen hebben daardoor vooral een kwaliteitsverbetering van de Nederlandse vloot tot stand gebracht.

De huidige overcapaciteit in de binnenvaart is zo groot dat er nu een fundamentele vermindering moet worden gerealiseerd van tenminste 10 à 15%. Essentieel hiervoor is dat een sloopregeling gecombineerd wordt met een vergunningensysteem dat de toegang tot de markt regelt.

Beide te realiseren in internationaal verband. Nederland maakt zich hiervoor sterk in de Centrale Rijnvaart Commissie in Straatsburg. De tegenstand van andere overheden, met name West-Duitsland, is nog steeds erg groot. De motivering voor de bezwaren is niet altijd even duidelijk.

Als deze operatie slaagt is een belangrijke stap gezet naar een betere situatie in de binnenvaart. Pijnloos zal dit echter niet verlopen.

Gezien de budgettaire situatie kan de Nederlandse overheid geen sloopbijdrage leveren, zoals voor de regeling van 1978. Het bedrijfsleven zal de kosten moeten opbrengen. Door deze over meerdere jaren uit te smeren, kan bereikt worden dat deze heffing gecompenseerd wordt door betere vrachten als gevolg van de sloop.

In het *goederenvervoer per spoor* zijn de problemen nijpend. In 1982 is het tekort sterk toegenomen door het verminderen van belangrijke vervoeren, zoals voor de ijzer- en staalindustrie. NS zal in augustus een plan op tafel leggen om de tekorten te halveren die voor de komende jaren worden verwacht. Dit zal een belangrijke reorganisatie worden met een forse daling van de werkgelegenheid.

Een zware operatie omdat deze samenvalt met reorganisaties in het reizigersvervoer en omdat deze reorganisatie bovenop een herstructurering komt, die na het uitbrengen van de beleidsnota over het NS-goederenvervoer in 1982 in gang is gezet. NS streeft ernaar in de nieuwe opzet de landelijke spreiding van laad- en losplaatsen zoveel mogelijk te handhaven. Dat is mogelijk, maar tegenover de 500 laad- en losplaatsen uit het begin van de jaren zeventig is het verschil rigoreus.

Van groot belang is dat ook in een situatie met tekortafdekking NS een zo groot mogelijke eigen verantwoordelijkheid draagt. De commerciële verantwoordelijkheid en die voor een zo efficiënt mogelijke exploitatie van het bedrijf moet bij het bedrijf liggen. In de nota van 1981 is daarvoor de constructie van een overeenkomst voor vijf jaar geïntroduceerd. Voor die periode moet op basis van ramingen van het te verwachten vervoer, van de kosten en van de opbrengsten vastgelegd worden welke bijdragen de overheid zal leveren. NS zal daarop zijn bedrijfsbeleid moeten richten en op eigen risico moeten zien uit te komen met de toegezegde bedragen.

Ter afsluiting

Het voorgaande overzicht van ontwikkelingen in het vervoerbeleid leent zich niet voor definitieve conclusies. De ontwikkelingen zijn niet afgesloten. De algemene lijn is dat de overheid zich minder bemoeit met de activiteiten van het bedrijfsleven.

De ontwerp-nota over het goederenvervoerbeleid geeft een richting in het beleid die verder uitgewerkt moet worden. Een richting die naar mijn mening uit moet gaan van een realistische inschatting van de effectiviteit van overheidsinstrumenten. Er is geen plaats meer voor het optimisme daarover uit de vijftiger jaren.

Referentie

1. Zie 'ontwerp-nota over het goederenvervoer', Ministerie van Verkeer en Waterstaat, mei 1983.

Zeevervoer

De ontwikkeling van een Europees beleid

Mr. B. HELDRING *
Commissie van de Europese Gemeenschappen

Abstract
Ocean shipping
The development of an European policy

The common sea-transport policy is in a developing stage. Since 1973 the Community has been enlarged, sea-transport within the Community has increased from 8% to 25%.

Apart from this the enlarged Community has become more important in world shipping with a participation nowaday of 26% in the world merchant fleet.

As has happened so often in the history of the Community, pressure from outside forced Europe to act. In the seventies there was a growing influence from governments on international sea-transport and it became questionable whether the 'mare liberum' principle would continue to apply in the future or whether a more orderly sea-transport market would be achieved.

An important step towards a more orderly sea-transport market was the adoption in April 1974, with strong support from the developing countries, of the UN Code of Conduct for Liner Conferences.

The principal provision of the Code concerns the cargo-sharing, the so-called 40:40:20 rule, stipulating national shipping lines equal rights to participate in the freight and volume of traffic generated by their mutal foreign trade and carried by the conference; third-country shipping lines – if any – still having the right to acquire a significant part such as 20%.

At the UNCTAD-meeting, lack of agreement emerged among the different EEC Member States on the Code of Conduct.

The European Commission argued that various aspects of the UN Code were uncompatible with the obligations arising under the EEC Treaty and that ratification should be considered a matter for joint action by the Community and all Member States. After lengthy discussion a decision was taken that Member countries should ratify the convention on a common basis. Consequently EEC regulation 954/79 was adopted in May 1979. Again an important step forward to a common sea transport policy.

This EEC regulation, known as the 'Brussels Package' disapplies the cargo sharing provisions and certain other articles in intra-EEC, as well as subject to reciprocity, intra-OECD trades.

Presently discussions are being held on this matter with the US. The US have decided not to ratify the Code. They also seem to have no confidence in the genuine intentions of the EEC expressed in 'the Brussels Package'. They fear that their shipping lines, as crosstraders, may be hampered in participating in trades between the EEC and the developing countries.

If the EEC fails to reach an agreement on this matter with the U.S., the latter will likely conclude bilateral cargo sharing agreements in their trades, which would mean exclusion of European crosstrading in these trades.

* De meningen in dit artikel tot uitdrukking gebracht, moeten als strikt persoonlijk worden beschouwd.

Tijdschrift voor Vervoerswetenschap 19/2: 154-163 (1983)

Inleiding

Het is nog te vroeg om van een echt Europees scheepvaartbeleid te spreken, maar met enig recht kan van een ontwikkeling worden gesproken. Weliswaar is de vorm nog wat vaag en doet denken aan de hoofdrol uit de film E.T., maar per slot van rekening is de zeevaart ook enigszins extra-terrestrial.

Tot voor tien jaar terug wilde men nog in het geheel niets van een Europese scheepvaartpolitiek weten, omdat die tak van bedrijvigheid zich immers buiten de grenzen van de Gemeenschap afspeelde. . .

Nu werd dit laatste argument in 1973 al wat zwakker, omdat er door de toetreding van Engeland, Denemarken en Ierland een flink stuk zee tussen verschillende lidstaten kwam te liggen. Belangrijker was echter dat door de toetreding van deze drie landen de scheepvaart van vitaal belang voor de Gemeenschap werd: 90% van de handel met derde landen zou over zee worden vervoerd. En wat de overzeese handel tussen de lid-staten zélf betreft: deze steeg van 8% naar 25%. Daarnaast betekende de toetrededing dat het gewicht van de Gemeenschap op maritiem gebied sterk toenam: van 11% tot meer dan 24% in 1973.

Veranderingen

Te zelfder tijd voltrokken zich veranderingen in het patroon van de scheepvaart, die langdurig als 'vrij' was gekenmerkt geweest (met veelvuldig beroep op Hugo de Groot's 'mare liberum' gedachte). Deze vrijheid, overigens hier en daar al beperkt door wettelijke of historische ladingreservering voor rederijen uit enkele OESO landen, werd flink aangetast toen een steeds groeiend aantal ontwikkelingslanden dit voorbeeld ging volgen. Zij waren hiertoe gekomen – de eerste landen, in Latijns Amerika, begonnen al in de zestiger jaren – omdat zij om verschillende redenen een eigen koopvaardijvloot wilden hebben.

Prestige, besparing van vreemde valuta, beheersing van het vrachtenpeil, minder afhankelijkheid van vreemde rederijdiensten – ziehier enkele argumenten om een eigen vloot op te bouwen. Maar het verkrijgen van lading ging hun in veel gevallen nog te langzaam. Met name in de lijnvaart zagen de jonge rederijen uit ontwikkelingslanden een obstakel in het conferencesysteem.

Niet omdat het systeem zelf niet zou deugen, maar omdat de 'gevestigde', dat wil zeggen de Westerse, rederijen niet altijd even scheutig waren met het toekennen van een ladingaandeel aan zo'n jonge rederij die binnen het verband van de conference [1] een dienst van en naar de eigen regio wilde openen.

Teneinde hun rederijen – dikwijls staatseigendom – een stimulans te geven, vaardigden de regeringen van de betrokken ontwikkelingslanden wetten uit, waarmee werd beoogd de jonge vloot van een redelijk ladingsaandeel te voorzien. 'Redelijk' was meestal 50% van de in- en uitvoer en praktisch altijd 100% van de overheidslading. Nu werd het begrip 'overheidslading' nogal ruim genomen; het omvatte ook goederen waarvan de aankoop met overheidscredieten was gefinancierd en exporten en importen van bedrijven waarin de overheid eneigerlei belang had. Het gevolg was dat in sommige gevallen de werkelijke ladingreservering tot 70 of 80% kon oplopen.

Er waren trouwens nog andere methodes van directe ladingreservering.

De regering kon fiscale voordelen bieden aan importeurs die hun goederen onder de nieuwe nationale vlag lieten invoeren. Er kon een wat snellere procedure in het vooruitzicht worden gesteld bij de behandeling van documenten. En het kon de

buitenlandse rederij zelf ook wat moeilijker worden gemaakt, bijvoorbeeld bij het vinden van een ligplaats, zodat de importeur wat langer zou moeten wachten dan zijn concurrent.

Zuid-Amerikaanse successen

Het was vooral de directe ladingreservering die in verbluffend korte tijd het aandeel van de nieuwe vloten in het lijnvaartvervoer snel deed stijgen. In Zuid-Amerika slaagden praktisch alle landen er inderdaad in binnen enkele jaren ongeveer de helft van hun eigen in- en uitvoer, althans van het stukgoed, door hun nationale rederijen te doen vervoeren.

Zij maakten onderling ook afspraken, waarbij zij elkaars lading konden varen, omdat hun schepen niet uitsluitend de eigen havens zouden bedienen. Maar de verdeelsleutel bleef altijd gebaseerd op de hoeveelheid lading die zij zelf konden 'produceren'.

Het was dit beginsel van 'ladingproduktie' dat ook in Europa de kop begon op te steken. Aangezien de te verdelen koek in korte tijd kleiner was geworden, vonden de lijnvaartreders uit enkele ladingproducerende landen, zoals Duitsland, Frankrijk en België, dat zij toch wel iets minder hoefden 'in te leveren'. De conferences en de tussen conferencerederijen gesloten 'pools' kwamen onder druk te staan en langzamerhand begon zich ook in Europa en in de VS overheidsingrijpen af te tekenen. Eerst nog, wat Europa betreft, in gezamenlijk overleg en met vruchteloze diplomatieke stappen jegens de betrokken Zuid-Amerikaanse landen. Later hier en daar een poging om het probleem bilateraal, van land tot land, op te lossen. Als het zover zou komen, zou de lijnvaart uiteindelijk alle flexibiliteit verliezen: de vaart tussen twee landen zou voorbehouden zijn aan de 'nationale lijnen' van die landen, waarvan de schepen geen lading voor 'derde' landen mee zouden kunnen nemen.

Voor 'cross-traders', rederijen die het juist moeten hebben van vervoer tussen 'derde' landen zou de vaart er uit zijn en het opleggen of verkopen van hun schepen de enige alternatieven.

Lijnvaartcode

Omdat ook de ontwikkelingslanden inzagen dat een stelsel van bilaterale verdragen niet economisch kon zijn en hun eigen schepen tot wanruimte zou veroordelen, besloten zij tot overeenstemming te komen met vooral de Europese reders, die immers de meeste 'cross-traders' telden. Mede op instigatie van het UNCTAD secretariaat werd een conferentie bijeengeroepen die tot taak had een gedragscode voor lijnvaartconferences te ontwerpen. De Code zou in de eerste plaats de verworven rechten van 'nationale' lijnen moeten vastleggen maar tegelijkertijd toch ook ruimte moeten laten voor 'cross-traders'.

Daarnaast zou de Code een heel pakket richtlijnen moeten bevatten voor het overleg tussen conferences en verladers.

Gedurende de onderhandelingen over de Code bleken de Europese landen het steeds minder met elkaar eens te zijn, in tegenstelling tot de ontwikkelingslanden die een hecht front vormden, overigens gesteund door de landen van het Oostblok. Deze laatste deden dat niet alleen op politieke gronden, maar ook omdat hun lijnen (zeker die van de Sovjetunie) nog grotendeels buiten het verband van de Conferences actief waren; de Code zou slechts regels vaststellen voor *conferences* en zou de onafhankelijk opererende rederijen geen verplichtingen opleggen.

De 40:40:20 regel

De conferentie eindigde op 8 april 1974 met het aannemen van de Gedragscode, waarvan het meest opvallende kenmerk de zogenaamde 40:40:20 regel was: als een conference een 'pool' arrangement omvat, hebben de nationale lijnen aan beide zijde van een vaargebied recht op een gelijk deel, terwijl 'derde vlag'-lijnen (cross-traders) recht hebben op 'een aanmerkelijk deel, zoals 20%'.

Ofschoon dit in de praktijk natuurlijk tot een ladingverdeling kan leiden die *bijna* bilateraal is, werd hiermee toch een signaal gegeven aan de Westerse 'cross-trading' landen dat hun rechten nog enigszins geëerbiedigd zouden worden. Om de pijn te verzachten, werd een aparte bepaling opgenomen dat ladingaandelen, verworven door toepassing van de 40:40:20 regel, zouden kunnen worden herverdeeld onder de landen van een bepaalde regio. Het was vooral deze bepaling die later door de Europese Commssie werd aangegrepen om de ongelijkheid van de Code te kunnen verenigen met de gelijkheid van rechten neergelegd in het Verdrag van Rome. Dit heeft uiteindelijk geleid tot EEG Verordening 954/79, een belangwekkend stuk Europese wetgeving.

De juridische grondslag

Ofschoon het niet de eerste scheepvaartpolitieke maatregel van de Gemeenschap is geworden, is EEG Verordening 954/79 wel tot nu toe de belangrijkste en de voorbereiding ervan was eigenlijk al begonnen vóór de lid-staten formeel besloten om op ad-hoc basis beslissingen van scheepvaartpolitieke aard te gaan nemen.

De juridische basis voor dat besluit, namelijk artikel 84 lid 2 van het Verdrag van Rome, had in het verleden juist als kapstok gediend om scheepvaart buiten 'bemoeienis van Brussel' te laten. Het desbetreffende artikel zegt immers dat de bepalingen van de Vervoertitel alleen van toepassing zijn op het landvervoer en dat de Raad (van Verkeersministers) unaniem zal besluiten of, in hoeverre en volgens welke procedure, passende bepalingen voor de zeevaart (en de luchtvaart) zullen kunnen worden genomen.

Toen het Hof van Justitie van de Gemeenschappen in 1974 vaststelde dat in elk geval de *algemene* bepalingen van het Verdrag, dus bijvoorbeeld die betreffende de 'vrijheden', van toepassing zijn op de zeevaart, was de 'bemoeienis van Brussel' niet meer tegen te houden. Teneinde de bijzondere aspecten van de zeescheepvaart, met name die van de internationale scheepvaartpolitiek, recht te doen wedervaren, besloten de lid-staten gebruik te maken van hun bevoegdheid neergelegd in artikel 84 lid 2 om eventueel Europees beleid op basis van de *algemene* bepalingen van het Verdrag tijdig aan te vullen met specifiek scheepvaartbeleid.

EEG Verordening 954/79

Bij de stemming over de Gedragscode voor lijnvaartconferences hadden België, Duitsland en Frankrijk vóór gestemd (om de reden hierboven al aangegeven) en Engeland en Denemarken tegen; Italië en Nederland hadden zich van stemming onthouden. Ons land kon zich wel verenigen met het toekennen van 40% aan ontwikkelingslanden, maar vond het niet nodig dat industrieel vergevorderde landen aan deze kant van het vaargebied ook een dergelijke garantie kregen.

Toen België, Duitsland en Frankrijk te kennen gaven tot ratificatie van de Codeconventie over te willen gaan vonden de andere EEG landen, die meenden dat dit tot discriminatie van rederijen binnen de Gemeenschap zou leiden, de Europese Com-

missie aan hun kant. Deze dreigde de drie betrokken landen voor het Hof van Justitie te zullen dagen als zij hun plannen zouden doorzetten. De drie landen gaven toe, op voorwaarde dat de Commissie met een compromis voorstel zou komen.

Dit compromis voorstel werd begin 1978 ingediend en leidde tot de eerste krachtproef voor de toen net opgerichte scheepvaartafdeling van de Commissie. Gedurende anderhalf jaar werd er gelobbied, getrokken, geduwd, gegeven en genomen. Maar op 15 mei 1979 werd het doel bereikt: het z.g. 'Brussels package' werd aanvaard en de weg naar ratificatie van de Code door *alle* lid-staten was open.

Het compromis

Het 'Brussels package' komt zowel aan de verlangens van de ontwikkelingslanden op het gebied van het zeevervoer tegemoet – een oproep tot de EEG landen de Gedragscode te ratificeren – als aan het streven van de OESO landen de commerciële benadering van de scheepvaart door rederijen uit die landen en in het zeevervoer tussen die landen te handhaven. Het compromis wordt echter geschraagd door de bepalingen van het Europees Verdrag die discriminatie tussen onderdanen van de lid-staten verbieden.

Zodoende kan er ook geen sprake meer zijn van bevoorrechte 'nationale' lijnen binnen de Gemeenschap: iedere rederij uit lid-staat A die zich vestigt op het grondgebied van lid-staat B zal daar op dezelfde voet worden behandeld als een reeds gevestigde rederij. Als beide rederijen zich vervolgens kandidaat stellen voor het lidmaatschap van een conference, als 'nationale lijn' van lid-staat B, moeten dezelfde criteria in acht worden genomen.

Nu kan het zijn dat de rederij uit lid-staat A al lid was van de conference. Uit dien hoofde kan hij, zonder de omweg van een vestiging in een andere lid-staat, aanspraak maken op de eerder besproken herverdeling van lading indien de conference er een pool op na houdt. Die herverdeling van lading indien de conference er een pool op na houdt. Die herverdeling zal plaats vinden volgens *commerciële* beginselen en de mathematische (40:40:20) aanpak neutraliseren. En deze herverdeling kan ook worden toegekend aan rederijen uit andere OESO landen, mits deze aan lijnen uit EEG landen wederkerigheid bieden.

Wederkerigheid

De zojuist genoemde wederkerigheid lijkt iets vanzelfsprekends omdat de OESO landen al twintig jaar geleden elkaar beloofden mee te zullen werken aan de handhaving van een commercieel regime in de zeescheepvaart.

Ladingverdeling op basis van vlagdiscriminatie maakt het nakomen van die belofte erg moeilijk. Bij het afleggen van de belofte moesten bepaalde OESO-landen, zoals de Verenigde Staten, dan ook gedeeltelijk dispensatie vragen: de VS hadden immers al wetgeving die het vervoer van overheidslading voor Amerikaanse vlag reserveerde.

Nu blijkt echter dat landen als de VS en Japan niet zonder meer een zelfde benadering van het probleem zullen kiezen als de EEG het met zijn 'Brussels package' heeft gedaan. Japan, dat zeker de Code-conventie zal gaan ratificeren, zou zich bijvoorbeeld net als Noorwegen zal doen, kunnen associëren met het 'Brussels package', waardoor de commerciële herverdeling uitgangspunt wordt. Maar vooralsnog heeft Japan zich nog niet uitgelaten in hoeverre zij tot 'wederkerigheid' bereid zijn.

De Amerikaanse optie

De VS hebben besloten de Code-conventie niet te ratificeren, omdat zij zich niet kunnen verenignen met de opgelegde ladingverdeling en met bepaalde andere onderdelen van de Gedragscode die in hun ogen te weinig ruimte zouden laten voor overheidsingrijpen als conferences misbruik van hun macht zouden maken.

Nu kennen de VS, zoals gezegd, zelf ook ladingreservering en is de vrije concurrentie dus niet voor 100% aanwezig. Maar aangezien de desbetreffende overheidslading proportioneel gezien gering is, kan dit op zich zelf niet voldoende reden zijn de Amerikanen voor te houden dat zij niet – in wederkerigheid – een commercieel regime nastreven. Bovendien zou in de Amerikaanse optie, dus het niet ratificeren van de Codeconventie, ook geen 40% van ontwikkelingslanden worden gereserveerd in de vaart van en naar de VS: de Code geldt alléén indien de handelspartners aan beide zijden van het vaargebied de Conventie hebben geratificeerd. In principe zouden de VS dus ook aan hun OESO partners vrijheid van commercieël handelen bieden.

Toch lijkt het er op dat de VS zelf weinig vertrouwen hebben in de goede bedoelingen van de EEG. Zo zij al de mérites van het 'Brussels package' zouden erkennen (en dat is nog lang niet zeker) dan nog geloven zij dat hun rederijen als crosstraders weinig kansen zullen krijgen zich in voor hen nieuwe vaargebieden, bijvoorbeeld van de EEG naar ontwikkelingslanden, in te vechten.

De Code verkeerd opgevat

De Amerikanen hebben in zekere zin gelijk: bij heel wat ontwikkelingslanden is de neiging te bespeuren de ladingverdeling van de Code toe te passen op álle lading, waarvan de 20% voor 'cross-traders' zal moeten worden verdeeld over zowel conference-lijnen als niet-conference lijnen ('outsiders'). Dit is in strijd met de bedoeling van de Code, die alleen een verdeelsleutel voor lading vervoerd door de *conferencelijnen* wilde geven. In heel wat vaargebieden is de hoeveelheid lading die door outsiders wordt vervoerd meer dan 50% van het totaal.

Een andere methode om het aandeel beschikbaar voor outsiders te verkleinen en zelfs tot nul te reduceren, is het toespelen, door de regering van een ontwikkelingsland, van al zijn lading aan uitsluitend de conference-lijnen; vanzelfsprekend is zijn eigen 'nationale lijn' dan lid van de betrokken conference. Het is vooral dat vooruitzicht dat de Amerikanen onrustig heeft gemaakt: hun rederijen zou de mogelijkheid worden ontnomen zich in een vaargebied 'in te vechten' – als outsiders – om aldus later toegang tot een conference te kunnen afdwingen.

Bilateralisme als alternatief

Omdat de Amerikanen geen heil zien in het 'Brussels package' (het zou de zwakke punten in de Code niet voldoende corrigeren en het de Amerikaanse lijnen ook niet gemakkelijker maken lid te worden van de Europese conferences), menen zij hun belangen veilig te moeten stellen door 'pragmatisch' te reageren op ladingreservering van ontwikkelingslanden. Meer en meer ontvangen Amerikaanse rederijen uitnodigingen van ontwikkelingslanden een zg. 'equal access' overeenkomst te sluiten. Dit houdt in dat de Amerikaanse lijnen vrijelijk kunnen participeren in het vervoer van overheidslading van het betrokken ontwikkelingsland en de lijnen van laatstgenoemd land in dat van de Verenigde Staten. Zoals gezegd, de Amerikaanse overheidslading is niet erg omvangrijk, maar die van veel ontwikkelingslanden kan een groot deel van

álle te vervoeren lading vormen. Zo kan dan een ladingverdeling van bijna 50/50 teweeg worden gebracht, dus met uitsluiting van rederijen uit andere landen. Binnen de Amerikaanse overheid bestaat verschil van inzicht over de juistheid van dit bilateralisme, maar vooralsnog zijn er al diverse van deze overeenkomsten gesloten, zoal niet op regeringsniveau dan toch in elk geval met overheidsgoedkeuring en met toenemende zorg wordt er door Europese lijnen op gereageerd.

De EEG bereidt zich op een antwoord voor, een duidelijke garantie dat Amerikaanse lijnen eveneens profijt kunnen trekken van het 'Brussels package' of vrijelijk als niet-conference lijn hun diensten kunnen aanbieden in vaargebieden tussen de EEG en ontwikkelingslanden. In ruil daarvoor zouden de Amerikanen moeten afzien van het 'alternatief' in hún vaargebieden: bilaterale afspraken waardoor Europese lijnen dreigen te worden uitgesloten.

Andere scheepvaartpolitieke maatregelen en ontwikkelingen

Behalve EEG Verordening 954/79 zijn er nog meer scheepvaartpolitieke maatregelen genomen: vijf Raadsbeschikkingen die alle betrekking hadden op het in werking stellen van een surveillance systeem in enkele lijnvaartgebieden. Met dit systeem wordt beoogd inzicht te krijgen in de activiteiten van rederijen uit niet EEG landen, die de economische belangen van Europese lijnreders zouden kunnen schaden. Regelmatig worden door de lid-staten gegevens omtrent de uitgevoerde diensten, de ingezette schepen en de hoeveelheden lading vervoerd door alle rederijen in het betrokken vaargebied toegezonden aan de Commissie, die deze gegevens verwerkt en verzamelt in periodieke rapporten aan de Raad. Wanneer zou blijken dat de belangen van de EEG reders werkelijk geschaad zijn, zou het toepassen van tegenmaatregelen kunnen worden overwogen.

De meeste lid-staten hebben hiervoor inmiddels speciale wetgeving ontworpen of zelfs al aangenomen.

Daarnaast zijn er nog een reeks maatregelen op het gebied van de veiligheid ter zee en de milieuverontreiniging aangenomen, waarbij de EEG ondermeer een rol kan spelen bij het in werking doen treden van de veiligheidsverdragen die in het kader van de Verenigde Naties zijn gesloten.

Ook ligt er bij de Raad van Verkeersministers een ontwerp verordening betreffende de toepassing van de mededingingsregels op de scheepvaart, waarbij men kan spreken van een fusie van concurrentie- en scheepvaartpolitiek. Het ontwerp sluit in zekere zin aan bij EEG Verordening 954/79 doordat het het conferencesysteem als stabiliserende factor erkent. Het wil om die reden conferences dan ook een generieke vrijstelling van het kartelverbod in het Verdrag van Rome geven, maar stelt daarvoor verschillende voorwaarden.

Deze voorwaarden betreffen het verbod vrachtprijzen te noteren die bijvoorbeeld een verlader uit de ene lid-staat in een betere marktpositie zouden brengen dan zijn concurrent uit een andere lid-staat. Evenmin mogen de z.g. getrouwheidscontracten de verlader zodanig binden dat hij onder alle omstandigheden zijn goederen met een van de conferencerederijen zal hebben te verschepen. Het niet voldoen aan deze voorwaarden betekent dat de betrokken conference niet heeft kunnen vallen onder de algemene vrijstelling die geacht wordt te bestaan voor dit soort kartels.

Omdat de conference en zijn contracten dan in feite verboden zouden zijn geweest, zou de toepassing van de mededingingsregels hier tot ernstige gevolgen kunnen leiden. Door Denemarken werd een poging gedaan deze gevolgen te beperken en de

genoemde voorwaarden om te zetten in verplichtingen. Als een verplichting niet wordt nagekomen, dan zou er hoogstens een boete kunnen worden opgelegd, maar geen nietigverklaring van de conference en zijn contracten vanaf het prille begin. Alleen indien het een vaargebied zou betreffen, waarin naast de conferencelijnen geen concurrentie van andere rederijen meer mogelijk zou zijn, dan zou wel degelijk een regiem van strenge voorwaarden op zijn plaats zijn. Bekeken wordt of dit Deense voorstel voldoende juridische aanknopingspunten bevat om eventueel de ontwerpverordening in de gewenste zin te kunnen wijzigen.

Problemen in de bulkvaart

Veel meer dan in de geregelde lijnvaart wordt het bulkvervoer gekenmerkt door een volstrekt open markt van vraag en aanbod, waarbij de beroemde 'Baltic Exchange' in Londen een grote rol speelt. Hier zal de 'wilde vaart'-reder trachten steeds zoveel mogelijk opnieuw lading voor zijn schip te krijgen wanneer dit na een bepaalde reis leeg komt te liggen. Omdat het dikwijls geen retourlading zal zijn, zullen het goederen zijn die weer voor een ander land bestemd zijn. Als die niet beschikbaar zijn, zal het schip een reis in ballast moeten varen, hopende dat de volgende laadhaven niet te ver weg ligt. Het is duidelijk dat een van overheidswege opgelegde ladingverdeling in deze sector weinig economisch zou werken; een 40:40:20 regel bijvoorbeeld zou alleen zin kunnen hebben als het bulkvervoer zich regelmatig tussen telkens twee landen zou afspelen. In dat geval zouden de bulkschepen van deze twee landen, zo zij al beide over een vloot zouden beschikken, min of meer gelijkelijk de ladingstroom kunnen verwerken. Maar of dit dan ook het goedkoopste transport zou zijn, valt te betwijfelen. De stimulans van de laagste offerte, zoals die op de chartermarkt tot uitdrukking komt, valt weg. Daarbij komt dan nog, dat de ladingstromen in de bulkvaart vaak onregelmatig zijn, qua tijd (seizoenen) als wat route betreft (erst uit Venezuela naar Japan, maar geen retourlading). Een opgelegde ladingverdeling zou de havens sluiten voor te veel schepen die onder de vlag varen van een land dat zelf geen lading 'produceert' maar die wel in vrije concurrentie de meest gunstige vrachtprijs kunnen bieden.

De ontwikkelingslanden hebben niettemin de gedachte aan een 40:40:20 in de bulkvaart niet opgegeven. Naar hun mening kan alleen met behulp van een dergelijke formule de Westerse importeurs van massagoed worden gedwongen gebruik te maken van nationale rederijen van ontwikkelingslanden, die thans te veel barrières te overwinnen hebben.

Een van de voornaamste barrières zou he bestaan van de 'goedkope vlag' zijn (inderdaad goed voor één vierde van de wereldvloot), mogelijk gemaakt door landen als Liberia en Panama met hun systeem van vrije registratie, dus zonder een wezenlijke band tussen de eigenaar van het schip (dikwijls een Amerikaan, Griek, Japanner of Hong Kong-Chinees) en het land van registratie. Nu behoren Liberia en Panama zelf ook tot de derde wereld en de schepen die onder hun vlag varen zijn dikwijls bemand door onderdanen van weer andere ontwikkelingslanden.

Niettemin hopen verreweg de meeste ontwikkelingslanden een eind te kunnen maken aan het systeem van de vrije registratie, door het de werkelijke eigenaren van de desbetreffende schepen onmogelijk te maken zonder kapitaalinbreng en lokaal management toch de vlag van een land te verkrijgen. Ook een gedeelte van de bemanning zou de nationaliteit van het land van registratie moeten hebben. Zodoende zou de aantrekkingskracht van landen als Liberia en Panama minder worden en

zou er meer scheepstonnage worden overgeheveld naar die ontwikkelingslanden die geïnteresseerd zijn kapitaal, management en zeelieden ter beschikking te stellen.

Als dan nog een 40 of zelfs 50% van de lading van zo'n land wordt gereserveerd voor de nieuwe nationale vloot, kon men eindelijk een verplaatsing van het gewicht in de maritieme sector bewerkstelligen, zo luidt ongeveer de redenering van de meeste ontwikkelingslanden en van het UNCTAD-secretariaat in Genève, dat de stoot heeft aangegeven tot deze groeiende pressie opde Westerse scheepvaartbelangen.

Binnen de EEG wordt tot nu toe een gedragslijn gevolgd, die niet afwijkt van wat de lid-staten overeenkwamen in het grotere verband van de OESO, zij het dat in deze laatstgenoemde organisatie weer niet alle leden precies eender denken over de mogelijke oplossing van het probleem. De gedragslijn was altijd: er zijn geen barrières om in de bulkvaart emplooi te vinden en als er een serieuze wens is tot deelname, maar behoefte aan kapitaal en technische know-how, dan zou zulks door de OESO-landen kunnen worden bevredigd. Maar ladingverdeling in de bulkvaart zou de scheepvaart onnodig duur maken en het uitbannen van het systeem van vrije registratie zou niet noodzakelijkerwijs tot gevolg hebben dat de onder dat systeem varende schepen naar andere ontwikkelingslanden zouden worden overgeheveld. Pas als in zo'n ontwikkelingsland een organisatie is opgebouwd, die het werkelijk aantrekkelijk maakt, zouden joint-ventures van de grond kunnen komen waar beide partijen profijt van zouden kunnen trekken.

Tot het onderzoeken van de mogelijkheden op dit ge bied en het aanmoedigen van joint ventures heeft de EEG zich trouwens al verbonden jegens de ruim 50 ontwikkelingslanden verenigd in de ACP-groep.

Daarnaast heeft de EEG en met haar een groep gelijkgestemde landen zich sterk gemaakt voor het uitbannen van een facet van de 'goedkope vlag' scheepvaart, namelijk de sub-standaard schepen, die niet voldoen aan de internationaal overeengekomen normen op het gebied van de veiligheid en de bemanningscondities. Maar substandaard schepen vormen niet het alleenrecht van de 'goedkope vlag'-vloot en men kan dus niet stellen: wij sluiten alle 'vrije' registers omdat dit altijd tot het varen met schepen leidt, die niet aan de normen voldoen.

Kustvaart en ladingreservering

Binnen de EEG neemt de kustvaart slechts een klein gedeelte van het totale vervoer in en bestaat voor het merendeel uit het vervoer van olie en voorts uit dat van andere massagoederen.

Er zijn enkele landen van de Gemeenschap, waar het kustvervoer is voorbehouden aan schepen onder nationale vlag: Duitsland, Frankrijk, Griekenland en Italië, terwijl Denemarken enkele beperkingen oplegt. In Duitsland en Franrijk wordt gemakkelijk vrijstelling verkregen voor het vervoer onder andere dan de nationale vlag; in Griekenland en Italië daarentegen vrijwel niet. Zouden de restricties in Italië worden opgeheven, dan zou dat volgens een studie die de Europese Commissie in 1979 liet maken (toen Griekenland nog geen lid was van de Gemeenschap) niet tot een groter volume van kustvaartlading leiden, maar wel tot er meer participatie van Griekse, Spaanse, Oostblok- en 'goedkope vlag' rederijen. Dit tot ongeveer een kwart of een derde van hetgeen thans door de Italiaanse schepen zelf wordt gevaren.

Wat Griekenland betreft, kan niet worden verwacht, dat de 'cabotage'-beperkingen snel zullen worden opgeheven: het zijn vooral de sociale factoren, met betrekking tot de lijnvaartverbindingen tussen het vasteland en de eilanden, die de Griekse regering steeds een uiterst ferm standpunt op dit gebied hebben doen innemen.

Conclusie

Of het een maatregel van louter scheepvaartpolitiek betreft dan wel maatregelen die werden voorzien van politiek uit communicerende vaten, de rol van de Gemeenschap in de internationale scheepvaartpolitiek wordt steeds belangrijker. De toetreding van Griekenland heeft het 'gewicht' van de Europese vloot op 26% van de wereldvloot gebracht. De EEG is daarmee een factor van belang in de internationale arena geworden.

Referentie

1. Een conference is een samenwerkingsvorm van scheepvaartondernemingen in hetzelfde vaargebied met het doel de marktpositie van de aangesloten ondernemingen te handhaven of te verbeteren. Dit doel wordt onder meer bereikt door een uniforme tariefpolitiek en een afvaartenschema.

Woord en werkelijkheid in de Nederlandse vervoerpolitiek

Dr. J.B. VAN DER KAMP
N.V. Nederlandse Spoorwegen

Abstract
Transport Policy in the Netherlands; questions about facts and fiction

With regard to the Netherlands' transport policy (freight transport) questions arise in an increasing measure, as well of a practical as of a more theoretical nature.

A first group of questions concerns the Netherlands' transport policy as such: is it meant to be a policy primarily aiming at the transport system including the transport infrastructure as a whole, or is it in fact the addition of policies relating to the different branches of transport (road, water, rail, pipeline)? The answer has to be found in an analysis of the various 'Structural schemes' of the government in the field of freight transport which have been drawn up in the last years or which are still in course of preparation. The conclusion is, that those schemes give insight into the actual policy only to a small extent, but anyway they show, that better can be spoken of transport branch policies than of a coherent policy for the transport sector as a whole.

A second group of questions refers to the nature and the range of a governmental responsibility for pursueing a certain transport policy. In the present-day period of economic depression the governmental regulating activities regarding the supply of transport capacity in relation to the demand for transport services appear to be effective only to a disappointing small extent. Therefore also in this field there is much discussion on deregulation and on diminuation of responsibility of the government (with the exception of the infrastructure). However, the good may not be rejected with the bad. Market-economy and market-mechanism do have great significance, also in the field of transport, but in certain respects they are functioning imperfectly and corrective and complementary measures will always be needed.

None other than the Government can bear responsibility for a transport policy which encloses the sector as a whole, optimizes the inter-relations between the interests of the sector and wider environmental and social interests and which is counting in aspects of the future in such a way, that the transport system as a whole and in its branches should have reasonable chances to fulfill the requirements of the years ahead.

A third group of questions concerns the starting-points, objectives and means of transport policy in the Netherlands. Evaluations relating to this matter ask for a more or less fundamental re-thinking of certain items. To this, for instance, belongs the question to what extent it must be accepted, that changes in national government give cause for changes in transport policy and to what extent it has to be pursued that transport policy in its essentials should not be affected by changes in government (alternation of different political coalitions).

A fourth group of questions shows that in the course of years certain notions and principles either have got no real substance, or have been subject to alterations, or offer only little hold in the practice of transport policy.

Both last-mentioned groups of questions have been dealt with in this paper as 'intermezzi'.

Tijdschrift voor Vervoerswetenschap 19/2: 164-182 (1983)

Ter inleiding

Heroverwegen is in deze tijd een veel gebruikt woord. Voor een belangrijk deel staat die activiteit in direct verband met het vraagstuk van de collectieve uitgaven. Maar ook los van de budgettaire problemen van Rijk en lagere overheden, komt op vele terreinen de trits (zie onder Woordgebruik: politiek, beleid en plan) van een bepaalde politiek, een daarvoor bedoeld beleid en eventueel daarmee verbonden plannen, voor heroverweging in aanmerking. In de derde plaats hebben heroverwegingsactiviteiten betrekking op de overheidsbemoeienis als zodanig: gaat onze samenleving gebukt onder een overmaat aan regulering en bestaat derhalve behoefte aan deregulering? [1]

Heroverwegen behoort niet alleen aan de orde te zijn in een tijd van grote schokken en ingrijpende veranderingen. Heroverwegen kan de volstrekt logische en normale consequentie zijn van evaluerende activiteiten, die eigenlijk altijd zouden moeten plaats vinden, ook wat betreft doel, middelen en effecten van collectieve uitgaven, van een politiek, een beleid en eventuele bijbehorende plannen, van de rolverdeling tussen overheid en bedrijfsleven.

Betrokken op het goederenvervoer is in Nederland aan deze zaken in het verleden maar weinig evaluerende aandacht geschonken. Dit feit, gevoegd bij de heroverwegingsnoodzaken van deze tijd, gaf ons dit artikel in de pen. De strekking ervan is, dat het woord maar gedeeltelijk werkelijkheid is en dat een deel van hetgeen we 'vervoerpolitiek' of 'vervoerbeleid' plegen te noemen meer fictie is dan feitelijkheid, op de keper beschouwd. Of – meer genuanceerd – dat er vragen rijzen ten aanzien van aspecten die wij min of meer voetstoots als zeker of duidelijk plegen aan te nemen.

Hoofdvragen

Steeds vaker dringen zich ten aanzien van de Nederlandse goederenvervoerpolitiek van de overheid vragen op, waarvan de beantwoording maar moeilijk te geven doch desondanks noodzakelijk is, zoals de praktijk regelmatig aantoont. In een poging tot rubricering noemen wij:

– vragen die het *object* van de vervoerpolitiek betreffen:
richt die politiek zich primair op het vervoer (en zijn infrastructuren) als geheel (een sectorpolitiek), òf heeft zij primair betrekking op de samenstellende delen (een vervoertakkenpolitiek)?

– vragen naar de *aard en reikwijdte* van de overheidsverantwoordelijkheid voor het voeren van een vervoerpolitiek; heeft de vervoerpolitiek een meer structurele (permanente, op de toekomst gerichte) of een meer conjuncturele (tijdsgebonden, op actuele situaties gerichte) bestaansreden?; hoe worden interrelaties met andere beleidsvelden resp. samenlevingsbelangen in ruimere zin in de vervoerpolitiek verdisconteerd?

– vragen naar *doelstellingen en middelen* van de vervoerpolitiek van de overheid: wisselend per regeerperiode of reikend over regeerperioden heen?

– vragen naar de begripsinhoud en de hanteerbaarheid van bepaalde *sleutelwoorden of beginselen.*

Deze soorten van vragen zijn niet geheel los van elkaar te zien en te beantwoorden; gedeeltelijk overlappen zij elkaar. Mede om die reden structureren wij het navolgende op de beide eerste vragen en vlechten wij de beide andere als intermezzi in op de plaatsen die daarvoor het meest in aanmerking komen.

Op deze plaats merken wij op, dat de sleutelwoorden en beginselen die wij bedoe-

len ons inziens op drieërlei wijze problemen opleveren uit het oogpunt van duidelijkheid als begrip en hanteerbaarheid in de praktijk. Wij menen namelijk te kunnen vaststellen

– dat bepaalde gangbare, deels wettelijk vastgelegde 'begrippen' eigenlijk nooit inhoud hebben gekregen; wie er iets mee wil doen, stuit op een *lege huls;* voorbeelden: het algemeen vervoerbelang, het coördinatiebeginsel.

– dat andere 'begrippen' qua inhoud aan *veranderingen of verschuivingen* onderhevig zijn; voorbeelden: doorbelasting van de kosten van de infrastructuur, vrije ontplooiing van het particuliere initiatief.

– dat weer andere 'begrippen' aan het vervagen zijn; ze lijken nog duidelijk, maar bij concrete toepassing blijken ze *weinig houvast* te bieden; voorbeelden: de keuzevrijheid van de verlader, het markteconomisch beginsel, goederenvervoer is een activiteit gelijk andere economische activiteiten.

Wij hadden onze exercitie graag afgesloten met de intrigerende vraag, of ten principale wellicht erkend zou moeten worden, dat aan de vervoerpolitiek als zodanig geen autonoom of in zichzelf besloten eigen karakter kan worden toegekend; omdat het vervoer in een complementaire verhouding staat tot andere activiteiten, lijkt het logisch, dat de vervoerpolitiek niet anders dan complementair kan zijn t.o.v. andere politieken (met name de economische ontwikkeling betreffende). Wij hebben echter voorshands van dat voornemen afgezien ingevolge het aloude 'bij twijfel onthoudt U'.

Woordgebruik: politiek, beleid en plan

Bij wijze van algemeen intermezzo staan wij even stil bij het navolgende.

De woorden 'vervoerpolitiek' en 'vervoerbeleid' worden als regel door elkaar gebruikt en als synoniemen opgevat. Het zou van enig belang kunnen zijn dat minder gemakkelijk te doen. Zij kunnen afzonderlijk omschreven worden en men zou daar het woord 'plan' bij kunnen betrekken; er is immers wel eens gepleit b.v. voor een meerjarenplan voor het goederenvervoer en het Structuurschema Verkeer en Vervoer (deel d, pag. 50) bevat de zinsnede: 'Naarmate ervaring wordt opgedaan in de praktijk met structuurschema's als beleidsplannen van de centrale overheid . . . '

Wij doen een poging tot omschrijving van elk van de drie en van hun onderling verband. [2] Over *'vervoerpolitiek'* zou gesproken kunnen worden als bedoeld wordt het kiezen van doelstellingen en de evaluatie van de resultaten van het realiseringsstreven, een en ander op basis van beoordelende waarneming van de werkelijkheid.

'Vervoerbeleid' zou dan zijn het daadwerkelijk realiseringsstreven waarbij de politiek stuurt en de planning voedt.

'Planning' is daarbij te omschrijven als een middel tot voorbereiding van politieke beslissingen, waarbij terwille van een effectief beleid uiteenlopende doelstellingen en middelen vooraf met elkaar worden geconfronteerd en zo mogelijk geïntegreerd.

De onderlinge grenzen zijn niet altijd duidelijk te trekken. Niettemin kan ons inziens een zodanige begripsomschrijving dienstig zijn als men de verschillen in rol en primaire verantwoordelijkheid wil aanduiden van respectievelijk politici (vervoerpolitiek), bestuurderen (vervoerbeleid) en deskundigen (vervoerplannen of planningsprocessen). Dat in de praktijk – ook van dit artikel – met name 'politiek' en 'beleid' door elkaar worden gebruikt, doet niet af aan het bestaan van die verschillen in rol en verantwoordelijkheid.

Vervoerpolitiek in Nederland: primair gericht op de sector of op de vervoertakken?
Wij zoeken het antwoord op die vraag in de structuurschema's die voor het goederenvervoer het meest relevant zijn. Dat zijn 'Verkeer en Vervoer', 'Vaarwegen', 'Zeehavens' en 'Buisleidingen', elk tot zover zij nu in de behandelingsprocedure gevorderd zijn.

Onze vraagstelling luidt: Is uit deze structuurschema's af te leiden of de Nederlandse vervoerpolitiek – in ieder geval wat de infrastructuur betreft – primair een samenhangende (sector-) politiek of primair een vervoertakkenpolitiek is of beoogt te zijn? Zijn de structuurschema's in dat opzicht in zichzelf en ten opzichte van elkaar consistent? Zo niet, tot welke gevolgtrekkingen zou dat moeten leiden?

Structuurschema Verkeer en Vervoer
In deel d (regeringsbeslissing) wordt erkend, dat weinig specifieke aandacht is besteed aan het goederenvervoer: 'Het goederenvervoer over de weg en per rail wordt alleen behandeld voor zover het raakpunten heeft met de verkeers- en ruimtelijke aspecten'. 'In afzonderlijke structuurschema's wijdt de regering aandacht aan het goederenvervoer via buisleidingen en via de binnenwateren . . . '.

Feitelijk kan dit structuurschema dus geen antwoord geven op de hierboven gestelde vraag. Zulks ondanks het feit, dat het SVV doortrokken is van samenhangend en zelfs geïntegreerd beleid met betrekking tot het personenvervoer. Niettemin vermeldt pkb 2.4: 'Binnen het verkeers- en vervoerbeleid moeten de wijzen van vervoer en de soorten van vervoer in samenhang behandeld worden, omdat . . zowel het personenvervoer als het goederenvervoer met gebruikmaking van hun speciale mogelijkheden en eigenschappen hun functie binnen het verkeers- en vervoerstelsel moeten kunnen vervullen'. Behandeling in samenhang wijst op primair de sector en secundair de vervoertak, en zulks blijkbaar niet beperkt gedacht tot infrastructurele zaken.

Het is onlogisch, dat het SVV zich distancieert van de vraag, welke de hoofdlijnen zijn van de Nederlandse vervoerpolitiek, respectievelijk het Nederlandse vervoerbeleid op het gebied van het goederenvervoer, temeer omdat het niet naar een andere vindplaats verwijst. Volgens de aangescherpte definitie van 'structuurschema's' in de gelijknamige nota van de toenmalige Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening [3] is dat wel een eis, wat een structuurschema is 'een nota die met betrekking tot een bepaalde sector van het rijksbeleid de hoofdlijnen en beginselen bevat die van algemeen belang zijn voor het nationaal ruimtelijke beleid en die in het bijzonder inzicht geeft in de ruimtelijke aspecten op lange termijn van die sector, uiteraard in wisselwerking met de middellange termijn. Het structuurschema bevat in dat verband de in de toekomst noodzakelijk geachte voorzieningen'. Om te kunnen beoordelen of iets van algemeen belang is voor het nationaal ruimtelijke beleid en welke de ruimtelijke aspecten op lange termijn van die sector zijn, zal het sectorbeleid (zelfs op de lange termijn) bekend moeten zijn. Dat beleid behoeft blijkens de bovengenoemde nota niet persé in het structuurschema zelf te zijn opgenomen: ' . . . een structuurschema kan worden uitgebracht in combinatie met of deel uitmakend van een algemene sectorbeleidsnota'.

Intermezzo 1: Doelstellingen en middelen van de vervoerpolitiek; vragen naar de feitelijke inhoud

De inhoud van de Nederlandse vervoerpolitiek ligt niet vast in bepaalde documenten. Het beeld ervan is kaleidoscopisch, deels wisselend per kabinetsperiode. Het is geen

schande, als een politiek sterk pragmatisch en reactief van aard is; dat kan zelfs harde noodzaak zijn. Maar er kunnen ook in dit opzicht situaties ontstaan die tot heroverweging dwingen. Naarmate dat voor de toekomst belangrijker lijkt te zijn, is er meer aanleiding voor fundamentele bezinning.

In dat geval is het geen schande om ook eens wat afstand te nemen van de dagelijkse praktijk en zich te realiseren, dat onder meer naar opzet of stijl en naar doelstellingen en middelen verschillende typen van vervoerpolitiek mogelijk zijn.

Naar opzet of stijl [4] kunnen er, als uitersten geformuleerd, twee opvattingen zijn over vervoerpolitiek:

- vervoerpolitiek 'behoort' te zijn een weldoordacht en goed gefundeerd samenhangend geheel, waar iedere wettelijke en administratieve maatregel in past en bij veranderingen blijft passen, zonder aantasting van de samenhang en de consistentie;
- vervoerpolitiek 'kan niet anders zijn' dan een diffuus en uiteenlopend samenstel van wettelijke en administratieve maatregelen waarmee de overheid ad hoc bijstellingen pleegt al naar gelang dat voor specifieke situaties of belangen noodzakelijk wordt geacht.

Ook *naar doelstellingen en middelen* kunnen er twee opvattingen zijn over vervoerpolitiek:

- de vervoerpolitiek beperkt zich tot het nastreven van economische (welvaarts) optima, waarbij hetzij slechts gezien wordt naar hetgeen zich binnen de vervoersector afspeelt, hetzij gezien wordt naar een optimum voor de gehele economie;
- de vervoerpolitiek is gericht op het nastreven van samenlevings (welzijns) optima.

De Beleidsnota Goederenvervoer van '75 [5] kan qua opzet of stijl tot het eerstgenoemde type gerekend worden en qua doelstellingen en middelen tot het hierboven genoemde tweede type. Deze tot nu toe enige beleidsnota die op de sector als geheel betrekking had, is niet echt tot leven gekomen.

De daarop gevolgde politieke visie, dat aan zulke beleidsnota's maar weinig behoefte bestaat en eveneens aan vervoerpolitieke meerjarenplannen, heeft er toe geleid, dat in casu met de nota NS-goederenvervoer van '81 [6] werd teruggevallen op een benadering primair voor en vanuit de vervoertakken, evenwel zonder dat voor die andere vervoertakken soortgelijke nota's verschenen. Voor 'de' Nederlandse vervoerpolitiek is sindsdien verwezen naar de Memories van Toelichting bij de jaarbegrotingen van Verkeer en Waterstaat, met name die voor 1980 en 1981. De eerste vermeldt vier uitgangspunten (grote betekenis van het goederenvervoer, rentabiliteitskansen voor de bedrijven, versterking internationale concurrentiepositie, randvoorwaarden). Die voor 1981 noemt concrete doelstellingen (rentabiliteitsverbetering, bevordering van de export van vervoerdiensten, aanvaardbare sociale omstandigheden en doorbelasting van externe kosten en infrastructuurkosten, echter afhankelijk van de internationale concurrentiepositie).

Er zijn in onze opvatting teveel open vragen om voor de komende zeer moeilijke en onzekere jaren met kans op succes een Beleidsnota type '75 te kunnen vervaardigen, maar anderzijds leidt 'muddling through' tot een beleid, dat evenmin opgewassen zal zijn tegen de grote vraagstukken die het vervoerstelsel als geheel betreffen. [7] Een meerjaren-beleidsplan is alleen te overwegen als

- de doelstellingen duidelijk voor ogen staan en algemeen onderschreven worden;
- de middelen (instrumenten) voor de realisering voorhanden of bereikbaar en bovendien algemeen acceptabel zijn;
- de fasering in de tijd is aan te geven bij de tenuitvoerlegging;

– de uitvoeringsmaatregelen (implementatie) doeltreffend zijn in het licht van de doelstellingen en adequaat voor de – vaak snel veranderende – praktijkbehoeften.

Deze voorwaarden zijn ons inziens niet vervuld. Veel moet eerst nog worden ontwikkeld. Daarom lijkt behoefte te bestaan aan een werkplan, dat zich richt op te maken politieke keuzen, het te voeren beleid en daarvoor te vervullen voorwaarden. De meeste behoefte lijkt te bestaan aan het onderkennen en systematiseren van het werk dat gedaan moet worden. Wij pleiten voor een Meerjarenprogram voor het goederenvervoerbeleid.

Structuurschema Vaarwegen

Men kan uit dit structuurschema zowel lezen, dat het in het teken staat van primair een sectorbeleid, als dat het primair op de vervoertak binnenscheepvaart betrekking heeft. De daarvoor te leveren citaten zijn bovendien voor een groot deel voor meer dan één uitleg vatbaar.

Primair een sectorbeleid? Men kan het lezen in de eerste zinsnede van pkb. 2.2.1.: het beleid ten aanzien van het vervoer te water wordt opgesteld 'als onderdeel van het totale vervoerbeleid, in samenhang met de overige vervoerwijzen'. Maar de laatste zinsnede zegt, dat 'het vaarwegennet en de daarbij behorende kunstwerken moeten worden afgestemd op de ontwikkelingen in de omvang van de beroepsvaart en de recreatievaart'. Die ontwikkelingen zijn dus blijkbaar een min of meer autonoom gegeven voor het beleid.

Een sectorbeleid stelt hogere eisen en niet alleen wat de vaarwegen betreft. De vaarwegen echter als voorbeeld nemend, merken we op, dat de ontwikkeling in de omvang van het watervervoer bezien zou moeten worden tegen de achtergrond van een al dan niet doorbelasten van infrastructuurkosten. Doorbelasting zou immers een beperkende invloed kunnen hebben op de vervoeromvang en daarmede op de voor de binnenscheepvaart benodigde infrastructurele voorzieningen. Het beginsel van kostendoorbelasting voor alle vervoerwijzen wordt in dit structuurschema wel erkend, maar voor de realisering, in casu bij het watervervoer, wordt verwezen naar onderhandelingen in EEG-verband en wordt opgemerkt, dat de regering de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse goederenvervoer uitdrukkelijk in haar overwegingen zal betrekken. Deze bewoordingen duiden weer op een sectorbeleid, dat volgens het structuurschema (Nota van Toelichting) 'onder andere in de Memories van Toelichting op de begrotingen '78 en '79 is uiteengezet'. Voor een lange termijn beleid lijkt die verwijzing weinig adequaat. Trouwens, blijkens dit structuurschema wordt nauwelijks behoefte gevoeld aan een sectorbeleid. Het beleid gaat ervan uit (aldus de Nota van Toelichting), dat thans niet kan worden aangetoond, dat de verdeling van het totale vervoer over de 4 vervoertechnieken (weg, water, rail en buis) zoals die tot stand is gekomen als resultaat van kostenverhoudingen en behoeften van verladers, zodanig afwijkt van wat op grond van maatschappelijke overwegingen gewenst moet worden geacht, dat maatregelen gericht op wijziging van deze verdeling noodzakelijk zijn. 'Daarom is er bij het opstellen van de prognoses van uitgegaan, dat de functie van de binnenscheepvaart in het goederentransport noch in positieve, noch in negatieve zin wordt beïnvloed door het algemene overheidsbeleid...'.

Los van de vraag of deze passage duidelijk en de veronderstellingen juist zijn, rijst nog weer een nieuwe vraag. Hoe verhoudt dat beleidsuitgangspunt zich tot de hoofddoelstelling, die onder meer vermeldt, dat het vaarwegenbeleid binnen het kader van

het totale overheidsbeleid een zo groot mogelijke bijdrage moet leveren aan het algemeen welzijn? En welke betekenis is in dit verband te hechten aan de woorden in de Nota van Toelichting: 'De Regering is van oordeel dat het vaarwegenbeleid goed is afgestemd op andere sectoren van het overheidsbeleid; inclusief het ruimtelijk beleid en het vervoerbeleid'? Staat dus vast, dat de bedoelde bijdrage aan het algemeen welzijn nu al de grootst mogelijk is? Ging het primair om sectorbeleid, dan zou die bijdrage niet voor een bepaalde vervoerwijze, maar voor het vervoer als geheel zo groot mogelijk moeten zijn. Het daarop gerichte beleid zou dan moeten zijn neergelegd in enigerlei vervoerpolitiek document. In zo'n document zou men dan tevens uitspraken willen aantreffen over de waarde die al dan niet ook aan andere vervoerwijzen worden toegekend met betrekking tot 'een regionale ontsluitingsfunctie van nationaal belang', zoals die deel blijkt uit te maken van het vaarwegenbeleid. Wordt ook voor de andere goederenvervoertechnieken onderschreven, dat bij dat beleidsaspect de ruimtelijke betekenis centraal staat, hetgeen 'impliceert, dat de omvang van het goederenvervoer niet alleen doorslaggevend kan zijn om een vaarweg in het hoofdvaarwegennet op te nemen'?

Waar het SVV deel a (pag. 31) aangaf over welke lijnen gedurende de komende decennia goederenvervoer per spoor mogelijk zal zijn, werd gesteld: 'Met nadruk moet er op worden gewezen dat deze mogelijkheden alleen zullen kunnen worden gerealiseerd dan wel gehandhaafd, wanneer het belang zo groot is dat de verladers bereid zijn de kosten van dit vervoer voor hun rekening te nemen. Verladers of groeperingen van verladers zullen daartoe contracten met de NV Nederlandse Spoorwegen moeten sluiten'. In deel d (pag. 108) werd op deze ('vermeende') tegenstelling tussen het rail- en het vaarwegenbeleid nader ingegaan. Daarmede werd ons inziens echter niet overtuigend aangetoond, dat het beleid terzake eenduidig en consistent is.

Een sectorbeleid zou duidelijkheid moeten verschaffen. Daarbij zou de genoemde ruimtelijke betekenis ('de mogelijkheid dat bedrijven zich vestigen of wel gevestigd blijven aan een vaarweg') ook met betrekking tot de vervoerinfrastructuur en de vervoeractiviteiten van de andere vervoerwijzen meer expliciet beoordeeld en in het beleid opgenomen moeten worden.

De veelvuldig vermelde 'afstemming' onder meer op het verkeers- en vervoerbeleid voert mede tot de conclusie, dat dit structuurschema primair (en in hog mate) het karakter heeft van vervoertakbeleid. Het is geschreven vanuit de zienswijze, dat de vaarwegen als een zelfstandig beleidsterrein kunnen worden beschouwd en behandeld.

Het kent aan vaarwegen een tweeledig instrumenteel karakter toe: regionale ontsluitings- en vestigingsplaatsfunctie.

Structuurschema Zeehavens

De hoofddoelstelling ook van dit structuurschema vermeldt: 'een zo groot mogelijke bijdrage aan het algemeen welzijn'. Voor dat streven zijn ongetwijfeld ook de achterwaartse verbindingen en de daarover plaats vindende vervoeren relevant. Zij kunnen immers niet worden gemist bij 'het bevorderen van een gezonde ontwikkeling van de zeehavens...'. Derhalve zou ingevolge de hoofddoelstelling behoefte moeten bestaan aan een optimaliserend beleid met betrekking tot de achterwaartse verbindingen; een sectorbeleid dus. Het structuurschema gewaagt daar niet van. Over bedoelde verbindingen als totaliteit wordt alleen gezegd, dat zij op de huidige en de toekomstige functies van de zeehavens dienen te zijn afgestemd. Afzonderlijk krijgen de achter-

waartse weg-, water-, rail- en buisleidingverbindingen wel enige aandacht, maar ten algemene wordt verwezen naar de structuurschema's Verkeer en Vervoer, Vaarwegen en Buisleidingen. Mede daardoor blijft dit structuurschema de vervoertakken los van elkaar zien.

Ook meer concreet getuigt dit structuurschema wat de achterwaartse verbindingen betreft van een vervoertakbeleid. Met betrekking tot de achterwaartse vaarwegen van het Rijk geldt, dat de kosten van aanleg of verbetering in het algemeen geheel door het Rijk worden gedragen. Doorberekening aan gebruikers vindt niet plaats: 'Het wordt niet opportuun geacht – vooruitlopend op een EG-regeling – thans voor de binnenscheepvaartwegen op nationale schaal een eigen doorberekeningssysteem in te voeren' (pag. 219).

Rentabiliteitsnormen of -criteria voor investeringen in of voor de exploitatie van achterwaartse verbindingen komen niet aan de orde. Met één uitzondering. Er wordt namelijk terloops melding van gemaakt, dat bij een onrendabele railverbinding de NS somtijds een bijdrage in de kosten verlangt van het betrokken havenbedrijf. De vraag, of voor railverbindingen blijkbaar bepaalde, bedrijfseconomische, normen gelden, die voor wegen en vaarwegen niet worden gesteld, alsmede de vraag of zulks als juist of onjuist is te beoordelen, wordt niet aangeroerd.

Ook dit wijst erop, dat dit structuurschema ten aanzien van de achterwaartse verbindingen impliciet enigerlei samenhangend beleid veronderstelt, maar daar zelf geen bijdrage aan geeft en evenmin stilstaat bij kennelijke inconsistenties en de mogelijke effecten daarvan voor de eigen beleidsdoelstellingen.

Structuurschema Buisleidingen

Ook dit structuurschema vermeldt in zijn hoofddoelstelling '...voor zover de bijdrage aan het welzijn van de gemeenschap per saldo positief is'. Bij 'het verlenen van medewerking aan en waar nodig het bevorderen van de totstandkoming en het gebruik van buisleidingen' moeten dus positieve en negatieve effecten tegen elkaar worden afgewogen. Dat zal dus tenminste binnen de sector van het goederenvervoer als geheel moeten gebeuren. Het structuurschema bevestigt dat in vele toonaarden, zie de navolgende citaten: 'Potentieel is het transport per buisleiding, met name voor aardolie en chemische produkten, behalve een alternatieve ook een concurrerende vervoerwijze. Wijzigingen in de capaciteit, benutting, vervoertarieven en technologische ontwikkeling kunnen dan ook effect hebben op bijvoorbeeld de omvang, samenstelling, prijs en zelfs levenskansen van de conventionele vervoerwijzen'. 'Naar de aard en functie van vervoerwijze, vervoermiddel en vervoerinfrastructuur vormt de buisleiding een object in het totale verkeers- en vervoerbeleid'. 'Daarnaast dient te worden gelet op de beschikbaarheid en het doelmatig gebruik van verkeers- en vervoervoorzieningen. De infrastructuur ten behoeve van het goederenvervoer dient een samenhangend geheel te vormen, waarbij onderlinge afstemming plaatsvindt tussen de verschillende vormen van vervoer en de bijbehorende infrastructuur'.

Het structuurschema vermeldt, dat het buisleidingenbeleid is afgeleid van het economische beleid en van het verkeers- en vervoerbeleid. In overeenstemming daarmee wordt onder de doelstellingen (pkb 3.1) gesteld: 'De gewenste economische ontwikkeling wordt bevorderd' en 'De gewenste ontwikkeling op het gebied van verkeer en vervoer wordt bevorderd'. Voor dat laatste geeft het structuurschema nauwelijks enige argumentatie. Hoe in de onderkende behoefte aan een sectorbeleid wordt of zou moeten worden voorzien (met name wat betreft de inhoud van het beleid en de

daarvoor benodigde vervoerpolitieke beslissingen en uitvoeringsmaatregelen) wordt niet aangegeven. Het al dan niet bevorderen van een bepaalde vervoertechniek met als belangrijk criterium een 'per salo positieve bijdrage aan het welzijn van de gemeenschap' zou in de optiek van een sectorbeleid de uitkomst van optimaliserende beleidskeuzen moeten zijn op basis van vervoerpolitieke afwegingen en beslissingen. In dit structuurschema is het een beleidsuitgangspunt, waarbij genoemd criterium (dat ons inziens een sectorbeleid voor het goederenvervoer impliceert) slechts incidenteel en in de praktijk wellicht alleen pro forma tot gelding zal komen.

Aan de buisleiding wordt een belangrijke instrumentele rol voor de gewenste economische ontwikkeling toegekend; het beleid is erop gericht 'buisleidingen een optimale functie te laten vervullen in de economische structuur, de regionaal-economische ontwikkeling en de energie- en grondstoffenvoorziening; 'uit het oogpunt van een efficient energiegebruik wordt het gebruik van buisleidingen zoveel mogelijk bevorderd'.

De conclusie is, dat dit structuurschema in feite een vervoertakbeleid is, primair instrumenteel van karakter, want het is gericht op gewenste economische ontwikkelingen. De mededeling, dat de drie structuurschema's (Verkeer en Vervoer, Vaarwegen, Buisleidingen) steeds in samenhang zijn te zijn, blijft zonder inhoud. De drie structuurschema's zijn los van elkaar ontworpen en staan in feite los van elkaar.

Conclusie

De structuurschema's geven aan, dat de overheid een sectorbenadering ('samenhangend beleid') voor ogen staat en zulks niet uitsluitend wat de vervoerinfrastructuur betreft. In feite komt er echter een beeld uit naar voren van een politiek en een beleid die per vervoertak worden bepaald. In die zin zijn de structuurschema's in zichzelf niet consistent; zij blijken dat evenmin ten opzichte van elkaar te zijn. Voor zover zij hoofdlijnen bevatten van de vervoerpolitiek en het beleid, herkent men daarin de oude beginselen zoals de vrije keuze van de verlader, de werking van het marktmechanisme en 'goederenvervoer is een activiteit gelijk andere economische activiteiten', al blijken deze beginselen in bepaalde opzichten of situaties onder druk te staan. Aan dat laatste worden echter geen gedachten van een wellicht noodzakelijke herbezinning verbonden.

Intermezzo 2: Vervoer als economische activiteit in het marktmechanisme

Wij nemen waar, dat herhaaldelijk en met klem wordt verdedigd, dat goederenvervoer een activiteit is gelijk andere economische activiteiten. Vervoer, aldus dit beginsel, is een inkomensbron voor vervoerondernemers. Vervoerpolitiek, vervoerbeleid en zelfs vervoerplannen van de overheid kunnen nuttig of nodig zijn, maar volgens dit beginsel mogen zij alleen het effect hebben van randvoorwaarden voor het marktconomisch opereren. Vervoer mag niet ondergeschikt worden gemaakt aan andere, politieke, doelstellingen. Derhalve geen dirigisme of manipulering van overheden, ook niet via infrastructuurbeleid; geen kunstmatige bevordering van onderdelen van het vervoerstelsel, geen 'oneerlijk' beconcurreren van het particulier initiatief door (semi)overheidsbedrijven. De verlader moet zelf kunnen beslissen over de vervoerwijze die hem het best past.

Deze tot beginsel verheven stelling wordt gezien als hoeksteen van de Nederlandse vervoerpolitiek. Toch rangschikten we het hiervoor sub 2 onder de 'begrippen' die nog duidelijk lijken, maar die bij concrete toepassing weinig houvast blijken te bieden.

Een kostendekkende exploitatie van het goederenvervoer per spoor blijft één der vervoerpolitieke doelstellingen. In de vervoerpolitieke praktijk treden echter complicaties op. Niet alleen zijn de nog niet geharmoniseerde concurrentieverhoudingen er de oorzaak van, dat de bedrijfseconomische resultaten geen zuiver kompas bieden, maar ook de bijzondere karakteristieken van het spoorvervoer spelen een belangrijke rol. Het meest fundamentele element daarvan is, dat de vervoertak spoorwegen verdwijnt als, ingevolge de werking van het marktmechanisme, de onderneming spoorwegen zich terugtrekt. Als daarbij bepaalde kritische grenzen worden overschreden is het gevolg, dat in internationaal verband gezien, het nationale vervoerstelsel zichzelf declasseert. Tegelijkertijd treedt dan de complementaire functie van het vervoerapparaat aan het licht, in ons land waarschijnlijk het duidelijkst met betrekking tot de zeehavenactiviteiten. De zeehavens moeten immers beschikken over een adequaat stelsel van achterwaartse verbindingen. Naast de honorering – via de markt – van het gebruiksnut van het vervoerapparaat, dringt zich dan de vraag op van de honorering van het beschikbaarheidsnut. Veelal houdt dat overheidsbemoeienis in, met alle gevaren van het meten met verschillende maten, als er al gemeten kan worden. Een verdere complicatie is, dat overheidsbemoeienis met de vervoertak spoorwegen op geen andere wijze kan geschieden dan als bemoeienis met de spoorwegonderneming.

De lijn verloopt van onderneming naar vervoertak; bij het weg- en watervervoer is eerder het omgekeerde het geval. Dat verschil zal blijven bestaan, maar tenminste zou getracht moeten worden meer duidelijkheid te creëren in de motieven van bemoeienis. Van de zijde van de Westduitse spoorwegen wordt in dat verband sinds kort onderscheid gemaakt tussen elementen in hun bedrijfsvoering die het karakter hebben van staatstaken (infrastructuur), van gemeenschapstaken (publieke dienst) en van ondernemingstaken (commerciële vervoeren).

Hoe dit alles zij en worde, de vervoerpolitiek vindt in de stelling, dat vervoer een economische activiteit is gelijk andere, weinig houvast. Dat lijkt ook uit Kuiler's afscheidsrede, te moeten worden geconcludeerd: '...het vervoer vertoont een duidelijke verbondenheid met het algemeen belang, waarvan de overheid de hoedster is. Vervoer komt daardoor snel binnen de invloedssfeer van de overheid. De interpretatie van de verbondenheid van het vervoer met het algemeen belang varieert echter in tijd en ruimte'. [8] Kuiler abstraheert daarbij niet van het grote belang van een doelmatige functionering van de vervoermarkt.

Ons lijkt, dat de markteconomie ook in het vervoer het leidend beginsel kan blijven, mits het marktmechanisme in de vervoersector wordt

- *gezuiverd* (harmonisatie van kostenfactoren, zodat geen ongelijke concurrentievoorwaarden optreden als gevolg van ongelijke behandeling van overheidswege); *bedrijfseconomisch;*
- *verbreed* (externe kosten door te berekenen in de kostprijzen respectievelijk rekening te houden met algemeen-economische baten); *algemeen-economisch;*
- *gecorrigeerd* (bv met het oog op samenlevingsschaarsten, zoals energie, ruimte, leefbaarheid, overheidsgelden); *maatschappelijk.*

Wat deze vervoerpolitieke 'eisen' betreft, hebben de structuurschema's weinig te bieden. Met verwijzing naar de vijf voorafgaande paragrafen stellen wij vast,

- dat de structuurschema's ten aanzien van een aantal zaken een instrumentele rol toekennen aan vervoerinfrastructuur, aan het vervoer of aan deze beide in hun onderlinge verbondenheid; over die rollen wordt echter afzonderlijk per vervoerwijze be-

slist, hoewel effecten – via gewijzigde marktverhoudingen – ook vervoerbedrijven en verladers kunnen raken die behoren tot, respectievelijk gebruik maken van andere vervoerwijzen;
– dat het toekennen van instrumentele functies aan vaarwegen (regionale ontsluiting en behoud van vestigingsmogelijkheden voor bedrijven aan een vaarweg) een suboptimaliserend beleid is zolang geen doorbelasting plaats vindt van de kosten van de vaarwegen; nieuwe vestigingen hebben tot gevolg, dat bestaande scheeftrekkingen worden bestendigd in plaats van geleidelijk weggenomen;
– dat het bevorderen van een optimale functie van buisleidingen in de economische structuur, in de regionaal-economische ontwikkeling en in de energie- en grondstoffenvoorziening een overheidsdoelstelling is waarvan de realisering echter voornamelijk wordt bepaald door het commercieel beleid van ondernemingen voor wie dit een bijzondere vorm is van eigen vervoer, met alle kenmerken daarvan.

Zeker is, dat met de vervoerinfrastructuur en de vervoerfuncties vele en belangrijke andere economische en maatschappelijke belangen verbonden zijn. Dat houdt geenszins een veroordeling in van het marktmechanisme.

Niettemin zouden, met name in tijden van algehele economische neergang of zeer moeilijk herstel, de aard en het gewicht van die belangen het wenselijk kunnen maken, dat de overheid niet alleen een ordenende, maar ook een koersbepalende invloed kan uitoefenen.

Intermezzo 3: De keuzevrijheid van de verlader

Als de markteconomie ook in het vervoer het leidend beginsel moet blijven (zie het vorenstaande), dan geldt dat evenzeer voor de keuzevrijheid van de verlader. Het is een vervoerpolitiek beginsel, dat in geen enkel Westeuropees land ontbreekt. Wel wordt het van algemene randvoorwaarden voorzien, zoals in de Bondsrepubliek: 'Freie Wahl des Verkehrsmittels in einer kontrollierter Wettbewerbsordnung'.

Ook in Nederland is het ingekaderd, althans zo verstaan wij de hoofddoelstelling van de structuurschema's: een zo groot mogelijke bijdrage (respectievelijk een per saldo positieve bijdrage) aan het welzijn van de samenleving. Althans in theorie liggen daarin beperkingen van de keuzevrijheid besloten. Maar ook in de praktijk blijkt het beginsel minder houvast te bieden dan het woord suggereert. Het Kamerlid Mateman heeft de keuzevrijheid van de verlader ooit genoemd 'een ontzaglijk moeilijke zaak, want die keuzevrijheid komt in toenemende mate onder maatschappelijke druk te staan' [9]; hij duidde daarbij op het ruimtelijk-, het energie- en het milieubeleid en hij pleitte toen voor een 'samenhangende visie ten aanzien van het goederenvervoer', dat men 'een meerjarenplan goederenvervoer zou kunnen noemen'. Inderdaad stuit men op de vraag, hoe absoluut of hoe relatief die keuzevrijheid nu eigenlijk wel mag of moet worden geïnterpreteerd. Wellicht moet een der hoofdoorzaken van de ontstane grote overcapaciteit in het Nederlandse wegvervoer worden gezocht bij het hoofdcriterium voor de vergunningverlening, zijnde de reële behoefte aan tonnage bij individuele vervoerders op grond van een aangetoonde vervoerkeuze van een individuele verlader, ongeacht of het vervoer in kwestie bij anderen, hetzij binnen, hetzij buiten het wegvervoer wordt weggetrokken. Een ander aandachtspunt moet zijn (en de structuurschema's geven daar aanleiding toe), dat ook uit het oogpunt van de keuzevrijheid (c.q. keuzemogelijkheid) van overheidswege grote zorgvuldigheid moet worden betracht als verwacht moet worden, dat door bevordering van een bepaalde vervoerwijze, in één of meer andere vervoertakken het aanbod moet wor-

den ingekrompen. Wij denken hierbij in het bijzonder aan spoorvervoer; inkrimping, kwaliteitsverslechtering of staking van vervoersdiensten kan voor bepaalde verladers beperking van keuzevrijheid betekenen.

Duidelijk is voorts, dat het beginsel van de keuzevrijheid niet zó overheersend kan zijn, dat bv de pro's en contra's van capaciteitsregulering in de binnenscheepvaart in de vorm van toerbeurtregelingen uit dien hoofde onbespreekbaar zouden zijn. Heel concreet kan de vrije keuze ook in het geding zijn, als overheden een zo evenwichtig mogelijke gebruikmaking van de capaciteit van het gehele vervoerapparaat nastreven. De vervoerpolitieke acceptabiliteit zal afhangen van 'de wijze waarop' en van de totaal-effecten op korte of langere termijn. [10] Zo zouden er meer ontwikkelingen zijn te noemen waarbij het beginsel van de keuzevrijheid van de verlader op verschillende wijzen nauw betrokken is en – zo stellen wij – soms weinig houvast meer biedt. Zelfs kunnen er gegronde redenen voor zijn, dat het wordt 'overruled' door een ander beginsel, zoals dat van de grootst mogelijke veiligheid in het geval van het vervoer van (zeer) gevaarlijke stoffen.

Eventueel noodzakelijke beperkingen van de keuzevrijheid van de verlader zouden echter in het gehele sectorbeleid moeten zijn ingewogen en niet in slechts één structuurschema, in casu dat voor de Buisleidingen. Daar heet het, hoogst onduidelijk: 'de keuzevrijheid geldt de beslissing of een verplaatsing moet worden ondernomen, zij geldt niet in dezelfde mate voor de wijze waarop de verplaatsing wordt geëffectueerd: het vervoermiddel, het verplaatsingstijdstip, de route en de kosten'. Hetzelfde geldt voor de uitspraak, dat 'uit een oogpunt van openbare veiligheid per stof zal worden bepaald onder welke omstandigheden vervoer per buisleiding gewenst is'. Het ontgaat ons intussen niet, dat er een Wet vervoer gevaarlijke stoffen op komst is.

Zal – tenslotte – het beginsel aan betekenis gaan inboeten, als op bepaalde gebieden de vraag naar vervoer verdrongen gaat worden door een vraag naar logistieke systemen? Het is te verwachten. De vervoerpolitiek als geheel zal erdoor van kleur verschieten. Zou dat proces al niet in gang zijn?

Vervoerpolitiek in Nederland: een meer structurele of een meer conjuncturele overheidsverantwoordelijkheid?

Overheid en verantwoordelijkheid

Zeker als deregulering in het geding is, dienen deze woorden te worden gepreciseerd. Vervoerpolitiek gezien is de centrale overheid méér dan alleen Verkeer en Waterstaat. Er zijn vervoerpolitieke aangelegenheden die zich tot andere Departementen moeten uitstrekken. Voorbeelden zijn het zeehavenbeleid, de aanleg en inrichting van industriecentra, de werkgelegenheid. Het gebruikelijke interdepartementale overleg op ambtelijk niveau is daarbij niet genoeg; een gezamenlijke ministeriële verantwoordelijkheid moet mogelijk zijn waar dat vereist is, ook bij de beleidsuitvoering en ook als het een politiek, een beleid of een plan betreft die slechts op één vervoertak betrekking hebben. Het wordt er niet gemakkelijker op, maar de werkelijkheid kan zijn, dat ten aanzien van bepaalde zaken het zwaartepunt in de verantwoordelijkheid verschuift van het ene Departement naar het andere, in casu naar Economische Zaken. Het betreft ontwikkelingen die vooral in de rapporten van de Commissie-Vonhoff in het licht zijn gesteld (Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst).

Soortgelijke problemen doen zich voor bij lagere overheden. Ook zij dragen als zodanig – en in eventuele andere rollen, zoals die van havenbeheerder – verantwoor-

delijkheid op het gebied van het goederenvervoer, onder meer met betrekking tot de openbare veiligheid (gevaarlijke stoffen, hinderwetvergunningen), geluidshinder (hantering der normen), distributieve functies in de steden (Verkeerscirculatieplannen), etc., hetgeen aanleiding kan geven tot het formuleren van het sectorbeleid op hun bestuursschaal (bv 'Nota Goederenvervoer Rijnmond', '82). Men constateert dan tegelijkertijd, dat naast de beleidsvrijheid op het eigen bestuursniveau, beleidsverbondenheid tussen de niveaus bestaat.

Meer specifiek ten aanzien van 'verantwoordelijkheid' en de verdeling daarvan over overheden en bedrijfsleven bestaat eveneens behoefte aan enige precisering. Uitspraken over een al dan niet wenselijke deregulering moeten ook betrekking hebben op vragen inzake verantwoordelijkheid wat betreft het nastreven van consensus over wenselijkheden en doelstellingen, het vervullen van noodzakelijke voorwaarden voor een bepaald vervoerbeleid, het kiezen en toepassen van middelen daarvoor en zelfs het beschikbaar zijn van kennis en inzicht betreffende bepaalde beleidsonderwerpen zoals energie-rendementen van de onderscheidene vervoerwijzen en de maatschappelijke effecten van bepaalde te treffen of achterwege te laten maatregelen.

Uitspraken over verdeling van verantwoordelijkheden zullen voorts moeten omvatten de wijze waarop de verantwoordelijkheden kunnen worden gedragen. Sommige laten zich delegeren aan het bedrijfsleven (bv hantering van objectieve normen zoals de toelating tot het beroep, het realiseren van vormen van samenwerking, etc.). Andere verantwoordelijkheden c.q. doelstellingen vragen eerst om operationalisering (bv '. . . . uitsluitend voor zover de bijdrage aan het welzijn van de samenleving per saldo positief is') en weer andere zullen naar hun inhoud geëxpliciteerd moeten worden (bv 'het algemeen vervoerbelang').

Bij een vervoerpolitiek zijn vele 'actoren' betrokken. Een systematische benadering zou, in termen van verdeling van verantwoordelijkheden, gediend kunnen zijn met een onderscheid tussen: bedrijven zelf, bedrijfstakken zelf, bedrijfstakken samen, bedrijfstakken met overheid, overheid zelf, overheid met overheden. Het specifieke van de rol en de verantwoordelijkheid van de centrale overheid (waar nodig tezamen met die van andere landen) ligt ons inziens in

- het verzekeren (waar nodig) van een samenhangend beleid (sectorbeleid), de infrastructuur daarbij inbegrepen;
- het tot gelding brengen (in hoofdzaken) van de interrelaties tussen het sectorbeleid en het beleid ten aanzien van andere sectoren alsmede ten aanzien van samenlevingsbelangen in bredere zin;
- het behartigen (met visie) van het aspect toekomst, zijnde voornamelijk het belang dat ons land blijft beschikken over een vervoerstelsel dat nationaal maar vooral internationaal kan blijven voldoen aan de eisen die de industriële, de handels- en de zeehavenontwikkelingen aan het goederenvervoerapparaat en zijn functioneren zullen stellen.

Deze taken staan voor ons los van de huidige economische situatie. Het zijn ons inziens taken van de overheid omdat zij belangrijk zijn en niet door anderen verricht (wèl gesteund en gestimuleerd) kunnen worden. In een situatie van conjuncturele teruggang en structurele veranderingen, zijn ze alleen des te belangrijker.

Men neemt waar, dat over het vraagstuk van zelfwerkzaamheid van vervoertakken versus overheidsverantwoordelijkheid uiteenlopende, maar sterk opportunistisch bepaalde opvattingen bestaan; eigen belang en korte termijn staan voorop. Wie voor

een bepaalde zaak of in een bepaalde periode zelfwerkzaamheid wil afwijzen en de overheid verantwoordelijk wil houden, beroept zich op 'geen bedrijfsgenoten over bedrijfsgenoten'. Wie overheidsverantwoordelijkheid ervaart of vreest als lastige bemoeienis of zelfs bemoeizucht, gebruikt de woorden 'geen dirigisme'. Tot nu toe ontbreekt een geobjectiveerde gedachtenvorming hierover en daarmede de beantwoording van twee vervoerpolitieke kernvragen:
– hebben de vervoertakken elk voor zich de plicht om de eigen vervoertak zoveel mogelijk gezond te houden of te maken primair door zelfwerkzaamheid?; hoe ver reikt die plicht en welke voorwaarden moeten daarvoor vervuld zijn?
– heeft de overheid de plicht een eigen verantwoordelijkheid te dragen tenminste voor bredere collectieve belangen en voor de langere termijn?; hoe draagt zij die verantwoordelijkheid en welke voorwaarden moeten daarvoor vervuld zijn?

Intermezzo 4: Het algemeen vervoerbelang

De Nederlandse vervoerpolitiek komt neer op ondernemingsvrijheid beperkt door capaciteitsregulering. Los van de constatering, dat met die politiek op de wijze zoals zij is gevoerd, in tijden van neergang maar zeer beperkt succes is te boeken, merken wij op, dat het blikveld van de toenmalige wetgevers bepaald niet eng mocht heten. Die blik richtte zich over de vervoertakken heen naar de sector, naar andere samenlevingsbelangen en naar de toekomstige situatie. Langs de weg die men aanduidde als 'het coördinatiebeginsel' werd die situatie onder meer omschreven als 'een taakverdeling tussen de verschillende vervoertakken, die het grootst mogelijk sociaal-economisch nut oplevert' en als 'een zo groot mogelijk rendement der verschillende vervoertakken voor de samenleving en een zo goed mogelijke aanpassing daarvan aan de eisen die de samenleving stelt, gelet op binnen het vervoerwezen gelegen belangen en daarbuiten'. De hoofddoelstelling van de structuurschema's blijkt dus geen novum te zijn! Maar eveneens: de doelstelling werd niet geoperationaliseerd. In de wetgeving (WAG en WGB) werd zij aangegeven met de woorden 'het algemeen vervoerbelang'. Het algemeen vervoerbelang staat zelfs centraal; het was uitdrukkelijk de bedoeling, dat het de gehele regeling zou beheersen. Elke beslissing van het vergunningverlenend orgaan moest en moet worden getoetst aan of gemotiveerd door overwegingen op grond van het algemeen vervoerbelang.

In de genoemde wetten is het omschreven als 'het belang ener rechtvaardige en – ook uit een algemeen maatschappelijk oogpunt – evenwichtige behartiging der onderscheidene bij het vervoer van goederen betrokken belangen'. Bij richtlijn werd bepaald: 'Het vergunningverlend orgaan richt, achtgevende op de behoeften van de verladers en de belangen van de vervoerondernemingen, zijn werkzaamheden op het verzekeren van een uit een algemeen maatschappelijk oogpunt verantwoord apparaat voor het vervoer van goederen'.

Toelichtingen en dergelijke op deze wetten maken duidelijk, dat een brede uitleg van het verder niet ingevulde begrip bedoeld werd: 'belangen van de vervoerders', 'de verladers', 'het personeel', 'de andere vervoertakken', 'het gehele vervoerwezen', 'de volksgemeenschap'. Niettemin is het begrip een lege huls gebleven.

Noch het vergunningverlenend orgaan, noch beroepsinstanties hebben het feitelijk kunnen hanteren. Ziende naar de veelheid van (potentieel) in aanmerking te nemen belangen en naar het dynamisch karakter dat elk van die belangen afzonderlijk en in hun onderlinge samenhangen hebben, kan een vergunningverlenend orgaan, belast met beleidsuitvoerende taken, weinig anders doen dan zich af te vragen, hoe in casu

het vervoerbeleid luidt en voor welke vervoerpolitieke doelstellingen – in de brede maatschappelijke samenhangen – het eigenlijke bedoeld is. Men kan daar nog veel meer over zeggen, maar in essentie delen wij de mening die ex-Staatssecretaris Van der Doef daarover heeft gegeven: '. . . . . niet mogelijk om het algemeen vervoerbelang in te vullen los van het concrete beleid. Anders gezegd, de inhoud van het algemeen vervoerbelang is naar mijn mening eerder de resultante van de politieke belangenafweging die voortdurend in het vervoerbeleid wordt gemaakt, dan een vooraf in te vullen beleidsbegrip. Dat betekent ook, dat het algemeen vervoerbelang niet bij iedere bewindsman of bewindsvrouw dezelfde inhoud hoeft te hebben'. [11]

Ervan uitgaande, dat de brede belangenafweging die met het algemeen vervoerbelang bedoeld is, overeenkomt met de aard en reikwijdte die de vervoerpolitiek in onze tijd behoort te hebben en overwegende, dat met de term algemeen vervoerbelang geen enger begrip bedoeld is, maar dat het algemeen vervoerbelang – als element van de vervoerpolitiek – ook niet ruimer of anders kan worden uitgelegd, concluderen wij

- dat de wettelijk voorgeschreven toetsingen aan het algemeen vervoerbelang synoniem zijn met toetsingen aan de vervoerpolitiek en het vervoerbeleid zoals die gelden;
- dat – zolang de wettelijke voorschriften gehandhaafd blijven, resp. het vergunningverlenend orgaan met de uitvoering daarvan belast blijft – met kracht van wet (Rijksbegroting, pkb's. . . .?) moet vaststaan, wat voor een bepaalde (liefst langere) periode de vervoerpolitiek en het vervoerbeleid behelzen;
- dat voor de uitvoering van het beleid duidelijk moet zijn, welke elementen het karakter hebben van wetsmatige randvoorwaarden met geringe interpretatieruimte en welke het karakter hebben van beleidsmatige afwegingsfactoren met brede interpretatieruimte;
- dat bekend moet zijn hoe – en in het bijzonder wat laatstbedoelde elementen betreft – de voorgeschreven toetsingen concreet zijn uit te voeren opdat de eruit voortvloeiende beslissingen in overeenstemming zijn èn met de desbetreffende beleidsoogmerken èn met eisen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

Vervoerpolitiek: primair structureel en tenminste sectoraal

Ons betoog mondt uit in deze woorden omdat wij menen dat die het meeste recht doen aan belangrijke eisen van de werkelijkheid. In deze paragraaf trachten wij die beoordeling nog eens catalogiserend op haar werkelijkheidswaarde te toetsen.

De onderlinge concurrentie

Ondanks een geleidelijk toegenomen specialisatie, bestaat op vele deelmarkten onderlinge concurrentie tussen ondernemingen behorende tot verschillende vervoertakken. Het vraagstuk van de ongelijkheid van concurrentieverhoudingen is dus nog altijd actueel. Het gaat met name om een geharmoniseerde behandeling door de overheid van de vervoertakken ten opzichte van elkaar. Het harmonisatiebeleid zal betrekking moeten hebben op:

a. de infrastructuur, waarvan uit een oogpunt van harmonisatie de beleidsaspecten zijn:
- overwegingen en criteria bij aanleg, uitbreiding en instandhouding;
- wijze van financiering en doorbelastingen aan gebruikers;
- beschikbaarheidsnormen en onderbezettingsrisico's

b. controles op naleving van voorschriften en CAO's;

c. tarieven- en prijzenbeleid;
d. milieu-eisen, in casu veiligheid, geluidshinder, lucht-, bodem- en waterverontreiniging;
e. instrumentele functies voor buiten het vervoer gelegen beleidsdoelstellingen.

Intermezzo 5: Doorbelasting van de kosten van infrastructuur

Het beginsel is duidelijk en als vervoerpolitiek uitgangspunt ook wel algemeen aanvaard: ieder dient zijn kosten te dragen. Desondanks komt er op dit gebied geen harmonisatiebeleid van de grond. Voor een deel ligt de oorzaak daarvan in het probleem, dat iedere berekening van die kosten en van de dekkingsgraad per vervoertechniek en per klasse van vervoermiddel aanvechtbaar is, mede omdat de boekhoudmethodieken per soort van infrastructuur geheel verschillend zijn. Voor een ander deel ligt de oorzaak in het feit, dat geen enkel doorbelastings- (heffingen-) systeem kan voldoen aan de drie doelen die het zou moeten dienen, namelijk:
– optimale gebruikmaking van de bestaande infrastructuur
– harmonisatie van de concurrentieverhoudingen tussen en binnen de vervoertakken (Akte van Mannheim: geen heffingen)
– financieringsbron voor investeringen in infrastructuur en/of voor de algemene overheidskas.

De laatste jaren zijn bovendien nog andere aspecten van het vraagstuk onderkend of beklemtoond; dat leverde weer even zo vele vragen op:
– is de uitgangsgedachte niet te simpel, dat de verkeersdeelnemers (altijd) de veroorzakers zijn van de infrastructuurkosten; wordt verkeersinfrastructuur vaak niet om geheel andere (politieke) redenen aangelegd, zodat per situatie zou moeten worden vastgesteld welke andere functies er (primair?) mee worden gediend naast de functies die de infrastructuur in kwestie heeft voor hen die er (in casu voor het vervoer van goederen) gebruik van maken? [12]
– maar ook als duidelijk is, dat nieuwe infrastructuur primair ten behoeve van de vervoerfunctie wordt aangelegd en in stand gehouden, gebeurt dat in vele gevallen dan niet vooral uit overwegingen van beschikbaarheidsnut, waar tegenover (zeker gedurende vaak lange aanloopperioden) het feitelijke gebruiksnut betrekkelijk gering is, zodat het onterecht zou zijn de gebruikers met de volle 'kosten' te confronteren?
– welke voorwaarden moeten vervuld zijn om ongelijkheden tussen de vervoerwijzen weg te nemen respectievelijk te voorkomen ten aanzien van de mate waarin de doorbelaste kosten voor hen vast respectievelijk variabel zijn? (gelijkheid van onderbezettingsrisico's)
– dwingen transitoheffingen, wegvervoerbelastingen, tolgelden en dergelijke in andere Westeuropese landen binnen of buiten de EEG niet tot herbezinning op de argumenten pro en contra het territorialiteitsprincipe (betalen waar gereden wordt) tegenover het nationaliteitsprincipe (betalen in eigen land en in wederkerigheid vrij rijden in het buitenland)?

Alles lijkt erop te wijzen, dat een oplossing van dit belangrijke vervoerpolitieke vraagstuk nog ver achter de horizon ligt. Er zal niettemin iets moeten worden ondernomen, op pragmatische wijze. Al was het maar omdat het laten voortbestaan van de impasses op dit gebied voor een deel de impasse in de gehele communautaire vervoerpolitiek verklaart en aanleiding kan zijn voor beduchtheid, dat het met de eigen, nationale vervoerpolitiek dezelfde kant op zou kunnen gaan.

De onderlinge substitueerbaarheid
De onderlinge substitueerbaarheid van de verschillende wijzen van vervoer is redelijk groot. Wil men daar in voorkomende situaties reëel profijt uit kunnen trekken, dan impliceert dat een redelijk evenwichtig opgebouwd vervoerstelsel, ten dienste van verladersbelangen, nationale handelsbelangen en algemeen – economische belangen:
– individueel verladersbelang: duurzame aanwezigheid (in beginsel) van alle vervoerwijzen tot behoud van keuzemogelijkheden;
– collectief verladersbelang: substitutie-mogelijkheid bij tijdelijk wegvallen van één der vervoerwijzen;
– internationaal: keuzemogelijkheden voor buitenlandse verladers of ontvangers;
– zeehavens en industriecentra: volwaardig aanbod van vervoerfaciliteiten ('het geheel der achterwaartse verbindingen').

De onderlinge samenwerking
Onderlinge samenwerking tussen ondernemingen behorende tot verschillende takken van vervoer kan verbeteringen opleveren ten aanzien van de produktiviteit, de rentabiliteit en de kwaliteit, zowel bedrijfseconomisch als maatschappelijk.
Aspecten daarbij zijn:
– op- en inrichting van terminals, vervoercentra of overlaadstations voor gecombineerd vervoer of geïntegreerd transport (eventueel passend in logistieke systemen);
– faciliteiten met betrekking tot vergunningen, contingenten, aanloopverliezen en dergelijke;
– bevorderen van geëigende organisatievormen, nationaal en internationaal.

Beleidsontwikkeling bij overheid en bedrijven
Van structurele aard en voor de sector als geheel van belang zijn onder meer de volgende activiteiten:
a. ontwikkeling door de overheid van een 'beleidsinformatiemodel voor het goederenvervoer' ter verkrijging van meer inzicht in de kwantitatieve gevolgen van specifieke beleidsvoornemens van de overheid. [13]
b. gebruiken en verder ontwikkelen van markt-, investerings- en rentabiliteitsgegevens met betrekking tot de vervoerontwikkeling in Nederland en in de EEG ten dienste van:
– het management van de vervoerondernemingen respectievelijk van hun organisaties
– het overheidsbeleid, bv wat betreft de ontwikkeling van de Nederlandse vervoersector als geheel en in zijn onderdelen (capaciteitsbeleid);
– derden, bv organen belast met de behartiging van zeehavenbelangen.

Betekenis en belangen van het vervoer
In de binnenlandse en in de internationale politiek moet over het Nederlandse vervoerstelsel en over de Nederlandse vervoerpolitiek als geheel gesproken kunnen worden:
– de vervoerpolitiek en het beleid moeten van een zodanig gehalte zijn, dat in de nationale afwegingsprocessen de betekenis en de belangen van deze sector op voet van evenwichtigheid kunnen worden behartigd;
– in internationale verbanden en in onderhandelingsposities moet van overheidswege in beginsel gestreefd worden naar optimale resultaten voor het gehele Nederlandse

vervoer en de daarmede direct of indirect verbonden belangen voor welvaart en welzijn.

Ter afsluiting

Wij beperkten ons tot de Nederlandse vervoerpolitiek, een eenzijdige benadering. Doelstellingen, politiek en beleid op de Europese schaal zijn feitelijk niet van de nationale te scheiden. Het minste dat erover gezegd moet worden is, dat juist op de Europese schaal de grote opgave ligt van het bevorderen van vervoerwijzen op basis van hun eigen en hun gezamenlijke sterkten, toekomstgericht, om Europa op vervoergebied de best mogelijke uitgangspositie te verschaffen in het licht van zijn bedreigde economieën.

Wat de eigen, nationale schaal betreft wijden wij ter afsluiting nog enkele woorden aan wetgeving en adviesorganen.

Wettelijke instrumentarium

Het ziet er naar uit, dat de Nederlandse vervoerpolitiek primair op capaciteitsregulering gericht moet blijven. zij het waarschijnlijk op andere wijze dan thans het geval is. Een samenhangende – sectorale – vervoerpolitiek zal dus primair een samenhangende capaciteitspolitiek moeten zijn. Blijkens het begrip 'algemeen vervoerbelang' stond zulks ook voor ogen bij de WAG en de WGB. Bovendien werd in dat verband gedacht aan buiten de vervoersector gelegen belangen. De wetten hebben in dat opzicht hun doel gemist. Zo was het doel van de WAG 'het scheppen van middelen tot

- het bereiken van gezonde verhoudingen binnen de vervoertak
- het verzekeren aan deze vervoertak van de hem toekomende plaats binnen het Nederlandse vervoerwezen, als geheel gezien, als onderdeel derhalve van de coördinatie van het vervoer'.

Het doel van een herziene wetgeving zou ons inzien moeten zijn:

- het bereiken van gezonde verhoudingen binnen elke vervoertak
- het op elkaar kunnen afstemmen van de ontwikkeling van het weg-, water-, rail- en buisleidingvervoer
- het afstemmen van de ontwikkeling van het goederenvervoer en zijn infrastructuur op buiten de vervoersector gelegen belangen (en omgekeerd).

Wellicht zou een (beleids)kaderwet moeten worden ontworpen, met daarnaast uitvoeringswetten voor elk der vervoertakken. Uiteraard zouden in zo'n kaderwet ook de eisen aan de orde moeten komen die een samenhangend beleid stelt met betrekking tot adviserende en uitvoerende organen.

Adviesorganen

Naarmate de vervoerpolitiek en het beleid zich sterker op de samenhangen richten, moet zich dat ook in het advieswerk kunnen weerspiegelen. Dat zou een zekere bezinning kunnen rechtvaardigen op samenstelling, taken en wijze van functioneren van de adviesorganen. Wat dat laatste betreft, zou wellicht rendementsvergroting van het advieswerk zijn te verkrijgen indien overeenstemming zou bestaan over de volgende wenselijkheden:

- unanimiteit dient blijvend te worden nagestreefd, doch niet ten koste van duidelijkheid ten aanzien van opvattingen of standpunten waarover, ondanks alle serieuze inspanning om elkaar te vinden, verdeeldheid is blijven bestaan; juist de argumenten

pro en contra kunnen – mits het wezenlijke zaken betreft – het advies waardevoller (want realistischer) maken voor te nemen beslissingen;
– als van overheidswege adviezen worden gevraagd over voorstellen van anderen (bv de Europese Commissie), zou bij voorkeur niet gevraagd moeten worden om een advies inzake de desbetreffende documenten, maar om een advies over het beleid dat de overheid terzake (en eventueel in bredere samenhangen) zou willen voeren;
– indien bij het hanteren van beoordelingscriteria gekozen kan worden tussen 'gezien de zuivere leer' en 'gelet op de haalbaarheid' zou terwille van de gebruikswaarde van het advies niet altijd en principieel gekozen moeten worden voor de zuivere leer;
– na adviesuitbrenging is terugkoppelende informatie gewenst indien een advies niet of slechts gedeeltelijk wordt overgenomen, met vermelding van het oordeel van de ontvanger over de kwaliteit respectievelijk de praktische bruikbaarheid van het aan hem uitgebrachte advies.

Deze wenselijkheden doen niet af aan de betekenis van het werken in en met de adviesorganen. Evenmin is dat het geval, als wij onderkennen, dat het woord van de uitgebrachte adviezen de werkelijkheid niet altijd weergeeft of op z'n doelmatigst dient.

En niet alleen op vervoerpolitiek gebied komt het voor, dat unanieme adviezen wel eens meer fictie zijn dan feitelijkheid. Niettemin zou in eigen kring van tijd tot tijd geëvalueerd moeten worden, ook als men van oordeel kan zijn, dat de voorgenomen heroverweging van het gehele instituut van adviesraden in Nederland geen consequenties op vervoerpolitiek gebied behoeft te hebben.

Referenties

1. 'Regulering is het vaststellen door overheidsorganen van ge- of verbodsbepalingen die – mede – gericht zijn tot huishoudingen in de marktsector van de economie', aldus 'Heroverwegingen, Tweede Ronde; Regulering en deregulering' (Tweede Kamer, '81-82, 16625, nr. 39; deelrapport 31).
2. Vrij naar Douwe van Houten, Toekomstplanning; planning als veranderingsstrategie in de welvaartsstaat; Meppel, 1974.
3. Tweede Kamer '80/'81 (nr. 16799)
4. Vrij naar K.M. Gwilliam 'Realism and the common transport policy in the EEC' in Changes in the field of transport studies, onder redactie van J.B. Polak en J.B. van der Kamp, Nijhoff, Den Haag 1980.
5. Tweede Kamer '74/75, nr. 13421
6. Tweede Kamer '80/81, nr. 16645
7. Zie bv Prof. Dr. W.A.G. Blonk in 'Te verwachten structuurveranderingen in het Europese goederenvervoer: vrijwillig of opgedrongen?'; inaugurele rede, Breda '81.
8. Prof. Dr. H.C. Kuiler, 'Beleidsvisies op vervoer in de branding', dec. '81.
9. Handelingen Tweede Kamer, 22-24 januari '80
10. Internationaal is dit een actueel politiek vraagstuk. In de spoorwegresolutie van 15-12-'81 werd het aangeduid met 'optimale benutting van de beschikbare spoorwegcapaciteit'. In het kader van het communautair contingent voor het goederenvervoer over de weg werd het algemeen geformuleerd en wel als onderdeel van een methode die ontwikkeld moet worden ter vastlegging van noodzakelijke richtlijnen en basiscriteria: 'vaststelling van de wijze waarop rekening kan worden gehouden met de bezettingsgraad van de capaciteit in de andere takken van vervoer' (COM (82)562 def. d.d. 9-9-'82).
11. Staatssecretaris J.C. van der Doef t.g.v. de opening van het EVO-hoofdkantoor te Zoetermeer, 27-11-'81.
12. Zie ook drs. H.A. Vos in 'Het vervoerbeleid van de Europese Gemeenschap in ontwikkeling', hfdst. 8, uitgave van de Europese Beweging in Nederland, Den Haag 1982. Elders lezen wij, dat in Zweden de kogel nu nagenoeg door de kerk zou zijn: 'Trennung von Fahrweg und Betrieb' moet de spoorwegonderneming betere kansen geven op de markt; de Staat zou de financieel-economische verantwoordelijkheid voor het spoorwegnet als zodanig gaan overnemen en de spoorwegonderneming gaan belasten naar rato van het gebruik.
13. Memorie van Toelichting begroting '82 V&W, pag. 68

Aantekeningenrubriek

Verkeer en vervoer en de heroriëntatie van de Nederlandse economie

Prof. Drs. H.J. NOORTMAN

Tijdens de eerste maanden van 1983 zijn twee rapporten verschenen die belangwekkende aanbevelingen bevatten voor de Structuurverbetering van de economische activiteiten in Nederland. Beide rapporten signaleren belangrijke veranderingen op technologisch en economisch terrein op mondiaal niveau, welke nopen tot een beleid waarbij de comparatieve voordelen van ons land beter worden gebruikt dan tot op heden het geval is geweest.

In beide rapporten wordt veel aandacht besteed aan het verkeer en vervoer als een van de sectoren die in het beleid bijzondere aandacht verdienen, aangezien deze sector kansrijk wordt geacht en van essentiële betekenis voor de toekomst van de Nederlandse economische bedrijvigheid.

Allereerst zij in dit verband melding gemaakt van het *Verslag van Werkzaamheden 2* van de Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid (de Commissie Wagner-II), welk verslag de periode juli 1982 – januari 1983 bestrijkt.

Deze werkzaamheden zijn gebaseerd op het in juni 1981 uitgebrachte rapport "Een nieuw industrieel élan". De commissie denkt aan een twee-sporenbenadering: herstel van het kansrijke bestaande door een behoorlijk sociaal-economisch beleid met een daarbij behorend industriebeleid enerzijds en een herindustrialisatiebeleid anderzijds. Het herindustrialisatiebeleid is per definitie selectief in zijn aanzet.

Het Verslag van Werkzaamheden 2 bevat een overzicht van door de Commissie gekozen hoofdaandachtsgebieden, met daarbinnen nader te onderscheiden activiteitenvelden. Bij de keuze van hoofdaandachtsgebieden heeft de Commissie als criteria gehanteerd de aansluiting met bestaande bedrijvigheid, het bestaan van een thuismarkt en de aansluiting met bestaande expertise en kennis. Bij de keuze van activiteitenvelden binnen de hoofdaandachtsgebieden hebben als leidraad gediend: het perspectief van de markt en de relatieve uitgangspositie van Nederland, met een schatting van de huidige en toekomstige concurrentiekracht.

Het is opmerkelijk, dat van de 13 geselecteerde hoofdaandachtsgebieden er niet minder dan 6 geheel of ten dele betrekking hebben op het verkeer en vervoer. Het betreft de navolgende gebieden: (nummering door de Commissie).

I. Transito
III. (Water)bouw en infrastructuur
IV. Offshore
VII. Telecommunicatie en media
VIII. Transportmiddelen
XIII. Defensie-uitrusting (w.o. vaartuigen en militaire voertuigen)

In het kader van de investeringen van de overheid in de infrastructuur wijst de

Commissie op een sinds de jaren 60 optredende achterstand in de omvang en kwaliteit van de infrastructuur. Voor wat het vervoer betreft noemt de Commissie de infrastructuur voor spoorwegen, autowegen, vaarwegen en havens. Met klem wordt aangedrongen op het in acht nemen van structurele aspecten bij de overheidsbesluitvorming op dit terrein.

Naar aanleiding van gesprekken met het georganiseerde bedrijfsleven vermeldt de Commissie nog expliciet:
- de slechte bereikbaarheid van bedrijven en afnemers
- de tekortkomingen bij de afhandeling bij grensoverschrijding
- de stringente vervoer- en capcaiteitsreglementering in Nederland
- de slechte coördinatie tussen spoorwegmaatschappijen in Euorpa
- de gemeentelijke autonomie op het gebied van vergunningen met betrekking tot nachtelijke rijverboden en het vervoer van gevaarlijke stoffen
- de beperkte afstemming van het beleid van de overheid met het beroepsgoederenvervoer

Het tweede rapport dat aandacht verdient is het Eindrapport van de Stuurgroep Dienstenonderzoek *"Ondernemen in Diensten"*, dat medio maart 1983 werd uitgebracht.

In het verlengde van de Commissies onder leiding van de heer Wagner, die zich vooral op de positie van de Nederlandse industrie richtten, is door de genoemde Stuurgroep de dienstensector nader in kaart gebracht. De Stuurgroep die in 1979 werd ingesteld had onder meer tot taak zogenaamde stuwende bedrijfstakken of delen daarvan binnen de commerciële dienstensector op te sporen, die uit een oogpunt van stimulering van de werkgelegenheid van belang zijn.

De Stuurgroep wijst erop dat in samenhang met de veranderende economische structuur, het relatieve belang van de commerciële dienstverlening, die thans reeds rond de helft van het arbeidsvolume verschaft, in de komende decennia nog zal toenemen. Bij de perspectiefvol te achten marktgebieden neemt het vervoer in de beschouwingen van de Stuurgroep een belangrijke plaats in.

Gewezen wordt op het belang om niet alleen de dienstverlening te bevorderen die complementair is aan de Nederlandse industriële bedrijvigheid, en aan de bevordering van zogenaamde autonome dienstverleningen een eigen aandacht te geven. In dat verband wordt gewezen op de belangrijke autonome exportposite van vooral sectoren als transport en internationale handel, welke positie niet in gevaar mag worden gebracht door een beleid dat uitsluitend zou zijn gericht op de complementaire functie van de dienstverlening ten opzichte van de Nederlandse industrie.

Met betrekking tot de opleiding als ondersteuning van de commerciële dienstverlening sluit de Stuurgroep zich aan bij de aanbevelingen van de Commissie Wagner II. De Stuurgroep vraagt daarnaast speciaal aandacht voor de reorganisatie van het wetenschappelijk onderwijs die thans gaande is. De Stuurgroep dringt erop aan dat voldoende oog wordt gehouden voor de verantwoordelijkheid die dit onderwijs mede heeft voor de versterking van het economische draagvlak van ons land.

Wat de economische vorming betreft verdienen daarbij de voor de export zo essentiële diensten rond de transport- en handelsclusters bijzondere aandacht.

In verband met de exportbevordering wordt voorts de oprichting van een coördinerend Nederlands handels- en transport-research-orgaan aanbevolen, met als taak het coördineren en stimuleren van de wetenschappelijke analyse van de internationale economische structuren, de daaruit voortvloeiende handelsvormen en de ontwikke-

lingen daarin. Daarnaast zal dit orgaan het verwerven van inzicht moeten bevorderen in de wijze waarop deze handelsvormen tot stand komen en in de wijze waarop en door wie de verschillende elementen van de handels-, distributie- en transportfuncties worden uitgeoefend.

In verband met de grote stimulans die de beheersing van de transportafwikkeling kan uitoefenen op de cluster van dienstverlening, verbonden aan de internationale handel, wordt voorts een diepgaand onderzoek naar de mogelijkheden om de lokatie van fysieke distributiecentra in Nederland te bevorderen, van groot belang geacht.

Beneluxhavenstudiedagen 1983

Drs. E.J. Visser

Op 21 en 22 april 1983 vonden in Rotterdam de zestiende Beneluxhaven-studiedagen plaats. Het thema was "De handels- en distributiefunctie van de Beneluxzeehavens".

De dagen kwamen tot stand in samenwerking met de volgende organisaties:
- de Erasmusuniversiteit Rotterdam
- de Vereniging van Samenwerkende Vervoer- en Zeehavenondernemingen
- de Stichting Havenbelangen Rotterdam-Europoort
- de Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Rotterdam en de Beneden-Maas
- de Haven van Rotterdam
- het Bureau Havenbeheer der gemeente Rotterdam

en stonden onder auspiciën van de Benelux Interuniversitaire Groepering van Vervoerseconomen (BIVEC) en werden, zoals steeds, georganiseerd door het NVI.

In haar openingswoord merkte de Minister van Verkeer en Waterstaat Mevr. Drs. N. Smit-Kroes op dat de Benelux-zeehavens een handels- en distributiefunctie hebben opgebouwd die zijn weerga in de wereld niet kent. Het totaal van de invoer en uitvoer (in feite voor een groot deel doorvoer), bedroeg in 1981 circa 450 miljard gulden, gerekend in de waarde van de goederen. Deze gemeenschappelijke positie van de Beneluxhavens versterkt onze kracht – ook politiek gezien – bij alle zaken die in de EEG aan de orde zijn en komen. Het bedrijfsleven en de overheden zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor een verdere ontplooiing van de handels- en distributiefunctie van de zeehavens.

Drs. E.D.J. Kruijtbosch, secretaris-generaal van de Benelux Economische Unie voegde hier in zijn toespraak aan toe dat de Beneluxlanden, gemeten aan de overslag in hun havens, de derde havenmogendheid ter aarde vormen, na de Verenigde Staten en Japan.

Gezien de korte kustlijn van de Benelux is dat een havenconcentratie die in de wereld zijn gelijke niet kent.

Mr. M. van den Bos, voorzitter van de Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Rotterdam en de Beneden-Maas, ging in op een recent onderzoek van de Kamer van Koophandel. Dit onderzoek heeft aangetoond dat veranderende handelsgebruiken,

technologische ontwikkelingen (met name telecommunicatie) en het ontstaan van dienstverlenende bedrijven de havengebondenheid van de handel minder noodzakelijk hebben gemaakt dan in het verleden. De vanuit het verleden in de havens geërfde 'cultuur', de bundeling van kennis en ervaring in de handel en de dienstverlenende sector (bank, verzekeringen) zullen er voor moeten zorgen, dat de handelsfunctie in de havensteden blijft.

Prof. Dr. L.H. Klaassen, hoogleraar Regionaal en Sociaal Economisch Onderzoekingswerk bij de Erasmusuniversiteit, pleitte in zijn inleiding voor de oprichting van een ten behoeve van het bedrijfsleven functionerend wereldhandelsinstituut, ten einde te komen tot een doelmatige uitoefening van de handels- en distributiefunctie.

Naar de mening van Drs. J. Kuiper, directeur Seaport Terminals B.V., is deze functie van de Rotterdamse haven (stukgoedsector) aangetast omdat de huidige capaciteit nie voldoende is afgestemd op de nieuwe verschijningsvormen van aan en af te voeren goederen. Daarom is een totale herstructurering van de stukgoedsector van de Rotterdamse haven noodzakelijk. Deze herstructurering omvat voornamelijk:

1. De dimensies van de terreinen en de inrichting van de terreinen
2. De inhoud van de functies en de organisatiestructuur

Bij deze herstructurering zal de stukgoedsector meer dan ooit een duidelijk onderscheid dienen te maken naar de diverse *deelmarkten.*

Per deelmarkt zullen de wensen van de handel en distributie geïnventariseerd dienen te worden zodat bij de daadwerkelijke herstructurering alle kansen worden benut om nu definitief en goed in te spelen op de behoeften van de handel en distributie.

Als laatste voerde de heer F. Suykens, adjunct-directeur-generaal van de havens van Antwerpen het woord.

Wie de controle heeft over de ladingstromen bepaalt via welke zeehaven het vervoer zal plaatsvinden. Dit oude axioma is van essentieel belang voor dienstverlenende bedrijven in zeehavens, die een grotere rol willen vervullen in de transportketen, zoals het verzorgen van opslag, distributie en voorraadbeheer. In die controle hebben aanzienlijke verschuivingen plaatsgevonden.

Enerzijds hebben containerconsortia van reders zich opgeworpen als verzorgers voor de gehele vervoerweg van huis tot huis. Anderzijds zijn steeds meer grote industriële en handelsfirma's ertoe overgegaan om de transportketen in eigen beheer te nemen.

Tijdens de studiedagen, die werden bezocht door een record aantal studenten, vonden levendige discussies plaats, vooral in de middag van de laatste dag. Die discussie stond onder leiding van de heer D.J. Baeck, beheerder-algemeen directeur van Furness Shipping & Agency Co. NV te Antwerpen.

Voor belangstellenden zijn de inleidingen beschikbaar tegen nominale kosten.

Het negende symposium van de Europese Conferentie van Ministers van Transport (CEMT)

Drs. E.J. VISSER

Het negende internationale symposium over de theorie en de praktijk van de vervoereconomie werd gehouden in Madrid van 2 tot en met 4 november 1982.

De deelnemers werden welkom geheten door de heer Jorge Hernando, directeur-generaal van het Spaanse Vervoerwetenschappelijk Instituut, die de Spaanse regering vertegenwoordigde. Voorts werd een welkomstspeech gehouden door de president van de CEMT, de Minister van Transport van Ierland, de heer Wilson.

Het symposium wordt iedere drie jaar georganiseerd en de deelnemers komen vanuit overheidskringen, het wetenschappelijk onderwijs en vanuit het bedrijfsleven.

Het thema van het symposium was: 'Het transport ten dienste van de mens'. De discussies werden gehouden aan de hand van een aantal pré-adviezen, geschreven rondom de volgende thema's:

1. de ontwikkeling van de maatschappelijke vervoerbehoeften
2. het management van vervoerondernemingen

Bij het eerste thema kwam de mobiliteit van personen aan de orde alsmede het goederenvervoer.

Bij het tweede thema het goederenvervoer over de weg, per binnenvaart, het stads- en streekvervoer en de spoorwegen.

Wij laten hierbij de engelstalige conclusies van het symposium integraal volgen, gerangschikt naar de verschillende onderwerpen.

Assessment of society's transport needs
Mobility of persons

The conclusions

The essential statement made during the course of the discussion is that once a need for transport is made into a right, then it is for the government to come up with the technical and financial means which must be employed for the attainment of the right to the transport in question.

As new forms of living such as telecommunications are developed for the benefit of mankind, their effects on development of transport and mobility should be observed. It is difficult to estimate the effects of such development on needs. An example is that of the development of the telephone, as this did not reduce the need for physical transport, but rather increased it.

The original dilemma of the physical need for communication, i.e. the question of whether the provision of mobility is limited or whether it is a question of marginally increasing speed, has not been answered.

One must consider the groups for which transport information needs are important. Such knowledge is useful in order to anticipate needs in the future. It is very much in the interest of public authorities to know the needs of the users of transport, e.g. in order to develop transport infrastructure in accordance to the needs of the community.

A number of characteristics can be identified regarding the definition of mobility:
- need is personal, a 'felt need';
- need does not depend on supply;
- need depends on customs. These in turn are a social base for the interpretation of what is needed.

The use of transport varies greatly. Evidence of stability of the time-budget holds at the aggregate level, but large differences occur at the disaggregate level. The conclusion, therefore, is that, in need, a variation exists.

Mobility must also be defined qualitatively, as different qualities of transport exist for different purposes.

A pertinent question for decision makers is whether more is being supplied than is actually needed, as a lot appears to be wanted.

Regarding the trends and the future in mobility and the need for mobility does exist. Today, it appears that the average distance travelled by car is levelling off, and we may assume that the expansion of car ownership must also even out. In total therefore it appears that some boundary for mobility must exist for a given mode of transport. Though for an individual, a multitude of ways existst to use time, an individual is unlikely to use an unlimited amount of time for transport.

We must ask whether it is the aggregate or the average which is at the centre of our interest, or is it our use of the supply of transport. Whilst we may appear to be approaching a boundary of mobility, this boundary is shifting due to technology, location of economic activity, and changes in social taste.

In respect to the selection of objectives, the function of scientists as presenters of information should be to describe and not prescribe solutions. Scientists should give a summary of evidence for decision makers so that these in turn are able to identify problems and procedures, i.e. how to resolve the problems of society.

The mobility of people is a result of people's decisions, and as such is traded off against some other form of activity. The place of living, one's access to work, etc, are choices which individuals are always making which involve such trade-offs. Low levels of mobility exist where such trade-offs. Low levels of mobility exist where such activities are locked into social structure, the environment, etc. One should attempt to identify where mobility has declined in particular sections of society, not because of their own decisions, but because of action taken by society or those in charge of transport infrastructure and undertakings. In this respect, a wide range of definitions of need is necessary for policy makers.

An important question concerning the provision of mobility of persons is whether we are able to integrate a needs approach into public sector policies on the distribution of funds to operators of different types of transport. Alternatively we must ask ourselves if there should exist a non-market sector specially for 'needs' transport. A precondition would be that certain requirements

(e.g. hospitals, education etc.) needing particular intervention be taken out of the market. But this may involve great cost as it is very difficult to separate such requirements from the provision of economically based services, and this would very possibly entail the wasteful provision of services. In certain countries, it has been recognised that large scale provision of public transport for specific needs has led to inefficient provision of transport.

It was agreed that transport planning should be more sensitive to needs. It is very difficult, however, to understand what the needs are. We can attempt to do so through sample studies aimed at a variety of needs, rather than presenting uniform standards of provision. The data requirements of this are enormous, and it is very easy to overstep the possibilities by forgetting the costs involved . The standards of information desired by politicians are difficult to provide, and very often these same standards of information are difficult to accept by politicans due to the changing needs of society.

Topic 1B

Assessment of society's transport needs
Goods transport

The conclusions

1. Models and prospects for the future

The Chairman ended the discussion with the comment that the issues at hand had been discussed in a highly lively and sometimes controversial manner, and that it was very difficult to arrive at a common conclusion.

The target of the model is to build and develop a picture, in time, which is as complete as possible regarding future developments within the transport sector. A sure fact is that many restrictions are involved in modelling, although experts always make a considerable effort to improve models and thus to improve the results which emerge from them.

The results of models are used by those concerned with decision making and they therefore must be informed of the limitations of these models so that they are not considered infallible. One should not lose sight of the relativity of models, and this is true the longer the period covered by the model.

We are living in a society with a slow down growth or 0-level growth with occasional stagnation, coupled with increases in unemployment and inflation. The quantitive development of transport is behind us, and mobility will increase more slowly for goods as well as passengers.

Transport flows are more and more dispersed and variable. We can expect a reduction in transport resulting from the decentralisation at the world level of industrial activities. The different modes of transport are obliged to adjust to these new developments. This implies that the future is less pessimistic for modes of transport which are flexible and which offer a high quality of service.

International transport has, as in the past, risen at a rate higher than national transport, and one can expect that this development will continue in the future. In a context with slow down growth and increased competitiveness on national and international markets, the rationalisation of transport operations, storage and handling appear as a new source for increasing productivity and is therefore a competitive factor. It is within this context that we have to include combined transport as well as integrated transport.

Finally, it is with diversification of means that we can meet the future, a more accurate adjustment to demand. It shows the link existing between transport and economic activities, a passage from quantitative to qualitative aspects which characterises the current period, and this is also found in the field of transport.

2. Effects on the environment

The Chairman concluded that any assessment of efforts concerning the effects of transport on the environment will always remain subjective. The nuisance caused by long vehicles depends on the volume of traffic and on individual appreciation. Long vehicles and the nuisance caused to the environment are only two aspects; sometimes other modes of transport cannot offer the same means of service without an increase of transport costs.

The detrimental effects of lorries can to some extrent be decreased through technical means in the future. Participants are not in favour of an artificial drop in goods transport by heavy vehicles, as they prefer to stress technological improvement in heavy lorries within certain limits and we should arrive at a better physical distribution. One should endeavour to seek a harmonization of the different modes of transport instead of stressing competition between transport modes.

Topic 2A

The management of firms to satisfy transport needs
Goods transport by road

The conclusions

The Chairman thanked both panelists and participants for the many stimulating ideas put forth, directed to governments, trade unions and firms alike.

The Chairman pointed out that no reasons seem to exist which would hinder the creation of a transport policy allowing for the development and co-existence of firms of different structures in the transport market.

Work remains to be done in eliminating step by step obstacles at border crossings, as problems still exist here in relation to firm productivity and social policy considerations.

Transport is an element of logistics. In developing company management, the use of automatic data processing facilities will continue to play an increasing role in the rationalisation and the further integration of the firms in the road haulage industry.

Further attention should be given to the development of terminals and the influence they may have on the improvement of speed and service.

In general, evidence seems to suggest that larger road haulage undertakings may often improve productivity through the decentralisation of management.

The need exists for taking into consideration the independent social policy expectations of the employee, while making possible the formation of social policy into an integrated part of company policy. The co-operation of company management, trade unions and governments is necessary for the attainment of this goal.

Management of firms to satisfy transport needs
Inland waterway goods transport

The conclusions

The Chairman summarised the discussion by stating that a range of problems beset decision-makers regarding inland waterway transport. Of particular importance are over-capacity, the roster system, the different points of views confronting the anticipated increase of inland waterway transport between the Eastern and Western European countries, and specific problems related to employment and social policy considerations.

Over-capacity exists in inland waterway transport over and aobve the spare capacity necessary for flexible reaction to changes in demand. Vigorous action was proposed to adapt measures for scrapping obsolete vessels. Also proposed were the limitation of capacity, limitation of traffic on certain days of the week, and the limitation of working hours, all designed to do away with surplus capacity. However, the prevailing situation for the different countries must be taken into consideration where among others the degree of modernisation of the fleet and the structure of vessel ownership may vary considerably. Therefore, although one may be aware of the existence of over-capacity in the various sub-markets, it is very difficult to come up with the appropriate measures to remedy the situation.

The roster system, a form of regulation, is felt by some people to be the main problem of inland waterways, while others find the system necessary and are very much in support of it. Obviously, different interests exist here, and there is a great deal of tension among the various groups involved in the trade. On the other hand, nothing appears to have been said in the way of constructive proposals to do away with the negative effects of the roster system, apart from the wish to make it more flexible in the future.

The picture one has of the small craft with the skipper and his family living and working onboard is about to disappear, as the development of new techniques and innovations in vessels and in ways of running the business are rapidly overtaking the traditional boatman.

Optimistic suggestion were put forth with regard to possibilities of doing something about the future of inland waterway transport, particularly on the international scene and the scope for improving the transport chain. A very strong plea was presented during the symposium for international organisations to do what they can to remedy the severe drop in the employment of those working in inland waterway transport in Europe.

Inland waterway transport is very advantageous from the point of view of energy consumption, environmental protection, and the use of infrastructure.

Forming commercial organisations for small shippers would assist them in obtaining advantages similar to the bigger undertakings of the trade. The discussion also referred to the great importance attached to the improvement of vocational training possibilities for crew members.

Although interesting information was given dealing with aspects of inland waterway transport between Eastern and Western Europe, no conclusions were drawn concerning this delicate and important question.

Topic 2C

Management of firms tot satisfy transport needs
Urban and regional passenger transport

The conclusions

The Chairman summarised the main points which arose in the discussion:

A compromise should be found between contradictory positions. A need exists to reconcile entrepreneurial management of a commercial nature and political authority, and to keep political objectives clear. The relationship between the management of public transport undertakings and political authority must be clear and trustful.

Proposals for the improvement of public transport should be made in all fields of this sector, even if the final decision lies with the political authority.

The need to have general objectives for public transport undertakings, within a transport policy, may well find expression in the form of a kind of 'contract' or understanding between political authorities and public transport management; indeed, such a 'contract' might well exist and function among political authorities only.

The efficiency of public transport may well be improved through a decentralisation of the management of large public transport undertakings.

Topic 2D

Management of firms to satisfy transport needs – railways

The conclusions

The Chairman summarised the main conclusions as follows:

Railways must in the future prove their existence in the market.

The essential tasks of the railways need to be defined.

Railways must adapt their structure to future external and internal changes (which derive from production and demographic conditions etc.).

Railway management must be creative and risk-minded.

A decentralisation of management was suggested; in effect, this would amount to giving the local manager a balance sheet and profit and loss account to work towards.

Proposals were made for the use of private funding of railway investments. However, these were seen to limit the ability of management to control railway assets, a precondition for proper management.

Europarubriek

De Europese Vervoerintegratie
1 januari 1983 – 1 april 1983

Mr. J.G.W. SIMONS

Ten geleide

In de vorige aflevering is in deze paragraaf reeds uitgebreid stilgestaan bij het – begin januari officieel ingediende – beroep bij het Europese Hof van Justitie van het Europees Parlement tegen de Raad wegens nalatigheid een gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand te brengen.

Men hoort wel beweren, dat het Europees Parlement dit beroep slechts heeft ingediend om naar buiten toe te laten blijken, dat het toch daden heeft gesteld: dit mede met het oog op de komende Europese verkiezingen in 1984.

Hoe dit ook moge zijn, de schijn is in ieder geval tegen, nu de voorzitter van de Commissie Vervoer van het Europees Parlement zich heeft laten ontvallen, dat hij hoopte dat de uitspraak nog voor bedoelde verkiezingen zou vallen. Gezien echter het belang en de omvang van de geformuleerde klacht zal dat op deze termijn wel niet haalbaar zijn. In het gunstigste geval zal de beantwoording door de Raad, de conclusie van repliek van de verzoeker, de conclusie van dupliek van de verweerder, de mondelinge behandeling voor het Hof, de conclusies van de advocaten-generaal en tenslotte het uitspreken van een arrest een jaar in beslagnemen; zo gauw complicaties optreden, bijv. wanneer men zich op niet-ontvankelijkheid van een verzoekschrift beroept, gaat het zeker drie à vier maanden langer duren. Dat is wel zo gelukkig, omdat dan na de verkiezingen de zaak een louter zakelijke blijft. Of dit nu is in verband met het gemeenschappelijke vervoerbeleid zelf, of in verband met de afbakening van de macht en mogelijkheden van het Europees Parlement in het EEG-kader; voor beide gevallen heeft deze procesgang zijn nut. Begin maart heeft de Europese Commissie besloten zich te voegen in het proces. De Commissie zal daarbij allereerst voor ontvankelijkheid pleiten. In de tweede fase zal de nalatigheid van de Raad mede worden onderstreept. Wel voegt zij eraan toe, dat de Raad ondertussen de zaak kan doen evolueren, wanneer in de komende Raadszittingen bepaalde maatregelen worden aangenomen.

De Duitse voorzitter van de Raad heeft intussen voor een deel zijn beleidsplan waargemaakt. Teneinde de alsmaar afbrokkelende open interne markt ten goede te keren, werd een krachtig initiatief aangekondigd om de beperkingen in de handel tussen de EEG-lid-staten op te heffen. Men zal ook proberen de grensformaliteiten te vereenvoudigen. Gezegd werd, dat de kosten van inklaringstijden in het EEG-goederenverkeer werden geschat op meer dan *f* 40 miljard. Minister Genscher gaf daarbij als voorbeeld een transport van Nederland naar Napels, waarmee 26 rij-uren waren gemoeid en tien uren voor de grensfaciliteiten.

Ook de Europese Raad besteedde op 21 en 22 maart jl. met een enkele zin aan-

dacht aan het gemeenschappelijk vervoerbeleid, waarbij met name de grensformaliteiten naar voren werden gehaald. In ieder geval was er volop actie: een extra ingelaste Raadszitting over vervoer in februari en een commissie-voorstel, waarin de grote lijnen voor een vervoerpolitiek en programmering voor de komende jaren worden geschilderd. De meest indrukwekkende beslissing van deze verslagperiode moest echter worden geleverd door de Economische en Financiële Ministerraad eind maart, die – tot grote woede van vooral enige Duitse zeehavens – de richtlijn aannam de vrije toelaatbare hoeveelheid brandstof in tanks van bedrijfsvoertuigen beduidend te verhogen, zij het pas ingaande op 1 juli 1984.

Algemeen

Alvorens de Raadszitting over vervoervraagstukken van 23 februari jl. – een goed devies: één in elke verslagperiode – te beschrijven, is het voor het goede begrip nodig een aantal daaraan voorafgaande gebeurtenissen te vermelden.

Over het nalatigheidsproces van het Europees Parlement en de druk, die daardoor op de Ministerraad is ontstaan, is reeds in een eerder stadium uitgebreid gesproken. De voorzitter van de Commissie Thorn, sloot zich bij de presentatie van het jaarprogramma van de Commissie voor 1983 [1] aan bij de klacht van het Europees Parlement. Verder kondigde hij als programma-punten aan: de infrastructuurplannen met financiële bemoeienis van de Gemeenschap, een nieuwe start naar een gemeenschappelijk beleid op vervoergebied, wel lettende op de economische en geografische verschillen van de lid-staten. Het is dus noodzakelijk, om allereerst de bestaande beperkingen uit de weg te ruimen. Verder zal een samenwerkingsprogramma voor de spoorwegen worden gemaakt; het wegvervoersysteem zal worden ontwikkeld, met name het intracommunautaire systeem; het luchttransport zal volgens economische criteria worden geliberaliseerd, naast het reeds vermelde meerjareninfrastructuurprogramma.

De Duitse minister van vervoer, voorzitter Dollinger, liet zich, in gelijke omschrijvingen van optimisme en actie, al eerder uit; nl. op 25 januari in het Europees Parlement [2].

De voorzitter van de Raad ging niet verder in op de klacht van het Parlement, maar vroeg wel om begrip voor de moeilijke en weinig spectaculaire detailwerkzaamheden van de Raad, die oprecht moeite doet om de juiste weg te vinden en in de toekomst tot een verstandig en voor alle betrokkenen aanvaardbaar gemeenschappelijk vervoerbeleid te komen. Hij kondigde aan, dat, indien dit voor de oplossing van de problemen nuttig zou zijn, hij bereid was de Raad voor een speciale zitting bijeen te roepen. 'Deze keer werd geen hele waslijst goede voornemens voorgelezen, doch een klein aantal concrete plannen ontvouwd', zo reageerde één van de leden van het Parlement.

De heer Seefeld, voorzitter van de Commissie Vervoer, is in dit soort debatten altijd goed voor een kernachtige uitspraak; hij verzocht de Raad eindelijk een einde te maken aan de gewoonte eerst alle zaken, waarin een beslissing is vereist, naar het Comité van Permanente Vertegenwoordigers te verwijzen. 'De Raad loopt anders de kans tot 'onraad' te degraderen'.

De woorden van de voorzitter van de Europese Commissie waren op 8 februari nog niet koud, of er lag al op de tafel van de Raad een Mededeling van de Commissie, getiteld: 'Op weg naar een gemeenschappelijk vervoerbeleid (vervoer over land)' [3], over haar ideeën om tot een gemeenschappelijke vervoerpolitiek te komen en met

name het onderdeel dat zich met het inlandvervoer bezighoudt.

De Commissie wijst er in haar inleiding op, dat weliswaar overeenstemming is bereikt over ongeveer 170 gemeenschappelijke maatregelen in de vervoersector, doch het streven om binnen een, in het Verdrag van Rome, gestelde termijn een gemeenschappelijk beleid én markt voor het vervoer op te zetten, niet is gehaald. Er liggen nu meer dan 40 voorstellen bij de Raad, sommige zelfs al meer dan tien jaar, omdat, afgezien van enkele vluchtige gedachtenwisselingen, het nooit tot een diepgaand gesprek is gekomen. Wel hebben de concepten, ideeën en voorstellen van de Commissie aandacht en principiële goedkeuring van het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité gekregen. De verklaring voor een en ander is, dat de lidstaten op vervoergebied nog altijd fundamenteel verschillende beleidslijnen volgen, geworteld in hun uiteenlopende economische, geografische, politieke en historische achtergrond.

Zorg over de situatie van de spoorwegen, de angst om communautaire bevoegdheden in de vervoersector te versterken en het ontbreken van een behoorlijke financiële basis, komen daar, bij sommige lid-staten, nog bij.

Uiteenlopende nationale vormen van vervoerbeleid kunnen als niet-tarifaire handelsbelemmering werken. Er zou dus een verdere verwijdering tussen de nationale vormen van vervoerbeleid moeten worden voorkomen en gestreefd naar maatregelen, die beogen de produktiviteit en de rentabiliteit van het vervoersysteem te verhogen. Dat houdt in, dat het gemeenschappelijke vervoerbeleid niet noodzakelijkerwijs éénvormig vervoerbeleid dient te zijn; het dient soepel genoeg te zijn om rekening te houden met de uiteenlopende omstandigheden in de lid-staten.

In deze rubriek zal voor de diverse inlandvervoertechnieken, zoals spoorwegen, wegvervoer en binnenvaart, in de desbetreffende paragraaf het vermelde in de mededeling van de Commissie inzake deze vervoertechnieken, worden opgenomen.

In deze paragraaf is dan nog te melden, dat de Commissie erop wijst, dat ook een actieve bijdrage voor de totstandkoming van een internationaal transportbeleid is vereist. Meer dan tot op heden zullen de lid-staten met de Commissie moeten samenwerken bij het sluiten van onderlinge overeenkomsten met derde landen.

In de mededeling noemt de Commissie dan voor de periode 1983 – 1985, voor ieder half jaar afzonderlijk, voorstellen, waarover tijdens die periode door de Raad een besluit zou moeten worden genomen.

Naast de drie inlandvervoertechnieken – zie daarvoor de desbetreffende paragrafen – wordt daarbij gedacht aan een nieuwe benadering van het vraagstuk van de infrastructuurkosten in het jaar 1983. Tevens voorstellen op het gebied van het gebruik van energie in het vervoer, het gecombineerd vervoer inclusief containers, het promoten ervan en de desbetreffende investeringen, alsmede uitbreiding van de acties die reeds worden ondernomen om de grensoverschrijdingen, ook met derde landen, te versoepelen; daarbij wordt ervan uitgegaan, dat de voorstellen voor het intracommunaitaire vervoer zijn aangenomen. In 1984 zullen dan voorstellen komen ten aanzien van de aansluiting bij de CEMT, de zomertijd, openbare dienstverplichting en de herziening van het reglement over de steunverlening. Voor eind 1984 zouden ook voorstellen op tafel moeten liggen over de doorzichtigheid van de infrastructuurkosten, wederom energiemaatregelen en een standaardisatie van de technische eisen bij wisselbakken. In 1985 moeten voorstellen voor de infrastructuurprojecten, alsmede een raamplan voor de infrastructuurverbindingen van communautair belang op tafel

liggen. De lijst van werkzaamheden voor deze periodes is uiteraard veel langer en bevat nagenoeg alle denkbare onderwerpen op het vervoerpolitieke vlak.

Tijdens de Raadszitting van 23 februari maakte de Commissie haar voornemens bekend om de komende maanden eveneens documenten voor te leggen over het zeevervoer en luchtvaart [4]. Deze wel degelijk als een formele Ministerraad, welke vervoervraagstukken behandelde, te beschouwen zitting had, volgens de voorzitter, slechts tot doel een algemene gedachtenwisseling over de bestaande problemen. Concrete besluiten, zoals door Nederland en België was gesuggereerd, zouden en zijn dan ook niet genomen. Formeel wacht de Raad de voorstellen van de Commissie, die zij heeft aangekondigd ter uitvoering van de nieuwe aanpak, af. In een volgende zitting, welke wordt voorbereid in het Comité van Permanente Vertegenwoordigers, zullen verdere vorderingen bij de ontwikkeling van het vervoerbeleid worden gemaakt.

De Nederlandse voorstellen, waar België zich bij aansloot – eraan toevoegend, dat bij de spoorwegen het rendementscriterium van toepassing moet zijn – waren om snel concreet besluiten te nemen op het gebied van de maten en gewichten van bedrijfsvoertuigen, de eerste richtlijn voor de harmonisatie van de motorrijtuigenbelasting, de 'grensfacilitatie', zoals in het Brusselse jargon het vereenvoudigen van de grensformaliteiten heet en de vrije tankinhoud voor bedrijfsvoertuigen.

Bij dit laatste punt voelde men al aan, dat er in een andere Ministerraad wellicht eerder een beslissing zou vallen, gezien de toevoeging: 'behoudens eerdere besluitvorming in de interne markt Raad', hetgeen dan ook prompt geschiedde.

Daarenboven zou het opstellen van een prioriteitenlijst zijn geboden, terwijl de spoorwegen dienen te onderzoeken, hoe de rentabiliteit kan worden verhoogd en de mogelijkheden in de markt ten volle kunnen worden benut. Nederland zal een voorstel indienen voor een herziend vergunningenstelsel tot regeling van de markt, terwijl in de binnenvaart de nationale sloopregelingen op elkaar moeten worden afgestemd en sociale voorschriften worden opgesteld.

Ook van Deense en Britse zijde werd de eigen rol, die alle takken van het vervoer vervullen, en het eigen economische potentieel dat ze, los van elkaar hebben, onderschreven. Zelfs Frankrijk ging daarin mee, doch wees met Italië en Ierland op de geografische en economische verschillen binnen de Gemeenschap. Griekenland en de Bondsrepubliek zaten op een geheel andere lijn. De Duitse vertegenwoordiger presteerde het om zelfs de stand van zaken in het Europese vervoerbeleid als bevredigend te omschrijven, omdat hij meende te moeten constateren, dat er geen ton vervoer in de EEG niet wordt afgewikkeld.

Gelukkig kwam deze uitspraak niet van de Duitse vervoerminister zelf, daar die immers in de voorzitterstoel moest zitten, maar van zijn plaatsvervanger, de heer Kittel. In de samenvatting van de voorzitter, werd nog eens de produktiviteit en de rentabiliteit van het vervoersysteem, dat dient te worden uitgebouwd, benadrukt, waarbij vooral het accent moet worden gelegd op de opheffing van de belemmeringen voor een gemeenschappelijke interne markt, met bijzondere referentie aan de grensoponthouden en liberalisering van de vervoermarkt, alsmede de harmoniseringsmaatregelen. Zonder het principe van de non-discriminatoire behandeling uit het oog te verliezen, zal in het internationale vervoer met structurele en geografische verschillen, rekening moeten worden gehouden. Uiteindelijk zullen ook bij de spoorwegen de subsidies moeten worden afgebouwd, terwijl complementariteit tussen de verschillende voertuigen en technieken het uitgangspunt zou moeten zijn.

Interessant is te vernemen, dat men in de Vervoerraad van 7 juni besluitvorming

nastreeft op het vlak van het prioriteitenprogramma voor 1983 - 1985, de steun voor infrastructuurprojecten, de spoorwegsamenwrking en de tariefvorming bij het reizigersvervoer, de afmetingen en gewichten van bedrijfsvoertuigen, de 1e-richtlijn inzake de motorrijtuigenbelasting, de vrije tankinhoud, de uitwerking van het additioneel protocol bij de Akte van Mannheim, alsmede de vereenvoudiging van de grensformaliteiten en -controles.

Het reeds in het vorige nummer vermelde ontwerp-verslag inzake de problemen bij het transitovervoer van goederen van en naar de Gemeenschap door Oostenrijk, Zwitserland en Joegoslavië [5] is door het Parlement aangenomen en de daarbij behorende resolutie is gepubliceerd [6].

In de 27 punten lange resolutie wordt op alle denkbare vormen van samenwerking tussen de drie bovengenoemde landen op vervoergebied ingegaan.

Naast de in het vorige nummer reeds beschreven korte inhoud, is er deze keer gelegenheid te wijzen op het feit, dat acht communautaire spoorwegmaatschappijen en de Zwitserse spoorwegen gemeenschappelijke systemen van internationale tarieven zullen invoeren. Het feit dat het Parlement de hoop uitspreekt, dat ook de Deutsche Bundesbahn, de Deense spoorwegen en de Oostenrijkse spoorwegen zich bij dit systeem zullen aansluiten, geeft te kennen, dat, vooral voor wat Nederland en België betreft, de Deutsche Bundesbahn dit nog niet voornemens is, hetgeen weer zijn effect zal hebben op het beroemde twistpunt inzake de Ausnahmetarieven. Ook wordt in een drietal punten aandacht besteed aan het Rijn-Main-Donaukanaal. Het is vooral een gemeenschapsbelang, wanneer bij dit soort transitowegen, ook in Joegoslavië bestaan er plannen voor een verbinding (Isonzo-Sava-Donau), een binnenvaartregime komt met garanties voor de vrije scheepvaart.

Parlementaire vragen

De verslechtering van het vervoer binnen de EEG was onderwerp van een schriftelijke vraag (nr. 1341/82) van de heer Cousté aan de Commissie [7]. Bij het opstellen van de vraag zal de heer Cousté wel boos zijn geweest, want de manier waarop hij de Commissie verzoekt nu eindelijk eens antwoord te geven op ook door de UNICE aan de orde gestelde vraagstukken omtrent het vervoerbeleid, liegen er niet om.

Het antwoord van de Commissie was des te gemakkelijker, omdat ze het zg. prioriteitenprogramma voor de jaren 1980 tot 1985, zoals boven vermeld staat, juist heeft ingediend. Laconiek wordt dan ook gezegd, dat ook bij de uitwerking van dit werkprogramma ten volle rekening is gehouden met het Memorandum van de UNICE.

Een ander aspect van het vervoerbeleid, namelijk de toewijzing van personeel en andere middelen bij de Commissie, was onderwerp van een mondelinge vraag van de heer Moorehouse (H-511/82) [8]. De heer Burke, oud-commissaris van Transportzaken, antwoordde in zijn nieuwe hoedanigheid als commissaris, belast met personeelszaken, dat tot nu toe de Commissie in staat is geweest altijd voldoende bronnen aan te boren om te voldoen aan haar verplichtingen om op vervoergebied voorstellen aan de Raad te doen, studies te verrichten en te volgen hoe de besluiten op vervoergebied werden toegepast. De Commissie zal niet nalaten, wanneer er nieuwe inititiatieven worden genomen, om het Parlement en de Raad op de consequenties van dergelijke initiatieven te wijzen en ze ook op budgettair terrein te accepteren.

Infrastructuur

Deze keer is het vooral het Europees Parlement, dat bij de gedachtenvorming over een juiste gemeenschappelijke infrastructuur voor het vervoer de boventoon voert.

In januari kwam de heer Von Wogau in het Parlement aanslepen met bewijzen, dat het met de openheid van de Europese markt droevig is gesteld. In het verslag, dat zijn naam draagt, staat een aantal bevindingen op grond waarvan hij betoogde, dat ook al zou de Gemeenschap er in slagen in 1984 een gemeenschappelijk paspoort in te voeren, dit nog steeds geen succes zou zijn, indien gelijktijdig – zoals dat onlangs met de Franse pogingen om de eigen nationale markt te beschermen is gebeurd – de grenzen voor het goederenvervoer dichtgaan. Juist in het jaar 1983, dat door de Gemeenschap is uitgeroepen tot het jaar, waarin aan het midden- en kleinbedrijf grote aandacht zal worden geschonken, is er reden temeer om de grensbelemmeringen grondig te analyseren. Afgezien van maatregelen op lange termijn, zoals een Europese munt, dat het omiwsselen aan de grens overbodig maakt, zouden er meer op de nabije toekomst gerichte voorstellen moeten komen, zoals de invoering van een uniform grensdocument voor alle soorten van goederen, waarbij wordt verwezen naar de pogingen van de Benelux om tot een 'document unique' te komen [9].

Meer toegespitst op de grensregio's zelf, was het ontwerp-verslag van mevrouw Von Alemann over grensoverschrijdende vervoerstrategieën in grensregio's, met name in regio's aan weerszijden van de intracommunautaire grenzen, zoals de grensregio Rijn-Maas-Noord en de Euregio, waaraan de Commissie voor Vervoer van het Parlement haar goedkeuring hechtte. Door onvolkomenheden van de gemeenschappelijke markt ontmoeten de inwoners van deze gebieden last, zeker wanneer zij op weg naar hun dagelijks werk de grens moeten passeren. Het vervoeraanbod is ook slechter dan in het binnenland. Daarom zouden grensoverschrijdende vervoerinfrastructuurprojecten voor spoorweg- en busverbindingen en de aanleg van fiets- en voetpaden over de grens zijn geboden. Er moet een juridisch kader in het leven worden geroepen, waarin de samenwerking op het gebied van het vervoerbeleid verder kan worden ontwikkeld en dat de regio's het recht geeft medewerking te verlenen [10].

Tenslotte keurde de Commissie voor Vervoer van het Parlement het experimentele programma inzake de vervoerinfrastructuur goed. Zij ziet dit als een eerste stap in de goede richting en als grondslag voor een communautair beleid in de toekomst. Tevens heeft de Commissie onderzocht, welke bijdrage het Europese investeringsprogramma op vervoergebied aan de werkeloosheidbestrijding kan leveren. Het verslag van de heer Martin werd goedgekeurd en komt voor behandeling op de agenda van de speciale werkeloosheidsvergadering van 27 en 28 april van het Europees Parlement [11].

De verwerkelijking van de plannen voor een vervoerinfrastructuur zal direct of indirect gevolgen hebben voor de werkgelegenheid, te beginnen met de benodigde arbeidskrachten. Gezien de ernst van de internationale economische crisis, nog afgezien van de structurele veranderingen en onvoldoende produktieve investeringen, moet men niet de illusie hebben, dat bij het ontbreken van een werkelijk op economisch herstel gericht beleid, de werkloosheid ingrijpend door de uitvoering van grote werken kan worden teruggedrongen. Toch gaat van de verwezenlijking van dergelijke werken een heilzame werking op de werkgelegenheid, met name in de metaal-, staalindustrie en de dienstensector op lange termijn uit. Deze infrastructurele werken zullen in termen van tijdwinst, transportkostenbesparing, opheffing van handelsbe-

lemmeringen, een bijdrage gaan leveren aan de werkloosheidbestrijding. Om deze al zou het aantal projecten kunnen worden uitgebreid.

Wegvervoer

Het Europese Hof van Justitie heeft uitspraak gedaan in de zaak die D.J. Smit Transport tegen de NIWO [12], de Stichting Nederlandse Internationale Wegvervoer Organisatie, had aangespannen.

Het Hof geeft in zijn prejudiciële beslissing, op verzoek van de Nederlandse Raad van State, aan, dat in de eerste richtlijn van de Raad inzake het vaststellen van de gemeenschappelijke regels voor bepaalde soorten beroepsgoederenvervoer over de weg tussen de lid-staten – een richtlijn uit 1962 – weliswaar vergunningen voor bepaalde transporten, waaronder verhuizingen alsmede quantitatieve beperkingen worden verboden, doch dat dit verbod slechts geldt voor de transportondernemers, die in een andere lid-staat zijn gevestigd, in casu dus buiten Nederland. Om die reden kon de NIWO dan ook met recht een uitbreiding van het nuttige laadvermogen, dat eerder was beperkt tot 18 ton en waarvan een vermeerdering tot 36,29 ton was gevraagd, weigeren, temeer nu D.J. Smit niet ten volle gebruik had gemaakt van de capaciteit die hem al was toegewezen [13].

Zoals reeds in de paragraaf 'Algemeen' gemeld, heeft de Ministerraad op 28 maart de richtlijn 68/297/EEG betreffende de uniformisatie van de voorschriften ten aanzien van de toelating met vrijdom van recht van de zich in de reservoirs van bedrijfsautomobielen bevindende brandstof, gewijzigd.

De oorspronkelijke richtlijn [14] bevatte een vrijdom van recht voor een hoeveelheid van 50 liter brandstof; dit nu, is met deze wijziging, die geheel buiten de vervoergraad om liep, verhoogd tot 200 liter, zij het met ingang van 1 juli 1984. Toen Prof. Blonk op de studiedag Europees Vervoerbeleid, georganiseerd door de Europese Beweging en de Utrechtse Kamer van Koophandel op 27 maart jl., daarvan reeds melding maakte, veroorzaakte deze datum in het verre verschiet, slechts hoongelach. De ministers beraadslagende over de interne markt hadden dit inhoudelijk al beslist, de landbouwministerraad van 28 maart heeft het formeel via de A-puntprocedure aangenomen.

In de paragraaf 'Algemeen' is gewag gemaakt van de Mededeling van de Commissie aan de Raad inzake de inlandvervoerpolitiek, hierna te noemen het 'Steele-rapport'. Voor wat het wegvervoer betreft, blijft de doelstelling, de verbetering van het systeem met uiteindelijke afschaffing van de capaciteitscontroles. In de nabije toekomst zal men richten op een bescheiden verhoging van het deel van het verkeer, dat met EEG-vergunningen rijdt.

Nieuwe criteria en een nieuw soort vergunningen, waarin rekening wordt gehouden met de gehele groei van het wegvervoer, alsmede de concurrentie en de beschikbare capaciteit van de andere vervoertakken zullen worden voorgesteld. Een belangrijke toevoeging zou de aanvaarding van een compensatiesysteem voor de transito-landen zijn, zonder echter nieuwe belemmeringen aan de grenzen te creëren of het principe van de nationaliteit bij de belastingheffing te doorbreken. Daarop aansluitend zal er een hele reeks maatregelen worden voorgesteld om de efficiëntie van het wegvervoer te verhogen, oorzaken van oponthoud bij het overschrijden van grenzen weg te nemen en de huidige, voorlopige, tariefregelingen te vervangen door een nieuw permanent tarievenstelsel voor het internationale wegvervoer.

Ook zal men de werkzaamheden vervolgen, die verband houden met het Commis-

sievoorstel voor een eerste richtlijn voor de harmonisatie van nationale belastingsystemen, een belangrijke stap in de harmonisatie van de concurrentievoorwaarden tussen en binnen de verschillende vervoertechnieken. In het programma worden voor 1983 als nieuwe voorstellen opgesomd, het communautair contingent met nieuwe vaststellingsmethoden; Europese vergunningen voor speciale vervoerwijzen; de reeds genoemde compensatie voor transitovervoer; de verbetering van de verordeningen 543/69 en 1463/70, beide op sociaal terrein liggend; de reeds aangenomen verhoging van de dieselbrandstof zonder heffingen; een regeling over de toegang tot de markt van gehuurde voertuigen.

In 1984 komen daarbij voorstellen inzake de rijbewijzen; de aanpassing van de tachograaf; bepaalde testen van personenauto's; in de tweede helft van 1984 regels omtrent het passagiersvervoer en een in meerdere talen gesteld formulier, dat het vervoer van bijzondere ondeelbare ladingen kan begeleiden.

Eindelijk heeft de Europese Commissie eens een voorstel bij de Raad ingediend, waarin wordt aangegeven, dat het internationale vervoer met het nationale vervoer is verweven. Een voorstel betreffende de voorwaarden, waaronder vervoerondernemers worden toegelaten bepaalde binnenlandse transporten in een lid-staat, waarin zij niet woonachtig zijn, te verrichten [15]. Aanleiding daarvoor is dat het van belang is, dat voertuigen rationeel worden gebruikt. Gezien de talrijke ritten zonder retourlading kan hierdoor de produktiviteit van de ondernemingen worden verhoogd en de voertuigen rationeel gebruikt.

Er is slechts een zestal artikelen nodig om de voorwaarden voor het binnenlands vervoer te omschrijven. Zo moet het volgen op het goederenvervoer tussen twee lidstaten, al dan niet uitgevoerd krachtens een vergunning, het moet worden verricht op de terugweg naar de lid-staten waar de vervoeronderneming is ingeschreven of waar het oorspronkelijk vervoer is aangevangen en bovendien mogen niet meer dan twee binnenlandse vervoerritten op de terugweg worden uitgevoerd, terwijl de vervoerder zich moet houden aan de toepasselijke bepalingen in de betrokken lid-staat, met name die betreffende de prijsvorming. Wel moet de vervoerder in zijn lid-staat zijn gemachtigd om vervoer te verrichten, maar hij mag dan in de desbetreffende lid-staat, waarin hij binnenlands vervoer verricht, niet meer aan quantitatieve of qualitatieve beperkingen worden onderworpen.

Uiterlijk op 31 mei 1984 zouden de lid-staten de nodige maatregelen hebben moeten treffen om aan de richtlijn te voldoen.

In de schoot van het Europees Parlement en met name in zijn Commissie Vervoer is men het nog niet helemaal eens over de referentietarieven in het wegvervoer. De gedachtenwisseling, die hierover aan de hand van het door de heer Marshall opgestelde ontwerp-verslag is gehouden, liet duidelijk zien, dat niet alle leden de rapporteur konden steunen in het meegaan met het einddoel van de Commissie om ook in het goederenvervoer over de weg overeenkomstig het beginsel van de vrije mededinging vrije prijsvorming in te voeren.

De bedoelde leden merkten op, dat de omstandigheden in de goederenvervoermarkt, met name het bestaan van overcapaciteiten, nog steeds niet zijn gewijzigd, waardoor men het niet zonder verplichte tarieven kan stellen [16].

De Vervoercommissie van het Europees Parlement heeft ook het initiatief genomen om de veiligheid op de weg onderwerp van actiepunten en gemeenschappelijke maatregelen te doen zijn. Als rapporteur is aangewezen de heer Baudis; er zal medio juni een openbare hoorzitting worden gehouden, waar de diverse aspecten ter sprake

kunnen komen, voorzover deze niet reeds via een schriftelijke enquête zijn gesignaleerd.

In de maartvergadering van het Europees Parlement is een rapport van de heer Carossino ter sprake gekomen over een rationeel wegvervoerbeleid, deze keer niet namens de Vervoercommissie, doch namens de economische en monetaire commissie van het Europees Parlement; het rapport kreeg overigens ook een gunstig advies van de Vervoercommissie, die er nog op wees, dat een algehele fiscale harmonisatie in de naaste toekomst nog niet tot de mogelijkheden zal behoren. De rapporteur wijst eerst op het belang van het energievraagstuk in het vervoer en met name dat de mededinging wordt verstoord door de grote verschillen die er in de lid-staten bestaan bij de belasting op de brandstof. Door eerst de structuren te harmoniseren kan men in de tweede fase overgaan tot harmonisatie van de hoogte van de tarieven. Naast deze fiscale elementen spelen ook technische eisen op nationaal vlak een grote rol. Zo zouden snel de afmetingen en gewichten van bedrijfsvoertuigen moeten worden geharmoniseerd, alsmede de opstoppingen bij de vereenvoudiging van grensovergangen snel tot een goed einde moeten worden gebracht [17].

In het Publikatieblad zijn verschenen de adviezen van het Europees Parlement [18] alsmede van het Economisch en Sociaal Comité [19] over het voorstel van de Commissie inzake het communautair contingent voor het goederenvervoer over de weg tussen de lid-staten. Een samenvatting van beide adviezen is reeds gegeven in het vorige nummer. [20]

Parlementaire vragen

De heer Moreland was deze keer actief met een tweetal vragen op wegvervoergebied. Zijn schriftelijke vraag (nr 1852/82) aan de Raad van de Europese Gemeenschappen [21] krijgt een, voor wat de Raad betreft, uitgebreid antwoord. Vragende naar de moeilijkheden, die een tweetal Commissievoorstellen betreffende de eenmaking van regels bij machtigingen voor het goederenvervoer en het communautair contingent in de beraadslagingen van de Raad opleverden, doet de Raad uitkomen, dat in sommige lid-staten vergunningen voor een samenstel van voertuig en aanhangwagen worden verleend voor de trekker en in andere lid-staten voor de aanhangwagen. De moeilijkheden die nu uit de voorstellen voortvloeien houden namelijk verband met de behandeling van de aanhangwagens, die gescheiden worden verzonden per spoor via het gecombineerd vervoer, of over zee, als roll on/roll offvervoer, in het kader van de bestaande communautaire en nationale voorschriften betreffende de toegang tot de markt. Wanneer de Raad gedetailleerd is ingelicht over de gevolgen van de voorstellen voor al deze aspecten, kan wellicht tot een bevredigende oplossing worden gekomen.

De tweede vraag (schriftelijke vraag nr 1495/82) van de heer Moreland, nu aan de Commissie betreft de afmetingen en gewichten van autobussen. [22]

De Commissie wijst erop, dat in haar oorspronkelijke voorstel over de afmetingen en gewichten ook voertuigen voor het vervoer van reizigers waren opgenomen. Wanneer de Raad in haar besprekingen, die, teneinde de problemen te vereenvoudigen en tot een snel besluit te komen, zijn toegespitst op de afmetingen en gewichten van voertuigen voor het goederenvervoer, zal de Commissie nieuwe voorstellen doen, volgens de opvattingen die zijn vermeld in het laatste deel van een antwoord op schriftelijke vraag nr 895/82 van de heer Seefeld. [23]

Bij een schriftelijke vraag (nr 1360/82) van de heer Rogalla inzake het Europees

rijbewijs en in het bijzonder de vereiste gezichtsscherpte voor bestuurders [24], wijst de Commissie erop, dat de minimum normen voor gezichtsscherpte zijn overgenomen uit het in 1975 te Génève gesloten akkoord inzake de minimum eisen voor de afgifte en de geldigheid van rijbewijzen.

Mocht er verbetering van de wegverkeersveiligheid nodig zijn, dan zal de Commissie overleg op dit punt plegen met de terzake gespecialiseerde organisaties.

De tachograaf was onderwerp van een tweetal vragen.

De heer Albers ging met schriftelijke vraag nr 1452/82 in op de rechtskracht in o.a. Zweden. [25]

De Commissie erkent, dat Zweden als overeenkomstsluitende partij bij de Europese Overeenkomst nopens de arbeidsvoorwaarden voor de bemanningen van motorrijtuigen in het internationale vervoer over de weg (AETR), de tachograaf niet als controlemiddel erkent, zodat nog steeds het persoonlijke controleboekje is vereist. Op voorstel van de Commissie heeft de Raad besloten bij de AETR formeel een wijzigingsvoorstel op basis van artikel 23 in te dienen. Er is dan ook geen behoefte aan onderhandelingen met Zweden op dit punt, omdat wijziging in de nabije toekomst tot de mogelijkheden behoort.

De ijking van de tachografen was onderwerp van een schriftelijke vraag van de heer Boyes. [26] Volgens de Commissie moeten wel degelijk nieuwe of gerepareerde tachografen door daartoe gemachtigde inspectiestations worden geijkt en gewaarmerkt.

Hoe echter deze beginselen in de praktijk moeten worden toegepast, is in bijzonderheden neergelegd in de nationale regelingen van de lid-staten.

Er zijn belemmeringen voor het wegvervoer van vee en vlees tussen de EEG-lidstaten ontstaan, nu de havens Igomenitza en Patras voor de ontscheping van levende dieren waren gesloten, terwijl er ook een verbod van doorvoer per vrachtauto's door Joegoslavië en Oostenrijk bestond.

De Commissie kan op deze schriftelijke vraag (nr 1707/82) van de heer Louwes [27] slechts antwoorden, dat zij uitleg bij de Griekse en Oostenrijkse autoriteiten heeft gevraagd, terwijl tot nu toe de Commissie nog niet beschikt over gegevens, waaruit blijkt, dat Joegoslavië het vervoer van levende dieren op haar grondgebied verbiedt.

Tenslotte een drietal vragen dat het wegvervoer met personenauto's behelst. Een schriftelijke vraag (nr 1623/82) van de heer Marck, gaat over de harmonisatie van de wetgevingen. [28]

Op de hoogte van de van elkaar afwijkende bepalingen inzake de voorschriften van het wegverkeer, bevestigt de Commissie het bestaan ervan, doch, teneinde dubbel werk te vermijden, worden de beraadslagingen over een harmonisatie gevoerd in de Economische Commissie voor Europa, de Europese Conferentie van Ministers van Vervoer, De OESO en de Raad van Europa.

De tweede vraag gaat over de verbetering van het wegvervoer door pooling (schriftelijke vraag nr 1639/82 van de heer Flanagan) [29], waarbij de Commissie op de aanbeveling van de Raad betreffende een rationeel energiegebruik bij het openbaar vervoer in de steden [30], wijst.

Aangezien in de verscheidende landen sindsdien met wisselend succes wordt geëxperimenteerd met allerlei methoden voor het poolen van personen- en bestelwagens, soms gekoppeld aan belastingfaciliteiten, en speciale verkeersregelingen, lijkt het de Commissie beter te wachten tot dat deze in hoofdzaak plaatselijke experimenten duidelijk positieve resultaten hebben opgeleverd.

De Raad tenslotte doet in twee regels een schriftelijke vraag (nr 1300/82) van de

heer Bonde [31], over hogere belasting op auto's in het Deense belastingstelsel, af.

Het antwoord luidt kort en krachtig: het ligt niet op de weg van de Raad om de Commissie aanbevelingen te doen in verband met haar publikaties.

Binnenvaart

In de Mededeling van de Commissie aan de Raad over het inlandvervoerbeleid (Steele-rapport), wordt voor wat de binnenvaart betreft, het heffen van de bijdrage voor de aanleg van specifieke infrastructuur een belangrijk coördinatievraagstuk genoemd. Door juridische en andere factoren is dit bijzonder moeilijk voor de Rijn, maar de Commissie wil een en ander toch regelen. Voor de toegang tot het beroep zou er wederzijdse erkenning van diploma's en andere documenten, die het recht verlenen het beroep van vervoerder uit te oefenen moeten komen. Wat de toegang tot de markt betreft, zullen slechts enkele maatregelen nodig zijn. Allereerst uitvoering door de Gemeenschap van het aanvullend protocol bij de Akte van Mannheim, waarin de voorwaarden voor de toegang tot de Rijn zijn vastgesteld voor schepen uit landen, die niet tot de Europese Gemeenschap behoren en geen Rijnoeverstaat zijn.

Het effect van de nationale sloopregelingen zou kunnen worden vergroot, indien men het eens zou kunnen worden over een gezamenlijke aanpak bij het oprichten en beheer van sloopfondsen met tegelijkertijd een verbod op overheidssubsidies voor de bouw van nieuwe schepen, tenminste voorzover het om schepen gaat die in het internationale vervoer actief zijn. [32]

Op dit moment schijnen andere maatregelen op het punt van de toegang tot de markt niet nodig, ofschoon er wel aanleiding is om het Tour de Rôle-systeem in het zg. noord-zuidverkeer te bestuderen, temeer daar in voorstellen op binnenvaartgebied rekening moet worden gehouden met onderscheidelijke geografische en internationale verwevenheden van deze wijze van transport, zoals de Rijn, Noord-Zuidregime wat Nederland, België en Frankrijk betreft en het Duitse kanalensysteem.

Toch komt de Commissie met een hele lijst van voorstellen in het werkprogramma. Te noemen vallen: de inpassing in de Gemeenschapswetgeving van de resolutie van de Centrale Rijnvaart Commissie betreffende zg. genuine link, de berekening van de marginale kosten voor het gebruik van binnenwaterinfrastructuur; een reeds aangestipt voorstel tot de toegang tot het beroep door de wederzijdse erkenning van diploma's; certificaten en andere kwalificaties; harmonisatie van de programma's van de lid-staten inzake het slopen; modernisering in het noord-zuidverkeer alsmede de vrachtcondities daarvan; een wijziging van het voorstel betreffende de sociale harmonisatie in de binnenvaart.

In de tweede helft van 1984 zou de Gemeenschap dan moeten toetreden tot de Akte van Mannheim en rond zijn met haar voorstellen inzake de infrastructuurkosten in de binnenvaart.

Parlementaire vragen

Slechts twee schriftelijke vragen over de binnenvaart: de eerste is van de heer Cousté [33] (schriftelijke vraag nr 1436/82) over de resolutie die het Parlement op 8 juli 1982 heeft aangenomen over de vaarwegen in Europa.

De Commissie is volgens haar antwoord van plan gevolg te geven aan deze resolutie en dient er meer in het bijzonder te worden gewezen op het programma op middellange termijn, dat de Commissie op verzoek van de Raad binnenkort zal indienen. Voorts heeft zij in haar studieprogramma voor 1982 een belangrijke plaats ingeruimd

voor grondige bestudering van de investeringsbehoefte om het net van waterwegen op langere termijn te ontwikkelen.

Het Rijn-Rhônekanaal maakte onderwerp uit van de tweede schriftelijke vraag (nr. 1994/82) ook van de heer Cousté aan de Commissie. In Frankrijk heeft de ook nationaal parlementslid zijnde Cousté de desbetreffende minister gevraagd, of de verbinding tussen de Rijn en de Rhône eventueel van Gemeenschapsbelang kan zijn en wordt nu het Rijn-Rhônekanaal inderdaad als zo'n project gekozen.

De Commissie wijst erop, dat de methode voor het beoordelen van 'communautair belang' voor de investeringen in de vervoerinfrastructuur bij wijze van proef is toegepast op een aantal in overeenstemming met de lid-staten gekozen projecten.

Er is geen aanleiding om deze met andere voorstellen aan te vullen.

Op het ogenblik is de Commissie bezig met een algemene studie over de ontwikkeling van het net van vaarwegen met Europees profiel.

Spoorwegen

Ook de spoorwegen komen in het Steele-rapport (Medeling van de Commissie aan de Raad over het inlandvervoerbeleid) aan bod. En hoe! De Commissie is van mening, dat het van het grootste belang is, dat het gemeenschappelijk vervoerbeleid bijdraagt tot het oplossen van het spoorwegprobleem. De spoorwegen zijn dan waarschijnlijk beter af met maatregelen om de efficiëntie en de aantrekkelijkheid op de markt te verhogen, dan met pogingen om andere vormen van vervoer in hun economische ontwikkeling te verstikken. [34]

Daarnaast wil de Commissie de ontwikkeling van alle vormen van samenwerking tussen de vervoertakken, met name het gecombineerd vervoer, blijven bevorderen. Met betrekking tot de infrastructuurvoorzieningen zouden verstoringen tussen de spoorwegen en andere vervoertakken over land het beste kunnen worden verholpen door de spoorwegen op dezelfde voet te behandelen als de andere takken. Evenals voor de wegen en binnenwateren moeten de kosten van de aanleg en het onderhoud van de spoorinfrastructuur voor rekening van de overheid komen. In ruil daarvoor zouden de spoorwegen compensatie moeten betalen voor de kosten van het gebruik van de infrastructuur via een bijdrage die bijvoorbeeld de marginale kosten dekt.

In het programma van nieuwe initiatief-voorstellen wordt vervolgens een hele waslijst opgesomd. Het betreft onderwerpen, zoals het financiële evenwicht van de spoorwegen, de marginale kosten van het gebruik van de infrastructuur, de samenwerking tussen de spoorwegen op het gebied van de wetgeving, grensovergang en infrastructuur, passagiers en goederenvervoer, de harmonisatie van de reductietarieven, alsmede de samenwerking tussen de spoorwegen. In de eerste helft van 1984 zou dan het tweede programma van de samenwerking tussen de spoorwegen moeten worden gepresenteerd.

Na deze uitgebreide lijst, zou er in de tweede helft van 1984, wat betreft de spoorwegen niets meer te doen zijn; dat zou men concluderen uit het feit dat er althans geen nieuwe voorstellen meer staan opgesomd.

Een op vervoergebied naar mijn weten niet vaak voorkomende wijze van opereren, is een aanbeveling van de Commissie van 17 december 1982 [35] aan de nationale spoorwegondernemingen. De aanbeveling betreft de uitwerking van een systeem van internationale diensten van hoge kwaliteit voor het reizigersverkeer. Meestal zijn de aanbevelingen op vervoergebied gericht aan de lid-staten, maar hier is het een aanbeveling aan een hele lijst van (elf) spoorwegmaatschappijen.

Zij worden uitgenodigd om de mogelijkheden en de wijze van toepassing van een systeem van internationale diensten van hoge kwaliteit te bestuderen, uitgaande van genoemde richtsnoeren. Zij zouden dan de Commissie voor 1 mei 1983 op de hoogte moeten brengen van de gemaakte vorderingen bij het opvolgen van deze aanbeveling. Deze datum is dus al gepasseerd bij het verschijnen van deze rubriek.

De elementen, die in aanmerking moeten worden genomen, zijn: permanente marktstudies, intensiveren per verbinding, de ontwikkeling en specialisatie van de nachttreinen en auto-slaaptreinen, teneinde een internationaal net van hoge kwaliteit, waarvan het technisch en commercieel beheer zoveel mogelijk vrij zou zijn van de beperkingen, die voor de binnenlandse spoorwegdienst gelden. In gemeenschappelijk overleg zouden bepalingen moeten worden vastgesteld inzake de exploitatie van internationale treinen van hoge kwaliteit met het oog op de regelmaat, hoge reissnelheid, samenstelling van treinstellen, aansluitingen en de reizigersservice, waarbij niet de telecommunicatiemiddelen voor de verbinding met de andere vervoertakken uit het oog dienen te worden verloren. Ook zal overleg moeten worden gepleegd met de betrokken derde landen, met het oog op een gecoördineerde tenuitvoerlegging.

In het begin van de verslagperiode heeft de Commissie de Raad verslag uitgebracht over de stand van zaken betreffende de samenwerking van de internationale spoorwegen. De Commissie somt daarin op welke acties zij op dit gebied heeft genomen en vermeldt daarbij, dat voor het einde van 1983 een programma zal worden gepresenteerd, teneinde het spoorwegpersoneel voor de samenwerking te motiveren en voor te bereiden door middel van cursussen, seminars en uitwisseling.

Ook heeft de Commissie de Raad een voorstel gedaan omtrent het vergemakkelijken van de fysieke controles en administratieve formaliteiten bij de grensovergangen, waarbij de spoorwegen zijn inbegrepen. In mei 1983 zal de Commissie uitkomen met een rapport over een hoog gekwalificeerd reizigersvervoernet.

Onlangs is vervolgens een voorstel over de commerciële autonomie van de spoorwegen bij het internationale reizigersvervoer [36] bij de Raad ingediend.

Tenslotte zij melding gemaakt van een bijeenkomst van de presidenten van de tien spoorwegen van de EEG in het kader van de Internationale Spoorweg-Unie, medio maart te Parijs.

Besloten is, dat men zich gaat richten op de onderwerpen:
- de toekomst van het hoog gekwalificeerde reizigersvervoer, met name die van de TEE en intercity, waarbij een zg. 'pushing group' is ingesteld onder leiding van de Nederlandse Spoorwegen en
- de databestanden onder de naam Projet Hermes.

Tenslotte heeft een uitwisseling plaatsgevonden over nieuwe acties die worden ondernomen op het gebied van de marketing, teneinde het aanbod van de spoorwegen te vergroten.

Parlementaire vragen

Alhoewel geen beleidszaak, zijn voor spoorwegenthousiasten de volgende parlementaire vragen een aanwijzing.

Mevrouw Castle informeert via schriftelijke vraag (nr 1101/82) bij de Commissie naar steun van de Gemeenschap aan verenigingen tot instandhouding van spoorwegen. [37]

De Commissie wijst er in haar antwoord op, dat investeringen in het kader van de

ontwikkeling van toeristische centra via het bijstandsfonds, een positieve bijdrage tot economische ontwikkeling van de regio kunnen leveren.

Steunaanvragen vanwege de lid-staten zouden door het Europese Fonds voor regionale ontwikkeling gunstig worden onthaald. Er is reeds steun voor dit soort investeringen verstrekt, maar de verzoeken betreffende de infrastructuurprojecten maken steeds deel uit van een grotere aanvraag over een aantal investeringsprojecten, waarvoor een totaal steunbedrag wordt toegekend. Hierdoor is het niet mogelijk steun, die uitsluitend voor verenigingen tot instandhouding van spoorwegen is bestemd, afzonderlijk te beschouwen en te quantificeren.

Zeescheepvaart

Onder de benaming 'actie COST 301' is een aantal besluiten van de Raad gepubliceerd tot vaststelling van en betreffende het sluiten van de huidige overeenkomst tot overleg tussen de Gemeenschap en COST inzake een gecoördineerde actie op het gebied van te land gestationeerde hulpsystemen voor de zeescheepvaart. [38]

Allereerst moest de Gemeenschap onderling tot een besluit voor onderhandelingen en coördinatie komen. Dit gebeurde via een besluit van de Raad van 13 december 1982. [39] De gecoördineerde actie op het gebied van te land gestationeerde hulpsystemen voor de zeescheepvaart, waarbij de staten volledig verantwoordelijk blijven voor het onderzoek, dat door hun nationale instellingen wordt verricht, wordt door een Coördinatiecomité begeleid, terwijl de financiële bijdrage is verdeeld over de Gemeenschap (meer dan 2 miljoen rekeneenheden) en elk van de deelnemende niet-lid-staten van de EEG in een zekere verhouding tot hun Bruto-Binnenlands Produkt.

Aan het einde van de coördinatieperiode zendt de Commissie in overleg met het bovenbedoelde Comité aan de staten een algemeen rapport betreffende de uitvoering en de resultaten van de actie, dat na zes maanden, tenzij er bezwaar wordt gemaakt, wordt gepubliceerd.

De tijdsduur voor de overeenkomst is tot 31 december 1985 en staat voor ondertekening open voor de Gemeenschap en de niet-lid-staten, die hebben deelgenomen aan de ministeriële conferentie te Brussel op 22 en 23 november 1971.

De inhoud van de gecoördineerde actie betreft een studie over de voorwaarden, waarin schepen in nauwe wateren navigeren en manoeuvreren, een studie over de factoren en criteria bij de scheepvaartnavigatie en inventarisatie van de West-Europa te land gestationeerde systemen van het scheepvaartverkeer, een studie betreffende de methoden voor de identificatie van schepen, een nauwkeurige routebepaling van schepen, de methoden voor de communicatie tussen schepen onderling en tussen wal en schip en een studie betreffende de harmonisatie van de procedures van de diensten voor verkeersregeling, verlicht en verkeersleiding van de scheepvaart in West-Europa.

De International Maritime Organisation (IMO), de International Association of Lighthouse Authorities (IALA) en de International Association of Ports and Harbours (IAPH) zijn de internationale organisaties, die terzake het meest bevoegd zijn. Overigens is deze laatste lijst voor uitbreiding vatbaar.

Een andere bijlage bevat bevoegdheden en samenstelling van het overlegcomité Gemeenschap-COST 'te land gestationeerde hulpsystemen voor de zeescheepvaart', terwijl de financiële regeling uitgebreid in de laatste bijlage wordt geregeld.

Na de uitgebreide behandeling van de gedachtengang van de juridische Commissie uit het Europees Parlement in een van de vorige rubrieken [40] heeft ook het Econo-

misch en Sociaal Comité zijn mening gegeven over het voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van de wijze van toepassing van de artikelen 85 en 86 van het EEG-Verdrag op het zeevervoer. [41]

In de desbetreffende vergadering op 26 en 27 januari verliep de discussie in het bijzijn van commissaris Andriessen, die er op wees, dat ondanks het uitblijven van een gemeenschappelijke vervoerpolitiek mededingingsregels noodzakelijk zijn, omdat, indien er niets wordt geregeld, de algemene mededingingsregels uit het Verdrag toepasbaar zijn. Dan kunnen de uitzonderingen voor de zeevaartconferenties die nu in het voorstel zijn vervat, niet worden toegepast.

Reeds bij voorbaat gaf commissaris Andriessen toe, dat een betere definitie van het bulkvervoer in de tekst moet komen. Het Economisch en Sociaal Comité heeft zich breed uitgelaten over de juridische grondslag van het voorstel.

De essentie van de discussie ging over het al of niet unaniem beslissen in de Raad over de te treffen voorschriften. Er is een soort compromis uitgerold, waarbij het Comité zich op het standpunt stelt, dat de Raad ten aanzien van de voorstellen twee artikelen als juridische grondslag dient te kiezen, nl. artikel 84 lid 2 en artikel 87, aangezien de vaststelling van de wijze van toepassing van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag op het zeevervoer voor deze sector een belangrijk punt vormt.

Ten aanzien van het toepassingsbeleid van de verordening stemt het Comité ermee in, dat het bulkvervoer daar niet onder valt, aangezien in dit vervoer nu reeds in het algemeen vrije concurrentie heerst.

Ten aanzien van de wenselijkheid van een reglementering van de concurrentie in het zeevervoer, brengt het Comité als voornaamste bezwaar op, dat voor zeevaartconferences weliswaar vrijstelling van de bepalingen van art. 85 van het Verdrag geldt, doch dat aan deze vrijstelling een aantal voorwaarden is verbonden. Wordt daaraan niet voldaan, dan wordt de vrijstelling automatisch ingetrokken en kunnen de zeevaartconferences als zodanig niet meer functioneren. Bovendien zijn voor deze vrijstellingen de geldende voorwaarden onzeker en twijfelachtig. Daarbij komt, dat het voorstel van de Commissie ook derde landen raakt, waar door de mogelijkheid tot discriminatoire of vergeldingsmaatregelen tegen rederijen uit de lid-staten, dreigen. Ook mag het voorstel van de Gemeenschap niet slechter zijn dan die van de VN-Gedragscode voor lijnvaartconferences, waarin ervan wordt uitgegaan, dat tussen zeevaartconferences en verladers overeenstemming zal komen. Bij de artikelsgewijze behandeling komen de bezwaren van het Comité pas echt naar voren. Bij bijna elk artikel wordt ernstig bezwaar gemaakt tegen bepaalde omschrijvingen en moet dikwijls op het onpraktische van de bedachte procedures worden gewezen. Ook hier komen de in de vervoerwereld overbekende klaagzangen over de slechte gang van zaken weer naar voren. Er wordt opgemerkt, dat rederijen door de aard van hun activiteiten zeer vaak hun exploitatiekosten niet met de opbrengst kunnen dekken en soms zelfs met verlies werken. De hoogte van de op te leggen geldboetes komt er dan op neer, dat de rederijen hun activiteiten wel kunnen staken.

Parlementaire vragen

Het voorstel van de Commissie om het ontwerp van de zeerechtconferentie in december te onderteken bewoog de heer Habsburg ertoe aan de Commissie (schriftelijke vraag nr 1550/82) [42] en aan de Raad (schriftelijke vraag nr 1577/82) [43] te vragen wat de redenen hiervoor waren.

De Commissie laat weten, dat zij juist bij het gewraakte deel van het Verdrag over

de exploratie en exploitatie van de rijkdommen van de zeebodem voorbehouden heeft gemaakt, maar desalniettemin, om later aan de werkzaamheden van de voorbereidingscommissie te kunnen deelnemen tot ondertekening heeft aangeraden.

De Raad gaat wat dieper op het standpunt van de lid-staten in en laat weten, dat vijf lid-staten het verdrag reeds in december 1982 hebben ondertekend.

Er zijn ook enkele andere lid-staten, die overigens zelf nog niet hebben besloten om te ondertekenen, die positief tegenover ondertekening door de Gemeenschap staan. De Raad kan pas een besluit over al dan niet ondertekenen door de Gemeenschap nemen, wanneer ten minste zes lid-staten hebben ondertekend. Een definitief standpunt heeft de Raad dan ook nog niet.

Het 'gehannes' met de controleprocedures voor schepen was aanleiding voor de heer Cronin om de Raad te vragen hoe de stand van zaken nu precies is (schriftelijke vraag nr 1503/82). [44]

De Raad wijst erop, dat de aanvankelijke Commissievoorstellen min of meer zijn overgenomen in het Memorandum van Overeenstemming tussen enkele West-Europese scheepvaartautoriteiten inzake de controle op schepen door de havenstaten, dat op 26 januari 1982 in Parijs is aangenomen. Dit gaf de Commissie aanleiding mede te delen, dat zij vooralsnog niet aandringt op voortzetting van de bespreking van haar oorspronkelijke voorstellen.

Het vervoer per schip en over de weg door ondernemingen uit de landen van het Oostblok, waren onderwerp van de schriftelijke vraag (nr 1089/82) van de heer Beyer de Ryke. [45]

De Commissie moet evenwel stellen, dat zij niet beschikt over gegevens betreffende de totale hoeveelheid goederen die de ondernemingen uit de landen van het Oostblok voor rekening van Europese verladers vervoeren.

Wel zijn cijfers over het goederenvervoer uit de lid-staten door schepen van Oostbloklanden bekend. Voorts is er een toezichtregeling ingesteld voor bepaalde handelssectoren waarin ondernemingen uit Oostbloklanden werkzaam zijn; de statistieken zijn vooralsnog verre van volledig.

De beantwoording van een schriftelijke vraag (nr 1468/82) van de heer Beumer over de lijnvaartpolitiek van de Bondsrepubliek Duitsland [46] geeft een mooi overzicht van de kwestie van de bilaterale zee-akkoorden, in het bijzonder die van de Bondsrepubliek Duitsland. Daarbij moet – althans ten tijde van beantwoording van de vraag (24 januari) – ervan worden uitgegaan, dat de Gedragscode voor lijnvaartconferences nog niet van kracht is en verscheidene derde landen niet van plan zijn die overeenkomst te bekrachtigen. Daardoor ontstaat in de lijnvaartsector een toestand, waarbij men kan praten van Codist Trades – dat zijn verkeersverbindingen die in het kader van de UNCTAD-lijnvaartcode tot stand komen – en verkeersverbindingen die niet onder die regeling vallen – Non Codist Trades.

De Codist Trades zijn onderworpen aan verordening nr 954/79 van 15 mei 1979 betreffende de bekrachtiging door de lid-staten van of de toetreding van de lid-staten tot het Verdrag van de Verenigde Naties inzake een gedragscode voor lijnvaartconferences. [47]

Bij de Non-Codist Trades onderzoekt de Commissie, of deze conform het EEG-Verdrag zijn. In het bijzonder het plan voor een overeenkomst tussen de Bondsrepubliek en Brazilië wordt daaraan onderworpen.

In het kader van de afgesproken overlegprocedures [48] zal de Commissie trachten erop toe te zien, dat eventuele nieuwe bilaterale overeenkomsten geen onaanvaard-

bare gevolgen voor de zeevervoersector met zich mee brengen.

Tenslotte zal de heer Travaglini nog lang moeten wachten op de invoering van leergangen zeewetenschappen in de maritieme regio's van de Gemeenschap, waarbij hij in het bijzonder doelt op de Middellandse Zeeregio's. Het antwoord op schriftelijke vraag nr 1282/82 [49] is duidelijk, er zijn geen bijzondere instrumenten om de invoering van nieuwe programma's in de sector van het hoger onderwijs aan te moedigen.

Luchtvaart

Deze verslagperiode hebben vooral het Parlement en het Economisch en Sociaal Comité zich over luchtvaartzaken geuit.

Het Parlement kwam met een resolutie over vereenvoudiging van de formaliteiten op de luchthavens in de Europese Gemeenschap. [50]

Nu de Commissie de Raad niet heeft kunnen bewegen tot vaststelling van doeltreffende maatregelen om bij intercommunautaire vluchten verbetering te brengen in de ongemakken en vertragingen, verzoekt zij de lid-staten hun standpunten ten aanzien van bijlage 9 van het Verdrag van Chicago te harmoniseren, de controle-procedures gelijk te trekken, het Europees paspoort in te voeren en de douanecontroles bij reizen binnen de Gemeenschap af te schaffen voor gereserveerde in- en uitgangen voor de burgers van de Gemeenschap. Ook zou de luchthavenbelasting voor de reizigers, zoals gebruikelijk, deel moeten uitmaken van de totale kosten van het landen en opstijgen en niet, zoals onlangs op de nationale luchthaven van Brussel is gedaan, een aparte belasting heffen. Dergelijke maatregelen hebben, naast een praktisch aspect, ook psychologisch invloed op het gevoel tot de Gemeenschap te behoren. De Commissie zal dan ook rekening moeten houden met de aanbevolen maatregelen en deze opnemen in de ontwerp-richtlijn, die zij inzake het versoepelen van de formaliteiten en controles bij het reizigersvervoer dient op te stellen.

Ook nam het Parlement een resolutie aan over het voorstel van de Commissie aan de Raad tot wijziging van richtlijn 80/51EEG van 20 december 1979 inzake de beperking van geluidshinder door supersonische luchtvaartuigen. [51] Het Parlement stemt in met de wijziging ter aanpassing aan de technische amendementen van de organisatie voor de burgerluchtvaart (ICAO) en verzoekt de lid-staten, die dit nog niet hebben gedaan, dit zo spoedig mogelijk te doen. Er moet evenwel op worden gelet, dat de wijziging in de richtlijn de werkzaamheden, die op het grondgebied van de Gemeenschap worden uitgevoerd voor het onderhoud – uit derde landen – en vooral uit de ontwikkelingslanden – afkomstige luchtvaartuigen, niet in het geding brengt, terwijl de Commissie ook de mogelijkheid zou moeten nagaan om bepalingen op te nemen, die niet alleen de geluidshinder aan de bron betreffen, maar ook het lawaai, dat de werknemers van de betrokken luchtvaartuigen en omwonenden horen.

Bij herhaling is de kwestie over Eurocontrol in deze rubriek ter sprake gebracht. Ook deze keer weer, nu voor de tweede keer binnen een jaar deskundigen op vervoergebied uit de parlementen van België, Nederland en de Bondsrepubliek op 16 februari onder voorzitterschap van de heer Seefeld, voorzitter van de Commissie voor Vervoer van het Europees Parlement, een ontmoeting hadden met vervoerdeskundigen van het Europees Parlement om zich over het lot van de supernationale luchtverkeersleiding in Europa te beraden. Unaniem werd het ondemocratisch geacht, dat in weerwil van de afgelegde verklaringen de voor Eurocontrol verantwoordelijke nationale ministers op 23 november 1982 een besluit hebben genomen, dat geleidelijk tot

ontmanteling zal leiden. Ook zou een hernationalisering onder de tegenwoordige financiële omstandigheden tot onverantwoordelijke kosten leiden. Eurocontrol zal de beveiliging van het luchtverkeer in de Beneluxlanden en Duitsland moeten krijgen! Er zal een gelijkluidende resolutie ter goedkeuring worden voorgelegd, waarbij wordt aangedrongen op herziening van het besluit, verwerping van het protocol, concentratie van de luchtverkeersleiding in Maastricht en versterking van de parlementaire controle over Eurocontrol. [52]

Zoals ook bij de zeevaart, heeft het Economisch en Sociaal Comité zich nogal negatief opgesteld in zijn advies omtrent de verordening van de Raad tot vaststelling van de wijze van toepassing van de artikelen 85 en 86 van het EEG-Verdrag op het luchtvervoer (mededingingsregels). [53] Ondanks de bemoedigende woorden van commissaris Andriessen bij de aanvang van de discussie over dit onderwerp, kwam toch na de behandeling van de draagwijdte en doelmatigheid van een concurrentieregeling in de sector luchtvervoer in het advies te staan, dat het Comité meer dan sceptisch tegenover het voorstel, zoals dit is geformuleerd, staat. Het zou niet zinvol zijn bepaalde aspecten van het intracommunautair luchtvervoer te regelen en daarbij de organisaties van het luchtvervoer in internationaal verband, zoals de ICAO, IATA en ECAC, buiten beschouwing te laten. Onder een aantal voorwaarden is het Comité voorstander van voorschriften, nl. wanneer met de bestaande internationale overeenkomsten met derde landen rekening wordt gehouden aan de veiligheid van het luchtvervoer alsmede de mogelijkheid tot het creëren van arbeidsplaatsen geen afbreuk wordt gedaan; de maatregelen afgestemd zijn op energie-overwegingen en de bescherming van het milieu. Maatregelen ter opvoering van de produktiviteit en gelijktijdige verlaging van de tarieven, waardoor de arbeidsomstandigheden negatief worden beïnvloed dienen te worden verworpen. Voor wat de juridische grondslag van het voorstel betreft, moge worden verwezen naar de rubriek zeevaart, waarin de discussie over artikel 84, lid 2, en/of artikel 87 staat vermeld en het resultaat op gelijke wijze in het advies is verwoord.

Voor wat de bijzondere opmerkingen over de afzonderlijke artikelen betreft, kan hier naar voren worden gehaald, dat de omschrijving van het internationale luchtvervoer nauwkeuriger zou moeten, zodat ook de sectoren 'algemeen luchtverkeer', 'luchthavens', 'afhandelingsmaatschappijen', 'reisbureaus' en 'verladers' en 'luchtvervoer van en naar derde landen' daaronder kunnen worden begrepen. Dat het voorstel meer is dan een verordening met een procedureel karakter kan worden afgeleid uit het feit, dat de Commissie nog niet heeft ingezien, dat nauw verband bestaat tussen de voordelen voor de passagiers, die de Commissie terecht wil beschermen en de bij de verschillende luchtvaartmaatschappijen bekende en door hen goedgekeurde tarieven. De IATA is hiervoor beslist een geschikt forum.

Daaruit blijkt ook, dat coördinatie van de luchtvaarttarieven op multilaterale basis, waarvoor de Commissie in dit stadium geen vrijstelling wil verlenen, een essentiële voorwaarde is voor sommige factoren van het huidige systeem, waarvoor de Commissie wel vrijstelling wil verlenen. Het ligt voor de hand, dat bij verlening van vrijstelling voor bepaalde situaties, die ook vrijstelling dient te worden verleend voor factoren, die deze situatie hebben veroorzaakt.

Ook komen onder de opgesomde vrijstellingen de thans bestaande twee hoofdcategorieënovereenkomsten, nl. pooling- en tariefovereenkomsten, in het geheel niet voor.

Naast de opsomming van een aantal argumenten, waarin wordt gepleit voor de

poolingovereenkomsten, formuleert het Comité ook, waarom er naast het 'adviescomité voor mededingingsregelen en economische machtspositie', op het gebied van het vervoer, een technisch orgaan moet worden opgericht, dat bestaat uit de belangengroepen in deze sector. In de slotoverwegingen wordt in het algemeen geconstateerd, dat op grond van de huidige formulering van het voorstel van de Commissie de besluitvorming moeilijk wordt gemaakt.

Een concurrentieverordening, die meer is afgestemd op politieke overwegingen en op het globaal communautair vervoerbeleid, is beslist noodzakelijk, gezien de thans geldende concurrentiebeperkingen op het gebied van het luchtvervoer.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft ook advies uitgebracht over het voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake tarieven voor geregeld luchtvervoer tussen lidstaten. [54] Dit van 30 maart 1982 daterend voorstel [55] kan wat de belangrijkste doelstellingen betreft, de goedkeuring wegdragen van het Comité, met name de grotere efficiëntie en soepelheid bij de tariefstellingsprocedures.

Zij is er evenwel niet van overtuigd, dat deze doelstellingen door middel van de huidige bepalingen van dit voorstel zullen worden verwezenlijkt.

Daarom moet een aantal factoren bij de uiteindelijke formulering in ogenschouw worden genomen. De communautaire maatregelen moeten niet leiden tot meer bureaucratie, maar een duidelijke verbetering ten opzichte van het bilaterale stelsel inhouden. Er zal meer aandacht worden besteed aan de gevolgen voor de diensten en hoogte van de tarieven, gezien de uiteenlopende kostenstructuur en de verplichtingen van openbare dienst door het beleid van de overheden. Vermeden dient te worden, dat de criteria ter bepaling van de kosten op afzonderlijke routes al te stringent wordt gehanteerd. Ook de gevolgen voor luchtvaartmaatschappijen en hun werknemers moeten meer in de beschouwingen worden betrokken. Zo mist het Comité sociale criteria voor de tariefstelling, terwijl ook sommige aspecten van de rol van de IATA (en van de overheid) bij de tariefstelling zouden moeten worden gepreciseerd. Rekening zou moeten worden gehouden met internationale verplichtingen, maar ook, dat ten aanzien van luchtvaartmaatschappijen uit derde landen, die krachtens de vijfde luchtrechtvrijheid binnen de Gemeenschap luchtdiensten onderhouden, onder het toepassingsgebied van deze richtlijn vallen; teneinde te vermijden, dat dumping zal voorkomen. Dit alles uiteraard met inachtneming van artikel 234 van het verdrag met betrekking tot de wettelijke voorschriften inzake internationale overeenkomsten.

Ten aanzien van de afzonderlijke artikelen wordt een aantal interpretatieopmerkingen gemaakt, zoals de definitie van geregelde luchtdienst, die nogal verwarring kan scheppen. Ook het begrip 'efficiënte luchtvaartmaatschappij' zal opnieuw moeten worden beschreven, terwijl de gebruikte term 'kosten', wanneer daarmee de directe exploitatiekosten worden bedoeld, nader dient te worden gepreciseerd.

Het Comité betwijfelt, of de coördinatie van de 'interlining', op zichzelf een loffelijk streven, zonder coördinatie van de point to point-tarieven, doeltreffend kan zijn. Nadere bestudering is geboden.

Ook is het Comité beducht voor de consequenties van het feit, dat reeds één land overeenkomstig de bepalingen van artikel 6, lid 4, internationale luchtvaarttarieven zou mogen vaststellen.

Tenslotte bepleit het Comité een raadplegingsprocedure, waarbij meer partijen zijn betrokken dan uitsluitend de Commissie. Voorgesteld wordt een uit vier partijen bestaand technisch adviesorgaan, waarin vertegenwoordigers van de nationale overheden van de lid-staten, gebruikers van luchtvervoerdiensten, werkgevers en werkne-

mers, zitting hebben. Dit orgaan dient tevens minstens eenmaal per jaar zijn oordeel over de luchtvaart uit te spreken; dit in de plaats van de afzonderlijke gedachtenwisseling met de luchtvaartgebruikers.

Nu sinds 1 januari douanerechten en eventuele landbouwheffingen moeten worden betaald op alle artikelen, die buiten de Gemeenschap zijn geproduceerd en in de zo geheten Duty-free shops binnen de Gemeenschap worden verkocht aan reizende passagiers, hebben een aantal luchthavens verschillende maatregelen genomen. Zo heeft de beheersmaatschappij van de grote Britse luchthavens besloten, de extra belasting voor haar rekening te nemen. [56] De passagiers op de Luchthaven Schiphol zullen van de extra belasting weinig merken, omdat een aantal artikelen is vervangen door produkten uit de Europese Gemeenschap.

De Luchthaven Brussel heeft geantwoord op de beschuldiging van een aantal parlementariërs over de in België geheven belasting bij het opstijgen, zoals in het vorige nummer reeds vermeld. [57]

Weliswaar was tot november jl. deze belasting opgenomen in het tarief, doch het Belgisch Ministerie voor Communicatie heeft besloten deze bedragen apart te berekenen, hetgeen echter geen extra formaliteiten voor de passagiers oplevert, die immers betalen tegelijkertijd met hun reisbiljetten.

Parlementaire vragen

Lord Bethell scoort met zowel de Raad als de Commissie met een aantal mondelinge vragen (H 648/82, H 568/82, H 567/82) [58] achter de broek te zitten over de afschaffing van de landingskaarten voor onderdanen van de Gemeenschap, die per vliegtuig de lid-staten binnenkomen.

Na het Verenigd Koninkrijk hebben, volgens de antwoorden, ook Frankrijk en Italië de gelaakte landingskaarten afgeschaft. Voor wat Griekenland betreft, loopt nog een procedure in verband met verdragsschending, doch de Commissie verwacht, dat de Griekse regering het voorbeeld van de andere regeringen spoedig zal volgen. Steeds meer komen de combinatievragen in zwang. Ook de heer Moorehouse stelt aan Commissie en Raad ongeveer dezelfde schriftelijke vraag (nr 1545/82, resp. nr 1546/82). [59] Het Parlementslid vraagt naar de plannen, die Commissie en Raad hebben betreffende de voorstellen inzake het luchtvervoer. Daarbij kunnen zowel Commissie als Raad de hele waslijst nog eens opsommen.

Een andere variant van gecombineerde vragen, nl. hetzelfde onderwerp verschillend verwoorden, past de heer Cousté toe met zijn schriftelijke vragen nr 1340/82 en nr 1351/82 over tariefovereenkomsten tussen de luchtvaartmaatschappijen. [60] De Commissie is zo verstandig om hierop een gecombineerd antwoord te geven, waarbij zij allereerst het hiervoor reeds beschreven voorstel van de luchtvaarttarieven voor het geregeld vervoer beschrijft.

Via een enquête bij de lid-staten in augustus 1981 is de Commissie er verder achter gekomen, dat de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de vaststelling van een door de luchtvaartmaatschappijen voorgesteld tarief, bij de lid-staten zelf ligt. Het is echter nog niet in alle gevallen duidelijk, hoe grondig de lid-staten zich ervan overtuigen, dat de tariefsvoorstellen in een redelijke verhouding staan tot de kosten. Dit heeft wel gevolgen voor de werkingssfeer van de artikelen 85 en 86, omdat, voorzover de gehanteerde tarieven alleen een tenuitvoerlegging van de regeringsinstructies vormen, de geplande verordening over de artikelen 85 en 96 geen verandering zal brengen in de huidige situatie. Indien de tariefmaatregelen echter onverenigbaar zouden

blijken te zijn met de bepalingen van het verdrag, zou de Commissie moeten opkomen tegen het gedrag van de lid-staten.

Diversen

Zeehavens

Het reeds in het vorige nummer uitgebreid beschreven Carossino-verslag over het havenbeleid in de Gemeenschap onder de titel 'Verslag over de rol van de havens in het gemeenschappelijk vervoerbeleid' [61] wordt in het Parlement ongewijzigd en unaniem aangenomen. Bij het desbetreffende debat zei commissaris Kontogeorgis te hopen, dat de Commissie voor het einde van het jaar een document zal kunnen voorleggen over de zeehavens. [62]

Statistieken

De Commissie heeft in januari het driemaandelijks rapport gepubliceerd over de stand van zaken in de vervoermarkten over de weg, het spoor en de binnenwateren, alsmede de resultaten van de conjunctuurenquêtes.

Gebleken is, dat de sinds het derde trimester van 1980 ingetreden recessie, zich heeft voortgezet in het derde trimester van 1981 en de verbetering, die in het vierde trimester van 1981 is geconstateerd is weer in de eerste drie maanden van 1982 gestopt. Het wegvervoer is licht toegenomen, de binnenvaart stagneert, terwijl het spoorvervoer voortgaat met af te nemen. Mocht zich in het jaar 1981 nog een zeer lichte groei bij de drie inlandvervoertechnieken hebben voorgedaan, gedurende het eerste trimester van 1982 zijn de groeicijfers voor het wegvervoer en de binnenvaart negatief geworden.

Gezien de stagnatie en de vraag, ziet het er vooral voor de binnenvaart niet rooskleurig uit. In procenten uitgedrukt nemen de verschillende vervoertechnieken, voor wat betreft de relatie tussen zeven Europese lid-staten op het vaste land, met uitzondering van Griekenland, de volgende hoeveelheden voor hun rekening: het wegvervoer 38,4%, de spoorwegen 17,8% en de binnenvaart 43,8%.

De interne markt: douanezaken

In het Publikatieblad [63] is de mededeling verschenen, dat de douane-overeenkomst inzake het internationale vervoer van goederen onder dekking van carnets (TIR-overeenkomst) in werking zal treden op 20 juni 1983, nu alle formaliteiten zijn geregeld en de Raad haar voorzitter heeft gemachtigd bij verordening nr 2112/78 [64] om namens de Gemeenschap het bekrachtigingsinstrument neer te leggen. Op 1 maart 1983 is in het Europees Parlement een ontwerp-resolutie ingediend – met het verzoek om behandeling in een debat over actuele en dringende kwestie, overeenkomstig artikel 48 van het Parlementsreglement – over de vorderingen bij de totstandbrenging, overeenkomstig de desbetreffende bepalingen van de EEG-verdragen, van de Douane-Unie, de gemeenschappelijke interne markt en het vrije verkeer van personen. [65] In het ontwerp wordt allereerst toegejuicht, dat voor het eerst raadszittingen hebben plaatsgevonden, waarop uitsluitend over de totstandbrenging van de interne markt werd beraadslaagd. Verder spreekt men de wens uit, dat vóór eind maart 1983 een beslissing wordt genomen over: importen uit derde landen (totaal 21 richtlijnen); een beslissing over de uitwisseling van gegevens over technische normen; de heffing van de omzetbelasting in plaats van door douane-instanties via het voorgestelde 'uniform document' voor het intra-communautaire goederenvervoer; de voor-

stellen tot vergemakkelijking van het intra-communautaire goederenvervoer. Tenslotte zou ook een versoepeling van de paspoortcontrole bij de EEG-burgers moeten worden gerealiseerd. Wanneer dit in de vorm van een Europese pas zonder de versoepeling zelf geschiedt dan moet deze pas uitsluitend als invoering van een onnodig document worden opgevat.

Tenslotte heeft Europees commissaris Tugendhat van financiële zaken aangekondigd de huidige belastingvrijstelling voor het reizigersverkeer tussen nu en 1 januari 1987 op 400 rekeneenheden, dat is ongeveer *f* 1.000,— of 1800 BF per persoon, te brengen. Ook de daarbij behorende leeftijdsgrens, alsmede een verruiming van de hoeveelheid wijn en de belemmeringen, die bestaan voor het meenemen van koffie en thee, moeten worden verminderd. [66]

Parlementaire vragen

Deze keer zijn het alle mondelinge vragen. De heer Patterson (vraag H-596/82) gaat in op de maatregel van de Franse regering over het gebruik van haar nationale taal bij importen. De Commissie wijst er in haar antwoord op, [67] dat het volstrekt legitiem is van de Franse regering om zowel de Franse spraak als de verbruiker – medeaanleiding voor deze maatregel – te beschermen, maar de Commissie is van mening, dat de maatregel eigenlijk haar doel voorbij schiet en daarmee tegen artikel 30 van het EEG-verdrag is genomen. Men kan immers de eis om alle bijbehorende papieren, zoals gebruiksaanwijzigingen, in de Franse taal te stellen, ook in het stadium van de groothandel of detailhandel doorvoeren en niet alleen bij de douaneverrichtingen. De Gemeenschapswetgeving staat slechts in uitzonderlijke gevallen toe een vertaling van douanedocumenten te eisen, zolang deze in één van de officiële talen van de Gemeenschap zijn gesteld. Om deze redenen heeft de Commissie danook op 9 november 1982 een procedure wegens verdragsschending tegen de Franse regering aanhangig gemaakt.

Lord Douro gaat met zijn vraag (H 446/82) nog eens in op de nieuwe bepalingen inzake de accijnsvrije verkoop van goederen aan reizigers binnen de Gemeenschap en waarschuwt voor vergeldingsmaatregelen. [68]

De Europees commissaris Tugendhat staat niets anders te doen, dan bij herhaling te verwijzen naar de desbetreffende uitspraken van het Hof van Justitie.

Tenslotte zij vermeld, dat de heer Rogalla in een dubbelvraag (H 507 en H 530/82) de Commissie gelegenheid geeft omstandig uit de doeken te doen, waar haar werkzaamheden inzake de vereenvoudiging van de grenscontroles aan de interne grenzen [69] toe hebben geleid.

Referenties

1. Mondeling verslag van de Zitting van het Europees Parlement van 8.2.1983 pag. 36 t/m 48.
2. Europees Parlement, Inf. Br. 15/83 van 1.2.1983.
3. Europa van Morgen, 2.3.1983 blz. 159.
4. Zie Mededeling aan de Pers, Raad van Europese Gemeenschappen no. 5159/83.
5. Tijdschrift voor Vervoerswetenschap 19e jaargang 1983, nr. 1, blz. 72
6. P.B. nr C 68/113 van 14.3.1983
7. P.B. nr C 73/1 van 17.3.1983
8. Mondeling verslag van de zitting van het Europees Parlement van 12.1.1983, Vraag nr. 4, H-511/82
9. Europa van Morgen van 26.1.1983, pag. 54
10. Persbericht Inf. Br. 15/83, 1.2.1983

11. Bulletin Europees Parlement Inf. Br. 50/83
12. Tijdschrift voor Vervoerswetenschap, 18e jaargang 1982 nr. 3, blz. 319, zaak 126/82
13. Agence Europe van 19.2.1983, nr 3551
14. P.B. nr C 155 van 9.12.1974 blz. 77
15. P.B. nr 18/3 van 22.1.1983
16. Tijdschrift voor Vervoerswetenschap, 18e jaargang 1982 nr 3, blz. 320
17. Agence Europe van 2.3.1983, nr 3558
18. P.B. nr C 334/121 van 20.2.1982
19. P.B. nr C 346/5 van 31.12.1982
20. Tijdschrift voor Vervoerswetenschap, 19e jaargang nr. 1, blz. 78
21. P.B. nr C 80/22 van 23.3.1983
22. P.B. nr C 29/22 van 3.2.1983
23. P.B. nr C 320 van 6.12.1982, blz. 6; zie ook Tijdschrift voor Vervoerswetenschap, 19e jaargang 1983 nr 1, blz. 97
24. P.B. nr C 12/11 van 17.1.1983
25. P.B. nr C 29/18 van 3.2.1983
26. P.B. nr C 62/21 van 7.3.1983
27. P.B. nr 93/16 van 7.4.1983
28. P.B. nr C 55/21 van 28.2.1983
29. P.B. nr C 55/22 van 28.2.1983
30. P.B. nr L 140 van 28.5.1976
31. P.B. nr C 3/16 van 5.1.1983
32. Europa van Morgen van 2.3.1983, pag 159
33. P.B. nr C 12/15 van 17.1.1983
34. Europa van Morgen van 2.3.1983, pag 159
35. P.B. nr L 381/38 van 31.12.1982
36. Tijdschrift voor Vervoerswetenschap 19e jaargang, 1983, nr 1, blz. 81
37. P.B. nr C 43/55 van 14.2.1983
38. P.B. nr L 84/9 van 30.3.1983
39. P.B. nr L 378/32 van 31.12.1982
40. Tijdschrift voor Vervoerswetenschap, 18e jaargang, 1982, nr 3, blz. 328
41. P.B. nr C 77/13 van 21.3.1983
42. P.B. nr C 93/4 van 7.4.1983
43. P.B. nr C 80/9 van 23.3.1983
44. P.B. nr C 55/11 van 28.2.1983
45. P.B. nr C 62/1 van 7.3.1983
46. P.B. nr C 55/9 van 28.2.1983
47. P.B. nr L 121 van 17.5.1979, blz. 1
48. Besluit 77/587/EEG van de Raad, P.B. nr L 239 van 17.9.1977, blz. 23
49. P.B. nr C 58/3 van 2.3.1983
50. P.B. nr C 13/248 van 17.1.1983
51. P.B. nr C 334/137 van 20.12.1982
52. Document Europees Parlement, PE 82896 van 31.1.1983 en Inf. br. 26/83
53. P.B. nr C 77/20 van 21.3.1983
54. P.B. nr C 77/26 van 21.3.1983
55. Tijdschrift voor Vervoerswetenschap, 18e jaargang 1982, nr 1 en 2, blz. 87 en 88, resp. blz. 207
56. Europa van Morgen, 19.1.1983, blz. 18
57. Tijdschrift voor Vervoerswetenschap, 19e jaargang 1983, nr. 1, blz. 86
58. Mondelinge verslagen van het Europees Parlement van 12.1.1983 resp. 15.12.1982, document PE 81740
59. P.B. nr C 80/7 van 23.3.1983 en nr C 62/6 van 7.3.1983
60. P.B. nr C 80/4 van 23.3.1983
61. Tijdschrift voor Vervoerswetenschap, 19e jaargang 1983, nr 1, blz. 88
62. Europa van Morgen, 16.3.1983, pag. 210; bij een vrije vertaling van de toespraak uit het Grieks bleek mij evenwel, dat het nog niet geheel duidelijk is, of het desbetreffende memorandum uitgesproken over de zeehavens zal gaan, of dat het een beschrijving is van een globaal beleid van het zeevervoer.
63. P.B. nr L 31/13 van 2.2.1983
64. P.B. nr L 252 van 14.9.1978, blz. 1
65. Document Europees Parlement, Zittingsdocumenten 1-1340/82, PB 83.509
66. Document COM (83)117 van 6.4.983

67. Mondeling verslag van de zitting van het Europees Parlement van 12.1.1983, pag. 220
68. Mondeling verslag van de zitting van het Europees Parlement van 14.12.1982, document PE 81310
69. Mondeling verslag van de zitting van het Europees Parlement van 14 en 15 december 1982

Statistische rubriek

J. VOORDOUW

Goederenvervoer in de statistiek

Binnen het geheel van de statistieken op het gebied van verkeer en vervoer, nemen de statistieken die betrekking hebben op goederenvervoer een belangrijke plaats in.

Jaarlijks stelt het CBS niet minder dan zeven publikaties samen, die geheel of voor een deel het vervoer van goederen tot onderwerp hebben. Ook in de Maandstatistiek Verkeer en Vervoer wordt het grootste aantal pagina's gevuld met tabellen over het vervoer van goederen.

Deze omvangrijke produktie van statistische gegevens heeft tweeërlei oorzaak.

In de eerste plaats is het goederenvervoer direct verbonden met het economisch proces en van groot belang voor de nationale economie.

Verder is het goederenvervoer – gezien vanuit de statistische verslaglegging – een complex gebeuren. Binnenlands en internationaal vervoer zijn met elkaar verbonden en kunnen elk op verschillende manieren geschieden: per spoor, per binnenschip, over de weg of over zee. Om de verschillende aspecten die verbonden zijn met het vervoer van goederen heeft het CBS een scheiding tussen binnenlands en internationaal (grensoverschrijdend) vervoer aangebracht.

Daarbinnen worden dan de vervoertakken onderscheiden.

Vanzelfsprekend staat het binnenlands vervoer niet geheel los van het internationale vervoer. Goederen die ons land binnenkomen worden in havens of op andere overslagpunten gelost en voor een deel verder vervoerd naar het binnenland, voor een ander deel doorgevoerd naar buitenlandse bestemmingen.

Hetzelfde geldt voor de goederenstroom in de omgekeerde richting. Statistisch is het echter vrijwel niet mogelijk bepaalde goederenstromen te volgen van binnenland naar buitenland en omgekeerd. Dit wordt veroorzaakt door de wijze waarop de statistieken van het goederenvervoer tot stand komen.

Met betrekking tot de aard van de vervoerde goederen gebruikt het CBS een classificatie, die in EEG-verband is overeengekomen, de zgn. NSTR (Nomenclature uniforme de marchandises pour les Statistiques de Transport, Revisée).

In deze classificatie worden de goederen ingedeeld op grond van hun betekenis in het vervoer.

Daarmee wijkt deze classificatie op belangrijke punten af van indelingen, die uitgaan van handelscriteria.

De NSTR is onderverdeeld in 10 hoofdstukken, 52 goederengroepen en ca. 200 goederensoorten. Vergeleken met andere goederenclassificaties is de NSTR een tamelijk grove indeling; een meer gedetailleerde indeling is echter moeilijk te verwezenlijken, omdat vervoerdocumenten veelal slechts een wat globale goederenomschrijving bevatten.

CBS-publikaties

Met betrekking tot het goederenvervoer stelt het CBS de volgende publikaties samen.

1. Statistiek van het binnenlands goederenvervoer, met gegevens over het vervoer door de binnenvaart, de spoorwegen en het wegvervoer
2. Statistiek van het internationaal goederenvervoer.
Deze publikatie geeft de aan- en afvoer van goederen in Nederland, onderscheiden naar vervoertak en naar in-, uit- of doorvoer
3. Statistiek van het internationaal zeehavenvervoer.
Deze publikatie is een uitsplitsing van de hiervoor genoemde naar de belangrijkste zeehavens.
4. Statistiek van het internationaal goederenvervoer in de havens van Rotterdam en Amsterdam.
Bevat nog meer gedetailleerde gegevens dan in de onder 3 genoemde publikatie.
5. Statistiek van de zeevaart.
Bevat gegevens over de aan- en afvoer van goederen per zeeschip, o.a. naar landen van lading en lossing en naar soort vaart (lijn-, tank- en trampvaart).
6. Statistiek van de internationale binnenvaart.
Het vervoer van goederen langs de telpunten bij de grensovergangen te water.
7. Statistiek van de luchtvaart.
O.a. de goederenomslag op de luchthavens met de landen van lading en lossing.

Statistiek van het binnenlands goederenvervoer
In het binnenlands goederenvervoer worden drie wijzen van vervoer onderscheiden: het vervoer over de weg, het vervoer per binnenschip en het vervoer per spoor.

Elke vervoerwijze heeft zijn eigen statistische waarnemingsmethodiek.

Deze is het eenvoudigst bij de spoorwegen. De voor de statistiek benodigde gegevens ontvangt het CBS van de Nederlandse Spoorwegen op magneetbanden.

De statistische waarneming van het binnenlands goederenvervoer per binnenschip berust op de Wet Goederenvervoer Binnenscheepvaart en de daarmee verbonden uitvoeringsbepalingen. Het CBS ontvangt de opgaven hetzij via de Rijksverkeersinspecties, hetzij rechtstreeks van de ondernemingen. In principe worden alle vervoerde zendingen waargenomen, zodat zowel het spoorvervoer als de binnenvaart integrale tellingen genoemd kunnen worden.

Bij het binnenlandse wegvervoer is dit niet het geval. Voor wat betreft het beroepsvervoer dienen de ondernemingen – op grond van de Wet Autovervoer Goederen – gedurende één week per jaar, het vervoer te registreren dat door hun onderneming wordt verricht (incl. het vervoer van en naar België en Luxemburg). De ca. 8000 ondernemingen met een vergunning voor beroepsvervoer zijn daartoe verdeeld in 52 telgroepen.

Ten aanzien van het eigen vervoer trekt het CBS een gestratificeerde steekproef uit de voertuigen die geregistreerd zijn bij de Stichting Inschrijving Eigen Vervoer.

Voertuigen, die niet ingericht zijn voor goederenvervoer, voertuigen met een laadvermogen beneden 1 ton en voertuigen van overheidsinstanties, openbare nutsbedrijven en van sociaal-culturele diensten, worden ter zijde gelegd. Er blijven dan ca. 20.000 voertuigen over, waarvan de eigenaar/houder een opgave moet doen over het vervoer gedurende één week.

Zowel de steekproef bij de beroepsvervoerders als de steekproef uit de voertuigen in het eigen vervoer worden opgehoogd naar landelijke totalen. Door het steekproefkarakter kunnen de uitkomsten minder gedetailleerd worden dan bij binnenvaart en spoorwegen.

Een ander verschil tussen wegvervoer enerzijds en binnenvaart en spoorwegen anderzijds is gelegen in het feit, dat bij binnenvaart en spoorwegen alleen de beladen reizen worden geregistreerd. Bij het wegvervoer worden ook lege ritten of gedeeltelijk lege ritten opgegeven.

Hierdoor is het bijv. niet mogelijk om uit de statistische gegevens over het goederenvervoer per binnenschip vaartuigkilometers af te leiden; de leegvaart ontbreekt.

Bij het wegvervoer is het wel mogelijk om voertuigkilometerberekeningen te maken, maar daar bestaat een andere handicap: ongeveer de helft van de bestel- en vrachtauto's blijft buiten het waarnemingsveld van de statistieken van het beroeps- en eigen vervoer over de weg. Voornamelijk doordat het laadvermogen beneden de waarnemingsgrens blijft en ook doordat bepaalde economische categorieën worden uitgesloten (overheid, openbare nutsbedrijven e.d.).

In 1980 werd in het binnenlands vervoer ruim 450 mln ton goederen vervoerd. Onderstaand overzicht 1 geeft daar een beeld van.

Overzicht 1 – Binnenlands goederenvervoer *(mln ton)*

	Totaal	Binnenvaart	Spoorwegen	Wegvervoer
Totaal	452,5	88,7	6,2	357,6
Beroepsverv.	263,0	45,2	6,2	211,6
Eigen verv.	189,5	43,5	–	146,0

In de binnenvaart zijn beroeps- en eigen vervoer van dezelfde orde van grootte. Bij het wegvervoer neemt het beroepsvervoer ca. 60% en het eigen vervoer ca. 40% voor zijn rekening.

Het beeld wordt enigszins anders, wanneer het vervoer over afstanden beneden 10 km wordt afgetrokken. Voor de binnenvaart en de spoorwegen maakt dit nauwelijks of geen verschil. Bij het wegvervoer vermindert de vervoerde hoeveelheid met 20%, en het aandeel van het beroepsvervoer neemt dan toe tot 65%. (overzicht 2).

Overzicht 2 – Binnenlands goederenvervoer over afstanden van 10 km en meer. *(mln ton)*

	Totaal	Binnenvaart	Spoorwegen	Wegvervoer
Totaal	380,1	88,0	6,2	285,9
Beroepsvervoer	234,0	44,8	6,2	183,0
Eigen vervoer	146,1	43,2	–	102,9

Statistieken van het internationaal goederenvervoer (in-, uit- en doorvoer)

Ten aanzien van het internationaal goederenvervoer dienen allereerst de statistieken te worden genoemd, die worden samengesteld vanuit douane-documenten. Hierdoor is het mogelijk in deze statistieken een onderscheid te maken naar invoer, uitvoer en doorvoer (met overlading en via entrepot).

Voor een deel zijn het dezelfde documenten waaruit de Statistiek van de Buitenlandse Handel bij het CBS wordt samengesteld. De buitenlandse handel registreert echter niet de doorvoer. Vanuit vervoeroogpunt is deze minstens zo belangrijk als de in- en uitvoer. Ons land is een uitgesproken doorvoer-land, hetgeen blijkt uit de overzichten 3 en 4.

Tot voor kort ontbrak in de statistieken van het internationaal goederenvervoer de in- en uitvoer met België en Luxemburg. Sinds kort is het mogelijk om althans op geaggregeerd niveau deze toe te voegen. In de overzichten 3 en 4 is dit gedaan, zodat deze tabellen de totale goederenstroom, die onze grenzen passeert, weergeven.

De hoeveelheid goederen in deze statistieken wordt gemeten in bruto-gewicht, d.w.z. het gewicht van de goederen, incl. de eerste verpakking. Dit in tegenstelling tot de statistieken van de buitenlandse handel waarin het netto-gewicht van de goederen wordt geregistreerd. Overigens zijn de verschillen niet groot, in het algemeen niet meer dan 1 à 2%.

Overzicht 3 – Aan- en afvoer van goederen in Nederland 1980 *(mln ton)*

Werelddelen van herkomst en bestemming	Gelost			Geladen		
	totaal	*invoer*	*doorvoer [1]*	*totaal*	*uitvoer*	*doorvoer [1]*
Totaal	348,3	187,4	160,9	263,8	102,9	160,9
Europa	143,0	100,4	42,6	242,3	91,4	150,9
Afrika	42,5	17,8	24,7	7,1	4,1	3,0
Amerika	71,9	25,5	46,4	6,5	3,1	3,4
Azië	81,7	41,7	40,0	7,4	4,2	3,2
Australië en Oceanië	9,2	2,0	7,2	0,5	0,1	0,4
Over zee, totaal	259,9	110,8	149,1	75,1	31,8	43,3
Europa	56,3	25,4	30,9	55,3	21,9	33,4
Afrika	42,2	17,6	24,6	6,6	3,6	3,0
Amerika	70,9	24,5	46,4	6,0	2,7	3,3
Azië	81,4	41,4	40,0	6,7	3,5	3,2
Australië en Oceanië	9,1	1,9	7,2	0,5	0,1	0,4
Over land en lucht	88,4	76,6	11,8	188,7	71,1	117,6
Europa	86,7	75,0	11,7	187,0	69,5	117,5
Afrika	0,3	0,2	0,1	0,5	0,5	0,0
Amerika	1,0	1,0	0,0	0,5	0,4	0,1
Azië	0,3	0,3	0,0	0,7	0,7	0,0
Australië en Oceanië	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0

[1] *doorvoer met overlading, incl. doorvoer via entrepot*

Uit overzicht 3 blijkt, dat de aanvoer van goederen vooral over zee plaats vindt. Slechts 25% van de totale binnenkomende goederen worden via de landgrenzen of door de lucht aangevoerd. De landen van herkomst en bestemming behoeven niet te corresponderen met de landen van lading en lossing.

Goederen, die bijv. over zee vanuit Amerika in een buitenlandse haven worden gelost en vervolgens over de weg of per binnenschip ons land bereiken, worden geregistreerd onder wegvervoer of binnenvaart met als land van herkomst de Verenigde Staten.

Bij de goederen die ons land verlaten is de situatie juist andersom. Ruim 70% gaat via de landgrenzen en minder dan 30% over zee.

Bij de geloste goederen is de invoer belangrijker dan de doorvoer; bij de geladen goederen overtreft de doorvoer de uitvoer in belangrijke mate. Opvallend is, dat de

uitgaande doorvoer voor het overgrote deel naar Europese landen gaat, terwijl de inkomende doorvoer slechts voor een vierde deel vanuit Europese landen afkomstig is.

Overzicht 4 – Aan- en afvoer van goederen in Nederland 1980 *(mln ton)*

Goederenhoofdstuk NSTR	Gelost			Geladen		
	totaal	*invoer*	*doorvoer [1]*	*totaal*	*uitvoer*	*doorvoer [1]*
Totaal	348,3	187,4	160,9	263,8	102,9	160,9
Landbouwprodukten	17,2	12,5	4,7	12,3	7,6	4,7
Voedingsmiddelen, veevoer	31,6	18,3	13,3	24,9	11,6	13,3
Vaste brandstoffen	20,4	8,7	11,7	14,1	2,4	11,7
Aardolie, aardolieprod.	135,0	70,4	64,6	96,4	31,8	64,6
Ertsen, metaalafval	50,5	8,6	41,9	43,8	1,9	41,9
Metalen, halffabr. v. metaal	9,8	4,6	5,2	10,6	5,4	5,2
Ruwe mineralen, bouwmat.	46,2	42,3	3,9	22,9	19,0	3,9
Meststoffen	6,4	3,5	2,9	7,3	4,4	2,9
Chemische produkten	18,1	10,1	8,0	21,2	13,2	8,0
Overige goederen en fabr.	13,1	8,4	4,7	10,3	5,6	4,7
Over zee, totaal	259,9	110,8	149,1	75,1	31,8	43,3
Landbouwprodukten	11,7	7,2	4,5	2,4	1,3	1,1
Voedingsmiddelen, veevoer	24,5	12,2	12,3	8,4	4,1	4,3
Vaste brandstoffen	13,8	6,0	7,8	7,2	0,4	6,8
Aardolie, aardolieprod.	129,4	64,9	64,5	33,0	13,3	19,7
Ersten, metaalafval	49,9	8,0	41,9	1,5	0,3	1,2
Metalen, halffabr. v. metaal	3,8	0,8	3,0	5,0	2,2	2,8
Ruwe mineralen, bouwmat.	6,4	2,9	3,5	3,5	2,7	0,8
Meststoffen	5,4	2,6	2,8	2,5	2,3	0,2
Chemische produkten	10,1	4,3	5,8	7,7	3,9	3,8
Overige goederen en fabr.	4,9	1,9	3,0	3,9	1,3	2,6
Over land en lucht	88,4	76,6	11,8	188,7	71,1	117,6
Landbouwprodukten	5,5	5,3	0,2	9,9	6,3	3,6
Voedingsmiddelen, veevoer	7,1	6,1	1,0	16,5	7,5	9,0
Vaste brandstoffen	6,6	2,7	3,9	6,9	2,0	4,9
Aardolie, aardolieprod.	5,6	5,5	0,1	63,4	18,5	44,9
Ersten, metaalafval	0,6	0,6	0,0	42,3	1,6	40,7
Metalen, halff. v. metaal	6,0	3,8	2,2	5,6	3,2	2,4
Ruwe mineralen, bouwmat.	39,8	39,4	0,4	19,4	16,3	3,1
Meststoffen	1,0	0,9	0,1	4,8	2,1	2,7
Chemische produkten	8,0	5,8	2,2	13,5	9,3	4,2
Overige goederen en fabr.	8,2	6,5	1,7	6,4	4,3	2,1

[1] *doorvoer met overlading, incl. doorvoer via entrepot*

Wat in overzicht 4 direct opvalt, is de grote aanvoer van aardolie en aardolieprodukten. Bijna de helft daarvan wordt ook weer doorgevoerd, waarvan een niet onaanzienlijk deel over zee.

Een andere goederengroep waarbij de doorvoer een overheersende rol speelt zijn de ertsen. De afvoer daarvan gaat vrijwel geheel via de landgrenzen.

In tegenstelling daarmee kunnen als typische in- en uitvoer goederen genoemd worden de ruwe mineralen en bouwmaterialen (o.a. zand en grind). Bij deze goederen is de doorvoer van ondergeschikte betekenis.

Statistieken van het internationaal goederenvervoer (opgaven van vervoerders e.d.)
Voor de belangrijkste vervoerwijzen stelt het CBS tevens statistieken samen over het internationaal goederenvervoer vanuit andere bronnen dan douane-documenten.

De zeevaart wordt waargenomen door middel van de Generale Verklaringen en de Akten van uitklaring.

De internationale binnenvaart door waarneming bij de grensovergangen.

Het internationale spoorvervoer wordt door de Nederlandse Spoorwegen geregistreerd en aan het CBS ter beschikking gesteld.

Zeevaart, binnenvaart en spoorwegen worden op deze manier integraal waargenomen.

Dit is niet het geval bij het wegvervoer. Op dit punt beschikt het CBS niet over volledige gegevens, alhoewel er wel statistieken zijn met betrekking tot het wegvervoer door Nederlandse ondernemingen, zowel beroeps- als eigen vervoer. Vervoergegevens van buitenlandse wegvervoerders zijn echter niet beschikbaar. Naar schatting verrichten deze ca. 40% van het internationale wegvervoer naar en vanuit ons land.

De statistieken die worden samengesteld vanuit de opgaven van vervoerders wijken op enkele essentiële punten af van de eerder genoemde statistieken op basis van douane-documenten.

De gewichten, die door vervoerders worden opgegeven, hebben niet zozeer betrekking op het gewicht van de vervoerde goederen (hetzij netto of bruto), maar op het gewicht van de zendingen, inclusief alle verpakkingen.

Door het toenemende vervoer in containers kan dit op onderdelen tot soms aanzienlijke verschillen leiden met de statistieken die vanuit douane-documenten worden samengesteld.

Een ander verschilpunt zijn de geografische onderscheidingen. Bij het vervoer worden de landen van lading en lossing geregistreerd, en niet de landen van herkomst en bestemming.

Een derde verschil is de omschrijving van de goederensoort.

Op douane-documenten komt als regel een zeer nauwkeurige goederenomschrijving voor. Op vervoerdocumenten veelal een meer globale omschrijving en soms een omschrijving als 'stukgoed'. Dit leidt er toe, dat bij vergelijking van statistieken uit beide bronnen soms aanzienlijke verschillen ontstaan in de onderverdeling naar goederengroepen.

Overzicht 5 geeft een indruk van de hoeveelheden bij deze drie vervoertakken.

Overzicht 5 – Geloste en geladen goederen door zeevaart, internationale binnenvaart en internationaal spoorvervoer *(mln ton)*

goederenhoofdstuk NSTR	Gelost in Nederland			Geladen in Nederland		
	zee-vaart	*binnen-vaart*	*spoor-wegen*	*zee-vaart*	*binnen-vaart*	*spoor-wegen*
Totaal	268,5	49,3	5,4	78,0	103,1	8,9
Landbouwprodukten	9,9	2,5	0,4	1,3	3,0	0,2
Voedingsmiddelen, veevoer	21,6	2,2	0,1	4,4	10,1	0,4
Vaste brandstoffen	16,4	4,6	1,0	7,5	6,5	0,2
Aardolie, aardolieprod.	129,6	4,3	0,1	31,2	18,8	0,2
Ersten, metaalafval	51,1	0,2	0,1	1,5	36,2	3,9
Metalen, halffabr. v. metaal	2,7	2,7	0,4	3,3	2,9	0,8
Ruwe mineralen, bouwmat.	6,0	27,4	1,3	2,1	16,1	0,3
Meststoffen	5,3	0,7	0,0	2,1	3,8	0,4
Chemische produkten	7,4	2,5	0,5	4,7	4,7	1,2
Overige goederen en fabr.	18,5	2,2	1,5	19,9	1,0	1,3

Boekbesprekingsrubriek

Haven en vervoer in de hedendaagse economie, redacteur E. Van de Voorde. Antwerpen (Studiecentrum voor economisch en sociaal onderzoek, SESO), 1982, 288 blz.

Het vorig jaar trad Professor L. Baudez S.J., op zeventigjarige leeftijd af als hoogleraar aan de Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius te Antwerpen, na aldaar sinds 1945 de vervoereconomie en in het bijzonder de haveneconomie te hebben gedoceerd. Uit dankbaarheid voor zijn persoon en werk hebben collega's en oud-leerlingen een liber amicorum bij elkaar geschreven, waarin 21 opstellen gebundeld zijn in twee delen haveneconomie en vervoereconomie. Bij het grote aantal auteurs en bij de wijde spreiding van de onderwerpen – van de Verenigde Staten tot de Oostbloklanden en van het openbaar vervoer tot de verzekeringspolis van Antwerpen – is het onmogelijk elke bijdrage afzonderlijk in beschouwing te nemen. Volstaan wordt daarom met enkele algemene kanttekeningen.

Het deel haveneconomie bevat hoofdzakelijk opstellen over havenbeleid (in EEG, Frankrijk, Engeland, Nederland en België) en over havenactiviteien (in Antwerpen, Brugge-Zeebrugge en Gent). Veel aandacht wordt daarbij geschonken aan de instituties van havenbeheer en aan de naoorlogse ontwikkeling. De opstellen zijn hoofdzakelijk beschrijvend van aard. Wat het vervoerbeleid betreft, komt men tot de slotsom, dat de grote verscheidenheid in beheersvormen, beleidsdoelstellingen en organisatie grote moeilijkheden moet opwerpen voor de vaststelling van een nationaal havenbeleid, laat staan van een Europese havenpolitiek.

Bij de ontwikkeling der Belgische havens treft niet alleen de naoorlogse expansie, maar ook de ontwikkeling van andere functies dan die van het vervoer.

Het deel vervoereconomie bevat opstellen van hoofdzakelijk macro-economische aard, waarin gepoogd wordt een bepaald probleem op te lossen; andere analyseren verhelderend een bepaalde toestand, nog weer andere zijn gestructureerd-beschrijvend, een enkele ontwerpt een theorie ter verklaring van de werkelijkheid (de ruimtelijke mobiliteit van de arbeid, vervoer en keuze van vestigingsplaats). Inhoudelijk treft men aan problemen van het openbaar vervoer (de ontwikkeling van de tekorten in Nederland, de subsidies in België), de verhouding vervoer en energie en de relatie vervoer en EEG (ontwikkeling van vervoerstromen, functies bij integratie, verhouding met Oostbloklanden.

Dit deel weerspiegelt de bontheid van de vervoereconomische problemen in theorie en vooral in de (europese) praktijk. Maar ook de trend, dat de vervoereconomie zich steeds meer met het onderzoek van de werkelijkheid bezighoudt.

De bundel als geheel draagt, op een enkel opstel na, bij tot vermeerdering van inzicht en kennis. Zij vormt daarmede een waardig eerbetoon aan de emeritus-vervoereconoom Baudez, die met zijn eruditie zovelen aan zich heeft verplicht.

Prof. Dr. J.P.B. TISSOT VAN PATOT

C.J.A. Robertson. The origins of the Scottish railway system 1722-1844. Edinburgh (John Donald Publishers Ltd), 1983, 421 blz. £ 20.10.

Voorlopers van de oprechte spoorweg met stoomlocomotief tot openbaar vervoer waren er in Schotland twee. Eerst (1722-1824) de wagensporen met houten of smeedijzeren rails, waarover kleine wagens reden, getrokken door paarden, in handen van het bedrijf welks produkten zij vervoerden.

Daarna (tot ± 1838) de steenkool-spoorwegen, aangelegd en geëxploiteerd door afzonderlijke vennootschappen, eerste met behulp van paarden, later van stoomlocomotieven, ten behoeve van aangesloten mijnen voor het vervoer van mineralen, later ook, hier en daar, voor dat van reizigers. Na 1836 worden vergunningen voor openbare spoorwegen door de wetgever vergund: zij betreffen hoodzakelijk aanvoerlijnen naar Edinburgh en Glasgow. Een lijn tussen deze twee steden, hoofdzakelijk voor reizigersvervoer, werd in 1842 geopend. In 1844 grijpt de spoorwegkoorts tot netvorming om zich heen: de eerste periode van spoorwegen vindt daarmede haar afsluiting, evenals dit boek.

Dominerend in deze studie omtrent de vóórtijd is het economisch aspect. De ontwikkeling van de voorlopers wordt ingebed in de structurele en conjuncturele ontwikkeling van het gebied. De behandelde economische aspecten zijn vele: de vervoereconomische functie: verbinding van kolenmijnen met kanalen en afnemers in fabrieken en steden, – prognoses van het vervoer, veelal met overschatting van het goederen- en onderschatting van het reizigersvervoer, – oprichting door regionale grootheden (grootgrondbezitters, fabrikanten en kooplieden) en speculanten, – financiering met Schots, later met Engels kapitaal, – analyse van investeringen, opbrengsten en geschatte en werkelijke kosten, – tarieven, – mededinging: onderling en met kanalen, – beheersorganisatie. Een afzonderlijk hoofdstuk behandelt de overschrijding van de Schots-Engelse grens: volgens rapporten was er slechts rendement voor één verbinding, maar er kwamen er, met behulp van Engelse rivalen, drie.

Gelijk bij de aard van een boek als dit past, zijn de beschrijvingen gedetailleerd (de bronvermeldingen beslaan 40 blz), maar een samenvatting aan het eind trekt de grote lijnen. De toegankelijkheid van het materiaal wordt vergemakkelijkt door kaarten, grafieken en tabellen. Tekeningen, bijv. van een wagenspoor, foto's van lijngedeelten en van kunstwerken zouden echter tot verbeelding en begrip hebben kunnen bijdragen.

Lezing van dit hoogwaardig boek, geschreven door een lector in de economische en sociale geschiedenis, doet pijnlijk het gemis gevoelen van een studie met deze aspecten betreffende de ontwikkeling van het Nederlandse spoorwegwezen. In het enige geschiedenisboek, dat van J.H. Jonckers Nieboer, overheerst de juridische invalshoek en het is al 45 jaar geleden verschenen. In 1989 zullen de Nederlandse spoorwegen 150 jaar bestaan. Een opdracht nu tot een economisch-sociaal gedenkboek, te verschijnen over 6 jaar, zou geen luxe kunnen worden genoemd.

Prof. Dr. J.P.B. Tissot van Patot

Nawal K. Taneja, Airline Planning: Corporate, Financial and Marketing, Gower Publishing Company, 1982. Prijs £ 19.50.

De schrijver is docent aan het MIT * en doet tevens onderzoek op het gebied van de commerciële luchtvaart. Zijn reputatie als luchtvaartdeskundige heeft hij stellig mede te danken aan de periode waarin hij als senior economic analyst bij de planning voor TWA was betrokken. Ook zijn nieuwe boek geeft blijk van een brede praktische ervaring op het gebied van de economie van de luchtvaart.

De hoeveelheid informatie die in krap 200 bladzijden wordt gegeven is niet gering en laat zich vlot lezen. Toch zou wat meer uitdieping en nuancering hier en daar mogelijk zijn geweest. De bijlagen voorzien daarin maar ten dele; zij zijn eerder te beschouwen als capita selecta (informatiebronnen voor luchtvaartgegevens, forecasting-technieken en casestudies over ondernemingsstrategie en vloot-allocatie). De betekenis van het boek ligt echter vooral in de grote mate van bekendheid van de schrijver met de praktische problematiek van de luchtvaartplanning. Dat maakt het niet in de laatste plaats lezenswaard voor degenen die, zelf niet in de luchtvaartplanning werkzaam, daar wel in hun werk mee te maken hebben.

Hoofdthema is de, voor het behoud van de onderneming noodzakelijke, geïntegreerde, consistente, creatieve, continue en tevens flexibele planning op lange termijn. Juist in onzekere tijden dient niet alleen de nabije maar ook de verdere toekomst te worden verkend en in ondernemingsplannen te worden vertaald.

In de behandeling van de voorwaarden van een goed geleid luchtvaartbedrijf zijn de algemeen aanvaarde normen van interne en externe organisatie en de bekende elementen van het planningsproces terug te vinden. Een interne en externe oriëntatie dient vooraf te gaan aan de ontwikkeling van het ondernemingsplan, waarbij gebruik gemaakt wordt van sterkte/zwakte analyses (o.a. portfolio) en op toekomstige wijzigingen in de externe omgeving wordt geanticipeerd. Voor de vereiste control bij de plan-implementatie acht Taneja onder meer besturing via computers van belang, vooral met het oog op tijdige beschikbaarheid van relevante beleidsinformatie.

In een hoofdstuk over financiële planning wordt aandacht gegeven aan de criteria voor de investeringsbeslissing, de financiering zelf, welke daarbij een beslissende rol kan spelen, en de 'financial performance measurement'. Het is met name dit laatste aspect dat veel nadruk krijgt, zodanig dat het lijkt dat de schrijver zich eerder tot de externe financiële analist richt, dan tot de financiële manager zelf. Maar dat valt te verklaren uit de accentuering in de VS van de financiële aspecten bij de beoordeling van de bedrijfsresultaten. Meer dan in de meeste andere landen zijn analyses van en vooruitzichten ten aanzien van de financiële performance van de ondernemingen in de VS bepalend voor hun voortbestaan.

De behandeling van de marketing planning omvat het geheel van richtlijnen voor een beheersing van de commerciële bedrijfsvoering, de logistieke optimalisering en de rentabiliteit van zowel de commerciële als de operationele activiteiten. Onder meer wijst de schrijver op het belang van 'cost-effectiveness' van promotie en distributie.

* *Massachusetts Institute of Technology*

Aan het produkt dient een uitgebreide marketing audit ten grondslag te liggen, resulterend in een optimalisering van de marketing mix, het lijnennet en de systematiek van de afhandeling op de grond. Ten aanzien van dit laatste aspect houdt de schrijver een pleidooi voor vormen van computerized self-service.

Systeem-modellen ter ondersteuning van de besluitvorming komen vervolgens aan de orde in een hoofdstuk over computer toepassingen. De schrijver wijst onder meer op mogelijke weerstanden bij de bedrijfsleiding en op de centrale rol van de corporate planner. Verder waarschuwt hij voor te gecompliceerde modellen die een succesvolle implementatie in de weg kunnen staan. Behandeld worden modellen voor markt-, operationele, kosten- en financiële analyses, te integreren in één Decision Support System. De bij het MIT gebruikte Competitive Airline System Simulation (CASS) en het subsysteem daarvan: Machine Aided Scheduling (MAS) komen aan de orde, evenals een fleetassignment model en de bij het MIT ontwikkelde cell-theorie voor vlootplanning op korte termijn. Praktijkvoorbeelden worden gegeven in de bijlagen

Tenslotte wordt de rol van de overheid bij de planning in de luchtvaart besproken. Wat ongenuanceerd wordt gesteld, dat de meeste luchtvaartmaatschappijen buiten de VS 'gefinancierd' zouden worden via subsidies en dat zij bij hun planning nationale doeleinden moeten nastreven. De directe bemoeienis van de overheden in Europa met de nationale luchtvaartmaatschappijen wordt daarmee sterk overschat.

De schrijver staat een 'verlichte regelgevende politiek' van de overheid voor: 'striking a balance between the needs of the customer, the carriers, and the nation'. Besloten wordt met een historisch overzicht vanaf de Open Sky politiek van de Chicago Conventie van 1944, via Bermuda I (1946) en Bermuda II (1976) naar de veelomstreden en bekritiseerde (Domestic) Airline Deregulation Act van 1978 en de daaropvolgende reacties van de carriers binnen en buiten de VS.

Samengevat: een vlot leesbaar, informatief boek over de planningsaspecten van de commerciële, vooral Amerikaanse, luchtvaart, bestemd voor zowel de geïntereseerde leek als de ingewijde. Dat de laatste in dit boek niet de oplossing zal vinden voor de fundamentele problematiek waarmee de commerciële luchtvaart te kampen heeft mag de schrijver niet worden aangerekend. Voor wie wat meer wil weten over de ins en outs van de planning in de luchtvaart: nuttige lectuur.

Drs. P. VROOM

STICHTING NEDERLANDS VERVOERS-WETENSCHAPPELIJK INSTITUUT

Het NVI verricht reeds 35 jaar beleidsondersteunend onderzoek voor Overheid en Bedrijfsleven. Dit onderzoek ligt vooral op het terrein van het verkeer en vervoer, regionale economie en logistiek.

Enkele recent verschenen publikaties betreffen onderzoek naar:

- De infrastructuurbehoefte binnen de EEG tot 2000.
  Opdrachtgever: EEG – DG VII
- Energieverbruik en energiebesparing in de sector verkeer en vervoer.
  Opdrachtgever: Ministerie van Economische Zaken
- 'Parkeer en Reis'
  Opdrachtgever: Projectbureau IVVS
- 'Frequentie Elasticiteiten'
  Opdrachtgever: Directoraat – Generaal van het Verkeer

Een volledig overzicht van publikaties van de laatste jaren is op aanvraag beschikbaar.
Voor inlichtingen Polakweg 13 — 2288 GG Rijswijk
Tel. 070 / 99 95 90

CURSUS VERVOERSWEZEN 1983 – 1985

Doel van de cursus

Voor leidinggevende functies in het vervoerende en verladende bedrijfsleven, bij reisbureaus, bij organisaties die zich bezig houden met de tussenhandel, etc. is het onontbeerlijk een gedegen kennis en inzicht te ontwikkelen omtrent het vervoerswezen. Deze kennis, die verder moet gaan dan de dagelijkse praktijk dient daarenboven steeds vergroot en verdiept te worden.
Hetzelfde geldt voor functionarissen van bepaalde overheidsdiensten of van werkgevers- en werknemersorganisaties. Ook voor hen is het zeer belangrijk hun kennis van het vervoer te vergroten. Hier komt nog bij dat de betekenis van het vervoer voor het bedrijfsleven en de samenleving als geheel steeds duidelijker aan de dag treedt en dat de vraagstukken op dit gebied meer en meer een gefundeerd inzicht vereisen, niet in de laatste plaats als gevolg van de voortschrijdende internationale economische integratie en van de snelle evolutie op het gebied van het vervoer.
Het is om deze redenen dat het Nederlands Vervoerswetenschappelijk Instituut jaarlijks een cursus organiseert die inzicht in de voornaamste problemen betreffende het vervoer in het algemeen, alsook meer gespecialiseerde kennis omtrent de verschillende vervoertakken afzonderlijk, beoogt te verschaffen. De opleiding is daarbij afgestemd op de meest recente ontwikkelingen.
Het uitgebreide programma van de cursus biedt de mogelijkheid tot vorming van een goed inzicht in de economische, juridische en andere vraagstukken die bij het vervoer aan de orde komen.

Vorm van de cursus

Deze schriftelijke cursus wordt per vak in gebonden vorm gepresenteerd en in enkele zendingen toegezonden.
De gemiddelde studie-/huiswerktijd bedraagt 10 uur per week.
In een aantal studiebijeenkomsten per jaar, dat in de regel in Utrecht wordt gehouden, zullen de vakken worden toegelicht en moeilijkheden bij de verwerking van de stof worden besproken.

Vooropleiding

Om het onderwijs met vrucht te kunnen volgen, is het gewenst een middelbare schoolopleiding te hebben gevolgd, bij voorbeeld MAVO/HAVO.

Duur van het cursusjaar

Het cursusjaar loopt van 1 september 1983 tot en met 31 mei 1984. Het eerste cursusjaar wordt besloten met een schriftelijk overgangsexamen.
Het eindexamen na het tweede cursusjaar is eveneens schriftelijk.
Aan de cursus is een diploma verbonden.

Toezicht

De examens worden afgenomen krachtens een door de Minister van Onderwijs en Wetenschappen alsmede door de Minister van Economische Zaken goedgekeurd examenreglement en staan onder toezicht van een door de Minister van Economische Zaken benoemde gecommitteerde.
Het diploma wordt door de gecommitteerde mede ondertekend.
Met toezending van de cursusstof zal in de loop van september 1983 worden aangevangen.

Kosten

Het lesgeld voor het cursusjaar 1983-1984 bedraagt:

1e leerjaar	ƒ 1.750,—
2e leerjaar	ƒ 1.750,—
herhaling 1e of 2e leerjaar	ƒ 725,—

Voor personeelsleden van begunstigers van het NVI geldt een reductie van ƒ 150,— op de kosten voor het 1e en 2e leerjaar. Dit geldt niet voor een herhalingscursus.

Brochure aanvragen? Nu!

NEDERLANDS VERVOERSWETENSCHAPPELIJK INSTITUUT Polakweg 13 – 2288 GG Rijswijk – Tel. 070/99 95 90

Inhoud

VERVOERBELEID IN HISTORISCH PERSPECTIEF 107
Prof. Dr. H.C. Kuiler

GOEDERENVERVOERPOLITIEK NADER BEZIEN 121
Prof. Drs. H.J. Noortman

GOEDERENVERVOER - WAT DOET DE OVERHEID ERAAN? 140
Drs. A.J.M. van Westerop

ZEEVERVOER - DE ONTWIKKELING VAN EEN EUROPEES BELEID 154
Mr. B. Heldring

WOORD EN WERKELIJKHEID IN DE NEDERLANDSE VERVOERPOLITIEK 164
Dr. J.B. van der Kamp

AANTEKENINGENRUBRIEK 183

EUROPARUBRIEK 193

STATISTISCHE RUBRIEK 217

BOEKBESPREKINGSRUBRIEK 224