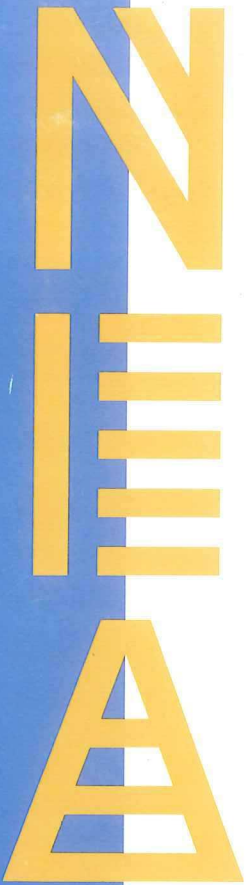


V O O R

T I J D S C H R I F T

V E R V O E R S W E T E N S C H A P

1/89



ISSN 0040-7623  
Verschijnt driemaandelijks

# TIJDSCHRIFT VOOR VERVOERSWETENSCHAP

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

## REDACTIERAAD

Mr. G.W. van Hasselt (voorzitter) – Drs. J.A. Th. van Agtmaal  
Dr. L.J. Blokland – Prof. Dr. W.A.G. Blonk – Drs. J.A. Bourdrez – Dr. F. van Dam  
Mw. Mr. O.D. Gerbers – Drs. G. Gort – Prof. Dr. H. Keeris – Drs. C.G. de Kogel  
Prof. Dr. H.C. Kuiler – Dr. H. den Harder – Drs. E.R. Hugenholtz  
Prof. Ir. G.C. Meeuse – Prof. Dr. H.J. Molenaar – Prof. Drs. J.B. Polak  
Prof. Dr. H.B. Roos – Prof. Drs. C.J. Ruijgrok – Dr. Mr. J.G.W. Simons  
Dr. E. van de Voorde – Drs. H.A. Vos – Prof. Dr. W. Winkelmans

waaruit gedelegeerd de

## REDACTIECOMMISSIE

Mr. G.W. van Hasselt (voorzitter) – Drs. P.A. Th. van Agtmaal – Dr. F. van Dam  
Drs. G. Gort – Prof. Dr. H. Keeris – Drs. C.G. de Kogel – Prof. Dr. H.C. Kuiler  
Prof. Dr. H.B. Roos – Prof. Drs. C.J. Ruijgrok – Dr. Mr. J.G.W. Simons  
Dr. E. van de Voorde – Prof. Dr. W. Winkelmans

Redactiesecretaris: Drs. E.J. Visser

## VASTE MEDEWERKERS

Dr. Mr. J.G.W. Simons  
Drs. J. Schalen

VIJFENTWINTIGSTE JAARGANG  
1989 – Nr. 1

KWARTAALSCHRIFT VAN DE STICHTING NEA  
POLAKWEG 13 – POSTBUS 1969  
2280 DZ RIJSWIJK

ISSN 0040-7623

© 1989 – 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 de NEA.

**Voor inlichtingen en abonnementen:** Redactiesecretariaat NEA – Postbus 1969 (Polakweg 13) – 2280 DZ Rijswijk – tel. 070/993341.

In België kunnen inlichtingen worden verkregen bij de Belgische leden van de redactie Prof. Dr. W. Winkelmans (RUCA, 03/2180733) en Dr. E. van de Voorde (UFSIA, 03/2204157).

Abonnementsprijs Nederland en België f 130,- (excl. BTW)/Bfr. 2545 per jaar (overige landen f 140,-); Studenten f 65,-/Bfr. 1272; Losse nummers f 35,-/Bfr. 640. Betaling abonnementen aan NEA, Postbus 1969, 2280 DZ Rijswijk, Postrekeningnummer 396940. Voor België: ASPA Bank, Belgerlei 49, 2000 Antwerpen, rekeningnummer 979-4802218-44.

# OVERLEG OVER VERVOERVOORWAARDEN, OOK EEN JURIDISCHE NOODZAAK\*

Mr. D.M. ANDELA\*\*

## Abstracts

### Consultation on general conditions of transport is often a legal necessity

Transportation of goods is often governed by general conditions which are referred to in the document of transport or on the company stationary of the carrier. The advantage of such reference is that there is no need for the parties to the agreement to stipulate time and again all the details in their (written) contract, as they are included in the general conditions.

An objection that might be raised against standard general conditions is that they have often been drafted unilaterally to the advantage of one party, in this case the carrier. As a result, there may be an imbalance between the legal positions, i.e. the mutual rights and obligations of the parties. There is also the problem that the party who has drafted the general conditions does not allow his counterpart an opportunity to negotiate modifications.

This situation may be changed under the impact of the Law 'Algemene Voorwaarden' (general conditions). In accordance with developments in international law, the legislator aims to resist the use, or rather the abuse of so-called 'unreasonably burdening' general conditions. One of the criteria for judging the question whether a certain set of general conditions are 'unreasonably burdening' is whether or not consultation has taken place between the parties. If not, there is a chance, that the courts will deem the general conditions 'unreasonably burdening' and that they will be declared non-applicable or null and void.

The new Law will probably become a reason for transport users, transporters and intermediaries (such as e.g. forwarders, shipping agents, chartering brokers, stevedores etc.) to consult with each other in view of determining their general conditions. Such consultations will probably be held between their representative organisations.

The Law will have consequences in particular for modes of transport where no consultative climate or machinery on general conditions exist. This is so in air transport, international river transport and maritime transport.

The great number of sets of unilateral general conditions which exist presently in those modes of transport and the time consuming negotiations on them are reasons to commence consultation very early within a (new) institutionalised consultative framework or machinery.

Whilst in legal literature some criticism has been raised against the Law 'Algemene Voorwaarden', it deserves in the view of the author a more positive attitude. Surely in the long term, all those who have an interest in transport will benefit of reasonable general conditions in which their contractual relationship is better balanced, because practice has often shown that unilateral stipulation of rights and obligations in general conditions may disturb commercial relations.

## INLEIDING

Bij het sluiten van overeenkomsten wordt vaak verwezen naar algemene voorwaarden<sup>1</sup>. Vaak worden deze voorwaarden van toepassing verklaard door een

\* Een woord van dank ben ik verschuldigd aan Prof. Mr. B. Wessels voor zijn kritische beoordeling van het concept.

\*\* Bedrijfsjuridisch adviseur bij de Algemene Verladers- en Eigen Vervoer Organisatie (EVO)

verwijzing naar de voorwaarden op het briefpapier, nota's, etc. van één der partijen bij de overeenkomst. Verwijzing naar de zogenaamde 'kleine lettertjes' komt zowel voor bij transacties tussen ondernemers en consumenten als bij ondernemers onderling. Een overzicht van het gebruik van algemene voorwaarden in de diverse bedrijfstakken treft men aan in de dissertatie 'Standaardvoorwaarden' van Prof. Hondius<sup>2</sup>.

Ook in de vervoerovereenkomsten wordt veelvuldig verwezen naar algemene vervoervoorwaarden. Een eerste blik in de door de Rotterdamse Associatie van Ladingontvangers<sup>3</sup> uitgegeven bundel (hierna te noemen de 'RAL-bundel'), met daarin opgenomen een aantal veelvuldig gebezigde algemene voorwaarden in het vervoer, bevestigt dit. Zonder volledig te zijn, worden hierin reeds vijftig verschillende algemene vervoervoorwaarden genoemd. Vaak treft men op het door partijen gebruikte vervoerdocument bij de vervoerovereenkomst een verwijzing naar deze voorwaarden aan (vergelijk de verwijzingen op weg- en spoorvrachtbrieven, beurtvaartadressen, connossementen, airwaybills, etc.).

Het grote voordeel van het gebruik van algemene voorwaarden is dat men daardoor bij het sluiten van een overeenkomst niet steeds opnieuw alle details hoeft te regelen. Volstaan kan worden met een verwijzing naar de algemene voorwaarden. Hiermee worden enorm veel tijd en kosten bespaard door partijen. Voorts wordt door een eenmalige duidelijke vastlegging van gegevens en afspraken in algemene voorwaarden de kans op vergissingen verkleind en kan rekening worden gehouden met allerlei omstandigheden die in de toekomst tot moeilijkheden zouden kunnen leiden.

Niettemin staan tegenover deze voordelen ook enkele grote nadelen. De praktijk leert immers dat algemene voorwaarden meestal worden opgesteld door één der partijen. Omdat de wederpartij hier op geen enkele wijze bij betrokken is geweest, is de inhoud van dergelijke voorwaarden vaak zeer eenzijdig in het voordeel van de opsteller. Wellicht hebben de 'kleine lettertjes' hieraan ook hun negatieve bijklank te danken.

Door het eenzijdige karakter van de voorwaarden wordt de wederpartij van de opsteller van de algemene voorwaarden (hierna te noemen de 'gebruiker') vaak min of meer rechteloos gemaakt. Zijn rechtspositie is zeer verzwakt doordat bijvoorbeeld toekomstige conflicten à priori in zijn nadeel worden opgelost, of de oplossing wordt opgedragen aan een instantie waarvan geen onafhankelijke beslissing kan worden verwacht<sup>4</sup>. Voorwaarden met een dergelijke inhoud komen we ook in het vervoer tegen.

Mede omdat hiertegen in de rechtspraak onvoldoende kon worden opgetreden heeft de wetgever door middel van een wet paal en perk willen stellen aan het

gebruik van onredelijke algemene voorwaarden. Op 16 juni 1987 is door de Eerste Kamer het wetsontwerp 'Algemene Voorwaarden' aangenomen. Deze wet beoogt de wederpartijen van gebruikers van algemene voorwaarden te beschermen tegen 'onredelijke bezwarende voorwaarden'. Deze doelstelling moet onder andere worden gerealiseerd door het in de wet voorgeschreven overleg over de inhoud van algemene voorwaarden, overleg dat moet plaatsvinden tussen de gebruiker van algemene voorwaarden en zijn wederpartij, of de belangenorganisaties van beide partijen.

Het doel van deze bijdrage is na te gaan wat de consequenties van de invoering van de wet kunnen zijn voor het vervoer(recht). Zoals hierboven reeds gesteld, wordt in deze bedrijfstak veel gewerkt met algemene voorwaarden. Vaak zijn dit ook voorwaarden die eenzijdig tot stand zijn gekomen. Zowel de inhoud als de wijze waarop een aantal algemene voorwaarden tot stand komen, zullen onder invloed van de wet moeten worden gewijzigd. Het is voor de partijen bij een vervoerovereenkomst – dit zijn vaak verladers en vervoerders – nu reeds van belang hiermee terdege rekening te houden. Hoewel de wet waarschijnlijk pas in 1992 als onderdeel van het Nieuw Burgerlijk Wetboek (NBW) van kracht zal worden, werpt die nu al zijn schaduw vooruit. Recente jurisprudentie heeft dit inmiddels aangetoond<sup>5</sup>.

## **PLAN VAN BEHANDELING**

Alvorens de consequenties voor het vervoerrecht kunnen worden aangegeven, dient de inhoud van de wet 'Algemene Voorwaarden' uiteengezet te worden. Overigens zullen in de volgende paragraaf slechts die artikelen uit de wet worden besproken welke voor het doel van deze bijdrage van belang zijn<sup>6</sup>. Vervolgens wordt aangegeven welke praktische consequenties de wet in zijn algemeenheid zal hebben voor de in het vervoer gehanteerde algemene voorwaarden.

In de vijfde paragraaf wordt enig inzicht verschaft in het belang en in het karakter van vervoervoorwaarden.

In de volgende paragraaf worden de eerder geschetste praktische consequenties specifiek getoetst aan de in de verschillende vervoertechnieken gehanteerde algemene voorwaarden. Het artikel wordt beëindigd met een conclusie.

Ten behoeve van de duidelijkheid zal ik op enkele plaatsen in dit artikel moeten chargeren c.q. simplificeren.

## **DE WET 'ALGEMENE VOORWAARDEN'<sup>7</sup>**

De wet is een onderdeel van het Nieuw Burgerlijk Wetboek (NBW) dat over enkele jaren van kracht zal worden. De wet zal als een nieuwe afdeling 2A in titel 6.5 worden ingevoegd.

Het doel van de wet wordt in de Memorie van Toelichting als volgt geformuleerd: 'De bij deze regelingen (algemene voorwaarden, D.A.) gerezen moeilijkheden komen voornamelijk hieruit voort dat zij veelal eenzijdig door één partij of belangengroep worden opgesteld, terwijl de potentiële wederpartijen slechts de keuze hebben tussen aanvaarding van het gehele complex van voorwaarden en niet-contracteren; in vele gevallen nemen zij bovendien geen kennis van de inhoud der regeling. Onder deze omstandigheden zijn er niet voldoende waarborgen dat de regelingen niet een onbillijke bevoordeling van één der partijen in de hand werken, of voor haar een dusdanige machtspositie opbouwen dat de andere contractant volledig aan haar coulance is overgeleverd. Waar tenslotte een regeling wordt opgesteld door vertegenwoordigers van beide belangengroepen, is het mogelijk dat nadelen op derden worden afgewenteld of met het algemeen belang onvoldoende rekening wordt gehouden'<sup>8</sup>.

Nadelen kunnen zich, volgens de wetgever, vooral doen gelden bij eenzijdige standaardvoorwaarden indien de wederpartij van degene die op basis van die standaardvoorwaarden een goed of dienst aanbiedt, slechts de keus heeft tussen aanvaarden van het contract of de aangeboden voorwaarden, of in het geheel niet contracteren. De verleiding is dan groot om in de standaardvoorwaarden bepalingen op te nemen die voor de wederpartij een onereus karakter hebben. Als voorbeeld van dergelijke onereuze bepalingen noemt de wetgever clausules waardoor: 'de aansprakelijkheid voor tekortkomingen van het produkt en voor schade die een produkt teweegbrengt in vergaande mate wordt beperkt of zelfs geheel wordt uitgesloten; de omvang van te betalen schadevergoeding onredelijk wordt beperkt; een onredelijk zware bewijslast op de wederpartij wordt gelegd; onredelijk korte termijnen worden gesteld voor het melden van klachten; inschakeling verplicht wordt gesteld van rechtsprekende instanties die door hun wijze van samenstelling of door hun procedureregeling geen onafhankelijke of rechtvaardige uitspraak waarborgen'<sup>9</sup>.

De Nederlandse Wetgever sluit met de wet aan bij de internationale rechtsontwikkeling. In 1976 heeft de Raad van Europa bijvoorbeeld al een resolutie aangenomen die tot strekking heeft consumenten te beschermen tegen onredelijke voorwaarden. Voorts hebben onder andere de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië en Oostenrijk in hun wetgeving ook eisen opgenomen ten aanzien van het gebruik van algemene voorwaarden.

De doelstelling van de wet tracht de wetgever niet te realiseren door strenge eisen te stellen aan de toepasselijkheid van algemene voorwaarden, maar door een aantal eisen te stellen aan de inhoud daarvan<sup>10</sup>. Een niet correcte inhoud kan worden vernietigd door de rechter.

Cruciaal bij deze inhoudelijke toetsing is artikel 2a van de wet. Dit artikel bepaalt in de eerste plaats dat de wederpartij van de gebruiker van algemene

voorwaarden de vernietiging van een beding uit deze voorwaarden kan vragen wanneer het beding 'gelet op de aard van de overige inhoud van de overeenkomst, de wijze waarop de voorwaarden zijn tot stand gekomen, de wederzijds kenbare belangen van partijen en de overige omstandigheden van het geval, onredelijk bezwarend is voor de wederpartij'. De wetgever heeft hier een zeer abstracte open norm geformuleerd waaraan een beding uit algemene voorwaarden door de rechter kan worden getoetst. Of een beding 'onredelijk bezwarend' is, hangt af van de omstandigheden van het geval. Als voorbeelden van deze omstandigheden noemt artikel 2a:

- de aard en de overige inhoud van de overeenkomst;
- de wijze waarop de voorwaarden tot stand zijn gekomen;
- de wederzijds kenbare belangen van partijen.

Blijkens de wetsgeschiedenis is bij de beoordeling van het tweede element (wijze van totstandkoming) van groot belang of de algemene voorwaarden eenzijdig of tweezijdig tot stand zijn gekomen. Is met andere woorden de wederpartij van de gebruiker betrokken geweest bij het opstellen van de algemene voorwaarden?

Een beding uit algemene voorwaarden kan voorts door de rechter worden vernietigd, wanneer de gebruiker niet aan de wederpartij een redelijke mogelijkheid heeft geboden om van de algemene voorwaarden kennis te nemen. Volgens artikel 2b heeft de gebruiker zijn wederpartij voldoende mogelijkheden gegeven wanneer hij vóór of bij het sluiten van de overeenkomst de algemene voorwaarden aan de wederpartij ter hand heeft gesteld. Indien dit praktisch niet goed mogelijk is, dient de gebruiker zijn wederpartij mee te delen, dat de voorwaarden bij hem ter inzage liggen of bij een door hem opgegeven Kamer van Koophandel of griffie van een rechtbank ter beschikking zijn gesteld, alsmede dat zij op verzoek zullen worden toegezonden.

In beginsel kan iedere partij die bij een overeenkomst wordt geconfronteerd met algemene voorwaarden een beroep doen op de vernietigingsgrond van artikel 2a. In artikel 2c heeft de wetgever echter enkele groepen uitgezonderd. De belangrijkste categorie zijn de middelgrote en grote ondernemers. Zij worden omschreven als rechtspersonen die ten tijde van het sluiten van de overeenkomst laatstelijk verplicht waren hun jaarrekening openbaar te maken, of vijftig of meer personen in dienst te hebben. Volgens de wetsgeschiedenis 'hebben grote ondernemingen niet de speciale bescherming tegen algemene voorwaarden nodig, die dit wetsontwerp biedt, zodat de toepasselijkheid van de vermelde artikelen in die gevallen een ongewenste inbreuk op de contractvrijheid zou inhouden'<sup>11</sup>.



In de artikelen 3 en 4 wordt vervolgens een aantal bedingen uit algemene voorwaarden opgesomd, welke respectievelijk bij voorbaat als kennelijk onredelijk bezwarend en vermoedelijk onredelijk bezwarend worden geacht. De in artikel 3 genoemde bedingen worden steeds door de rechter vernietigd, terwijl de bedingen uit artikel 4 afhankelijk van een aantal concrete omstandigheden door de rechter worden geschrapt. De opsomming van ‘onredelijk bezwarende’ bepalingen (art. 3) wordt wel aangeduid als de zogenaamde ‘zwarte lijst’, terwijl de opgesomde ‘vermoedelijk onredelijk bezwarende’ bepalingen (art. 4) de ‘grijze lijst’ worden genoemd. Omdat deze bepalingen naast artikel 2a de kern van de wet vormen, kan niet worden nagelaten hier enkele ‘vermoedelijk onredelijk bezwarende bepalingen’ uit artikel 4 weer te geven. Vermoedelijk onredelijk bezwarend is een beding:

- dat de gebruiker de bevoegdheid verleent een prestatie te verschaffen die wezenlijk van de toegezegde prestatie afwijkt, tenzij de wederpartij bevoegd is in dat geval de overeenkomst te ontbinden;
- dat de gebruiker van zijn gebondenheid aan de overeenkomst bevrijdt of hem de bevoegdheid daartoe geeft, anders dan op de in de overeenkomst vermelde gronden, welke van dien aard zijn dat deze gebondenheid niet meer van hem kan worden verlangd;
- dat de gebruiker of een derde geheel of ten dele bevrijdt van een wettelijke verplichting tot schadevergoeding;
- dat de gebruiker een ongebruikelijk lange of onvoldoende bepaalde termijn voor de nakoming geeft.

Naast de open norm van artikel 2a worden in artikel 3 en 4 dus meer concrete criteria gegeven waaraan bepalingen in algemene voorwaarden moeten voldoen of beter gezegd niet aan mogen voldoen. Indien een beding hiermede in strijd is, dus op de lijst van artikel 3 of 4 voorkomt, kan de rechter dit vernietigen.

In tegenstelling tot artikel 2a kan op artikel 3 en 4 alleen een beroep worden gedaan door zogenaamde particulieren en consumenten en niet door ondernemers. Onder particulieren en consumenten worden in dit verband verstaan: individuele personen die niet beroeps- of bedrijfsmatig optreden. Deze beperking mag echter volgens de Memorie van Toelichting niet de suggestie wekken dat de wetgever van mening zou zijn dat aan een bescherming als door de wet geboden in het bedrijfsleven geen behoefte zou bestaan. Voor ondernemers kunnen de artikelen 3 en 4 namelijk toch van belang zijn omdat deze bepalingen bij de interpretatie van de open norm van artikel 2a van belang kunnen zijn<sup>12</sup>! Van de zogenaamde grijze en zwarte lijst kan met andere woorden een zogenaamde reflexwerking (weerspiegeling) uitgaan naar transacties tussen ondernemers.

Opmerkelijk is dat in het oorspronkelijke wetsvoorstel de bepaling was opgenomen, dat de zogenaamde zwarte en grijze lijsten uit artikel 3 en 4 niet van toepassing zouden zijn op 'overeenkomsten tot vervoeren van zaken of personen', noch op de expeditie-overeenkomst en arbeids-overeenkomsten. Als motivering voor het uitsluiten van vervoer- en expeditie-overeenkomsten voert de wetgever aan dat '... ten dele in de Nederlandse wetgeving, ten dele in verdragen, reeds veel dwingende bepalingen voorkomen; hun aantal zal bij de invoering van boek 8 van het nieuwe B.W. nog in niet onaanzienlijke mate toenemen'<sup>13</sup>. Naar aanleiding van opmerkingen uit de Tweede Kamer wordt de uitzondering van vervoer- en expeditie-overeenkomsten later weer geschrapt. De uitsluiting van arbeidsovereenkomsten blijft echter gehandhaafd, met name omdat over arbeidsvoorwaarden vaak al overleg plaatsvindt tussen werknemers en werkgevers.

Het laatste artikel dat in dit verband nog moet worden aangehaald, is artikel 6. Hier wordt organisaties van belanghebbenden de mogelijkheid gegeven om ten behoeve van belanghebbenden algemene voorwaarden te laten toetsen aan de artikelen 2a, 3 en 4. In artikel 6 wordt wel de voorwaarde gesteld, dat de betreffende organisatie van belanghebbenden eerst met de gebruiker van de algemene voorwaarden heeft overlegd!

## **PRAKTISCHE CONSEQUENTIES**

De invoering van de wet zal belangrijke consequenties hebben voor consumenten, ondernemers en hun respectieve organisaties. Wanneer een onderneming of diens organisatie algemene voorwaarden opstelt, moet daar nu al rekening mee worden gehouden. Hiermee wordt voorkomen dat 'onredelijk bezwarende' voorwaarden bij de invoering van de wet over enkele jaren al weer moeten worden gewijzigd.

Ook bestaande algemene voorwaarden zullen door de gebruikers ervan nu al moeten worden getoetst. Het is namelijk niet onwaarschijnlijk, dat wanneer een rechter over deze voorwaarden moet oordelen, hij nu reeds bij zijn toetsing de wet zal betrekken (zie ook par 1). Een duidelijk voorbeeld van de anticiperende werking van de wet zien we bij de wijziging van de Nederlandse Expeditievoorwaarden (beter bekend als de 'FENEX-condities')<sup>14,15</sup>. De 'oude' Nederlandse Expeditievoorwaarden, die tot 2 maart 1987 van toepassing waren, bevatten een aantal zeer eenzijdige condities. In deze condities werd bijvoorbeeld de aansprakelijkheid van de expediteur bijna geheel uitgesloten. Vrijwel zeker was dan ook, dat de FENEX-condities een toetsing aan de wet niet zouden doorstaan. Dit is ook een belangrijke reden voor de Federatie van Nederlandse Expeditieorganisaties (FENEX) geweest om de 'oude' Fenex-condities in te trekken

en nieuwe op te stellen. Deze huidige condities zijn minder eenzijdig en kunnen een toetsing aan de wet waarschijnlijk wel doorstaan.

De verschillende artikelen uit de condities zijn niet 'onredelijk bezwarend voor de wederpartij' in de zin van artikel 2a van de wet.

In de 3e paragraaf is uiteengezet dat bij de beoordeling of een beding 'onredelijk bezwarend' is, sterk wordt gehecht aan de wijze waarop de voorwaarden, waarvan dit beding deel uitmaakt, tot stand zijn gekomen. Van belang is of de voorwaarden eenzijdig of tweezijdig (dat wil zeggen na overleg) tot stand zijn gekomen. Het belang van overleg wordt ook nog eens benadrukt in artikel 6 (een vordering tot vernietiging kan pas worden ingesteld na overleg, zie paragraaf 3)<sup>16</sup>. De verwachting is dat hierdoor het aantal eenzijdige voorwaarden zal afnemen en dat er steeds meer algemene voorwaarden na overleg en gezamenlijk zullen worden opgesteld. Een dergelijk overleg heeft ook plaatsgevonden bij de genoemde wijziging van de Nederlandse Expeditievoorwaarden. Hierover zijn gesprekken gevoerd tussen de FENEX en de organisatie van verladers EVO, Algemene Verladers- en Eigen Vervoer Organisatie.

Omdat in de vervoersector ook nog veelvuldig gebruik wordt gemaakt van eenzijdige voorwaarden, is de verwachting gewettigd dat er in de toekomst veelvuldig overleg zal plaatsvinden tussen onder andere vervoerders- en verladersorganisaties.

Alvorens hierop nader ingegaan kan worden, dienen eerst enkele inleidende opmerkingen te worden gemaakt over het gebruik van algemene voorwaarden in het vervoer.

## **GROTE VARIETEIT ALGEMENE VOORWAARDEN IN HET VERVOER**

Hierboven werd reeds aangegeven dat ook in de vervoersector veel gebruik wordt gemaakt van algemene voorwaarden. Wie tracht alle in het nationale en internationale vervoer gebezigde voorwaarden in kaart te brengen, zal al snel moeten ervaren dat dit een bijna eindeloze en onoverzichtelijke verzameling wordt. De oorzaak hiervan is gelegen in het complexe en gevarieerde karakter van het vervoer<sup>17</sup>. Bij dit vervoer zijn vaak verschillende partijen betrokken. Het idee dat bij een vervoerovereenkomst slechts één verlader en één vervoerder betrokken zijn, is te eenvoudig. Vaak zijn immers nog bijvoorbeeld cargadoors, stuwadoors, brokers, expediteurs, op- en overslagbedrijven etc. direct dan wel indirect bij de vervoerovereenkomst betrokken.

Voorts heeft iedere vervoertechniek dermate specifieke kenmerken dat er geen 'overkoepelende' voorwaarden bestaan. Het weg-, water-, spoor-, lucht-, zee- en gecombineerd vervoer kent daardoor zijn eigen voorwaarden.

Ook het vervoerde produkt stelt zijn eigen bijzondere eisen. Voor het vervoer van autowrakken gelden daardoor geheel andere voorschriften dan voor het vervoer van bederfelijke waren. In Nederland kennen we voor het nationale wegvervoer bijvoorbeeld verschillende vervoervoorwaarden voor tank-, motorvoertuigen-, bergings- en gestrande voertuigen, vee- en pakketvervoer.

Tot slot heeft het vaak internationale karakter van vervoer bijgedragen aan de grote variëteit van algemene voorwaarden. Wanneer men bijvoorbeeld een Nederlands expediteur inschakelt, zullen de FENEX-condities gelden; een ingeschakelde Duitse expediteur zal echter de Allgemeine Deutsche Spediteur-Bedingungen van toepassing verklaren.

De grote verscheidenheid van algemene voorwaarden is iets ingeperkt door een aantal verdragen. Deze verdragen zijn vaak dwingend recht, dat wil zeggen: er mag niet van worden afgeweken. Algemene voorwaarden bevatten dan vaak aanvullingen op het verdrag of gelden wanneer het verdrag niet van toepassing is.

Naast verdragen zijn er in het vervoerrecht ook wetten welke van dwingend-rechtelijke aard zijn en waarvan niet mag worden afgeweken door algemene voorwaarden.

Zonder volledig te zijn (gezien de genoemde verscheidenheid aan voorwaarden is dit ook niet mogelijk) zal getracht worden aan te geven in welke vervoertech- niken en 'direct bij het vervoer betrokken branches' de wet de hierboven omschreven 'praktische consequenties' zal hebben, of meer concreet, waar knelpunten zich zullen voordoen.

## KNELPUNTEN

Knelpunten zijn daar te verwachten waar dwingendrechtelijke verdragen en wetten ruimte laten aan partijen om zelf algemene voorwaarden op te stellen welke eenzijdig tot stand zijn gekomen. Onder knelpunten worden in dit verband verstaan: bedingen uit algemene voorwaarden welke (vermoedelijk) onredelijk bezwarend zijn en daarmee vernietigbaar op basis van de wet.

Hoewel in de *luchtvaart* de partijen bij een vervoerovereenkomst gebonden zijn aan het dwingendrechtelijke Verdrag van Warschau, wordt hier toch veelvuldig gebruik gemaakt van algemene voorwaarden. Deze voorwaarden zijn gedeelte- lijk en aanvullend van toepassing, wanneer genoemd verdrag geldt en worden integraal door luchtvaartmaatschappijen van toepassing verklaard in de situatie waarin men niet gebonden is aan het verdrag. De algemene voorwaarden worden genoemd: 'conditions of contract' en de 'general conditions of carriage

for goods'. De conditions of contract zijn vaak integraal op de achterzijde van een luchtvrachtbrief opgenomen, terwijl naar de general conditions in de meeste gevallen slechts wordt verwezen. De beide conditions zijn opgesteld door de International Air Transport Association (IATA), waarin thans 168 luchtvaartmaatschappijen zijn vertegenwoordigd.

De inhoud van de conditions is betrekkelijk eenzijdig in het voordeel van de luchtvaartmaatschappijen opgesteld. In de general conditions is zelfs een aantal bepalingen opgenomen welke waarschijnlijk de toetsing aan de wet niet zal kunnen doorstaan. Artikel 3 van de general conditions bepaalt bijvoorbeeld dat aangegeven vluchttijden, routes etc., de luchtvaartmaatschappij op geen enkele wijze binden; er mag zelfs zonder kennisgeving of opgave van redenen van worden afgeweken. Omdat snelle aflevering en stipte nakoming van de geplande vluchten van groot belang zijn voor verladers, wordt met deze bepaling een grote onzekerheid gecreëerd. Wellicht daardoor is deze bepaling in strijd met artikel 4 van de wet. Een beding dat de gebruiker de bevoegdheid verleent een prestatie te verschaffen die wezenlijk van de toegezegde prestatie afwijkt, is immers 'vermoedelijk onredelijk bezwarend' (zie paragraaf 3).

Niet onwaarschijnlijk is dan ook dat de bij de IATA aangesloten en in Nederland gevestigde luchtvaartmaatschappijen hun conditions of contract en general conditions zullen gaan 'aanpassen'<sup>18</sup>. Gezien de uit de wet Algemene Voorwaarden te distilleren 'overlegverplichting', zullen hierover gesprekken moeten worden gevoerd met verladers (of hun organisatie). Het lijkt immers niet waarschijnlijk dat luchtvaartmaatschappijen zullen gaan wachten totdat de belangenorganisaties van hun wederpartijen (verladers) een vordering tot vernietiging (ex artikel 6 van de wet) bij de rechter dreigen in te stellen.

Daarom is de verwachting gerechtvaardigd dat de algemene voorwaarden in de luchtvaart zich zullen gaan ontwikkelen van eenzijdige naar tweezijdige condities.

Een zelfde ontwikkeling zal zich kunnen voordoen in de zeevaart. Hoewel ook hier dwingendrechtelijke verdragen (de zogenaamde Hague-(Visby)Rules) een belangrijke plaats innemen, wordt in de zeevaart ook veelvuldig verwezen naar algemene voorwaarden<sup>19</sup>.

Deze staan op de achterzijde van de gebruikte connossementen. De meeste connossementsbepalingen zijn gebaseerd op de door de internationale redersvereniging BIMCO (Baltic and International Maritime Conference) opgestelde modelbepalingen. Daarnaast hanteren reders en samenwerkingsverbanden van reders (bijvoorbeeld Conferences) hun eigen voorwaarden. Hoewel hierover soms overleg wordt gepleegd met verladers, zijn de bepalingen van de meeste connossementen toch vaak eenzijdig vastgesteld door reders en conferences. De praktijk leert dat in deze gevallen de connossementen zeer ongunstige bepalingen voor de verlader kunnen bevatten. Ook in de zeevaart zal daardoor in de

toekomst vaker overleg (moeten) worden gevoerd over de inhoud van op consossementen afgedrukte vervoervoorwaarden.

In het internationale wegvervoer is het CMR-Verdrag<sup>20</sup> van toepassing. Voor zover bekend, worden in Nederland hierbij geen aanvullende algemene vervoer-voorwaarden gehanteerd. Hieraan bestaat waarschijnlijk geen behoefte, doordat het CMR-Verdrag in de praktijk voldoende functioneert.

In het nationale wegvervoer speelt de Stichting Vervoeradres een zeer belangrijke rol bij het opstellen van algemene vervoervoorwaarden. Deze Stichting stelt zich, blijkens haar Statuten, onder andere ten doel: het tot stand brengen van gemeenschappelijke voorwaarden voor vervoerders en verladers. Organisaties van beroepsvervoerders en verladers hebben daartoe zitting in de Stichting. De meest bekende voorwaarden zijn de door de Stichting opgestelde Algemene Vervoercondities '83 (AVC). Op de in het nationale wegvervoer verplicht gestelde vrachtbrieven wordt ook naar deze condities verwezen.

Voor min of meer speciale transporten zijn aanvullende condities opgesteld. Genoemd kunnen worden:

- de algemene tankvervoercondities voor het vervoer van bulkgoederen over de weg;
- de algemene vervoercondities motorvoertuigen;
- de algemene bergings- en vervoercondities gestrande voertuigen;
- de algemene vervoercondities.

Ten gevolge van het werk van de Stichting Vervoeradres zal de wet voor de in het nationale wegvervoer gehanteerde vervoervoorwaarden weinig consequenties hebben. Doordat deze voorwaarden in gemeenschappelijk overleg tussen verladers- en vervoerdersorganisaties zijn opgesteld, zullen zij de toetsing aan de wet glansrijk kunnen doorstaan. Bepalingen waarin beide partijen zich kunnen vinden, zullen immers niet als 'onredelijk bezwarend' (artikel 2a) voor verladers of vervoerders worden aangemerkt.

Verdragen hebben er in het internationale *spoorvervoer* toe geleid dat algemene voorwaarden hier geen belangrijke rol meer spelen. In 1985 waren het CIM<sup>21</sup>- en het CIV<sup>22</sup>-Verdrag van toepassing. Deze Verdragen zijn vervangen door het COTIF<sup>23</sup>-Verdrag.

Ook nationaal zijn algemene voorwaarden niet van groot belang doordat op basis van artikel 27 van de Spoorwegwet door de overheid het Algemeen Reglement Vervoer is opgesteld. In dit meer dan honderd artikelen tellend reglement, dat zowel van toepassing is op goederen- als op personenvervoer, worden onder andere de rechten van de verlader en de vervoerder nader geregeld. De bemoeienis van de overheid bij het opstellen van algemene voor-

waarden wordt nog versterkt in artikel 28 van de Spoorwegwet. Hierin wordt bepaald dat 'De tarieven voor het vervoer van personen en goederen de goedkeuring behoeven van Onzen Minister van Verkeer en Waterstaat'. Deze wetsbepaling wordt zo geïnterpreteerd dat onder 'tarieven' moet worden verstaan het geheel van rechten en verplichtingen uit de vervoerovereenkomst.

Duidelijk is dat de wetgever bij de totstandkoming van de Spoorwegwet weinig ruimte aan de vervoerders (i.c. de spoorwegen) heeft willen laten bij het opstellen van algemene voorwaarden. De oorzaak hiervan moet worden gezocht in de vrees van de wetgever dat de spoorwegmaatschappijen, ten gevolge van hun monopoliepositie, zeer eenzijdige voorwaarden zouden opstellen.

Door de vooraanstaande rol van de overheid en het relatief geringe belang van algemene voorwaarden in het nationale en internationale spoorvervoer, zal de wet voor deze vervoertechniek weinig consequenties hebben.

Consequenties kan de wet echter wel hebben voor de algemene voorwaarden in de *binnenvaart*.

In de internationale binnenvaart spelen algemene voorwaarden een belangrijke rol. De oorzaak hiervan moet worden gezocht in het feit dat anders dan in het weg-, rail-, lucht- en zeevervoer hier nog geen regeling bij Verdrag tot stand is gekomen. Daarom hebben de vervoerders onder andere de Verlader- und Transport Bedingungen (VTB) opgesteld. Deze algemene vervoervoorwaarden worden vaak gebruikt bij het vervoer over de Rijn en aanverwante vaarwegen. De VTB zijn zeer eenzijdige condities. De aansprakelijkheid van de reder wordt in de artikelen 16 tot en met 21 in vergaande mate uitgesloten. Mede omdat over de VTB nimmer overleg is gevoerd tussen vervoerders en verladers, zullen deze voorwaarden een toetsing aan de wet waarschijnlijk niet kunnen doorstaan. Een herziening van deze voorwaarden, na gezamenlijk overleg, ligt dan ook voor de hand.

In de nationale wilde vaart zijn de Bevrachtingsvoorwaarden 1981 van toepassing. De Wet Goederenvervoer Binnenvaart schrijft voor, dat in de wilde vaart gebruik moet worden gemaakt van de door de Minister goedgekeurde vervoerdocumenten, zogenaamde charterpartijen. Op deze verplicht voorgescreven documenten wordt verwezen naar de Bevrachtingsvoorwaarden 1981. Al over de eerste uitgave van deze voorwaarden in 1950 werd overleg gevoerd tussen verladers en vervoerders.

In de beurtvaart zijn de Beurtvaartcondities 1983 van toepassing. In de hierbij verplicht voorgescreven vervoerdocumenten (zogenaamde beurtvaartadressen) wordt naar deze voorwaarden verwezen. De Beurtvaartcondities zijn ook tot stand gekomen na overleg tussen verladers en vervoerders in de Stichting Vervoeradres. Niet tweezijdig zijn de voorwaarden welke worden gebruikt bij het vervoer door middel van duw- en sleepboten. De voorwaarden welke hier worden gebruikt zijn eenzijdig door organisaties van duw- en sleepbootexploitatie.

tanten opgesteld. Hier kunnen worden genoemd: de Algemene Sleepbootcondities, Nederlandse Sleepbootcondities 1951, Sleepbootcondities 1965 en de Algemene Duwcondities 1988. Als voorbeeld van het eenzijdige karakter van deze condities kan worden genoemd artikel 3 van de Algemene Duwcondities 1988. In dit artikel wordt de eigenaar van de duwboot ontheven van alle aansprakelijkheid voor schade aan de lading van de geduwde of te duwen bakken.

Mede omdat, ten gevolge van een aantal ontwikkelingen in de binnenvaart, het vervoer door middel van duwbakken steeds belangrijker zal worden, dient overleg plaats te vinden tussen de (organisaties van) eigenaren van duw- en sleepboten en hun wederpartijen (vaak verladers). Hiermee kan worden voorkomen, dat hun voorwaarden moeten worden vernietigd op basis van de wet.

De grootste knelpunten bij toetsing aan de wet zullen zich voordoen bij ondernemers die nauw met het vervoer samenhangende diensten aanbieden. Te denken valt hierbij aan bijvoorbeeld op- en overslag-, stuwage-, physical distribution- en expeditie-activiteiten. Terwijl, zoals hierboven uitgelegd, in sommige vervoertechnieken het al min of meer usance is, dat voorwaarden gezamenlijk door verladers en vervoerders zijn opgesteld, worden algemene voorwaarden, welke van toepassing zijn op 'met het vervoer samenhangende diensten' helaas vaak eenzijdig opgesteld.

Als voorbeeld kunnen de volgende, in de RAL-bundel genoemde, algemene voorwaarden worden vermeld:

- Rotterdamse Opslagvoorwaarden;
- Veemcondities Amsterdam-Rotterdam;
- Rotterdamse Stuwadoorscondities;
- Condities Massagoedstuwadoors Rotterdam 1969;
- Rotterdamse Cargadoorscondities;
- Allgemeine Deutsche Spediteur-Bedingungen.

Wie kennisneemt van deze voorwaarden zal al snel constateren dat de eenzijdige wijze waarop deze voorwaarden tot stand zijn gekomen, wordt weerspiegeld in de inhoud van de voorwaarden. Ter illustratie kan artikel 2 lid 2 van de Rotterdamse Stuwadoorscondities worden genoemd. In dit artikel wordt bepaald dat, wanneer een stuwadoer bij het uitvoeren van een stuwage-opdracht wordt geconfronteerd met andere voorwaarden, het ter keuze van de stuwadoer is op welke voorwaarden hij zich mag beroepen tegenover zijn opdrachtgever! Blijkbaar wordt niet al te veel belang gehecht aan de rechtszekerheid van de wederpartij van de stuwadoer.

Het is duidelijk dat de wet hier een belangrijke invloed zal uitoefenen. Overleg tussen (organisaties van) stuwadoors, op- en overslagbedrijven etc. met hun opdrachtgevers lijkt voor de hand te liggen.



## CONCLUSIE

In het voorwoord van de in 1982 verschenen vijfde druk van de RAL-bundel maakte Mr. B.C.J. Sjollema reeds enige opmerkingen over de invloed van de wet Algemene Voorwaarden op de verschillende in het vervoer gehanteerde voorwaarden. Terecht merkte hij op dat 'hier in de toekomst een belangrijke taak zal liggen voor onder meer de bestaande organisaties ten behoeve van lading-ontvangers en verschepers en de branche-organisaties'.

Hierbij wordt gedoeld op het overleg dat tussen deze organisaties zal moeten plaatsvinden. Door de in paragraaf 5 omschreven 'anticiperende werking' van de wet en de vaak lange duur van onderhandelingen verdient het aanbeveling, dat het overleg zo spoedig mogelijk gestart gaat worden.

Hiermee wordt voorkomen dat de rechter, na invoering van de wet, de voorwaarden moet gaan toetsen en misschien vernietigen. Ten gevolge van het grote aantal eenzijdige vervoervoorwaarden, zal dit overleg nog frequent moeten plaatsvinden. Gelet op de zeer positieve ervaringen in de Stichting Vervoeradres kan het aanbeveling verdienen het overleg over vervoervoorwaarden te laten plaatsvinden in een min of meer gestructureerd overlegorgaan. In dit kader zou bijvoorbeeld overwogen kunnen worden een 'Raad voor algemene en uniforme voorwaarden in het vervoer' in te stellen. In deze Raad zouden dan zitting moeten hebben: vertegenwoordigers van de betrokken belangenorganisaties van o.a. verladers, vervoerders en expediteurs. Wellicht kan hierbij van de overheid ook nog een bepaalde deskundige of financiële inbreng worden verwacht. Het praktische voordeel van het instellen van een dergelijke Raad is ook dat kan worden overgegaan tot een centraal depot van algemene vervoervoorwaarden. Dit voorkomt dat, zoals nu het geval is, de voorwaarden bij een groot aantal verschillende Rechtbanken en Kamers van Koophandel worden gedeponereerd. Door alle vervoervoorwaarden bij de Raad te deponeren, zal de 'kenbaarheid' en overzichtelijkheid worden vergroot. Dit is mede van belang bij de toetsing van algemene voorwaarden aan artikel 2b van de wet (zie paragraaf 3).

Hoewel in de rechtsliteratuur wel enige kritiek<sup>24</sup> is geuit, is duidelijk dat de wet aan alle betrokkenen in het vervoer een grote uitdaging biedt. Zeker op de lange termijn zijn zij gebaat bij tweezijdige voorwaarden waarin de rechtsverhouding tussen partijen bij een vervoer (op- en overslag-, stuwage- etc.) overeenkomst op een evenwichtige wijze is geregeld. Want de praktijk heeft helaas reeds meerdere malen aangetoond, dat een eenzijdige vastlegging van rechten en verplichtingen in algemene voorwaarden kan leiden tot een verstoring van commerciële relaties. Geconcludeerd kan dan ook worden dat tijdens de parlementaire behandeling van de wet, de in het oorspronkelijk ontwerp van de wet opgenomen uitzondering van vervoer- en expeditieovereenkomsten terecht is geschrapt (zie paragraaf 4). De door het kamerlid Van der Burg, bij de behande-

ling van het wetsontwerp, gemaakte opmerking dat 'de praktijk huivert voor afdeling 6.5.2A', lijkt me dan ook niet juist, integendeel<sup>25</sup>.

#### Noten

1. Onder 'Algemene Voorwaarden' wordt in dit artikel verstaan: 'één of meer schriftelijke bedingen die zijn opgesteld teneinde in een aantal overeenkomsten te worden opgenomen, met uitzondering van bedingen die de kern van de prestatie aangeven'. Deze definitie is ontleend aan de wet Algemene Voorwaarden (artikel 1 sub b).
2. HONDIUS E.H., 1978, Standaardvoorwaarden, Deventer: Kluwer, pp. 18-28.
3. Rotterdamsche Associatie van Ladingontvangers, 1982, Algemene Voorwaarden, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink B.V.
4. Zie ook Asser bewerkt door HARTKAMP A.S., 1985, Verbintenissenrecht II (Algemene leer der overeenkomsten volgens het Nieuw Burgerlijk Wetboek), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink B.V., pag. 300.
5. Een voorbeeld van het anticiperen op de wet is te vinden in HR 25 april 1986, 1986, 714 inzake Van der Meer/gem. Smilde.
6. Een heldere uiteenzetting over de inhoud van de wet Algemene Voorwaarden treft men aan bij: WESSELS B. en JONGENEEL R.H.C., 1987, Algemene Voorwaarden; de nieuwe regeling in afd. 6.5.2A, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink B.V.
7. Stb, 1987, 327.
8. Memorie van Toelichting pag. 9.
9. Memorie van Toelichting pag. 7.
10. Memorie van Toelichting pag. 14.
11. Toelichting amendement van het Kamerlid Korthals, nr. 33.
12. Memorie van Antwoord pag. 15.
13. Memorie van Toelichting pag. 65.
14. Zie over deze wijziging van de Nederlandse Expeditievoorwaarden: BAKELEN, F.A. van, 1987, De nieuwe Fenex-voorwaarden, Groningen: Aerovision Consultancy B.V.
15. Als voorbeeld kan ook aangehaald worden: de wijziging van de Algemene Bankvoorwaarden welke tot stand zijn gekomen in overleg met de Consumentenbond en het Konsumenten Kontakt, in het kader van de Commissie voor Consumentenaangelegenheden van de SER, zie Nederlands Juristenblad, pag. 1374.
16. Over het belang van overleg heeft Prof. Mr. W.J. Slagter een inleiding gehouden op 27 september 1985 tijdens een studiedag van Euroforum: Slagter W.J., 1985, Onderhandelingen tussen branche-organisaties en consumentenorganisaties, Euroforum studiedag.
17. Zie ook KORTHALS ALTES A. en WIARDA J.J., 1980, Vervoerrecht, Deventer: Kluwer, pag. 4.
18. Zie hierover ook: BAKELEN F.A. en DIEDERIKS-VERSCHOOR I.H.Ph., 1988, Compendium Jurisprudentie Luchtvaart, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink B.V., pag. 38 en 409. Hier wijzen auteurs op de mogelijke strijdigheid van de condities van de luchtvaartmaatschappijen met de Wet Algemene Voorwaarden.
19. Zie ook Hondius E.H., pag. 664.
20. Convention relative au contrat de transport international de marchandises par route.
21. Convention internationale concernant le transport de marchandises par chemins de fer.
22. Convention internationale concernant le transport des voyageurs et des bagages par chemins de fer.
23. Convention relative aux transports internationaux ferroviaires.
24. Kritiek is o.a. geuit door Drs. Mr. J.E. Vollebregt. Hij is van mening dat de wetgever door eisen te stellen aan algemene voorwaarden de contractsvrijheid, met name tussen ondernemers teveel wordt beperkt. Vollebregt J.E., 1984, Wetsontwerp Algemene Voorwaarden, Nederlands Juristenblad, pag. 809-816.
25. Ontleend aan het voorwoord van Wessels. De opmerking is gemaakt door het kamerlid Van der Burg tijdens een vergadering van de Vaste Kamercommissie voor Justitie; UCV 1 oktober 1984, pag. 5-6.

# EEN JAAR WET PERSONENVERVOER\*

Drs. R. J. H. TEEUWEN\*\*

## Abstract

### One year of experience with the Law on Public Transport

One year experience with the Law on Public Transport is too little to make up a final balance. All decisions and regulations have not been fully developed or made operational yet.

Moreover, the effects of the various articles of the law will not be visible for some considerable time.

The author refers to the practical enforcement of the law with the consideration that the legislator can make the necessary adjustments, should the new law present any shortcomings or imperfections.

Based on experiences so far, the author concludes that the law makes only a small contribution towards minimizing and simplifying governmental regulations.

Since the minister holds the controls it is difficult for the regional companies to bear the responsibility for the results as introduced by the new law, because they do not possess the appropriate instruments.

If, however, the minister should transfer authority (to Mayor and Aldermen or an official body) the relation between central council, regional council and regional transport companies will change fundamentally.

The fact that the Law on Public Transport does not make the connection between professional passenger transport and the traffic and transport policies is felt as an imperfection.

The author acknowledges the aims of the Law on Public Transport although for the moment he concludes that the (available) instruments are insufficient to realise them.

## INLEIDING

Inmiddels is ruim een jaar verstreken sinds de Wet en het Besluit Personenvervoer (resp. WpV en BpV) door de Staten-Generaal zijn aanvaard. In die tijd is de eerste ervaring met de wet opgedaan en zijn diverse onderdelen – al dan niet in een wettelijke regeling – nader uitgewerkt.

In deze bijdrage wordt een voorlopige balans van de wet opgemaakt. Voorlopig, omdat een jaar te kort is om een definitief oordeel te vellen. Nog niet alle uitvoeringsbesluiten en regelingen zijn operationeel of uitgewerkt. Bovendien zijn effecten van diverse wetsartikelen veelal pas na geruime tijd merkbaar. Toch is het zinvol om nu al even stil te staan bij de praktische uitwerking van de wetgeving. Zou immers blijken dat de WpV evidente tekortkomingen of onvol-

\* Dit artikel werd op persoonlijke titel geschreven. Met dank aan Ing. H.E. de Vroome voor zijn commentaar.

\*\* Auteur is werkzaam bij de Vereniging van Streekvervoerondernemingen (SO), sector Vervoer-kunde.

komenheden vertoont, dan zou de wetgever kunnen besluiten de wetgeving op onderdelen aan te passen.

In het vervolg van deze bijdrage zal allereerst worden ingegaan op de ontwikkelingen die hebben geleid tot de nieuwe wettelijke regeling voor het beroeps- personenvervoer. In het bijzonder zullen de gezamenlijke doelstellingen van het rijk, de wetgever en de Kroon op een rij worden gezet. Deze vormen tevens het kader waarbinnen een voorlopige beoordeling zal plaatsvinden.

Vervolgens zullen de in de wet verankerde instrumenten worden genoemd, waarmee – volgens de wetgever – de doelstellingen zouden zijn te bereiken. Er zal daarbij worden aangegeven welke acties die instrumenten ter beschikking staan.

Om na een jaar WpV een voorzichtig oordeel te kunnen vormen over de vraag of de instrumenten naar tevredenheid van de betrokkenen functioneren, zal vanuit het oogpunt van het streekvervoer de praktische ervaring met de instrumenten worden beschreven. Tot slot zullen enkele voorlopige conclusies volgen.

## **HET WETTELIJK KADER**

Aan het einde van de jaren zeventig was het personenvervoer sterk in beweging. Het werd steeds duidelijker dat de vier wetten en bijbehorende regelingen<sup>1</sup> die toen van kracht waren in een aantal opzichten niet meer strookten met de opvattingen over de regeling van beroeps Personenvervoer. Ze waren te verouderd, respectievelijk te versnipperd en zouden daarom moeten worden vervangen door een andere wettelijke regeling.

Tot 1 januari 1988 diende het streekvervoer voornamelijk rekening te houden met een van deze wetten namelijk de Wet Autovervoer Personen (W.A.P.) en zijn uitvoeringsregelingen<sup>2</sup>. De W.A.P. bevatte voornamelijk regels van administratief recht. Ontwikkelingen brachten onder meer de volgende onvolkomenheden van de W.A.P. aan het licht<sup>3</sup>:

- In het begin van de jaren zeventig raakten de openbaar-vervoerbedrijven in toenemende mate in financiële problemen. In de W.A.P. ontbraken echter voorschriften over de rijksbijdrage en daarmee de instrumenten voor de beheersing van de ontwikkeling van de exploitatiekosten bij het openbaar vervoer. Het gevolg hiervan was dat na goedkeuring van de bedrijfsbegrotingen de tekorten volledig door het rijk werden afgedekt.
- Ten tijde van de W.A.P. was de voorbereiding van de dienstregeling uitsluitend een zaak van de vervoerder. Gelet op het vorige punt wenste de overheid via bestuurlijke bevoegdheden in het voorbereidingsproces invloed uit te oefenen op de dienstregeling en indirect op de bedrijfsvoering. In de W.A.P. ontbraken die bevoegdheden.

- Aangezien de vergunningverlening voor het interlokale en lokale openbaar vervoer aan verschillende instanties was toebedeeld, kwam van een samenhangend openbaar vervoersysteem weinig terecht. Bovendien bood de W.A.P. verstreckende bescherming aan de reeds aanwezige vergunninghouders in het beroepspersonenvervoer. De toegang tot de markt was, tot ongenoegen van potentiële nieuwkomers, dan ook vrijwel geheel geblokkeerd en was het openbaar vervoer zorgvuldig beschermd.

- De tekortafdekking in het openbaar vervoer leidde tot een versterking van de rol van de centrale overheid, gedetailleerde regelgeving en ondoorzichtige beleidsvorming. Daardoor werd de W.A.P. op onderdelen onnodig gedetailleerd en centralistisch.

Deze onvolkomenheden in de wettelijke situatie resulteerden in de wens te komen tot één nieuwe wettelijke regeling voor het gehele beroepspersonenvervoer.

Tijdens de voorbereiding van de wettelijke regeling heeft men zich vooral laten leiden door de onvolkomenheden van de toen bestaande regelingen. Dit komt duidelijk tot uitdrukking in de doelstellingen van de uiteindelijk van kracht geworden WpV.

Naast de hoofddoelstelling – later verwoord in de considerans van de WpV – dat het ter bevordering van een redelijke en duurzame voorziening in de vraag naar personenvervoer wenselijk is tot een nieuwe regeling te komen, zijn als afgeleide doelstellingen te onderscheiden:

- een vereenvoudiging van regelgeving.
  - marktordening. Het aantal te onderscheiden deelmarkten zou beperkt moeten zijn tot drie: openbaar vervoer, besloten busvervoer en taxi-vervoer. De toetreding tot de deelmarkten zou dienen te worden verruimd.
  - bestuurlijke bevoegdheden. De doelmatigheid van het overheidsbestuur zou moeten toenemen door het bijeenbrengen van bestuurlijke bevoegdheden en financiële verantwoordelijkheden bij hetzelfde bestuursorgaan.
- minder detailbemoeyenis van (rijks-) overheidswege en meer vrijheid voor het bedrijfsleven.
- bevordering van de samenhang tussen de openbaar vervoervormen (lokaal en interlokaal).
- het beheersen van de tekorten in het openbaar vervoer.

Om deze doelstellingen te kunnen bereiken, voorziet de WpV in een beleidsinstrumentarium. Voor een beoordeling van de doeltreffendheid van de instrumenten is het van belang na te gaan om welke instrumenten het gaat, wie ze ter beschikking staan en hoe de relatie is met de doelstellingen.

## INSTRUMENTEN

De WpV kent diverse instrumenten waarmee de in de vorige paragraaf genoemde doelstellingen zouden zijn te bereiken. Niet alle instrumenten staan alle betrokkenen ten dienste en niet alle instrumenten hebben op alle deelmarkten en vervoervormen betrekking.

In onderstaand schema is aangegeven wat de belangrijkste instrumenten zijn en wie de verschillende instrumenten hoofdzakelijk ter beschikking staat.

Ter beschikking van Instrument	Rijk	Provincie	Gemeente	Vervoerder			
				Lok.	O.V. Streek	NS	Besloten taxi Busvervoer
* Vergunningen							
● Openb. verv.							
Lokaal			X				
Streek	X						
NS	X						
● Besl. busv.	X						
● Taxiverv.		X					
* Dienstregeling							
Lokaal			X	X			
Streek	X	X			X		
NS	X					X	
* Bijdrage							
Lokaal	X						
Streek	X						
NS	X						
* Tarieven							
● Openb. verv.							
Lokaal	X		X	X			
Streek	X						
NS	X					X	
● Besl. busv.							X
● Taxiverv.		X					
* Infrastructuur							
Lokaal	X		X				
Streek	X						
NS	X						
* OV materieel	X			X	X	X	
* Nadere regels							
● Openb. verv.	X						
● Besl. busv.	X						
● Taxiverv.		X					

Uit dit overzicht blijkt dat:

- de bemoeienis van het rijk zich uitstrekt over bijna de totale markt van beroepspersonenvervoer;
- de provincie een belangrijke rol vervult in het taxibeleid;
- de gemeenten boven 50000 inwoners een eigen invulling kunnen geven aan het lokaal openbaar vervoer;

- de vervoerder in het openbaar vervoer over geen enkel instrument vrijelijk kan beschikken.

Zoals gezegd zijn de instrumenten in de WpV opgenomen om de hoofddoelstelling te bereiken. Omdat de algemene strekking van de hoofddoelstelling alleen te weinig concrete betekenis heeft, is een relatie gelegd tussen de instrumenten en de afgeleide doelstellingen. De relaties zijn in het volgende staatje weergegeven.

Instrument	Doelstelling
Vergunningen	Marktordening Regeling bestuurlijke bevoegdheden
Dienstregeling	Regeling bestuurlijke bevoegdheden Samenhang OV
Bijdrage Tarieven	Beheersen tekorten Beheersen tekorten Samenhang OV
Infrastructuur OV materieel Nadere regels	Alleen hoofddoelstelling Beheersing tekorten Samenhang OV Beheersen tekorten

Sommige instrumenten bedienen meer dan een doelstelling, waardoor tussen de verschillende doelstellingen onderlinge spanningen kunnen ontstaan. Zo kan de bevordering van de samenhang tussen interlokaal en lokaal openbaar vervoer op gespannen voet komen te staan met het streven naar minder detailbemoedienis van de overheid.

De vervoerbedrijven hebben in hun bedrijfsvoering rechtstreeks te maken met het instrumentarium. Een complicerende factor voor de bedrijven is dat de doelstellingen van de wet niet per definitie overeen behoeven te komen met alle doelstellingen van de vervoerbedrijven. Er resulteert dus niet zonder meer een zo gunstig mogelijke openbaar vervoervoorziening.

Hoe het instrumentarium in deze complexiteit praktisch is uitgewerkt, wat de gevolgen zijn voor de vervoerder en in hoeverre ze bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de wet komt in de volgende paragraaf aan bod.

## PRAKTIJK

Alle vervoerbedrijven hebben als doelstelling een groter aandeel in de personenvervoermarkt te verwerven. Voor het besloten vervoer geldt tevens de bedrijfseconomische doelstelling winst te maken.

In het openbaar vervoer ligt dit laatste ietwat anders. Sinds de invoering van de WpV hebben de vervoerders in deze sector een resultaatverantwoordelijkheid.

Het uitgangspunt hierbij is de raming van de reizigersopbrengsten door de Minister. Indien de raming afwijkt van de werkelijke reizigersopbrengsten, moet de vervoerder in geval van tegenvallende opbrengsten het 'tekort' zelf financieren. De NS en de (grotere) steden ontvangen een bedrag ineens (zogenaamde lump sum) als bijdrage in de kosten die zullen worden gemaakt om het verwachte aantal reizigers te vervoeren;

de streekvervoerders krijgen jaarlijks ieder een taakstellend budget dat gekoppeld is aan de te leveren vervoerprestaties (een bedrag met een gerichte taakopdracht).

Het streven van de individuele vervoerder is er derhalve op gericht zijn kostenopbrengstenverhouding te verbeteren. Zo'n resultaatverantwoordelijkheid vraagt om een bedrijfsmatig functioneren van het vervoerbedrijf, hetgeen niet automatisch betekent dat dit de hoofddoelstelling van de WpV ten aanzien van het openbaar vervoer ten goede komt.

Met die ambivalente situatie worden de openbaar-vervoerbedrijven voortdurend geconfronteerd.

De in de wet genoemde instrumenten bieden in beginsel mogelijkheden om de hoofddoelstelling te kunnen realiseren. Juist de bovengenoemde ambivalentie roept de vraag op of in de praktijk de instrumenten wel zo doelmatig en doeltreffend mogelijk kunnen worden ingezet.

In het vervolg van deze paragraaf zullen de instrumenten achtereenvolgens de revue passeren. Bij ieder van de instrumenten zal door de bril van de streekvervoerder een voorlopig commentaar worden geleverd.

### *Vergunningen*

Voor het verrichten van beroepspersonenvervoer is een vergunning vereist. Ieder van de drie onderscheiden deelmarkten kent een eigen vergunning. De WpV beoogt een verruiming van de toegang tot de vervoermarkt.

Een volledig vrije toegang zou maatschappelijk ongewenste effecten hebben. De concurrentie zou namelijk dermate ernstige vormen kunnen aannemen dat de continuïteit in het aanbod van vervoer in het gedrang komt. Een aanvraag om een vergunning voor het verrichten van openbaar vervoer wordt beoordeeld op grond van de wenselijkheid van het extra vervoer en van het financiële belang van de overheid. Het is de bedoeling dat in beginsel een vergunning voor onbepaalde tijd wordt verleend. Een vergunning biedt alleen toegang tot de markt. Is een vergunning eenmaal verleend dan zal de vervoerder minstens eenmaal per jaar een voorstel voor een dienstregeling bij de Minister of B&W moeten indienen. Een vergunning is dus inhoudsloos zonder een goedgekeurde dienstregeling. Cruciaal is in dit verband de vraag wat de Minister onder 'wenselijkheid' van het openbaar vervoer verstaat. De Minister heeft daar nog geen uitspraak over gedaan. Naar verwachting acht de Minister een voorgenomen voorziening gewenst, indien op de relatie een goede kosten-opbrengsten-



verhouding kan worden gerealiseerd en het effect op het bestaande openbaar vervoer nihil is.

Inmiddels zijn bij de Minister verscheidene aanvragen door besloten busvervoerders ingediend. Het betreft voornamelijk aanvragen in het westen van het land op trajecten met een behoorlijk reizigerspotentieel en voor bepaalde uren (spitsuren). Dat besloten busvervoerders trachten te penetreren in de openbaar-vervoersector is niet verwonderlijk. Een betere spreiding van hun vervoercapaciteit over de dag en gedurende het jaar biedt hun een hogere kostendekkingsgraad.

De streekvervoerbedrijven hebben op zich géén bezwaar tegen concurrentie, mits voor alle vervoerders dezelfde spelregels gelden. Wanneer nieuwkomers echter alleen de krenten uit de pap eten, zonder aan met name de onderzijde van de markt in een aanbod te voorzien en zonder dat zij – in navolging van de huidige vervoerders – aan diverse bepalingen zullen of moeten voldoen, dan bestaan daartegen ernstige bezwaren. Omdat de vervoerders niet gebaat zijn bij hevige onderlinge concurrentie, gaat men momenteel na of verdere inhuur van toermaterieel het capaciteitsprobleem bij zowel het besloten als het openbaar busvervoer kan verminderen.

### ***Dienstregeling***

De dienstregeling is de aorta van de openbaar vervoerbedrijven. Een goedgekeurde dienstregeling legt immers het voorzieningenniveau vast: waar en hoe vaak er mag worden gereden. Als uitwerking van de art. 70 WpV en art. 31 BpV is na overleg met de vervoerders eind 1988 een procedure van voorbereiding van de dienstregeling vastgesteld. Uit de regeling blijkt dat een vervoerder welhaast iedere maand met een overheidsorgaan over de dienstregeling overleg dient te plegen dan wel informatie moet verstrekken. Sedert de inwerkingtreding van de WpV vereist de voorbereiding meer en een intensiever overleg met participanten dan voorheen. Het is te prematuur reeds nu een onderbouwd oordeel te vellen over de werkbaarheid van deze regeling. Wat thans wel al enige verontrusting veroorzaakt, zijn de late tijdstippen waarop financiële indicaties aan de afzonderlijke bedrijven worden verstrekt. Een individueel bedrijf kan zijn plannen niet baseren op slechts een verwijzing naar de geaggreerde meerjarencijfers in bijvoorbeeld de rijksbegroting. Hetzelfde geldt voor de informatie over de ontwikkeling van de kosten- en opbrengsttarieven.

Een vervoerder moet de zekerheid hebben dat hij op tijd die informatie (ingrediënten) heeft waarmee een dienstregeling kan worden voorbereid. Daarnaast is de bevoegdheid van de Minister nadere richtlijnen voor de afstemming van vraag en aanbod feitelijk overbodig, omdat het Normeringssysteem Voorzieningenniveau Streekvervoer een gegeven is (zie volgende paragraaf).

### ***Bijdrage***

Wanneer in de exploitatie van openbaar vervoer een tekort ontstaat, kan de Minister een financiële bijdrage verlenen (art. 36 WpV). Gemeenten ontvangen ieder jaar een bepaalde rijksbijdrage ter grootte van het saldo van de berekende kosten en opbrengsten (lump sum). Zij hebben de vrijheid om het bedrag naar eigen inzicht aan het openbaar vervoer te besteden.

Voor de berekening van de rijksbijdrage aan het streekvervoer is vooral het zogenaamd Normeringssysteem Voorzieningsniveau Streekvervoer (NVS) van toepassing. Dit geobjectiveerd systeem bevat een relatie tussen het aantal vervoerde reizigers en het voorzieningsniveau en is de basis voor de dienstregeling. Het NVS levert normritten op. Normritten zijn – versimpeld uitgedrukt – het toegestaan aantal ritten dat volgens de actuele reizigersaantallen op een lijn mag rijden. Deze normritten, aangevuld met kostentarieven minus de reizigersopbrengsten, leveren de rijksbijdrage op.

In de nabije toekomst wordt de rijksbijdrage bepaald door op NVS gebaseerde normatieve busuren en op de gemiddelde kosten van de bedrijfstak, gecorrigeerd voor bepaalde bedrijfsafhankelijke factoren.

Wanneer de werkelijke kosten van een bedrijf zich boven het voor het bedrijf gecorrigeerde gemiddelde bevinden, zullen zij het verschil met de rijksbijdrage zelf moeten bekostigen. Bedrijven onder het gemiddelde zullen het verschil mogen behouden. Lopende het jaar kan de rijksbijdrage alleen als gevolg van wijzigingen van loonkosten, prijzen en wijzigingsvoorstellen worden bijgesteld. Het NVS biedt beperkte mogelijkheden aan de vervoerder om naar eigen inzicht extra ritten te rijden of onderling tussen lijnen met ritten te verschuiven. Alleen door het doelmatig uitvoeren van het door het NVS voorgeschreven minimaal te bieden voorzieningsniveau kan de vervoerder inhoud geven aan zijn resultaatverantwoordelijkheid.

### ***Tarieven***

Voor de stad- en streekvervoerbedrijven geldt het nationaal tariefassortiment. Op grond van een landelijk zonetarief zijn de tarieven en biljetten geïntegreerd en gestandaardiseerd. Hierbuiten bestaan er voor de bedrijven geen mogelijkheden afwijkende biljetten uit te geven dan ingeval er sprake is van promotionele acties met een looptijd van hooguit drie maanden. De Minister stelt doorgaans zowel de tarieven als de modellen van de vervoerbewijzen vast. Weliswaar pleegt de Minister vooraf overleg met vertegenwoordigers van gemeenten en vervoerders, maar de bevoegdheid over dit instrument ligt geheel bij de Minister. Onder nauwkeurig omschreven condities kan op verzoek van B&W of vervoerder de Minister volstaan met de goedkeuring van de tarieven. Binnen een marge van tien procent ten opzichte van het geldend tariefniveau zijn bijzondere tarieven toegestaan. Van deze bepaling zal in de praktijk niet of vrijwel nooit worden gebruik gemaakt, omdat – de meestal lagere tarieven – negatieve saldi opleveren die de gemeente of de vervoerder zelf zal moeten bekostigen.

Als er ten gevolge van het lagere tarief meer zou worden gereisd, worden de extra reizigers niet bij de tellingen van gerealiseerde reizigerskilometers of van aantallen reizigers betrokken. Vooraf bepaalt de Minister (!) welk deel van de vervoerontwikkeling het gevolg zal zijn van de (lagere) tarieven. Opbrengsten van het extra vervoer die boven deze ministeriële raming uitkomen, komen ten goede aan de gemeente of de vervoerder.

Het stads- en streekvervoer is in dit opzicht sterker gebonden dan de NS. De NS legt een voorstel voor tarieven ter goedkeuring voor aan de Minister. Zelf stelt zij haar modellen vast en brengt allerlei soorten kaarten – vaak gekoppeld aan een kortingregeling – op de markt (Railrunner, Rail-actief-kaart, etc.). Wanneer ook bij het stads- en streekvervoer de wetgever echt invulling wil geven aan het begrip resultaatverantwoordelijkheid en aan meer vrijheid van de vervoerder, dan zal de vervoerder feitelijk de mogelijkheid moeten krijgen een marketingbeleid te voeren. Op ruimere schaal zouden de vervoerders afwijkende tarieven moeten kunnen hanteren. De vervoermarkt is immers niet uniform. De verschillende marktsegmenten stellen elk eigen eisen aan het produkt. Volgens het streekvervoer zou aan iedere marktproduktcombinatie afhankelijk van tijd en plaats een apart kaartje moeten hangen (tariefdifferentiatie). Het argument dat dit ongewenste situaties zou veroorzaken, is ongegrond. De in de wet verankerde verantwoordelijkheid voor een doelmatige bedrijfsvoering waarborgt een zorgvuldig gebruik van dit instrument. Daarnaast verzekert goedkeuring van de tarieven de maatschappelijke functie van het openbaar vervoer. Vaststelling van de tarieven is dan ook niet nodig; er kan worden volstaan met goedkeuring. Uitgaande van de algemene tariefhoogte, zou een tariefinstrument kunnen ontstaan waarmee de bedrijven meer dan tot nu toe op de marktontwikkelingen kunnen inspelen.

### ***Infrastructuur***

Om een hogere gemiddelde snelheid van een bus te verkrijgen, zijn infrastructurele projecten nodig (busbanen, kortsluitroutes, systemen voor beïnvloeding van verkeerslichten etc.). Daarom zijn in navolging van de W.A.P. in de WpV bepalingen opgenomen over een rijksbijdrage voor infrastructurele voorzieningen. In de praktijk doen zich evenwel problemen voor, waardoor die voorzieningen niet of moeizaam tot stand komen. De huidige problemen met dit onderdeel van de WpV spitsen zich toe op de volgende aspecten:

- om budgettaire redenen kan vooralsnog tot en met 1990 geen rijksbijdrage op grond van art. 108 BpV worden uitgekeerd;
- de prikkel ontbreekt om wegbeheerders actief te krijgen voor het maken van plannen die hen geld kosten. Ondanks dat rijksbijdragen in ieder geval na 1990 beschikbaar zijn, dreigen daardoor goede plannen voor infrastructurele voorzieningen niet door te gaan. Het betreft hier bijvoorbeeld projecten

waarbij onderdelen in aanmerking komen voor slechts 50% voorzieningen in de directe nabijheid van een station of halte. De kans is aanwezig dat onderbesteding van het budget ontstaat, met voor de toekomst alle nadelige gevolgen van dien;

- volgens art. 110 BpV dienen projecten onder *f.* 100000, ten laste te komen van de post 'kleine infrastructurele werken'. Bij veel bedrijven is niet voldoende geld aanwezig, omdat in het willekeurige normeringsjaar 1984 gemiddeld 0,3 van de begroting hieraan is besteed;
- als het niet zeker is dat een rijksbijdrage voor de voorbereidingskosten zal worden gegeven, dan komt het voor dat gemeenten niet bereid zijn aanvragen om verlening van bijdragen voor te bereiden;
- in de WpV zijn geen bepalingen opgenomen voor beheer en vervanging van de infrastructuur. Om die reden is het de vraag of wegbeheerders ten tijde van een noodzakelijke vervanging bereid zullen zijn de indertijd gesubsidieerde busvoorzieningen opnieuw aan te leggen als zij deze volledig zelf moeten betalen.

Gelet op het belang van de vervoerder bij infrastructurele voorzieningen, zal een systeem moeten worden ontwikkeld, waarin de onderdelen zo goed mogelijk op elkaar aansluiten. Worden de hiervoor beschreven problemen niet opgelost, dan dreigt de hoofddoelstelling van de wet in gevaar te komen.

### *OV materieel*

Blijkens art. 153 BpV moeten de voor het openbaar vervoer bestemde bussen voldoen aan een door de Minister goedgekeurd programma van eisen<sup>4</sup>. De bedoeling hiervan is de aanschaf van standaardbussen te bevorderen. Kostenvoordelen spelen hier een hoofdrol. In de bij de wet horende Regeling aankoop bussen voor openbaar vervoer<sup>5</sup> wordt er voorts van uitgegaan dat niet eerder sprake is van standaardisatie dan wanneer minimaal 80% van de bussen aan het programma van eisen voldoet. De eis van standaardisatie betreft het busmaterieel dat wordt ingezet voor het stads- en streekvervoer.

De vervoermarkt vraagt echter om een divers aanbod van vervoermiddelen. Een stadsbus zal daarom nooit volkomen identiek mogen zijn aan een streekbus. Bovendien zijn binnen het interlokale vervoer qua grootte en kwaliteit verschillende soorten busmaterieel noodzakelijk. Het is dan ook niet verwonderlijk dat binnen het streekvervoer de wens bestaat een ruimere marge voor de standaardbus aan te mogen houden. Het is trouwens zeer de vraag of – ingeval aan die wens tegemoet wordt gekomen – het wegvallend kostenvoordeel van standaardisatie niet ruimschoots opweegt tegen het voordeel van een vervoeraanbod naar maat.

### *Nadere regels*

De WpV en het BpV maken het mogelijk dat overheidsorganen nadere regels en eisen aan de (toekomstige) vervoerder stellen. Zo kunnen aan een vergunning voorschriften met een publiekrechtelijk karakter worden verbonden voor zaken die niet bij of krachtens de WpV zijn geregeld. Verder dient de vervoerder aan wie een openbaar vervoervergunning is verleend, tegen de door de Minister vastgestelde of goedgekeurde tarieven en overige vervoervoorwaarden te vervoeren. Ook zijn bij Algemene Maatregel van Bestuur nadere voorschriften over de dienstregeling voor het openbaar vervoer te geven en kan de Minister jaarlijks de vervoerder aanwijzingen geven die hij bij de voorbereiding van de dienstregeling in acht dient te nemen. De hier genoemde regels zijn enkele voorbeelden. Het blijkt dat bij ieder instrument dat de overheid hanteert, nadere regelgeving is ingebouwd. Wat die regels inhouden en in de praktijk als gevolg hebben, is op dit moment in de meeste gevallen nog niet bekend. Duidelijk is dat de nadere regels de Minister op onderdelen en op detailniveau veel beleidsruimte geven.

De boven beschreven instrumenten zijn op bedrijfsniveau gebonden aan de volgende vergelijking:

$$\text{NVS} * \text{kostentarieven} = \text{rijksbijdrage} + \text{reizigersopbrengsten}$$

In het NVS worden normritten vertaald in uren, hetgeen via berekeningen en bewerkingen tenslotte resulteert in de dienstregeling. De gemiddelde kosten van de bedrijfstaking bepalen de kostentarieven van de verschillende kostencomponenten.

In de rijksbegroting is ieder jaar de totale rijksbijdrage opgenomen. De reizigersopbrengsten zijn het produkt van het reizigerstarief en de reizigersaantallen. Wanneer de samenstellende delen van de vergelijking nader worden bekeken, dan blijkt dat de Minister:

- het NVS bepaalt. Op basis van tabellen vraagt de Minister een hoeveelheid produktie (lees dienstregeling);
- de hoogte van de rijksbijdrage bepaalt;
- de hoogte van het reizigerstarief vaststelt.

De kostentarieven zijn derhalve de enige door de vervoerder te beïnvloeden factor. Voor een groot deel evenwel liggen deze kosten vast. Zo bestaat ongeveer 70% van de totale kosten uit loonkosten, komt een deel van de materieelkosten voort uit het programma van eisen en zijn de brandstofprijzen voor de vervoerder een gegeven.

Met het oog op de resultaatverantwoordelijkheid van de vervoerder levert de vergelijking de nodige problemen op.

In het kort laat de problematiek zich als volgt typeren:

- De Minister bepaalt het NVS en daarmee indirect de dienstregeling. De vergoeding van het te leveren produkt komt tot uiting in een rijksbijdrage. Tegen welke prijs het produkt door de vervoerder zal moeten worden geleverd, stelt de Minister vast.

Indien, onder druk van het begrotingstekort, de rijksbijdrage zou dalen is het de vraag of het produkt nog leverbaar is. Zeker wanneer de Minister besluit het NVS niet hieraan aan te passen. Nog doelmatiger werken kan bij het streekvervoer welhaast niet meer.

Daarom concentreert de discussie over de rijksbijdrage zich op dit moment rond de vraagstelling of de produktie resultante is van de rijksbijdrage en reizigersopbrengsten of dat het omgekeerde het geval is. Hoe de uitslag ook moge luiden, de vergelijking mag in de praktijk niet leiden tot onwerkbaar situaties.

- De Minister raamt jaarlijks de reizigersopbrengsten. De opbrengsten hangen nauw samen met de hoogte van de tarieven. Als het door de Minister vastgesteld tarief, vanwege bijvoorbeeld electorale redenen, afwijkt van het door de vervoerder voorgesteld tarief, heeft het consequenties voor de vergelijking. Dit zou moeten leiden tot een compensatie in de rijksbijdrage.

- Aanpassing van de vastgestelde rijksbijdrage geschiedt gedurende het lopende jaar slechts als gevolg van wijzingen van loonkosten en prijzen. Over de door de Minister vastgestelde reizigerstarieven vindt géén loon- en prijscompensatie plaats. In de vergelijking ontstaat hierdoor een onevenwichtigheid die in de loop der jaren een voor de vervoerder negatief effect teweegbrengt (probleem van de zogenaamde saldo-indexering).

## CONCLUSIES

De verwachtingen rond de WpV waren hoog gespannen. Oudere wetgeving zou worden vernieuwd en de overheid zou haar grip op de personenvervoersmarkt wat verminderen. Of door de totstandkoming van de wet de hierboven geformuleerde doelstellingen zijn te bereiken is thans niet geheel te overzien. Toch kunnen we al enkele voorlopige conclusies trekken.

- Alle goede bedoelingen ten spijt, blijkt de WpV nauwelijks een bijdrage te leveren aan het streven tot vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen. De rol van de rijksoverheid in het beroepspersonenvervoer is nog steeds sterk. Vrijwel alle instrumenten die de wetgever ter beschikking stelt, zijn immers in handen van de (rijks-) overheid.

- Omdat de belangrijkste sturingselementen in handen zijn van de Minister en daarmee de beslissingsvrijheid van de vervoerder gering is, heeft het in de WpV

geïntroduceerde begrip resultaatverantwoordelijkheid van de vervoerder in het openbaar vervoer een beperkte betekenis. Zo kan bijvoorbeeld geen sprake zijn van opbrengstverantwoordelijkheid van de vervoerder als de ministeriële raming van de opbrengsten niet overeenstemt met die van de vervoerder, terwijl hij wel een op de ministeriële raming gebaseerde dienstregeling zal moeten maken. Wil er echt sprake zijn van resultaatverantwoordelijkheid, dan zal hij de bevoegdheden en de instrumenten moeten krijgen om de voor het dragen van die verantwoordelijkheid nodige beslissingen te kunnen nemen.

Desondanks trachten de Minister en de vervoeders in overleg zo goed mogelijk inhoud te geven aan dit begrip.

- De Minister kan zijn bevoegdheden voor het interlokale openbaar vervoer (anders dan per trein) overdragen aan B&W of aan een openbaar lichaam. Dit zou kunnen plaatsvinden op gronden van doelmatigheid. Wanneer er sprake is van doelmatigheid, behoeft nader invulling. Inmiddels staat vast dat bij realisering van overdracht van bestuurlijke bevoegdheden, ook met betrekking tot interlokale lijnen, de verhoudingen tussen centrumgemeente, regiogemeente en streekvervoerbedrijven fundamenteel worden gewijzigd.

- De WpV richt zich alleen op het beroepspersonenvervoer. De verschillende rapporten die laatstelijk zijn verschenen over het verkeers- en vervoerbeleid behandelen het beroepspersonenvervoer als onderdeel van het beleid. Terwijl het beroepspersonenvervoer gedeeltelijk afhankelijk is van het beleid ten aanzien van de overige onderdelen van het verkeers- en vervoersbeleid, wordt in de WpV geen relatie hiertussen gelegd. Dit is een duidelijk gemis.

- De doelstellingen van de WpV kunnen worden onderschreven. Het instrumentarium lijkt evenwel niet geheel geschikt te zijn om daarmee de doelstellingen te bereiken. In overleg met de betrokkenen zou een evaluatie van de WpV op zijn plaats zijn.

#### Noten

1. De Spoorwettenwet, de Lokaalspoor- en Tramwegwet, de Wet tot Reorganisatie van het Spoorwegbedrijf en de Wet Autovervoer Personen.
2. W.A.P. van 24 juli 1939, Stbl. 527 laatstelijk belangrijk gewijzigd in 1973.
3. Zie de Memorie van Toelichting.
4. Het programma van Eisen voor standaardbussen is eender aan het door de Coördinatiecommissie Autobussen Openbaar Vervoer (CAOV) in september 1982 opgesteld rapport en het in januari 1984 verschenen rapport over de buskabine.
5. Stert. 1987, 250.

# COMMERCIALISERING EVENREDIGE VRACHTVERDELING EN KOSTPRIJSTARIEVEN

Drs. M. FERNHOUT\*

## Abstract

### Improvement of the market regulation in inland shipping and justified freight rates

Environmental pollution is a worldwide problem under existing circumstances. Inland navigation causes less pollution per ton kilometer than other means of transport. The increase in road haulage in the near future brings about serious problems on congestion and air pollution. A shift in modal split is necessary in public interest. A condition to aim that shift is a well functioning inland waterway system. To that end the market regulation for inland shipping has to be made more attractive to shippers. The Dutch Government wishes to increase the commercial facilities and the efficacy of the market regulation. Research is required. The result has to be that shippers appreciate that market regulation and on the other hand that the market volume grows.

The survival of the regulation depends on the possibility of improvement, that is: the commercial attractiveness of the regulation has to be improved. Justified freight rates are indispensable. NEA, The Netherlands Centre for Transportation Research, Training and Consultancy Services, has developed and maintained a cost calculation framework for inland navigation as a basis for freight rating. It is recommended to analyse the possibilities of further differentiation of freight rates as a basic step to improve commercial attractiveness of inland navigation in the Netherlands.

## INLEIDING

In de kersttoespraak 1988 van Koningin Beatrix stond de zorg om de vernietiging van natuur en milieu centraal. Vrijwel gelijktijdig heeft het Amerikaanse weekblad 'Time' de 'bedreigde aarde' uitgeroepen tot planeet van het jaar. Het rapport 'Grenzen aan de Groei' van de Club van Rome heeft twintig jaar geleden een bewustwordingsproces op gang gebracht met name over de eindigheid van de natuurlijke hulpbronnen. Verkeer, vervoer, natuur en milieu krijgen meer aandacht, omdat steeds meer het besef groeit dat de zaak vastloopt. Naast 'Zorgen voor Morgen' [1], het Nationale Milieu Beleidsplan [2], de nota Verkeer en Milieu [3] en het Mobiliteitsscenario [4] is er ook in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer [5] aandacht voor de problemen van milieu en congestie e.d.. Dat is, gezien het geschetste toekomstbeeld, welhaast vanzelfsprekend. Ernstig is echter dat het streefbeeld 'verbetering van de leefbaarheid, terugdringing van de luchtverontreiniging' volgens de nota [5] (op blz. 67 en 68)

\* Auteur is voorzitter van de Federatie van Schippersbonden. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.



niet of niet geheel bereikt zal kunnen worden. Het is daarom ook niet verwonderlijk dat alternatieven voor autoverkeer en goederenvervoer over de weg aandacht krijgen.

Op blz. 41 wordt gesteld: 'Zowel uit vervoeroogpunt als wegens het milieu, is er alle reden de positie van het vervoer over water waar mogelijk te versterken'. En op blz. 49 en 50 wordt gesproken over versterking van de positie van het vervoer per rail en te water. Maar het een en ander gaat niet vanzelf.

Zo zal hiertoe ondermeer het imago van de binnenvaart sterk moeten verbeteren. De mogelijkheden en de voordelen van de binnenvaart moeten in bredere kring bekend worden. Dit heeft betrekking op milieu, natuur, landschap, energieverbruik, vervoerprestatie, logistiek, gecombineerd vervoer, vervoerkosten, betrouwbaarheid en vele andere zaken. De bedrijfstak binnenvaart zelf draagt een grote verantwoordelijkheid. Aan de doelstellingen van de oude Wet Goederenvervoer Binnenscheepvaart (W.G.B.), te weten 'het bereiken van gezonde verhoudingen binnen de vervoertak en het verzekeren aan deze vervoertak van de hem toekomende plaats binnen het gehele vervoerwezen', kan en moet nu in het licht van de toekomstverwachtingen een (nieuwe) inhoud worden gegeven. Daarom moet de binnenvaart goed oppassen dat zij niet zelf de oorzaak is of wordt van onomkeerbare negatieve wisselwerkingen. Ten behoeve van uitgaven voor aanleg, verruiming, verbetering, aanpassing en onderhoud van vaarweginfrastructuur worden rendementsberekeningen gemaakt. Alleen al hierom is het gevaarlijk dat de vervoerprestatie van de binnenvaart negatief beïnvloed wordt, of zou worden. In de publikatie 'De vaart erin houden' [6] wordt met een methode voor het bepalen van de maatschappelijke betekenis van regionale ontsluitingsvaarwegen vastgesteld, dat ook regionale vaarwegen een voldoende positief rendement hebben. Voor de hoofdtransportassen en hoofdvaarwegen is dat ook zonder een dergelijk onderzoek al duidelijk. Overigens is het merkwaardig dat er verschillende criteria in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer gehanteerd worden om iets een hoofdtransportas te noemen: voor het wegvervoer minimaal transport van 1 miljoen ton goederen per jaar van en naar de mainports (blz. 30), voor het spoorvervoer nu of in de toekomst jaarlijks 2 miljoen ton goederen (blz. 39), en voor de binnenvaart nu en/of in de toekomst 5 miljoen ton *grensoverschrijdend* goederenvervoer (blz. 41). Dit verschil verdient zeker nader bezien te worden, omdat het kennelijk nodig is, mede uit milieuoverwegingen, vooral extra aandacht te besteden aan de overgang van wegvervoer naar rail en watervervoer (blz. 67). Hoe dan ook, er is nu meer dan ooit behoefte aan een samenhangend verkeer- en vervoerbeleid en een samenhangend infrastructuurbeleid. Dat komt ook tot uitdrukking in het meer genoemde structuurschema. [5] (blz. 80, 81 en 84)

Tegen de achtergrond van de huidige toekomstverwachtingen op het punt van mobiliteit, bereikbaarheid en aantasting van natuur en milieu, moet het maat-

schappelijk belang van de rol van de binnenvaart nader gezien worden. De voorwaarde voor een bijdrage aan de vermindering van de problemen op dit vlak is een goed functionerende binnenvaart. Daarmee samenhangend is het nodig dat er met kracht gewerkt wordt aan een verdere commercialisering van de binnenvaart en vooral door aanpassing van de evenredige vrachtverdeling. Natuurlijk wordt dit niet voor de eerste keer nagestreefd, maar het belang ervan is nu veel breder en algemener.

### **VERLADERS EN COMMERCIALISERING BINNENVAART\***

In verladerskringen leven er opvattingen ten aanzien van commercialisering van de Nederlandse binnenvaart. Juist ook in die kringen gaan de gedachten uit naar verbetering van de bevrachtingsmogelijkheden en de toepassing van bestaande mogelijkheden. Dit wordt noodzakelijk geacht. In hun ogen is het doel van deze commercialisering het stimuleren van het gebruik van de binnenvaart en daarmee samenhangend de vergroting van de aantrekkelijkheid voor verladers en zo kan dan het rendement van de binnenvaartbedrijven verbeteren.

Uit onderzoek is gebleken dat de volgende factoren van belang zijn voor de vervoerwijzekeuze van de verlader:

- service
- kwaliteit
- betrouwbaarheid
- kosten (directe en indirecte kosten van het vervoer)

Het is een misverstand bij sommige vervoerders dat commercialisering hetzelfde zou zijn als prijsverlaging (alléén). Immers een commerciële benadering door de binnenvaart betekent: rekening houden met de behoeften van de klanten (verladers en ontvangers). De vrachtprijs is niet het enige.

In verladerskringen is men van mening dat de toename van het belang van de logistieke aspecten van het productieproces tot gevolg heeft dat vaker de vervoerwijzekeuze vaker aan een kritisch onderzoek onderworpen zal worden. De kwaliteit van het vervoer is dus enorm in belang toegenomen. Onder dit begrip valt een groot aantal zaken zoals: punctualiteit, de vervoerzekerheid, kwaliteit-behoud en service. Bij verladers leeft ook de gedachte dat de mogelijkheden van een vaste band (relatie) tussen schipper en verlader een belangrijk hulpmiddel

---

\* De achtergrond van de benadering van de verladers is dat op dit moment ervan wordt uitgegaan dat de evenredige vrachtverdeling een politiek gegeven is. Verladers denken realistisch. Met inachtneming van het basisuitgangspunt ten aanzien van die marktordening in de binnenvaart denken verladers constructief mee om in de bestaande situatie zoveel mogelijk een doelmatige situatie te benaderen.

zou zijn om de dienstverlening te versterken. Ten aanzien van de tarieven gaan in verladerskringen de gedachten uit naar een versoepeling van het starre minimumprijensysteem van de evenredige vrachtverdeling in sommige gevallen. Daartoe zal volgens hen de mogelijkheid geboden moeten worden de tarieven naar bepaalde kenmerken te differentiëren. Men is er zich van bewust, dat de vervoerder daartoe alleen bereid zal zijn, als een prijsverandering gerechtvaardigd wordt door een daarmee samenhangende verbetering van het rendement.

In kringen van verladers wordt opgemerkt dat verschuivingen van beroepsvervoer naar eigen vervoer en/of van de binnenvaart naar de as, het duidelijk maakt dat meer marktgericht werken van de binnenvaart noodzakelijk is. Volgens hen geeft dat bovendien meer kansen om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen voor de binnenvaart, zoals verdere uitbouw van het roro-binnenvaartvervoer, het containervervoer en ook het mestvervoer. Alleen zo kan er een bijdrage zijn aan de vermindering van de milieu-belasting door het wegvervoer.

Als onderdeel van de reactie en aanbevelingen van de verladersorganisatie EVO terzake van de Wet Vervoer Binnenvaart is 'een samenhangend pakket van commerciële mogelijkheden: een indicatie' gepresenteerd, samengevat van de volgende inhoud:

- doelmatig werkend pakket van periode-bevrachtingen
- systeem van prijsdifferentiatie, dynamische tariefpolitiek, afhankelijk van duur periode-contract of één-reis-contract
- trouwclausules
- afwijking standaard laad- en lostijd met compenserende korting
- tariefdifferentiatie; indien geen tussenpersoon wordt ingeschakeld, dan ook daar niet voor betalen.

Het verdient verder volgens die voorstellen van de EVO aanbeveling, een samenhangend pakket van commerciële mogelijkheden eerst uit te werken met inschakeling van externe deskundigen. Vervolgens zou dan een toetsing kunnen plaatsvinden op de technische kwaliteit van het pakket. Eerst daarna zou er toetsing kunnen plaatsvinden op praktische haalbaarheid.

Vanzelfsprekend staan verladers positief tegenover de gedachte dat de kostprijs van de evenredige vrachtverdelingstarieven gebaseerd moet zijn op het meest doelmatige schip of scheepstype en dat de staffeling van het tarief op basis van de kostprijsonderbouwing moet worden doorgetrokken voor grotere schepen. In verladerskringen wordt geconstateerd dat, gezien de huidige ontwikkelingen op het vlak van het milieu, het wegvervoer en de verkeersveiligheid een grotere rol voor de binnenvaart gewenst en noodzakelijk is. Het imago van de binnenvaart moet duidelijk verbeterd worden en er is thans een structurele ontwikkeling van de binnenvaart nodig, opdat de verladers een beter en ruimer gebruik

van de binnenvaart kunnen maken. Maar daartoe zal de binnenvaart een inspanning moeten leveren om nadelige aspecten zoveel mogelijk te verminderen en/of weg te nemen. Dit zal snel moeten gebeuren, want op dit moment is het een feit dat veel investeringen van ontvangers en verladers *niet* op binnenvaart gericht zijn, zodat daarmee samenhangend, er een proces is van vervoerverschuivingen van binnenvaart naar wegvervoer. Gezien de in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer [5] geschetste problematieken is er sterke behoefte aan een economische en doelmatige inschakeling van de binnenvaart in de vervoerafwikkeling om te voorkomen dat het gehele vervoersysteem vastloopt. De voor de binnenvaart negatieve ontwikkelingen echter, zijn in de huidige situatie helaas structureel en dat wordt nog ernstiger, omdat wordt vastgesteld dat bepaalde vaarwegen onvoldoende worden onderhouden.

Mits er nu een duw in de goede richting wordt gegeven, zal blijken dat de binnenvaart daarentegen juist grote kansen heeft voor een gunstige toekomstontwikkeling. Het is van belang voor verladers en voor de samenleving dat het vervoer over water aantrekkelijker wordt gemaakt, want dat zal in de toekomst nog meer nodig zijn dan thans.

Daarmee samenhangend is men in kringen van verladers van mening dat de binnenvaart behoefte heeft aan institutionele reclame. Op dit moment moet onderzocht, c.q. vastgesteld worden, wat goed is voor de binnenvaart, de verladers en de samenleving en op welke wijze een mentaliteitsverbetering en een imagoverbetering bereikt kan worden. Daartoe is een duidelijke verbetering van de commerciële aspecten van de binnenvaart nodig, aldus de verladers.

## DE BENADERING VAN DE OVERHEID

De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft in het recente verleden reeds verscheidene malen gewezen op de perspectieven die het uitdiepen van de commerciële mogelijkheden voor de binnenvaart kan bieden. Zij heeft daarvan gewag gemaakt in de nota 'Ondernemend Vervoer' [7], in het document 'Hoofdstema's sociaal-economisch binnenvaartbeleid' [8] en bij de aanbidding van het ontwerp 'Wet Vervoer Binnenvaart' [9]. De Minister acht na de aanbidding van dat ontwerp het juiste moment gekomen om, in overleg met vervoerders en verladers, de mogelijkheden van een omvangrijker commerciële instrumentarium voor de binnenvaart, en dan met name ten aanzien van het systeem van evenredige vrachtverdeling, nader te verkennen. Als goede basis voor de discussie stelt zij zich voor: een analyse van mogelijkheden door een onafhankelijke organisatie- c.q. adviesbureau te laten verrichten. De noodzakelijke afstemming van dat onderzoek op de mening van het verladend en vervoerend bedrijfsleven en de overheid, zal gebeuren door het instellen van een begeleidingscommissie. Volgens de Minister is het doel van dat onderzoek aan

te geven langs welke commerciële wegen het systeem van evenredige vrachtverdeling tegemoet kan komen aan de wensen van verladers zonder dat schade wordt gedaan aan de bedrijfseconomische waarde van het systeem voor vervoerders.

Resultaat van een dergelijk onderzoek moet zijn, dat verladers de evenredige vrachtverdeling als een nuttig instrument gaan waarderen en dat de evenredige vrachtverdeling niet alleen vervoerbehoudend, maar ook vervoerwervend is. De Nederlandse overheid wil dus het systeem van vrachtverdeling handhaven onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat het systeem verbeterd wordt, d.w.z. commerciëler wordt gemaakt.

De factoren die volgens de Minister in ieder geval onderdeel van het onderzoek moeten uitmaken, zijn de volgende:

- beurstarieven, differentiatie zinvol?
- beursvoorwaarden, inspelen op wensen verladers
- benutting mogelijkheden beursreglement
- uitbreiding met aan vervoer verwante activiteiten
- ontwikkelingen automatisering en telematica
- vervoerketens en logistiek
- nieuwe vervoertechnieken
- bedrijfseconomische kosten
- rol samenwerkingsverbanden
- vervoerplicht.

Al deze onderwerpen moeten worden gezien vanuit de invalshoek commercialisering van de evenredige vrachtverdeling en de Nederlandse binnenvaart.

In kringen van verladers leeft de wens dat het resultaat van het door de Minister beoogde onderzoek, bij uitvoering in de praktijk, ertoe zal bijdragen dat het algemeen ongeregeld vervoer te water, functionerend met een vrachtverdelingsstelsel, voor verladers een aantrekkelijke vervoerwijze is en een vervoerwervend vermogen verkrijgt. In verladerskringen gaat de voorkeur ernaar uit, eerst onderwerpen te laten onderzoeken, waarbij het mogelijk wordt gemaakt op korte termijn vervoerverlies te voorkomen en op korte termijn ook het vertrouwen in de particuliere binnenvaart weer te herstellen. In een tweede fase zouden dan volgens verladers die onderwerpen die op middellange termijn tot resultaten kunnen leiden, onderzocht kunnen worden. Verladers noemen als voorbeelden: gedifferentieerde beurstarieven, aanduiding reële kostprijscomponenten ten behoeve van tariefbepaling, beursreglement, koppeling laaden respectievelijk losdagen tot één pakket, factoren voor een commerciële contractregeling, e.d..

De benadering van de Minister kan gezien worden als een ondersteuning en

beloning voor het tot dusverre consistente beleid van de Federatie van Schippersbonden ten aanzien van de noodzakelijke verbeteringen van het systeem van evenredige vrachtverdeling. Verder kan worden vastgesteld dat de benadering van de Minister duidelijk aansluit bij de reactie van de Federatie van Schippersbonden op de nota 'Hoofdthema's sociaal-economisch binnenvaartbeleid'. Ook in de visie van de Federatie van Schippersbonden kan thans de noodzaak van een systeem als de evenredige vrachtverdeling slechts dan verdedigd worden, als de economische functie van deze vorm van marktordening kan worden aangetoond. Dit is niet alleen een noodzakelijke voorwaarde voor het laten voortbestaan van die vrachtverdeling, maar ook – zoals de Minister zelf aangeeft – voor het bereiken van een situatie waarin de verlader de evenredige vrachtverdeling, als een nuttig instrument ervaart. De Federatie van Schippersbonden is van mening dat al die onderwerpen die een wetenschappelijke basis kunnen hebben en die van invloed zijn op de commerciële werking van de evenredige vrachtverdeling onderdeel zouden moeten zijn van het meerbedeelde onderzoek, zeker indien 'mentaliteit' op dit moment een hinderpaal is. Daarbij wordt gedacht aan de onderwerpen die de Minister noemt en bovendien aan onderwerpen als:

- doorlichting van de kostenposten van het standaardtarief
- kostprijsofbouw op basis van optimaal scheepstype\*
- tariefopbouw voor vervoer met duwbakken
- relatie tarieven korting voor kortere laad- en/of lostijd\*\*

Met betrekking tot het onderwerp beurstarieven zou ook aandacht moeten worden besteed aan de gevolgen van het kostprijsselement leegvaart, met name voor wat betreft de gevolgen hiervan voor de tarieven in het Noorden.

Daar waar in de praktijk blijkt dat er een positieverbetering van de binnenvaart gewenst is, moeten aanvullende kostprijsberekeningen worden gemaakt om enerzijds vervoerverlies te voorkomen en anderzijds te vermijden dat de binnenvaart terechtkomt op het hellende vlak van de ongebreidelde oneconomische concurrentie.

## EEN GOED TARIEF

Reeds in de beginfase van de werkzaamheden van de Commissie Binnenscheepvaart – ingesteld in 1975 en inmiddels al weer opgeheven – is de basis gelegd

---

\* d.w.z. in hoeverre aanvullende kostprijsgegevens van de op een bepaalde vervoerstroombestemde scheepstypen (sleepschepen, duwbakken, motorschepen) en scheepsgrootte van nut kunnen zijn voor een verantwoorde keuze mede vanuit logistieke aspecten.

\*\*met een passende kostprijsontwikkeling daarvoor; dit gaat verder dan de keuze tussen de huidige standaard I en standaard II voor laad- en lostijd.

voor de structurele tariefherziening, die in december 1981 werd doorgevoerd. Het onderzoeksinstituut NEA (Nederlands centrum voor onderzoek, advisering en onderwijs op het gebied van verkeer en vervoer) heeft sindsdien de basis van deze tariefstructuur enige malen geactualiseerd.

Naar mijn opvatting moet het resultaat, voor wat betreft de verhoudingen en de tarieven en voorwaarden van een marktordening zoals de evenredige vrachtverdeling, ongeveer gelijk zijn aan het ideaal. Dat wil zeggen: op die punten ongeveer gelijk zijn aan de uitkomst van het marktproces zoals dat zou zijn bij evenwicht van vraag en aanbod *en* evenwicht in marktmacht van enerzijds vervoerders en anderzijds verladers; dus gelijk aan de daarmee overeenkomende tariefhoogte en tariefstructuur en vervoervoorwaarden. Een marktordening mag gunstige ontwikkelingen niet (te sterk) afremmen of zelfs onmogelijk maken. Het is voor het voortbestaan van de bedrijfstak en het beursvervoer van doorslaggevend belang dat er een verantwoorde basis voor de tarieven is en blijft. Hierbij kan voortgebouwd worden op de basis die gelegd is door NEA. Van tijd tot tijd is evaluatie op zijn plaats.

In de kostprijsonderbouwing van het tarief wordt in belangrijke mate uitgegaan van in de praktijk waargenomen gemiddelde waarden voor diverse parameters in de vervoerafwikkeling.

Een nadere analyse en bespreking van de mate waarin de lengte van afzonderlijke reisfasen bijdragen aan het totaal van de kosten van het vervoer, levert nuttige informatie over de efficiency van de vervoerafwikkeling en waardevolle aanknopingspunten voor het zoeken naar mogelijkheden tot verbetering. Dit inzicht wordt sterk vergroot, indien niet alleen op gemiddelde waarden wordt gelet, maar met name ook op de spreiding in de waarnemingen. Oorzaken van grote afwijkingen kunnen worden opgespoord en als basis dienen voor adviezen, teneinde de efficiency van de vervoerafwikkeling te vergroten en zo mede de kosten te verlagen, hetgeen in de tarieven tot uitdrukking kan worden gebracht, al of niet met behulp van kortingen, bijvoorbeeld ten aanzien van laad- en/of lostijden. Ook kan zo bekend worden, welke ondoelmatigheden door derden worden veroorzaakt en in hoeverre het zinvol is daarvoor de bijbehorende kosten in rekening te brengen middels een verdergaande differentiatie van deze tariefstructuur. De berekening van die extra kosten en kortingen komt zo ook binnen de mogelijkheden. Desgewenst kan dit vervolgens in het tarief herkenbaar tot uitdrukking komen, tot voordeel van alle betrokkenen, vervoerders en verladers.

De voordelen van organisatie van bepaalde vervoerstromen moeten herkenbaar gemaakt worden en ten goede komen aan de klant, die de lasten van organisatie draagt. Regelmaat van vervoer beïnvloedt de vervoerkosten en de concurrentieverhoudingen. Bedacht moet worden dat er aanleiding kan zijn om te onderzoeken of de alternatieven aantrekkelijk zijn.

In een nadere analyse kan ook bezien worden of en waar het motorschip het

uitgangspunt van de kostprijsberekening moet zijn. Want indien bv. de vervoer-afwikkeling doelmatiger is met duwbakken of sleepschepen, dan is de consequentie dat de kostprijs voor het betreffende vervoer daar dus ook op gebaseerd wordt. Wel moet aan de voortstuwingskosten aandacht worden geschonken, naast de andere vervoerfuncties (waaronder opslag). Een uitsplitsing van de kostprijsgegevens is van belang met name in die gevallen, waarin het mogelijk en/of gebruikelijk is vervoerfuncties bij derden tegen vergoeding te betrekken. Onderzocht moet worden, in samenhang met de keuze van de tariefbasis (motorschip-, sleepschip- of duwbakbasis), in hoeverre een doorstaffeling van het tarief gewenst is op basis van kostprijsgegevens.

Van groot belang voor de economische kracht van de binnenvaart èn in het belang van zowel de grote als de kleine schepen, moet voorts nog vastgesteld worden in hoeverre het meest doelmatige schip dat op een bepaalde transportstroom kan worden ingezet – rekening houdend met partijgrootte, lopende (grote) vervoerstream en afmetingen van het vaarwater – ook de norm voor het daarvoor geldende tarief moet zijn. In die speciale gevallen zou dan ook het niet-optimale schip moeten kunnen meevaren op het tarief van het optimale schip voor dat transport. Dit moet zeker in overweging worden genomen, indien het grote – voor de binnenvaart belangrijke – vervoerstromen betreft. Maar ook hier geldt dat enerzijds vervoerverlies voorkomen moet worden (of interessant vervoer aangetrokken) maar anderzijds vermeden moet worden dat de binnenvaart op het hellende vlak van de ongebreidelde oneconomische concurrentie terechtkomt. Daarom moet vastgehouden worden aan de uitkomsten van de geëigende kostprijsberekeningen.

## CONCLUSIES

Om een bijdrage te leveren aan de vermindering van maatschappelijke problemen op het vlak van mobiliteit, bereikbaarheid, milieu en energieverbruik, is een goed functionerende binnenvaart nodig. De marktordening in de binnenvaart moet aantrekkelijker voor verladers en ook doelmatiger worden gemaakt. De overheid wil de commerciële mogelijkheden van de binnenvaart versterken en overweegt daartoe een onderzoeksopdracht te geven om de mogelijkheden te analyseren. Het resultaat van het onderzoek moet zijn, dat verladers de evenredige vrachtverdeling als een nuttig instrument waarderden en dat de evenredige vrachtverdeling niet alleen vervoerbehoudend, maar ook vervoerwervend is. Onderzocht moet worden, langs welke commerciële wegen het systeem van evenredige vrachtverdeling tegemoet kan komen aan de wensen van verladers, zonder dat schade wordt gedaan aan de bedrijfseconomische waarde van het systeem voor vervoerders. De Nederlandse overheid wil dus het systeem van vrachtverdeling handhaven onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat het systeem verbeterd wordt, dat wil zeggen: commerciëler wordt gemaakt.




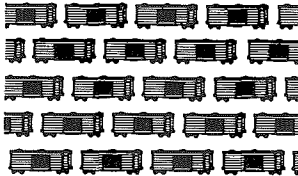
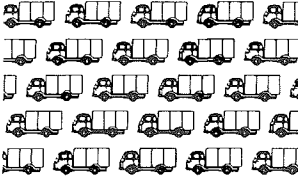
NEA heeft de basis gelegd voor de structurele tariefherziening 1981. Sindsdien heeft NEA de kostprijs enige malen geactualiseerd. Onderzocht dient te worden of een verdergaande tariefdifferentiatie mogelijk is om aan de gewenste commercialisatie van de evenredige vrachtverdeling inhoud te geven.

#### Referenties

1. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne: 1988 NMP-achtergronddocument 'Zorgen voor Morgen', Bilthoven.
2. Ministeries VROM, L&V, E.Z., V&W: 1989 Nationaal Milieubeleidsplan, Den Haag.
3. Ministeries V&W en VROM: 1988, nota Verkeer en Milieu, Den Haag.
4. Projectgroep Mobiliteitsscenario Randstad, juli 1987, Rapport van de Projectgroep id, Den Haag.
5. Ministeries V&W en VROM: 1988 Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, Den Haag (Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1988-1989, 20.922, nrs. 1 en 2)
6. DHV Raadgevend Ingenieursbureau en Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, juni 1988, De Vaart erin Houden! DVK RWS Dordrecht.
7. Ministerie V&W, 1987, Ondernemend Vervoer, Den Haag.
8. Ministerie V&W, 1988, Hoofdthema's Sociaal-economisch Binnenvaartbeleid, Den Haag.
9. Ministerie V&W, 1988, Ontwerp Wet Vervoer Binnenvaart, Den Haag, voorts:  
CEMT, febr. 86, Development Trends in International Traffic and Infrastructure Needs.  
SER, 1987, 87/03 Advies economische infrastructuur, Den Haag.

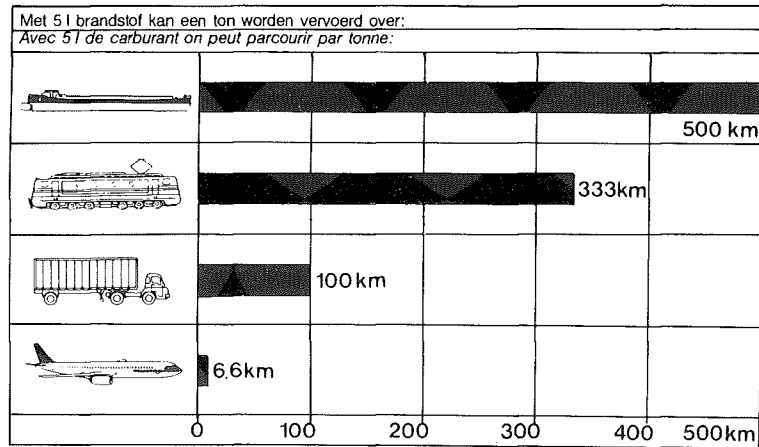
## FIGUREN

**Figuur 1.** Een lading van 1.775 ton kan in:

1 binnenschip	60 spoorwagens	90 vrachtwagens
		
95 meter lang	1 trein van 600 meter	1 colonne van 1000 meter

Bron: Levende Wegen, Stichting Koninklijk Onderwijsfonds voor de Scheepvaart (KOF) Amsterdam 1986.

**Figuur 2.**

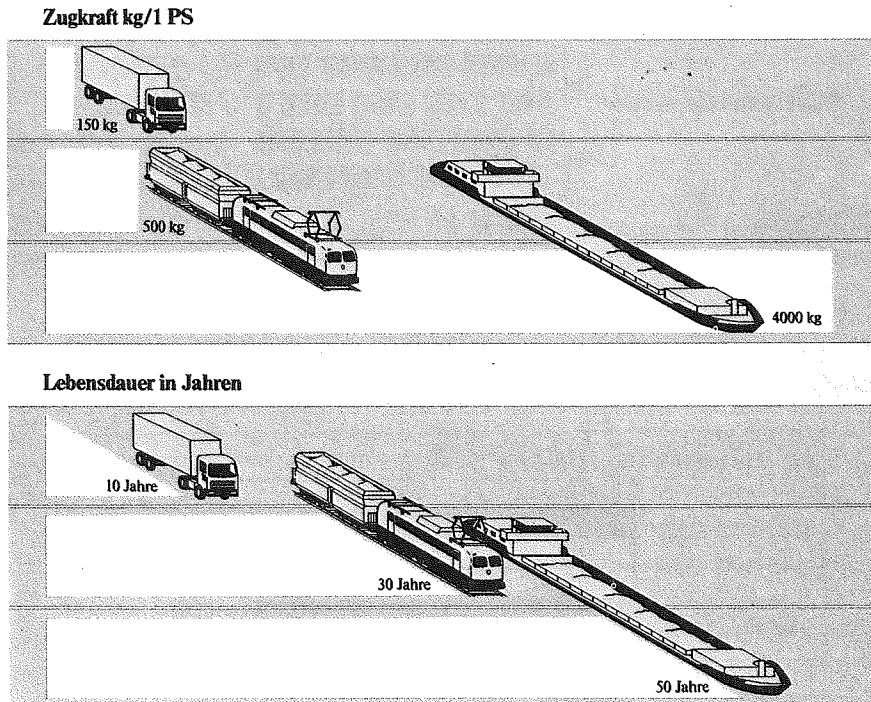


## Milieuvriendelijk

Bron: ONS Vakblad, Rotterdam, december 1988 blz. 31.

Figur 3.

## Bessere Nutzung der Leistung entlastet die Umwelt.



Bron: Heft 1 Binnenschifffahrt und Umwelt, Bundesverbandes der Deutschen Binnenschifffahrt e.v., Duisburg, z.i.

# SHANGHAI'S UNDERGROUND RECONSIDERED; PROBLEM OF THE MASSES

M.H. BODE and R.A. MORSINK\*

## Abstract

### Shanghai's Underground Reconsidered; problem of the masses

Shanghai is one of the biggest and most densely populated cities in the world having about 7 million people living within the city boundaries. Public transportation facilities consist of bus services only. Due to the rapid expansion of the city, demand for public transport has grown so fast that the bus transportation system now operates beyond capacity limits. The frequency of bus services is already at a maximum. Furthermore buses have to drive through small streets heavily crowded with pedestrians and cyclists. From a technical point of view any further improvement is impossible.

The Shanghai Municipality decided to develop an underground network being the only solution to the severe transportation problems. The Shanghai Transit Company (STC) designed a network of two lines. This network is presently being built. However, analysis of the network indicates that it will have to operate beyond capacity limits from the very beginning of its operation. Furthermore the STC-network is not alleviating the very serious problems on certain transport routes in the inner city area.

The purpose of our study<sup>1</sup> was to develop a network that could provide sufficient transport capacity well into the beginning of the next century taking into account two important constraints. The first limitation refers to the scarce financial resources of the Shanghai Municipality. The second constraint is minimisation of average total travel time for the passenger allowing optimal service to the traveller.

Initially several alternative networks were analysed. A concentrated network and a network with a star concept appeared good solutions for Shanghai. However, the alternatives also had some negative aspects. The positive features of both alternatives were then combined in a *concentrated star* network (CONSTAR). From the analysis of this CONSTAR network resulted the conclusion that this network was best to meet the requirements of future transport demand in Shanghai. It is a 24.2 kilometer network consisting of three lines and one interchange facility in the city centre.

Comparison of the STC network and our CONSTAR network shows that in 2000 CONSTAR will operate below capacity limits having the same total network length as the STC alternative. However, service to the traveller will be lower in CONSTAR as the traveller has to accept a 10 percent higher average travel time. Furthermore CONSTAR gives better relief to the serious lack of public transportation facilities in the inner city area. With the same use of scarce public financial means of the city municipality the CONSTAR network appears to be a better solution for the transportation problems in Shanghai.

---

\* Both authors have been researchers at the Department of Transport and Port Economics of Erasmus University in Rotterdam. They are currently consultants for the firm 'China Research' in Rotterdam. This firm carries out research on various subjects concerning the Chinese economy.

## **A GROWING TRANSPORT DEMAND**

Shanghai, the biggest industrial city in China, has a surface area of 351 km<sup>2</sup> and nearly 7 million inhabitants: about 20 000 residents per km<sup>2</sup>. In some districts, this figure rises to over 60 000! This is an immense number especially in view of the fact that there are many industrial plants in the city proper.

Public transport services in Shanghai are provided by the Shanghai Transit Company (STC). At present, there are about 30 trolley-bus lines, 70 bus lines, 20 rush-hour services and 20 night-bus services. The STC operates in a very unfavourable physical environment. In the city, building densities are very high, and the street pattern is such that the distribution of street junctions is extremely dense. Streets are narrow, most of them being two- or four-lane two-way streets. During the day, they are constantly bustling with lorries, cars, cyclists and pedestrians. At the junctions, when the traffic lights turn green, masses of cyclists keep getting in the way of motor-vehicles. Consequently, public buses move at very low speed. In the down-town area, during rush-periods, buses and trolley buses are restricted to a speed of 7 to 10 km/h. At some places, they can not move faster than about 3 to 4 km/h, which is slower than walking.

The STC handles an enormous daily transport volume. The growth of demand has been substantial, especially since the beginning of this decade. The fast expansion of the city and of its industry has increased average trip length and interchange frequency of the regular traveller, and the capacity of the Shanghai public transport system is quickly becoming unable to cope with this demand. Recently, on some bus-lines, over 10 000 person-trips in one direction had to be handled during a peak-hour.

## **THE SHANGHAI PUBLIC TRANSPORT STUDY**

According to the experiences of other big cities in the world, the only way to alleviate demand pressure is to set up a mass-transit system. In Shanghai, such a system could greatly improve public transport. The main body of a mass-transit is a high-speed underground system with a huge carrying capacity. Along with it, an advanced feeder bus system is needed.

Between 1983 and 1985, the STC undertook the Shanghai Public Transport Study<sup>2</sup>, with the advice and assistance of a group of Australian consultants, under a co-financing arrangement between the Shanghai Municipal Government, the Australian Development Assistance Bureau and the World Bank. This study tried to provide the basis for ongoing planning and development of the Shanghai public transport system. It provided an analysis of peak-period passenger demand between 6.30 and 7.30 a.m., both for 1982 and the year 2000. In their conclusion, the researchers stated that 'while a mass-transit system is

clearly needed and would be beneficial in Shanghai, further consideration needs to be given to whether the subways are optimally located, whether they will carry sufficient passengers to have their optimal effect and whether they are serving the city in an equitable manner'.

The purpose of this article is to answer these questions. It is a summary of a study we carried out in Shanghai in 1987, in which we analysed the benefits of various alternative networks, taking into account factors such as service improvement for the customer on the demand side, capacity problems on the supply side, and the limited investment funds. It may be considered as an extension of the above mentioned research project.

## METHODOLOGY

Important inputs for our research project have been the transport Origin-Destination matrices (OD-matrices) compiled by the Australians and the STC for their report: one for 1982 and one for the year 2000. They were constructed on the basis of surveys of the Shanghai Transport Company, and land use data of the Shanghai Municipal Government. Furthermore, data on future land use were obtained, and projections of future developments were made in order to estimate transport flows in the year 2000.

All flows in an OD-matrix refer to travellers going from one zone (A) to another zone (B). Each zone has one point or centre which is used as the theoretical locus of departure or arrival. This place must be some sort of weighted average of all possible locations of departure and arrival in that specific zone. We have assumed that an important crossing near the geometrical centre of the zone is such a point. All travellers leave from this point and arrive here. The theoretical centre is also used as an interchange point, where people change lines.

The centres of all the zones are connected with the centres of neighbouring zones by straight lines. These lines are called 'segments'. A segment is indicated by the zonal centres it connects. For all flows in the OD-matrix, there are several possible ways ('paths') to go from A to B. The route of each possible path is indicated by the segments which a traveller has to pass.

First, a network has to be developed. This is done by trying to find the shortest paths for all flows. The shortest path is the route with the shortest distance between A and B. Assignment of the transport flows to the segments on these shortest paths gives an indication of the total demand per segment. From the segments with the highest demand we derive a main network of segments: a pattern of important connections between zones.

From this main network, alternative networks are derived, consisting of a set of underground-, trunk bus- and secondary bus lines. We have analysed our alternative networks by using the *quickest path procedure*. In the analysis, we

assumed that a passenger will always choose the quickest (which is not necessarily the shortest) route from A to B.

To find the quickest path, it is necessary to calculate for each possible path the total time to go from A to B via the respective segments and the nodal points on it. The total travel time consists of the access time, the in-vehicle time, the interchange time and the trip-end time.

The *access time* is the time necessary to walk to a bus-stop or underground station, and to wait for the bus or the subway-train. The *in-vehicle time* is the time spent in the bus or subway. The *interchange time* is the time which is used to change buses or subway lines. The fourth time variable, the *trip-end time* measures the time required by a passenger to walk to her/his destination after having disembarked a bus or underground.

In the analysis, two different scenarios are developed. One scenario assumes relatively low vehicle speeds and short distances between stops (scenario A). The other one presupposes relatively higher vehicle speeds and longer distances between stops (scenario B)<sup>3</sup>.

After having calculated the total time needed on a specific path on the basis of a certain scenario, it is possible to find the quickest path for a certain flow. The quickest path is the route which requires the smallest amount of time to go from A to B. Assignment of the transport flows to the corresponding segments results in the total demand on every segment.

After having executed the quickest path procedure for all alternative networks of lines, and having assigned the transportation flows of the OD-matrix to the segments on the quickest paths, the merits of the respective networks must be evaluated. We have considered the effects on both the demand and the supply side.

## EVALUATION CRITERIA

Demand was evaluated using the following indicators:

- average travel time per traveller (min.)
- average interchange frequency per traveller (times)
- average trip length per traveller (km.)

The *average travel time per traveller* is calculated as the unweighted average of the access, in-vehicle, interchange and trip-end time. The *average interchange frequency per traveller* is the average number of interchanges which have to be made by a passenger. Finally, the *average trip length* indicates the average distance a traveller has to cover.

On the supply side, the following indicators were used:

- average track using rate (pass./km.)
- total length of the underground network (km.)
- passenger kilometers served by the underground (%)

The *average track using rate* gives the average number of passengers transported per kilometer of underground track. The second indicator, the *total length of the underground network*, describes how much of the network of lines is underground track. The percentage of *passenger kilometers served by the underground* indicates which part of the demand is attracted by the subway.

In addition, it is necessary to establish whether demand comes out higher than the maximum capacity on any segment. For this, we calculate the *segment utilisation index*: the number of passengers on the segment (demand), divided by the maximum capacity (supply). Maximum capacity depends on speeds (scenario A or B) and vehicle types (subway or bus). If this index is higher than 100 percent, it is necessary to suggest another network of lines, since it is assumed to be impossible to run a system beyond its capacity limits.

## THE ALTERNATIVE NETWORKS

The main network of segments has been developed by deriving the shortest paths between the various zones and assigning the transport flows to the segments involved. With a minimum threshold of demand of 14 000 passengers in 1982 and 42 000 in 2000, the network presented in Map 1 is obtained. Most main segments in 1982 will also be important segments in 2000.

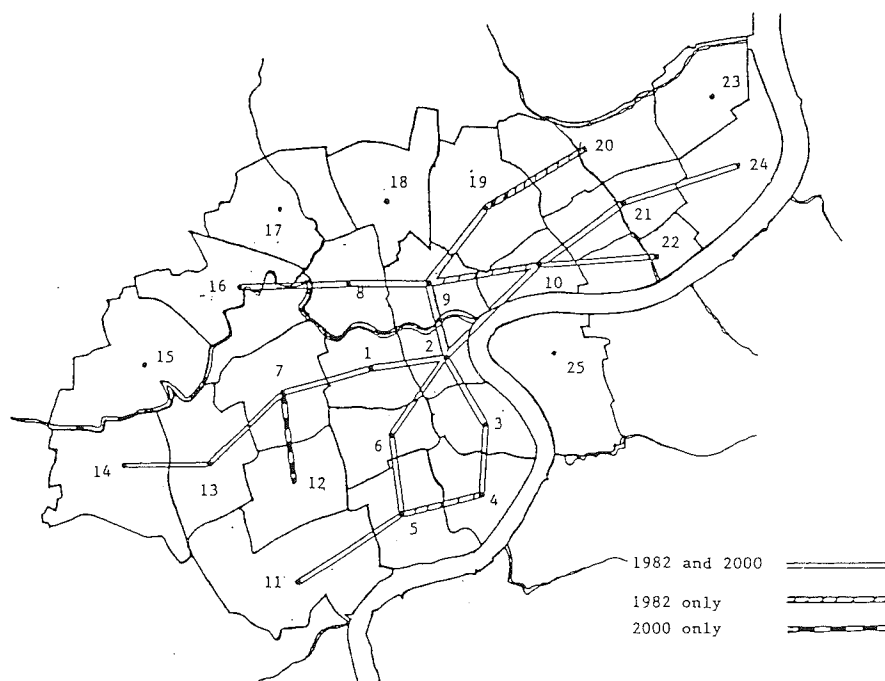
From this main network of segments, the following alternative networks were derived:

- a reference network (REF)
- two concentrated networks (CON)
- a small star network (STAR)
- three cross-city networks (CROSS)
- an advanced service network (ASN)

The *reference network* is a representation of the actual situation in Shanghai. Other networks must be compared with this in order to evaluate improvements. The *concentrated networks* consist of two underground lines on the segments with the highest transport demand. Furthermore, there are 9 trunk bus services operating on the rest of the main network. The *small star network* is also a concentrated network, but in this case, the subway system consists of five lines radiating from one zone in the city centre (zone 2).



**Map 1. The Main Network of Segments in 1982 and 2000**



The *cross-city networks* are developed on the basis of the idea to have three long underground lines running across the city, from one outskirts to another, passing the city centre. Most of the segments of the main network are considered to have subway features.

In the *advanced service network*, all segments of the main network are serviced by subway lines. This alternative, which consists of 7 lines, was analysed to find out whether it is efficient to provide the city with a dense network of underground lines. The advanced service network requires a huge investment. Our original report contains a detailed description of the networks.

### THE ALTERNATIVE NETWORKS: RESULTS OF THE ANALYSIS

Between 1982 and 2000, transport demand will increase by a factor of 2.5 on average. It appears that the *reference network* will no longer be able to cope with demand in the year 2000. On several segments, the segment utilisation indices will become higher than 100 percent (even as high as 181 percent in speed scenario A). Therefore, it is out of the question that Shanghai's present public transport system can be maintained. A high capacity mass transit system is obviously needed.

It also became clear in the course of our study that in introducing a new network, the features of speed scenario B should be adopted, i.e. high vehicle speed and long distances between stops. If scenario A were to be implemented, some segments would attract a huge demand. The network would therefore already be operating at capacity limits in the year 2000, with the highest segment utilisation indices being approximately 100 percent. The B scenario on the other hand, would spread transport demand more evenly over the network.

**Table 1 – Results of the Alternative Networks (Scenario B)**

	REF 1982	REF 2000	CON 2000	STAR 2000	CROSS 2000	ASN 2000
<i>Demand indicators</i>						
* Travel time (min.)	17.1	17.1	19.8	20.2	19.2	19.3
* Interchange freq. (times)	0.78	0.78	0.82	0.91	0.61	0.56
* Trip length (km.)	5.51	6.33	6.25	6.12	6.05	5.93
<i>Supply indicators</i>						
* Track using rate (*1000)	–	–	76.3	70.7	62.5	53.6
* Length undergr. (km.)	–	–	20.16	24.24	47.40	57.15
* Pass. km. by und. (%)	–	–	34	38	65	70
<i>Segment utilisation indices</i>						
* Highest for underground	–	–	85.3	65.3	73.5	67.4
* Highest for bus	52.7	153.1	101.7	88.1	58.0	62.6

Table 1 shows that during the period 1982-2000 it will not be possible to improve transport services for the passenger. Implementing an underground system in a transport network will mean longer walking and waiting times. In 1982, people travelled 5.5 km. in 17.1 minutes. In 2000, people will travel about 6.1 km. in 19.6 minutes. However, the networks with long subway lines (CROSS and ASN) have lower demand indicators than those with shorter lines (CON and STAR). If loss of service to the passenger is to be minimised, investment in long subway networks is to be preferred.

The track using rate, (i.e. the average number of passengers per kilometer of subway track) is highest in the concentrated networks. In networks with more subway track, the underground will service segments in the outer suburbs where demand is limited to people living there. Therefore, maximum investment efficiency would be achieved when Shanghai's limited investment funds are invested in a concentrated network. The star concept in the small star network did not seem to be a fruitful idea. The interchange frequency was much higher than in the other networks, as half a million passengers would be interchanging in zone 2 in the year 2000. Combining lines to prevent frequent interchanges would improve the results substantially.

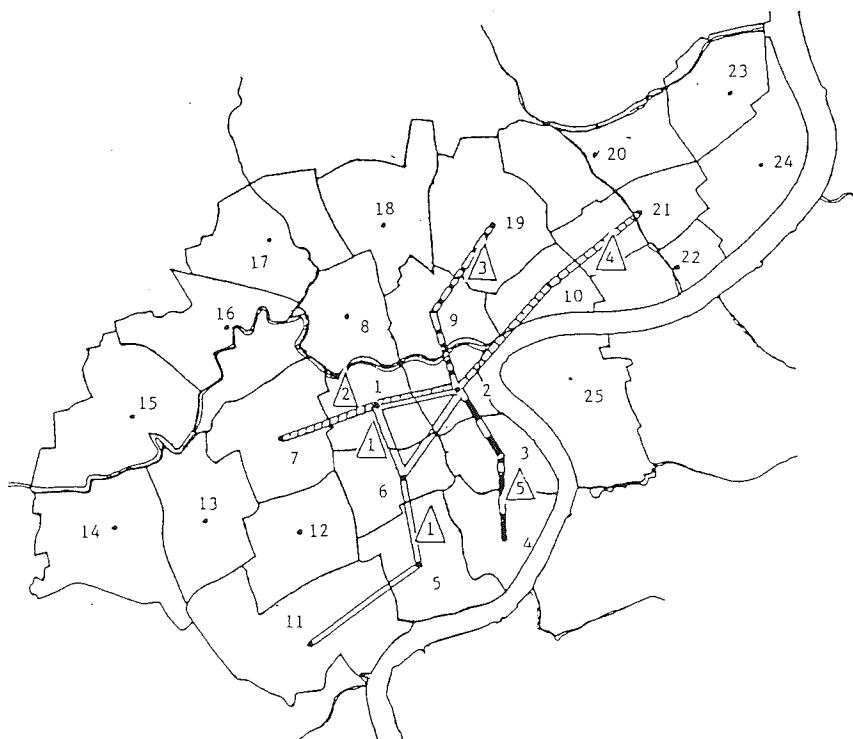
From the above results it is clear that minimisation of loss of service to the passenger and maximisation of efficiency in the use of scarce public capital are conflicting aims. As the transportation problem in Shanghai is mainly a capacity

problem, the latter objective will be the major consideration in constructing a subway network. Therefore, it was concluded that the concentrated networks and the star network (with a linkage of lines in the star-centre) were the most appropriate alternatives to solve the Shanghai transportation problems, given the city's limited financial means.

### CONCENTRATED STAR NETWORKS

Combining the features of the concentrated networks with those of the star network results in two new alternatives; the *concentrated star networks* (CONSTAR). Their features are presented in Map 2.

**Map 2.** Features of the CONSTAR Networks



The subway system has five branches. Branch 1 has two route-alternatives:

- 1A going straight from zone 2 to zone 6 (CONSTAR1);
- 1B going from zone 2 to zone 6 via zone 1 (CONSTAR2).

Furthermore, both networks have 9 trunk bus lines.

The best linkage of branches is found by counting the number of passengers in every linking possibility who do not have to interchange in nodal point 2. It appeared that the greatest number of non-interchanging people is found by connecting branch 1 (irrespective of route 1A or 1B) with 4 and branch 2 with 3. Compared to the small star network, this results in an 8 percent decrease of the average interchange frequency. The results of both CONSTAR concepts are presented in Table 2.

**Table 2 – Results of the CONSTAR Networks (Scenario B; Year 2000)**

	CONSTAR 1	CONSTAR 2
<i>Demand indicators</i>		
* Travel time (min.)	20.0	19.9
* Interchange frequency (times)	0.84	0.85
* Trip length (km.)	6.12	6.19
<i>Supply indicators</i>		
* Track using rate (*1000)	70.7	74.0
* Length of undergr. system (km.)	24.24	23.43
* pass. km. by undergr. (%)	38	38
<i>Segment utilisation indices</i>		
* Underground:		
zone 1 → 2	55.4	87.6
2 → 1	47.9	64.0
2 → 10	62.3	59.5
6 → 1	–	52.8
6 → 2	52.2	–
10 → 21	55.9	55.2
* Bus:		
zone 6 → 1	35.8	–
6 → 2	–	39.3
7 → 13	88.1	88.1
8 → 9	80.6	80.6
10 → 22	78.0	78.0
13 → 7	80.0	80.0

Compared to the results of the CON and STAR networks in Table 1, the demand and supply indicators do not show any substantial improvement or deterioration. This implies that the developed networks are all very close to an optimal situation. In this way, derivation of the most suitable concentrated star network is a matter of optimising capacity versus investment. The choice, then, is between a network using branch 1A (CONSTAR1) or 1B (CONSTAR2).

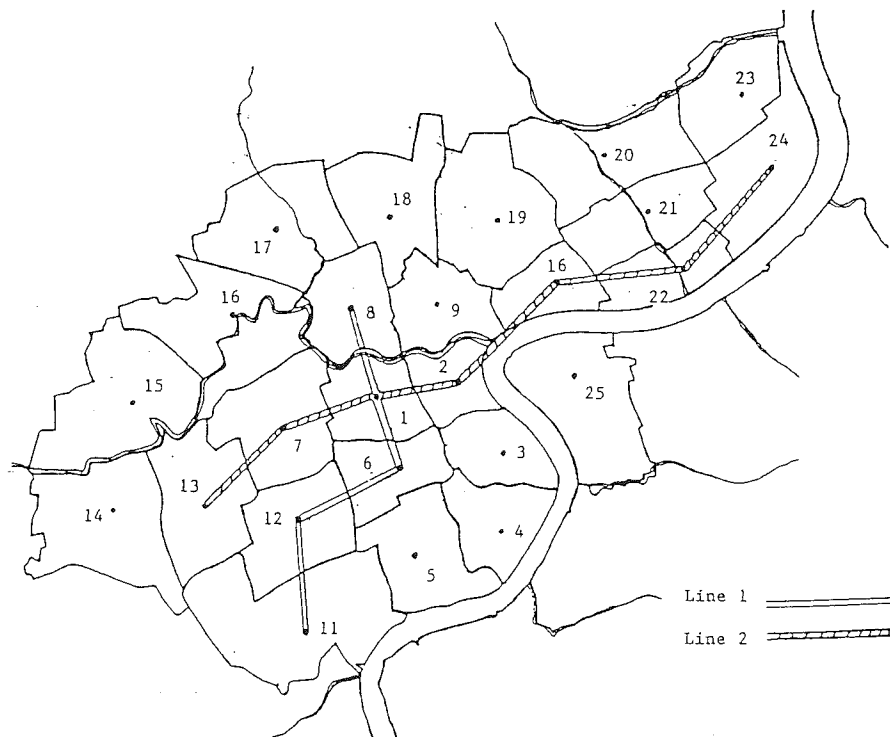
The consequences of choosing either branch 1A or 1B are clearly shown by the segment utilisation indices in Table 2. When branch 1B is incorporated into the subway system, two lines have to use segment 1 - 2. This solution would result in a very tight service schedule for both lines involved. The utilisation index on this particular segment in eastward direction would amount to 88 percent in the year 2000. In this respect, it would be better to construct a double track between zones 1 and 2. However, this would result in a longer underground network (+ 1.9 km) and a lower average track using rate (68.4 instead of 74.0).

Therefore, a concentrated star network with a direct link between zones 2 and 6 seems to be the optimal investment project. The network would have three underground lines and 9 trunk bus services. The highest segment utilisation index in the year 2000, when applying high speed scenario B, amounts to 62 percent for the underground and 88 percent for buses. The passenger would have to accept an increase in trip length of 0.6 km (+ 11%) and 2.9 minutes in travel time. On average, a passenger would have to interchange 0.84 times instead of 0.78 times.

### SUBWAY PLANS OF THE SHANGHAI TRANSIT COMPANY

The Shanghai Transit Company has already designed an underground network and started to build it. It consists of two lines: one running north-south from the new railway station north of the city centre to the south-western outskirts, and a second line from the western outskirts to the industrial zones in the eastern part of the city. The two lines cross at People's Square, the official city centre. The STC is now building the first line. We will evaluate this line both separately

**Map 3.** *Features of the STC Network*



(STC1), and in combination with the second line (STC2). According to the description provided by the STC, the networks will be operated according to the features of speed scenario A.

From an analysis of the first line of the STC (STC1), it must be concluded that the STC completely ignores the serious capacity problems on segments in the eastern part of the city centre. The subway is relatively under-utilised, but the bus services are supposed to operate far beyond capacity limits (76.1 versus 158.4). On some segments, the situation is even aggravated as the utilisation indices are higher than those in the reference alternative applied in the year 2000 (see Table 3).

**Table 3 – The Networks of the Shanghai Transit Company (in 2000)**

	CONSTAR 1 Scen. B	STC 1 Scen. A	STC 2 Scen. A
<i>Demand indicators</i>			
* Travel time (min.)	20.0	18.6	18.6
* Interch. freq. (times)	0.84	1.14	0.93
* Trip length (km.)	6.12	6.36	6.32
<i>Supply indicators</i>			
* Track using rate (*1000)	70.7	76.5	78.6
* Length undergr. (km.)	24.24	8.58	24.30
* Pass. km. by und. (%)	38	14	41
<i>Segment utilisation indices</i>			
* Zone 7 → 13	88.1 b	78.1 b	55.7 u
2 → 10	62.3 u	158.4 b	104.3 u
1 → 2	55.4 u	134.4 b	131.5 u
3 → 2	47.8 u	90.6 b	124.2 b
6 → 1	35.8 b	76.1 u	95.4 u

(u = underground; b = bus).

The results of the analysis of the complete STC network (STC2) show a higher interchange frequency and trip length than in CONSTAR1. The travel time is 1.4 minutes less. The supply figures indicate a higher track using rate than in CONSTAR1. However, the segment utilisation indices again show that in the year 2000, the network will operate beyond capacity limits. That means that, just like STC1, network STC2 does not offer a workable solution to Shanghai's transportation problem.

## CONCLUSION

The actual public transport situation in Shanghai will not be able to cope by the year 2000. Demand will be much higher than the capacity limits of the dense network of bus lines presently in operation. A mass-transit system will be an absolute necessity to relieve the very high demand pressure.

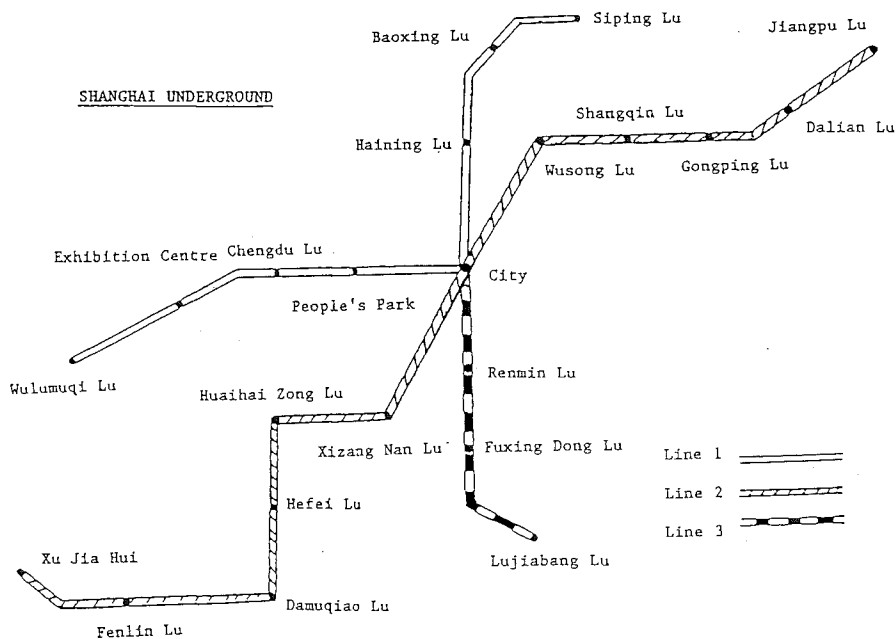
Having analysed various networks, it appears that it would be best to invest

Shanghai's limited financial means in a concentrated star network consisting of three underground lines, all crossing in the city centre (zone 2), with 9 trunk bus lines serving the remaining important segments. In Map 4, the subway network is superimposed on the actual street pattern of Shanghai.

Furthermore, the network should operate according to the features of the high speed scenario: with relatively high speeds of vehicles and long distances between stops. This will spread demand more evenly over the network. However, introducing a network with an underground system will not improve service to the passenger. The traveller will have to accept longer average travel time, longer trip length and higher interchange frequency.

The analysis of the STC plans for an underground network proves that they will lead to an inefficient use of public capital. In the short-term, the serious capacity problems in the inner city area are being ignored. In the longer term, the network will have to operate beyond capacity limits, both on the underground and on the bus lines. The serious lack of public transport facilities in the city of Shanghai will not be solved by the plans designed by the STC.

**Map 4. CONSTAR1 Superimposed on the Shanghai Street Pattern**



## Notes

1. M.H. Bode, R.L.A. Morsink, P. Xu, J.S. Zou, *An Underground Network in Shanghai. A proposal*, 1987.
2. *Public Transport Report*, Shanghai Urban Studies Project, Vol. 4, 1985.
3. The theoretical background of both scenarios is explained in our original report.

## Bibliography

- BERGE, C., GHOUILA-HOURI, A., *Programming, Games and Transportation Networks*, translated from French by M. MERRINGTON, C. Ramanujacharyula, London 1965.
- BLACK, J., *Urban Transport Planning*, London 1981.
- BLAUWENS A.J., VOORDE, E. v. d., *Algemene Transporteconomie*, Antwerpen 1985.
- BUTTON, K.J., *Transport Economics*, London 1982.
- CARROTHERS, G.P., *A Historical Review of the Gravity and Potential Concepts of Human Interaction*, Journal of the American Institute of Planners, 22, 94-102, 1956.
- HAGGETT, P., CHORLEY, R.J., *Network Analysis in Geography*, London 1969.
- KANSKY, K.J., *Structure of Transportation Networks*, research paper 84, Department of Geography, University of Chicago, 1963.
- NASH, C.A., *Economics of Public Transport*, 1982.
- RICHARDSON, H.W., *The Economics of Urban Size*, Farnborough 1973.
- STONE, P.A., *Structure, Size and Costs of Urban Settlements*, London 1973.
- STUBBS, P.C., TYSON, W.J., DALVI, M.Q., *Transport Economics*, London 1980.
- THOMSON, J.M., *The State of Urban Transport Planning*, Urban Transport Planning, London 1972.
- THOMSON, J.M., *Great Cities and their Traffic*, London 1977.
- VICKERMAN, R.W., *Accessibility, Attraction and Potential: a review of some concepts and their use in determining mobility*, Environment and Planning A, 1974.
- WERNER, C., *Networks and their Service Areas*, Geographic Studies of Urban Transportation and Network Analysis, Evanston 111. 1968.



# RIJKSINKOMSTEN EN -UITGAVEN IN HET KADER VAN HET PERSONENVERVOER, EEN RUIMTELIJKE ANALYSE

Drs. R.J. STOFFELSMA en drs. P. BOOMSMA\*<sup>1</sup>

## Abstract

### Revenues and expenditures of the central government passenger transport policy: spatial analysis

The increasing mobility of the Dutch population caused a worsening of the accessibility of the core of Holland, the Randstad. The economic development of cities like Amsterdam, Rotterdam and The Hague has deteriorated.

The Dutch central government is trying to combat these developments with its passenger transport policy. A new outline of this policy is described in the second long term transport plan (Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer).

In the long term the Dutch central government will try to reduce private transport and to stimulate public transport. In the short term however the most severe problems concerning infrastructure within the private sector are to be solved with the construction of four tunnels. These tunnels are financed by a raise in the national road tax.

In this paper the spatial impact of revenues and expenditures of passenger transport policy is investigated. Spatial data for the eleven Dutch provinces over the period 1980-1986 are used. Profit-and-loss accounts per province are presented. From these spatial accounts the following remarkable conclusions can be drawn:

- Between the analysed regions a remarkable flow of funds has taken place. The expenditures per province per capita show that the accessibility problem of the Randstad has high priority.
- The revenues per capita illustrate that the instrument of taxes to influence spatially localised mobility problems is not well used.

In the long term road pricing may be an expensive alternative to reduce mobility in congested regions, but in the short term a cheaper alternative is spatial excise duty on petrol. It raises the costs of travelling for those who cause the impediments to the high mobility. The yields from this excise duty on petrol can be used for financing the problems concerning infrastructure within the regions in which the duty is imposed.

## INLEIDING

Toenemende congestie en steeds vollere treinen dwingen de overheid tot heroverweging van het verkeers- en vervoerbeleid. In het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer [1] is de toon gezet voor de huidige discussie over het te voeren beleid tot het jaar 2010. De slechte bereikbaarheid in vooral de Randstad moet verbeterd worden om de economische ontwikkeling gezond te houden en de Randstad ook in de toekomst de spil van Nederland als distributieland te laten zijn.

\* De auteurs zijn respectievelijk wetenschappelijk onderzoeker en afgestudeerd algemeen econoom aan de Rijksuniversiteit te Groningen.

Om de bereikbaarheid van de Randstad op korte termijn te verbeteren, heeft het kabinet gekozen voor een pakket van maatregelen met onder andere de bouw van vier tunnels, gefinancierd door een verhoging van de motorrijtuigenbelasting met f25,-. Met deze beslissingen tracht het kabinet het particuliere vervoer over de weg af te remmen en de ergste infrastructurele knelpunten in de Randstad op te lossen.

Op lange en korte termijn zijn deze kabinetsvoorstellen ontoereikend en zal een meer fundamenteel beleid, zoals gedeeltelijk in het nieuwe Structuurschema Verkeer en Vervoer is neergelegd, ontwikkeld moeten worden. Dit nieuwe beleid zal zich niet moeten beperken tot de sector verkeer en vervoer. Om het probleem van de congestie structureel te kunnen oplossen, zullen ook andere beleids-terreinen, zoals bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, heroverwogen moeten worden. Bovendien zal dit nieuw te vormen beleid meer rekening moeten houden met het feit dat, niet alleen met gerichte uitgavenprogramma's de mobiliteit te beïnvloeden is, maar dat ook door de wijze van financieren en de ruimtelijke neerslag ervan, de mobiliteit in de gewenste richting kan worden gestuurd.

Omdat aan de ene kant de problemen rond de mobiliteit ruimtelijk gelokaliseerd zijn en aan de andere kant de wijze van financieren van de uitgaven ruimtelijk sterk verschillende effecten heeft op de mobiliteit, is meer inzicht nodig in de ruimtelijk herverdelende werking van het rijkspersonenvervoerbeleid. Hiervoor is een nadere analyse van de verdeling van de kosten (belastingen en heffingen) en baten (subsidies, investeringen e.d.) over regio's een vereiste. Het nieuw te vormen financieringssysteem voor de gehele vervoersector, zoals is voorgesteld in het nieuwe structuurschema, zal ook rekening moeten houden met de ruimtelijke impact van de wijze van financieren.<sup>2</sup>

Dit artikel geeft allereerst inzicht in de wijze waarop de rijksinkomsten en -uitgaven de bereikbaarheid en mobiliteit beïnvloeden. Verolgens worden de financiële regelingen waarmee het Rijk bedoeld of onbedoeld de mobiliteit beïnvloedt in kaart gebracht. In de daaropvolgende paragraaf wordt inzicht verschaft in de wijze waarop de provinciale gegevens zijn verkregen. Daarna wordt de ruimtelijk herverdelende werking van het huidige beleid op provinciaal niveau belicht. De verkregen inzichten worden vervolgens gespiegeld aan de ruimtelijk gelokaliseerde bereikbaarheidsproblemen. Dit resulteert in een aantal conclusies over de efficiëntie van het huidige beleid en enige aanbevelingen omtrent nieuw te vormen beleid, zoals dat gedeeltelijk is weergegeven in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer.

## HET RIJK, MOBILITEIT EN BEREIKBAARHEID

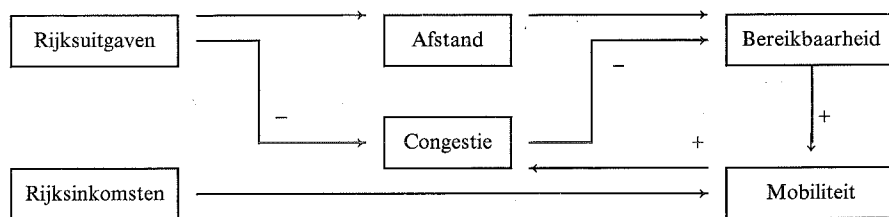
Ten aanzien van de begrippen mobiliteit en bereikbaarheid bestaat veelal onduidelijkheid. De begrippen worden vaak als synoniemen gebruikt, terwijl dit strikt genomen niet het geval is.

Mobiliteit is een complex en breed begrip, dat – beperkt tot transport – gedefinieerd kan worden als de feitelijk geobserveerde verplaatsingen of reizen van personen.

De term bereikbaarheid daarentegen probeert een indicatie te geven van het gemak van fysieke bewegingen tussen bepaalde activiteiten en faciliteiten. Een bereikbaarheidsmaatstaf beschrijft dus het gemak waarmee mensen een reeks voorzieningen kunnen bereiken [2].

Met de inkomsten en de uitgaven in het kader van het personenvervoerbeleid beïnvloedt het Rijk bedoeld of onbedoeld de mobiliteit en bereikbaarheid. Hoe deze beïnvloeding verloopt, is schematisch weergegeven in figuur 1.

**Figuur 1** – De rijksinkomsten en uitgaven en hun invloed op mobiliteit en verplaatsingen



Met de Rijksuitgaven, in het bijzonder de uitgaven voor infrastructuur, wordt middels een vermindering van de afstand in termen van reistijd en middels een vermindering van de congestie, de bereikbaarheid verbeterd. Een grotere bereikbaarheid lokt nieuwe verplaatsingen uit en vergroot daarmee de mobiliteit. Een grotere mobiliteit kan de congestie doen toenemen en de bereikbaarheid weer doen verminderen.

Rijksinkomsten (heffingen, belastingen e.d.) grijpen echter directer in in het verplaatsingsgedrag en beïnvloeden de mobiliteit op een meer directe wijze. Tevens wordt de essentie van het probleem – de te grote mobiliteit – gegeven de beschikbare infrastructuur, aangepakt.

## RIJKS BETROKKENHEID BIJ HET PERSONENVERVOER

Tussen de overheid en de vervoermarkt bestaan nauwe banden. Het instrumentarium dat het Rijk ter beschikking staat om het functioneren van de vervoermarkt te beïnvloeden, is omvangrijk. Het omvat onder andere gebods- en verbodsbepalingen, vergunningenstelsels, subsidies, heffingen, fiscale regelingen, investeringen en dergelijke. Een deel van de regelingen is getroffen uit oogpunt van financiering van het beleid of uit oogpunt van mobiliteitsbeïnvloeding (motorrijtuigenbelasting, brandstofaccijnzen, openbaar vervoertarieven). Andere regelingen hebben echter niet expliciet bedoelde gevolgen voor de mobiliteit (reiskostenforfait, reiskostenvergoedingen, etc.). Van de bovengenoemde rege-

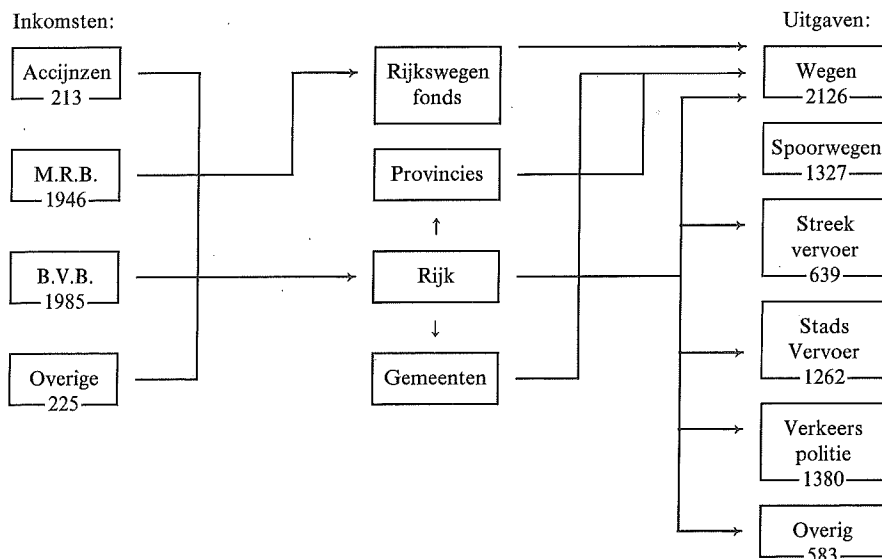
lingen leiden enkele tot uitgaven van het Rijk, weer andere tot inkomsten. Wij beperken ons hier tot de financiële regelingen die het Rijk ter beschikking staan om het personenvervoerbeleid te financieren en tot de uitgaven op de vervoermarkt in de gewenste richting te sturen.

Rijksregelingen die direct of indirect, bedoeld of onbedoeld de mobiliteit van de burger beïnvloeden en leiden tot *inkomsten* voor het Rijk, zijn: brandstofaccijnzen, motorrijtuigenbelasting (MRB), de bijzondere verbruiksbelasting op auto's (BVB), kentekenregistratie, parkeerheffingen en boetes voor verkeersovertredingen.

Rijksuitgaven die de mobiliteit van de burger beïnvloeden zijn: uitgaven voor onderhoud en aanleg van wegen, dekking van tekorten van openbaar vervoerbedrijven (trein, stadsvervoer, streekvervoer), de verkeerstaak van de politie en belastinguitgaven ten gevolge van de forfaitaire regelingen.

In figuur 2 zijn de regelingen met hun bijbehorende uitgaven, respectievelijk inkomsten weergegeven. De bedragen zijn weergegeven als gemiddelden voor de periode 1980 tot en met 1986 in lopende prijzen. Er is gekozen voor een periode van zeven jaar omdat vooral investeringen in infrastructuur per provincie in de tijd sterk fluctueren.

**Figuur 2** – Nationale geldstromen binnen het personenvervoerbeleid in miljoenen gulden als gemiddelde voor de periode 1980-1986 in lopende prijzen<sup>3</sup>.



In de jaren 1980 tot en met 1986 bedroegen de gemiddelde rijksinkomsten per jaar 7,1 miljard gulden. Het grootste deel hiervan bestond uit inkomsten uit

benzine- en dieselaccijns (2,9 miljard), bijzondere verbruiksbelasting op personenvervoertuigen (2 miljard) en motorrijtuigenbelasting (1,9 miljard). De rijksuitgaven bedroegen eveneens gemiddeld 7,1 miljard, waarvan 2,1 miljard voor aanleg en onderhoud van wegen, 3,2 miljard voor het openbaar vervoer, 0,6 miljard voor belastinguitgaven en 1,4 miljard voor de verkeerstaak van de politie.

Wanneer we de ontwikkelingen in de tijd van de rijksinkomsten uit het personenvervoer bekijken voor de jaren 1980 tot en met 1986, blijken de inkomsten uit accijnzen en motorrijtuigenbelasting met nominaal 18% te zijn gestegen. De inkomsten uit de bijzondere verbruiksbelasting stegen daarentegen met bijna 80%.

Dit laatste kan enerzijds verklaard worden door het feit dat de vraag naar nieuwe auto's sterk is toegenomen, anderzijds door het feit dat de tarieven zijn verhoogd.

Bekijken we de ontwikkeling van de rijksuitgaven, dan zien we een nominale stijging van de uitgaven voor wegen van 22%. De uitgaven voor het openbaar vervoer namen per subsector (vervoer per spoor, stads- en streekvervoer) sterk verschillend toe. De uitgaven voor het streekvervoer stegen nominaal met slechts 10%. De uitgaven voor stadsvervoer en het vervoer per spoor daarentegen stegen veel sterker met nominaal 33% respectievelijk 52%.

Geconcludeerd kan worden dat op nationaal niveau de inkomsten en uitgaven in het kader van het personenvervoerbeleid elkaar gedurende de betreffende periode in evenwicht hielden. Binnen de sector zijn echter wel onevenwichtigheden te bespeuren. De tekorten binnen het openbaar vervoer werden namelijk gedekt uit de overschotten in het particuliere wegverkeer. Bekijken we de ontwikkeling in de tijd, dan blijkt de toename van de inkomsten vooral veroorzaakt te worden door de toename van de inkomsten uit de BVB. De stijging van de uitgaven wordt vooral veroorzaakt door een stijging van de uitgaven voor het vervoer per spoor en de uitgaven voor het stadsvervoer.

## DE METHODE VAN REGIONALISEREN

De inkomsten en uitgaven van het Rijk hebben alle een geografische oorsprong en bestemming. Om te bekijken of er binnen het personenvervoerbeleid een ruimtelijke herverdeling van middelen heeft plaatsgevonden, waardoor de mobiliteit indirect en onbedoeld beïnvloed wordt, zijn de inkomsten en uitgaven in het kader van dit beleid geregionaliseerd.

Bij het indelen naar regio's is gekozen voor provincies, om twee redenen: enerzijds zijn provincies bestuurlijk uitvoerende organen binnen het personenvervoerbeleid (provinciale opcenten MRB, Wet Uitkering Wegen) en anderzijds waren voor de provinciale indeling de meeste gegevens beschikbaar.

Niet alle provinciale gegevens waren direct voorhanden. In enkele gevallen zijn

de provinciale gegevens geschat, waarbij gebruik gemaakt is van het wel beschikbare nationale totaal en een betrouwbare provinciale verdeelsleutel. Voor de volgende, in de analyse meegenomen regelingen zijn de gegevens als volgt verkregen of geschat:

**A. Regelingen die leiden tot *inkomsten* voor het Rijk:**

- de opbrengsten van de *benzine- en dieselaccijns*:

De inkomsten uit accijnzen per provincie zijn benaderd door het produkt van het aantal personenauto's per provincie, het aandeel van auto's die benzine gebruiken in het totaal aan personenauto's, de jaarkilometrages (gereden met een benzine-gebruikende auto per provincie), het gemiddelde brandstofverbruik [3] en de accijns op benzine [4]. De opbrengst van de dieselaccijns is op eenzelfde manier berekend.

- de *motorrijtuigenbelasting* (MRB) voor personenauto's.

De opbrengsten van de MRB zijn geschat met behulp van provinciale opcenten, de nationale totalen voor hoofdsom + brandstoftoeslag, de nationale totalen voor de opcenten voor het Rijkswegenfonds en de percentages van de provinciale opcenten [5].

- de *bijzondere verbruiksbelasting* (BVB) op personenauto's.

De inkomsten uit de BVB zijn provinciaal verdeeld naar rato van het aandeel van de provincie in het totale aantal verkochte nieuwe auto's [3].

- de opbrengsten *kentekenbewijzen*.

De inkomsten uit de kentekenbewijzen per provincie zijn berekend als het produkt van het aantal personenauto's per provincie en het kentekentarief [3].

- de opbrengsten uit *parkeerheffingen*.

De inkomsten uit parkeergelden per provincie zijn berekend als het produkt van de parkeergelden per inwoner [6] en het aantal inwoners per provincie [7].

- de opbrengsten uit *boetes* voor verkeersovertredingen.

Provinciale gegevens over de inkomsten uit boetes zijn verkregen uit de volgende statistieken van het CBS [8], [9], [10].

**B. Regelingen die leiden tot *uitgaven* voor het Rijk:**

- de uitgaven van het *Rijkswegenfonds*.

De RWF-uitgaven voor aanleg, onderhoud en verbetering zijn per traject, respectievelijk per provincie bekend [11]. De uitgaven voor aanleg zijn verdeeld over de provincies naar het aandeel van de lengte van het traject in een bepaalde provincie.

- de uitkeringen in het kader van de *Wet Uitkering Wegen* (WUW)

De uitkeringen in het kader van de WUW voor aanleg en onderhoud zijn per provincie beschikbaar [12].

- de rijksbijdragen in de *tekorten van de NS*.

De rijksbijdragen in de tekorten van de NS zijn geregionaliseerd naar rato van

de produktie van de Nederlandse Spoorwegen per provincie [13]. In de provincie Utrecht is de waarde van de produktie en daarmee de tekort toerekening hoog als gevolg van het feit dat het hoofdkantoor van de NS in Utrecht is gevestigd. In hoeverre dit realistisch is, is discutabel. Betere provinciale verdeelsleutels zijn echter niet voorhanden.

- rijksfinanciering van *aanleg nieuwe spoorlijnen*.

Per investeringsproject van de NS zijn gegevens bekend [14]. Deze gegevens zijn verdeeld over de provincies naar rato van het aandeel van de lengte van het nieuwe traject in een bepaalde provincie.

- de rijksbijdrage voor het *streekvervoer*.

Rijksbijdragen in het streekvervoer zijn bekend per streekvervoeronderneming [15]. De bijdragen aan de streekvervoerondernemingen zijn aan provincies toegeedeeld naar rato van de verzorgingsgebieden per provincie. Verzorgingsgebieden die meerdere provincies omvatten zijn globaal verdeeld over de betreffende provincies.

- de rijksbijdrage aan het *stadsvervoer*.

Rijksbijdragen aan het stadsvervoer zijn per gemeente en daarmee per provincie bekend [16].

- *belastinguitgaven voor reiskosten*.

De belastinguitgaven voor reiskosten zijn geschat op basis van de totaal per provincie op de belastbare som in mindering gebrachte reiskosten en het gemiddelde marginale belastingtarief [17].

- uitgaven van het Rijk voor de *verkeerstaak van de politie*.

De uitgaven voor de verkeerstaak van de politie zijn berekend als het produkt van de totale kosten van de gemeente-rijkspolitie [8], het aandeel van het Rijk in de dekking van de kosten van de gemeente-politie [10] en het aandeel van de kosten voor de verkeerstaak van de politie in de totale kosten [18]. Deze nationale bedragen zijn verdeeld over de provincies naar rato van de sterkte van de gemeente- en rijkspolitie in de provincies [9].

## DE RESULTATEN

In tabel 1 zijn de totale gemiddelde inkomsten en uitgaven van het Rijk per provincie over de periode 1980 tot en met 1986 uit hoofde van het personenvervoerbeleid weergegeven. De rijksuitgaven omvatten zowel inkomens- als kapitaaloverdrachten. Uit tabel 1 blijkt dat op nationaal niveau, de inkomsten en uitgaven elkaar ongeveer in evenwicht houden. Tussen provincies vindt er echter een aanzienlijke herverdeling van middelen plaats. Gedurende deze periode werd gemiddeld ongeveer 10% (680 miljoen gulden) van de beschikbare middelen over de provincies herverdeeld.

Bekijken we de inkomsten en uitgaven per provincie, dan zien we dat de drie Randstedelijke provincies (Utrecht, Noord-Holland en Zuid-Holland) gety-

**Tabel 1** – *Inkomsten en uitgaven van het Rijk uit hoofde van het personenvervoerbeleid per provincie als gemiddelde voor de periode 1980-1986 in miljoenen guldens en als aandeel van het nationale totaal.*

	Inkomsten	%	Uitgaven	%	Saldo	U/I in %*
Groningen	256.5	3.6	222.2	3.1	34.4	87
Friesland	262.0	3.7	256.5	3.6	5.4	98
Drenthe	224.5	3.2	175.0	2.5	49.5	78
Overijssel	451.4	6.4	393.0	5.5	58.4	87
Gelderland, ZIJP	915.0	12.9	805.4	11.3	109.6	88
Utrecht	495.7	7.0	616.9	8.7	- 121.2	124
Noord-Holland	1167.0	16.5	1608.6	22.6	- 441.6	138
Zuid-Holland	1564.8	22.1	1727.4	24.3	- 162.6	110
Zeeland	177.1	2.5	165.6	2.3	11.5	94
Noord-Brabant	1067.2	15.1	766.1	10.8	301.1	72
Limburg	489.5	6.9	370.2	5.2	119.3	76
Nederland	7070.8	100.0	7107.3	100.0	- 36.5	101

\* U/I in % = Rijksuitgaven in procenten van de rijksinkomsten per provincie.

peerd kunnen worden als netto ontvangers. De meer perifere provincies als Limburg, Noord-Brabant, Drenthe en in mindere mate Groningen en Overijssel kunnen worden gekenschetst als netto betalers.

Om te corrigeren voor verschillen in schaal tussen provincies, zijn de rijksinkomsten en -uitgaven in tabel 2 weergegeven per inwoner.

Uit tabel 2 blijkt dat ook de rijksinkomsten per inwoner in de perifere provincies Drenthe, Noord-Brabant en Limburg hoger en die van Groningen, Overijssel en Gelderland iets hoger zijn dan het landelijk gemiddelde. De verschillen zijn echter niet opzienbarend. Uit het basismateriaal blijkt dat voor de onderliggende componenten (MRB, BVB en accijnzen) de provinciale verschillen per inwoner gering zijn.

**Tabel 2** – *Rijksinkomsten en uitgaven per inwoner per provincie uit hoofde van het personenvervoerbeleid, in guldens per inwoner.*

	Inkomsten	Index	Uitgaven	Index	Saldo	Als %*
Groningen	459,-	93%	397,-	80%	- 61,-	- 12%
Friesland	441,-	89%	432,-	87%	- 9,-	- 2%
Drenthe	528,-	107%	411,-	83%	- 116,-	- 24%
Overijssel	439,-	89%	382,-	77%	- 57,-	- 12%
Gelderland + ZIJP	499,-	101%	439,-	89%	- 60,-	- 12%
Utrecht	538,-	109%	669,-	135%	132,-	27%
Noord-Holland	505,-	102%	696,-	140%	191,-	39%
Zuid-Holland	500,-	101%	552,-	111%	52,-	11%
Zeeland	501,-	102%	468,-	94%	- 33,-	- 7%
Noord-Brabant	510,-	103%	366,-	74%	- 144,-	- 29%
Limburg	453,-	92%	343,-	69%	- 110,-	- 22%
Nederland	493,-	100%	496,-	100%	3,-	
Maximale afwijking van het gemiddelde provincies:	20%		71%			
	UTR-OV		NH-LI			

\* Als percentage van de gemiddelde nationale rijksinkomsten per inwoner (f493,-).



De rijksuitgaven per inwoner zijn echter in de drie Randstedelijke provincies (Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland) fors hoger dan in de rest van Nederland.

Uit tabel 3, waarin de totale rijksuitgaven zijn opgesplitst naar uitgaven voor wegen, voor openbaar vervoer en overige, worden de oorzaken van de provinciale verschillen in de uitgaven per inwoner zichtbaar.

**Tabel 3** – Gemiddelde Rijksuitgaven per inwoner per provincie over de periode 1980-1986 voor wegen en openbaar vervoer in guldens en als index.

Rijksuitgaven voor:	Wegen	Index	Openbaar vervoer	Index	Overige	Index	Totaal	Index
Groningen	134	104%	128	59%	135	91%	397	80%
Friesland	187	145%	115	53%	130	87%	432	87%
Drenthe	135	105%	148	68%	128	86%	411	83%
Overijssel	118	92%	135	62%	128	86%	382	77%
Gelderland + ZIJP	129	100%	173	80%	137	92%	439	89%
Utrecht	169	131%	339	156%	161	108%	669	135%
Noord-Holland	140	109%	383	176%	173	116%	696	140%
Zuid-Holland	118	92%	264	121%	170	114%	552	111%
Zeeland	213	165%	126	58%	130	87%	468	94%
Noord-Brabant	97	75%	133	61%	136	91%	366	74%
Limburg	109	84%	105	48%	129	86%	343	69%
Nederland	129	100%	218	100%	149	100%	496	100%

De uitgaven per inwoner voor wegen zijn vooral hoger in Zeeland, Friesland en Utrecht. De vermoedelijke reden van hogere uitgaven voor wegen in Friesland en Zeeland is dat deze provincies waterrijk zijn, waardoor vele voorzieningen als bruggen en dergelijke noodzakelijk zijn. De uitgaven voor wegen in Utrecht zijn vermoedelijk hoger als gevolg van de centrumfunctie die in deze provincie vervult. Vele uitgaven worden gedaan ten behoeve van inwoners van andere provincies als gevolg van doorgaand verkeer.

De hoge rijksuitgaven in de drie Randstedelijke provincies blijken voornamelijk het gevolg te zijn van hoge uitgaven voor het openbaar vervoer.

In tabel 4 is een uitsplitsing gemaakt van de uitgaven voor openbaar vervoer voor de subsectoren: personenvervoer per spoor, het streekvervoer en het stadsvervoer (BOS- en BOV-regeling). Uit tabel 4 blijkt dat de uitgaven voor openbaar vervoer in de provincie Utrecht extra hoog zijn, door subsidiëring van het personenvervoer per spoor. Dit kan voor een deel verklaard worden door de gebruikte schattingsmethode<sup>4</sup>.

De rijksbijdragen in de tekorten van het streekvervoer komen, zoals uit tabel 4 blijkt, vooral ten goede aan Zeeland, Groningen, Friesland en Utrecht. Binnen de eerste drie provincies heeft het streekvervoer een belangrijke taak en is het vervoer per spoor van minder belang.

De hoge uitgaven voor het openbaar vervoer in Noord- en Zuid-Holland zijn vooral het gevolg van de tekorten op het stadsvervoer. De subsidiëring van het

**Tabel 4** – Rijksuitgaven voor subsectoren van het openbaar vervoer per provincie, per inwoner, als gemiddelde voor de periode 1980-1986 in guldens.

	Spoor- wegen	Streek- vervoer	Stadsvervoer		Totaal
			BOS	BOV	
Groningen	22	74	0	31	128
Friesland	32	73	10	0	115
Drenthe	88	50	9	0	148
Overijssel	71	47	17	0	135
Gelderland + ZIIP	108	38	6	21	173
Utrecht	200	84	5	51	339
Noord-Holland	138	56	15	174	383
Zuid-Holland	71	29	3	161	264
Zeeland	32	94	0	0	126
Noord-Brabant	90	24	19	0	133
Limburg	58	31	5	11	105
Nederland	91	45	9	71	218

stadsvervoer is geregeld door middel van twee aparte regelingen: de BOV- en de BOS-regeling.

In de BOV-regeling (Beleidsorgaan Openbaar Vervoer) is de subsidiëring geregeld van het stadsvervoer, dat verzorgd wordt door de gemeentelijke vervoerbedrijven in de negen grote steden.

In een veertigtal gemeenten wordt het stadsvervoer door een streekvervoerbedrijf verzorgd. Deze gemeenten worden BOS-gemeenten genoemd.

Van de totale rijksbijdragen aan het openbaar vervoer is ongeveer een derde deel bestemd voor de negen BOV-gemeenten met een eigen vervoerbedrijf, dit terwijl de rijksbijdrage voor het streekvervoer en het stadsvervoer in de veertig BOS-gemeenten samen nog geen 25% van het totaal uitmaken.

Of dergelijke grote ruimtelijke verschillen in rijksbijdragen voor de subsectoren streek- en stadsvervoer het gevolg zijn van verschillen in vervoerprestatie, kan met behulp van tabel 5 geanalyseerd worden. In tabel 5 zijn voor de subsectoren stadsvervoer (BOV- en BOS-regeling) en streekvervoer voor de jaren 1980, 1983 en 1986 de rijksbijdragen in centen per duizend zitplaats-kilometers weergegeven.

Opvallend is dat de rijksbijdragen per vervoerprestatie-eenheid voor de gemeentelijke vervoerbedrijven (BOV-regeling) in de drie Randstedelijke provincies het hoogst zijn. Eveneens opvallend is, dat tevens de uitgaven per zitplaats-kilometer voor het streekvervoer en in mindere mate voor het stadsvervoer (BOS-regeling) in het Westen het hoogst zijn.

Gesteld kan worden dat de provinciale verschillen in rijksbijdragen per inwoner voor het stads- en streekvervoer niet alleen verklaard kunnen worden uit verschillen in vervoerprestaties. In de drie Randstedelijke provincies, waar de rijksbijdragen per inwoner hoger liggen dan het landelijk gemiddelde, liggen de rijksbijdragen per vervoerprestatie-eenheid ook hoger dan het landelijk gemiddelde.

**Tabel 5** – *De rijksbijdragen aan het streek- en stadsvervoer (BOS- en BOV-regeling) in centen per duizend zitplaatskilometer per landsdeel en als percentage van het nationale gemiddelde.*

	1980		1983		1986	
	Centen	%	Centen	%	Centen	%
Stadsvervoer						
BOV-regeling						
Noord	14.4	78.3	14.4	67.3	15.7	70.7
Oost	10.5	57.1	12.0	56.1	12.6	56.8
West	19.4	105.4	22.5	105.1	23.4	105.4
Zuid	9.2	50.0	10.9	50.9	12.7	57.2
Nederland	18.4	100.0	21.4	100.0	22.2	100.0
Stadsvervoer						
BOS-regeling						
Noord	11.5	119.8	13.0	118.2	13.5	131.1
Oost	8.6	89.6	9.2	83.6	9.6	93.2
West	10.3	107.3	13.0	118.2	11.7	113.6
Zuid	9.3	96.9	10.0	90.9	9.2	89.3
Nederland	9.6	100.0	11.0	100.0	10.3	100.0
Streekvervoer						
Noord	4.1	87.2	5.0	89.3	4.6	93.9
Oost	5.0	106.4	5.6	100.0	4.9	100.0
West	5.6	119.1	6.9	123.2	5.7	116.3
Zuid	3.5	74.5	4.0	71.4	3.8	77.6
Nederland	4.7	100.0	5.6	100.0	4.9	100.0

De oorzaken van de relatief hogere tekorten in de Randstad moeten op geheel andere terreinen worden gezocht. De hogere rijksuitgaven in de Randstad voor bijvoorbeeld de BOV-regeling worden gedeeltelijk veroorzaakt door het feit dat de betreffende gemeentelijke vervoerbedrijven, naast het vervoer per bus, ook het personenvervoer per tram of metro verzorgen. Bovendien blijkt uit onderzoeken [19] dat de kostendekkingsgraad van het stadsvervoer in stedelijke gebieden veel lager is dan de kostendekkingsgraad van het streekvervoer. Het bovenstaande toont aan dat de stimulering van het streekvervoer en in het bijzonder het stadsvervoer in de Randstad hoge kosten met zich meebrengt. Maatregelen ter bevordering van het openbaar vervoer in de Randstad, met als doel het particuliere autoverkeer af te remmen, zullen een zware wissel trekken op het overheidsbudget.

Geconcludeerd kan worden dat het huidige personenvervoerbeleid een ruimtelijke herverdeling van middelen tot gevolg heeft. Deze herverdeling van middelen is niet zozeer het gevolg van verschillen in rijksinkomsten per provincie, maar veel meer van verschillen in uitgaven en in het bijzonder met betrekking tot openbaar vervoer. De grote provinciale verschillen in rijksuitgaven voor openbaar vervoer zijn voor een groot deel het gevolg van de relatief hoge Randstedelijke tekorten in het stadsvervoer. Onbeteugelde stimulering van het stadsvervoer zal een zware wissel trekken op de Rijksbegroting.

## BELEIDSEVALUATIE

Op basis van bovenstaande conclusies kan gesteld worden dat, gezien de geringe provinciale verschillen in rijksinkomsten enerzijds en gezien de ruimtelijke gelokaliseerde bereikbaarheidsproblemen anderzijds, het instrument van de 'heffingen' niet gericht gebruikt wordt om de mobiliteit te beïnvloeden. Tevens blijkt uit de provinciale verdeling van de rijksuitgaven, dat de oplossing van de bereikbaarheidsproblemen in de Randstad een hoge prioriteit heeft.

De doelstelling van het personenvervoerbeleid is echter niet zorg te dragen voor een provinciaal evenwicht tussen rijksinkomsten en -uitgaven, maar het verzorgen van een goede bereikbaarheid. De rechtvaardiging van de herverdeling van middelen zou dus gevonden kunnen worden door voor de provinciale baten van het personenvervoer-beleid, niet de uitgaven van het Rijk, maar de geboden bereikbaarheid in beschouwing te nemen.

In de discussie over het toekomstig te voeren personenvervoer-beleid, zoals onder andere is weergegeven in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer [1], worden de termen 'bereikbaarheid' en 'congestieproblematiek' als synoniemen gebruikt. De achterliggende gedachte is, dat een slechte bereikbaarheid opgelost kan worden door het wegwerken van de congestie. Voor een verstedelijkt gebied als de Randstad geldt inderdaad dat een slechte bereikbaarheid samenvalt met het congestieprobleem.

In de meer perifere gebieden bestaan echter ook bereikbaarheidsproblemen. In deze regio's zijn de bereikbaarheidsproblemen niet zozeer in de loop van de tijd gegroeide problemen, maar een uit de structuur van die gebieden voortvloeiend gegeven. Voor het bereiken van de werkplek, winkel, onderwijsvoorziening of recreatieve voorziening moet verder gereisd worden. In het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer wordt aan de problemen van bereikbaarheid in landelijke, meer perifere gebieden voorbijgegaan.

De onlangs aangenomen regeringsvoorstellen tot instelling van een mobiliteitsfonds ter grootte van 1 miljard gulden voor meer wegen en beter openbaar vervoer in de Randstad, te financieren door een landelijke verhoging van de motorrijtuigenbelasting met f 25,-, bevestigen het eerder geschetste beeld. Deze korte termijn beleidsvoorstellen zijn, evenals de lange termijn voorstellen zoals gepresenteerd in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, voorbeelden van mobiliteitsbeïnvloeding door gerichte uitgaven voor de verbetering van de bereikbaarheid in enge zin. De huidige voorstellen, in het bijzonder de reeds aangenomen voorstellen tot instelling van een mobiliteitsfonds, hebben echter een aantal belangrijke beperkingen.

In de eerste plaats zal door de opheffing van knelpunten, vooral in het wegennet, extra personenvervoer worden uitgelokt. In de tweede plaats zal door bovengenoemde maatregelen de relatieve positie van het vervoer per auto in de

Randstad verbeteren ten opzichte van het openbaar vervoer, tenzij ook in het openbaar vervoer een significante kwaliteitsverbetering plaatsvindt. In de derde plaats betekent een algehele verhoging van de motorrijtuigenbelasting voor de meer perifere provincies een extra last waar voor deze provincies geen bate tegenover staat. Zoals in het bovenstaande al is geschetst, hebben deze provincies hun eigen specifieke bereikbaarheidsproblemen. Een verhoging van de motorrijtuigenbelasting met f25,- zal in deze provincies de toch al ruimtelijk bepaalde hoge lasten extra verhogen.

Beïnvloeding van het personenvervoer aan de kostenkant c.q. via de inkomsten van het Rijk vindt in deze plannen te weinig plaats. Noch het aantal, noch de bestemming van de verplaatsingen worden door de bovengenoemde plannen (o.a. verhoging MRB) op een directe wijze beïnvloed. Het autoverkeer in de Randstad wordt te weinig geconfronteerd met de maatschappelijke kosten van iedere extra verplaatsing.

De discussie over het op lange termijn te voeren beleid concentreert zich rond het thema 'congestieheffingen'<sup>5</sup>. Met congestieheffingen heeft de overheid een instrument om ook aan de kosten- c.q. rijksinkomstenkant het personenvervoer te sturen.

Dit instrument beïnvloedt direct de individuele keuze van een (potentiële) reiziger. Door differentiatie van tarieven kan de overheid in bepaalde gebieden en op bepaalde tijdstippen het vervoer per auto afremmen door de betreffende reiziger te confronteren met zijn additioneel veroorzaakte maatschappelijke kosten op dat moment. In perifere gebieden, waar reizen per openbaar vervoer leidt tot hoge maatschappelijke kosten als gevolg van dunne vervoerstromen, kan het vervoer per auto onaangetast blijven.

## ALTERNATIEF BELEID

Hoewel 'congestieheffingen' vanuit theoretische optiek de meest ideale oplossing is voor bereikbaarheidsproblemen van de Randstad, is één en ander door de hoge investeringen en hoge kosten van uitvoering op korte termijn moeilijk te realiseren.

Een 'second best' oplossing is een verhoging van de accijnzen, in die gebieden waar de bereikbaarheidsproblemen bestaan: de Randstad. Een systeem van regionale accijnzen zal de betreffende autoreiziger confronteren met additionele kosten per reisbeslissing. Eerder zal nu worden afgewogen of de reis gemaakt zal worden en mogelijk zal gekozen worden voor een andere transportwijze. De aldus verkregen middelen kunnen worden aangewend om de ergste knelpunten in het openbaar vervoer en in het wegverkeer weg te nemen. Bij een dergelijk systeem snijdt het mes dus aan twee kanten: enerzijds wordt de vraag verminderd en anderzijds wordt het aanbod kwalitatief verbeterd.

Aan het bovengenoemde voorstel van regionaal gedifferentieerde brandstofaccijnzen kleven een aantal bezwaren. Ten eerste kan met een dergelijk systeem van kostentoe rekening geen onderscheid in de tijd worden gemaakt. Ten tweede wordt het systeem van inning van accijnzen complexer. In het huidige systeem worden de accijnzen slechts bij enkele ondernemingen geïnd. Per onderneming zal nu een regionale opsplitsing gemaakt moeten worden. In de derde plaats kan het voorgestelde systeem conflicteren met het streven op Europees niveau de accijnzen te harmoniseren. In hoeverre één en ander het geval is, zal nagegaan moeten worden. In de vierde plaats kunnen er verschuivingen optreden in de lokatie van aankoop van brandstof. Als laatste bezwaar kan mogelijk het feit worden genoemd, dat er geen onderscheid gemaakt kan worden tussen soorten verkeer. In het tweede structuurschema wordt onderscheid gemaakt tussen 'onvermijdbaar verkeer' (zakelijk en goederenverkeer) en 'vermijdbaar verkeer', zoals het woon-werkverkeer en het recreatieverkeer. Dit onderscheid, waarbij het onvermijdbare verkeer de voorkeur geniet, is vanuit economische optiek irrelevant. Alhoewel deze prioriteitskeuze niet goed onderbouwd is, wordt de keuze impliciet gemotiveerd met het feit dat deze twee vormen van verkeer de enige produktieve vormen van verkeer zijn. Een lastenverzwaring voor deze sector zal de positie van Nederland als distributieland in gevaar brengen<sup>6</sup>. Deze vormen van verkeer moeten echter ook met de maatschappelijke kosten worden geconfronteerd. Indien het verschil tussen de werkelijk betaalde kosten en maatschappelijke kosten voor deze sector te groot is, zal de inefficiëntie in de lokatiekeuze toenemen. Een toename van het zakelijk- en goederenverkeer is dan niet zozeer het gevolg van een hogere produktie, maar veeleer het gevolg van een toegenomen ruimtelijke inefficiëntie. Het niet kunnen maken van onderscheid tussen verschillende soorten verkeer, is dan ook geen wezenlijk bezwaar voor de invoering van regionale benzine accijnzen.

Als bijvoorbeeld uitgegaan wordt van een mobiliteitsfonds ter grootte van het voorgestelde bedrag van 1 miljard gulden, zullen de accijnzen voor personenauto's in de drie Randstedelijke provincies met ruim 7 cent per liter verhoogd moeten worden. Of een dergelijk gering bedrag het aanbod en de vraag naar weggebruik substantieel beïnvloedt, is discutabel, maar de veroorzaker van de extra lasten draait in ieder geval op voor de financiering van deze lasten. Het voordeel van een dergelijke geringe verhoging van de brandstofaccijnzen is echter, dat de verschuivingen in de lokatie van aankoop van brandstoffen gering zullen zijn.

Mocht ook de bovengenoemde second best-oplossing als gevolg van bovengenoemde redenen onacceptabel zijn, dan is een verhoging van de provinciale opcenten van de motorrijtuigenbelasting in de drie Randstedelijke provincies altijd nog beter dan een algehele nationale verhoging.

## CONCLUSIES

Binnen het huidige personenvervoerbeleid vindt tussen provincies een herverdeling van middelen plaats. Gemiddeld werd gedurende de periode 1980-1986 ongeveer 10% (680 miljoen gulden) van de beschikbare middelen over de provincies herverdeeld. Deze provinciale herverdeling van middelen wordt niet zozeer veroorzaakt door verschillen in rijksinkomsten per provincie, maar veel meer door verschillen in uitgaven, in het bijzonder die voor openbaar vervoer. De grote verschillen in rijksuitgaven voor openbaar vervoer zijn voor een groot deel het gevolg van de relatief hoge Randstedelijke tekorten in het stadsvervoer. De provinciale verschillen in rijksbijdragen per inwoner aan het stadsvervoer kunnen niet verklaard worden uit provinciale verschillen in vervoerprestaties. Gesteld kan worden, dat een sterke stimulering van het openbaar vervoer in de Randstad een sterke wissel op het overheidsbudget zal trekken.

Uit de provinciale verdeling van de inkomsten en uitgaven blijkt dat de sturing van het personenvervoerbeleid via de heffingen c.q. rijksinkomsten een onderbelicht instrument is en dat de bereikbaarheidsproblemen van de Randstad een hoge prioriteit hebben.

Het voorgenomen korte termijn beleid en het voorgestelde lange termijn beleid, zoals is weergegeven in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, zal een voortzetting zijn voor het huidige beleid. In dit beleid wordt te veel nadruk gelegd op de bereikbaarheid van de Randstad. Bovendien wordt de prioriteit gegeven aan het zakelijk en goederenverkeer, een keuze die op welvaart-economische gronden niet te verantwoorden valt.

Een algehele verhoging van de motorrijtuigenbelasting zoals onlangs is vastgesteld ter financiering van een mobiliteitsfonds, zal de Randstedelijke automobilist op te indirecte wijze confronteren met de door hem veroorzaakte extra maatschappelijke kosten. Daarnaast leiden deze plannen tot een verhoogde bijdrage van de perifere regio's aan het personenvervoerbeleid, waarvoor voor deze provincies geen bate tegenover staat.

Het meest voor de hand liggende alternatief is een verhoging van de brandstofaccijnzen voor personenauto's in de Randstad met 7 cent. Een dergelijk systeem zal beter gebruik maken van het onderbelichte instrument: de heffingen. Voorts zal de betreffende automobilist directer worden geconfronteerd met de door hem extra veroorzaakte maatschappelijke kosten. De vraag naar vervoer per auto zal afgeremd worden en de verkregen middelen kunnen worden aangewend om de ergste nood in het wegverkeer en openbaar vervoer te ledigen.

Een alternatief: het stimuleren van het openbaar vervoer, vooral in de Randstad, zal hoge kosten met zich brengen. Afgewogen zal moeten worden of deze extra kosten moeten worden gemaakt. Zou het maatschappelijk niet wenselijker zijn, het aantal verplaatsingen te doen verminderen door gerichte heffingen zowel in

het particuliere als in het openbare vervoer? Eén en ander zal ondersteund moeten worden door een gericht ruimtelijk ordeningsbeleid, waarin woon- en werkplek weer dicht bij elkaar komen te liggen.

#### Noten

1. De auteurs zijn dank verschuldigd aan dr. J. Oosterhaven, prof. dr. C.A. de Kam en prof. drs. J.B. Polak voor hun geleverde commentaar op eerdere versies van dit artikel.
2. Zie Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer; luik 4: ondersteunende maatregelen; spoor 18: financiering verkeer en vervoer.
3. De in de figuur gepresenteerde rijksinkomsten en uitgaven omvatten alleen die posten of onderdelen van posten die betrekking hebben op het personenvervoer. De uitgaven omvatten zowel inkomensoverdrachten als kapitaaloverdrachten.
4. Zie paragraaf 'de methode van regionaliseren'.
5. Zie Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer; luik 2: geleiding mobiliteit; spoor 10: het voeren van een prijsbeleid p. 58.
6. Zie Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer p.14.

#### Referenties.

1. *Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer; deel a: beleidsvoornemens*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20922, nrs 1-2, Den Haag.
2. JONES, P.M., Mobility and the Individual in Western Industrial Society in: P. Nijkamp en S. Reichman (eds) *Transportation Planning in a Changing World*, 1987.
3. CBS, *Statistiek van de motorrijtuigen*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1987.
4. IOO, *Sturing van het personenvervoer*, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, Den Haag, 1988.
5. CBM, *ruwe data betreffende de motorrijtuigenbelasting*, Centraal Bureau Motorrijtuigenbelasting, Apeldoorn, 1987.
6. CBS, *Statistiek der gemeente rekeningen 1985*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1987.
7. CBS, *Bevolking der gemeenten in Nederland*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1986.
8. CBS, *Maandstatistiek, Politie, Justitie en Brandweer*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1985.
9. CBS, *Regionaal statistisch zakboek 1986*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1986.
10. CBS, *Maandstatistiek Rechtsbescherming en veiligheid*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1986.
11. RWF, *Begrotingen Rijkswegenfonds, diverse jaargangen*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1987.
12. V&W, *Rijksuitgaven per provincie in het kader van de Wet Uitkering Wegen, ruwe gegevens*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 1987.
13. CBS, *Regionaal Economische Jaarcijfers, ruwe provinciale gegevens*, Den Haag, 1987.
14. V&W, *Begrotingen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, diverse jaargangen*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1987.
15. V&W, *Rijksbijdragen aan het streekvervoer, ruwe data*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 1987.
16. V&W, *Rijksbijdragen aan het stadsvervoer BOS- en BOV regeling, ruwe data*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 1986.
17. CBS, *Inkomensstatistieken regionale gegevens, ruwe data*, Centraal Bureau voor Statistiek, Heerlen, 1983.
18. NVVR, *Nationale verkeers- en vervoersrekening 1983*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1983.
19. VAN DER MEIJIS A.G.M. *Evaluatie rapport 1986, Openbaar vervoer*, rapport nr. 89, Ministerie van Financiën, Den Haag, 1981.



## AANTEKENINGENRUBRIEK

### VERSLAG VAN HET SEMINAR: 'WEGTRANSPORT NA 1992'

Deze voorlichtingsbijeenkomst is gehouden op dinsdagmiddag 24 januari bij de Kamer van Koophandel in het World Trade Center te Rotterdam. De Kamer heeft zich ten doel gesteld haar leden te voorzien van feitelijke informatie over de gevolgen van de Europese marktintegratie na 1992. Drie participerende instellingen belichten het onderwerp vanuit hun eigen invalshoek.

De eerste spreker is Drs P. Barten, marketing manager midden- en kleinbedrijf van de NMB. Hij geeft een overzicht van het Europese integratieproces aan de hand van het Witboek. Verder wijst hij erop dat ook de reeds bestaande EG-instrumenten van groot belang blijven voor het bedrijfsleven.

De verdergaande internationale verstrengeling onder aanvoering van De Benedetti vormt een onderdeel van de aanloop naar de Euromarkt. Inmiddels dienen ook de kleinere bedrijven zich te bezinnen over hun strategie ten aanzien van 1992. De NMB steunt de ondernemers hierin; in de publikatie 'Horizon 1992' staan de strategieën van bedrijven uit verschillende branches ter illustratie beschreven.

Het gaat hier echter om een maatpak dat per bedrijf verschilt. Vele ondernemers denken aan fusie met of overname van een buitenlandse collega. De NMB speelt hierop in met het 'BC-netwerk', dat als het ware een huwelijksbureau voor bedrijven is.

Tot slot benadrukt de spreker de rol die het bedrijfsleven speelt in de totstandkoming van de interne markt: zonder hun actieve houding was een dergelijke integratie wellicht nooit van de grond gekomen.

Daarna houdt mevrouw Mr Schouwenburg van Moret Ondernemingsrecht een inleiding over 'Samenwerken binnen Europa'. Het Europees Economisch Samenwerkingsverband (EESV) is een nieuwe, internationale ondernemingsvorm die op 1 juli 1989 zal ingaan.

In de transportsector bestaan reeds samenwerkingsverbanden in de vorm van agentuurovereenkomsten en gezamenlijke dochterbedrijven. Knelpunten hierbij zijn de verschillende nationale rechtsvormen. Daarom voorziet het EESV in een uniforme juridische structuur voor alle lidstaten. Een ander belangrijk voordeel zijn de eenvoudige oprichtingsfaciliteiten. Door de flexibiliteit van de vorm behouden de leden hun vrijheid, maar ook hun hoofdelijke aansprakelijkheid. De kracht van het EESV ligt vooral in de drempelverlagende en structuurverschaffende aspecten van de rechtsvorm. In de transportsector kan het van waarde zijn bij netwerkvorming, vrachttuitwisseling en het opzetten van een eindpuntorganisatie. De vragen uit de zaal geven aan dat er zeker belangstelling

bestaat bij transportondernemers voor deze nieuwe rechtsvorm; na 1 juli a.s. zal blijken of het EESV daadwerkelijk aanslaat.

Als laatste spreekt Ir. Ohm van NOB-Wegtransport over 'trends in het transport'. Nu nog is de Nederlandse wegvervoerder haantje de voorste op het gebied van grensoverschrijdend transport. De interne vervoermarkt brengt echter een groot aantal veranderingen met zich mee. De spreker wijst op de voorziene kostprijsverhoging voor de Nederlandse transporteurs, het gevaar van ondoorzichtigheid van de markt, prijsdruk en scheve concurrentieverhoudingen. Europa 1992 versterkt reeds bestaande ontwikkelingen, zowel aan de vervoerders- als aan de verladerszijde. Daarom moeten transporteurs in ieder geval hun belangrijkste opdrachtgevers goed in de gaten houden.

Daarnaast mag de invloed van maatschappelijke en politieke ontwikkelingen niet onderschat worden; daarin zouden de chauffeurs de spreker twee weken later gelijk geven. Opmerkelijk was zijn nuchtere houding ten aanzien van de 'Chunnel' en de kansen van gecombineerd weg-rail vervoer: geen van beide zullen ingrijpende gevolgen hebben voor het Nederlandse wegtransport. Voor verdere informatie terzake verwijst spreker naar de recente NOB brochure 'Ruim baan voor 1992'.

In de opzet van het verstrekken van feitelijke informatie is deze middag redelijk geslaagd. Dat neemt niet weg, dat nog een groot aantal vraagtekens blijft bestaan, maar dat is inherent aan het onderwerp; hierover is de laatste informatiebijeenkomst nog niet gehouden. De Kamer van Koophandel voor Rotterdam heeft met dit seminar haar leden in ieder geval op weg geholpen.

J.P. EVERHARD, STAGIAIRE NEA

## VERSLAG VAN DE NATIONALE DISCUSSIEDAG 'VERKEER EN VERVOER TOT 2010: INFRASTRUCTUUR, TRANSPORT EN FINANCIERING'.

Deze studiedag is gehouden op donderdag 2 februari jl. in de Doelen te Rotterdam. Het Nederlands Studiecentrum heeft deze dag georganiseerd naar aanleiding van het onlangs verschenen Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV). De drie aandachtsvelden zijn namens de overheid, de wetenschap, de transportsector, alsmede maatschappelijke organisaties vanuit verschillende invalshoeken kritisch belicht door deskundigen.

Prof. Lambooy, hoogleraar economische geografie en regionale economie aan de UvA, geeft als dagvoorzitter een inleiding op de problematiek. De eerste twee sprekers komen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Drs den Besten gaat in op de belangrijkste overwegingen die aan het SVV ten grondslag liggen, ondermeer het grote belang van de Nederlandse transportsector en de terughoudende, voorwaardescheppende rol van de overheid. Gekozen is voor bereikbaarheid, leefbaarheid en geleiding van de mobiliteit als hoofddoelstellingen in het SVV. Deze keuze impliceert een aantal spanningsvelden, waarover discussie meer inzicht moet geven.

Voorzitter van de stuurgroep Ir. de Groot behandelt een aantal inhoudelijke aspecten van het SVV onder de titel 'Infrastructuur, transport en logistiek in internationaal perspectief'. Het beleid moet inspelen op de nieuwste ontwikkelingen in het transport.

Hij wijst tevens op het feit dat de beleidsnota een zo goed mogelijk compromis is tussen de drie genoemde hoofddoelstellingen, waarbij haalbaarheid een belangrijke factor is.

Na de koffiepauze formuleert Prof. Priemus van de TU-Delft op onnavolgbare wijze een wetenschappelijke kritiek op het SVV. Zijn conclusie is, dat de nota een aantal fundamentele problemen onopgelost laat. In een razend tempo signaleert hij een groot aantal zwakke plekken.

Het SVV komt niet verder dan het aangeven van problemen; de aangedragen oplossingen zijn nog lang niet volwassen. Priemus steekt de hand in eigen boezem door een tekort aan wetenschappelijke resultaten te constateren: onderzoek naar fundamentele oplossingen is nodig. Deze moeten dan door een meer sturende en investerende overheid worden gerealiseerd.

Na de koffie gaat Mevr. Drs. Bos van NOB-Wegtransport in op trends in het transport. Verliest Nederland zijn centrumfunctie als distributieland? Een aantal nieuwe ontwikkelingen zijn nadelig voor Nederland, zoals de forse kostenverhoging voor het wegtransport na 1992. Daarom moet er gewerkt worden aan goede alternatieven: de verbetering van het geïntegreerd weg-rail vervoer is nu van groot belang. De NOB wijst daarbij op de noodzaak van een goede eindpunt-organisatie op de bestemmingsterminals.

Na de lunch geeft wethouder Drs. den Dunnen een inleiding over het gemeentelijk beleid ten aanzien van de Rotterdamse haven. Hij constateert 'upgrading en internationalisering' van het oorspronkelijke havenbedrijf. Terloops doet hij nog een aantal interessante uitspraken: in de relatie tussen economie en milieu is geen sprake van een tegenstelling, maar veeleer van een faseverschil. Na 1992 voorziet de wethouder meer concurrentie tussen regio's dan tussen landen. In Rotterdam zijn een aantal infrastructurele projecten opgestart, waaronder het nieuwe rail-service-centrum Netrail, die de positie van de havenregio in Europa moeten versterken.

Vervolgens is het de beurt aan de NS om in te gaan op haar toekomst-strategie;

twee sprekers geven hierbij een toelichting. Drs Gustafsson begint met een flitsende videopresentatie van het project Rail 21, dat hij vervolgens nader belicht. Voor het personenvervoer geldt als uitgangspunt: de integratie van het gehele openbare vervoer. De NS ontwikkelt een 'drie-treinen-systeem' en streeft naar aansluiting op Europese hoge-snelheidsnetten.

Drs Klaassen bespreekt het NS goederenvervoer in internationaal perspectief. Een fusie van Europese spoorwegmaatschappijen is volgens hem niet wenselijk; de voorkeur gaat uit naar effectieve samenwerkingsverbanden. Opmerkelijk genoeg relativeert de spreker sterk de rol van de spoorwegen ten opzichte van het wegvervoer: zij verhouden zich tot elkaar als muis en olifant.

Na de pauze is een heel ander onderwerp aan de orde. Mr Boertien behandelt de kansen en de waarborgen van beleggers bij private financiering van infra-structurele projecten. Dit is mogelijk mits aan een aantal randvoorwaarden, die de afweging van rendement en risico vergezellen, is voldaan. Gezien het dringende maatschappelijke en economische belang dienen overheid en beleggers snel tot zaken te komen.

Tot slot krijgt Ir Grondelle van Natuur en Milieu de gelegenheid om de milieueffecten van het SVV te belichten. Uit berekeningen van de Centrale Raad voor Milieuhygiëne volgt dat de milieudoelstellingen in het SVV alleen door een drastische beperking van het aantal autokilometers kunnen worden gehaald.

Ook de vrije verladerskeuze staat ter discussie en in het JIT-concept moeten externe kosten geïnternaliseerd worden. Het railvervoer verdient als realistisch alternatief meer stimulans. Al met al zijn de in het SVV genoemde maatregelen volstrekt onvoldoende om aan de eigen doelstellingen te kunnen voldoen.

Het afsluitende vragenforum is teleurstellend; er ontstaat nauwelijks discussie, wellicht juist vanwege een overmaat aan potentiële discussiepunten.

In die zin sluit deze studiedag geheel aan op het SVV: beide beperken zich tot een signalerende functie. Dit is inherent aan het breder karakter van het thema. Evenzo is het geringe probleemoplossend vermogen van het SVV voor een deel terug te voeren op een gebrek aan bruikbare onderzoeksresultaten.

Dit leidt tot de onontkoombare conclusie dat alle betrokkenen direct aan de slag moeten om een bijdrage te leveren aan deze voor Nederland zo belangrijke problematiek. Gelet op de veelheid van invalshoeken en de kwaliteit van de sprekers, was deze discussiedag alleszins geslaagd.

J.P. EVERHARD, STAGIAIRE NEA

## **EUOPARUBRIEK**

*De Europese vervoerintegratie, in het bijzonder: De nieuwe Europese vervoercommissaris KAREL VAN MIERT*

Dr. Mr. J.G.W. SIMONS

### **TEN GELEIDE**

Enige malen achtereen heeft deze rubriek zich niet met de actuele besluitvorming op Europees Vervoervlak ingelaten, maar bijzondere onderwerpen behandeld. Ook deze keer zal dat het geval zijn, te meer daar na de vrij fundamentele besluitvorming medio 1988, ook geen essentiële veranderingen zijn aangebracht. Zo zal de lezer gaarne voor lief nemen, dat de EG-Vervoerraad van december 1988 bijvoorbeeld de zomertijden in Europa met 3 jaar heeft verlengd. De bloedarmoede in de besluitvorming komt wel zeer scherp naar voren in de rapportage van de Nederlandse Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal over deze EG-Vervoerraad: in nog geen halve pagina inclusief de reeds bovengenoemde verlenging van de zomertijden, werden de besproken punten opgesomd.

Wel belangrijk voor de toekomst is het feit dat op 6 januari 1989 een nieuwe Europese Commissie is aangetreden. Daar het mandaat, indien alles normaal verloopt, zich tot 5 januari 1993 (5 dagen na het beoogde tijdstip van de voltooiing van de interne markt!) uitstrekt, heeft het zin om met name de nieuwe vervoercommissaris nader te beschouwen. We zullen dat doen in de volgende paragraaf, die traditiegetrouw zou moeten luiden: beschouwing over de verslagperiode tot eind februari 1989, doch met een variatie daarop, nu luidt:

### **BESCHOUWING OVER DE KANSEN TOT EEN GEÏNTEGREERDE EUROPESE VERVOERMARKT MET DE NIEUWE EG-VERVOER-COMMISSARIS VANAF JANUARI 1989!**

Hallstein, Mansholt en van meer recente datum Delors, Andriessen, De Clercq en Lord Cockfield; het zijn allemaal bekende namen omdat de daarachterschuilgaande werkkraft, gestelde taken ook werkelijkheid hebben doen worden. Zij bewijzen dat er wel degelijk van de Europese Commissie grote invloed kan uitgaan op de ontwikkeling in Europa.

Specifiek in het vervoer staat, met name in luchtvaart- en zeevaartzaken, het optreden van de vorige Commissaris concurrentiezaken, Sutherland, als

krachtig figuur, zeer duidelijk voor de geest. Regelingen die in 1987/1988 door de Raad kwamen, waren aanwijsbaar aan zijn praktisch optreden te danken en niet zozeer aan de Vervoercommissaris Clinton Davis, wiens aftreden niet door velen zal zijn betreurd.

Maar wat zal de toekomst brengen? Is de persoon van de nieuwe vervoercommissaris, maar ook de omgeving waarin hij moet werken, zodanig dat er met vertrouwen naar de komende cruciale jaren kan worden gekeken? Immers, 'uiterlijk' tijdens zijn mandaat zal uitvoering moeten zijn gegeven aan de door het Hof in zijn nalatighedsarrest in herinnering gebrachte Verdragsverplichtingen van een waarlijk vrij vervoer binnen Europa; zowel grensoverschrijdend als nationaal en voor alle EG-onderdanen inclusief ondernemingen. De Raad heeft – zelfs in juridische vorm – haar goede voornemens daaromtrent vastgelegd; maar voornemens dienen ook nog eens werkelijkheid te worden. Kortom, op zich is er al werk genoeg om alleen al als hoedster van het Verdrag op te treden. Maar initiëren om het vrije vervoer ook efficiënt en effectief te maken is een daarbijkomende, meer bevredigende uitdaging.

Allereerst een antwoord op de bovengestelde vraag over de omgeving waarin, of met andere woorden zijn collega's – uiteindelijk is de Commissie één college –, waarmee hij moet opereren. Daaraan al het niet liggen. De nog onlangs in een Amerikaans tijdschrift als 'de Tsaar van Europa' omschreven Commissievoorzitter Delors (voorzitterschap; dienst monetaire zaken; enige interne afdelingen) heeft al in de afgelopen zittingsperiode bewezen z'n mannetje te staan. Daarbij is Commissaris Andriessen (nu buitenlandse betrekkingen, handelspolitiek alsmede de samenwerking met andere Europese landen) nu de tweede man in het gezelschap.

Ook een mannetjesputter – in de nationale politiek in Duitsland heeft hij dat bewezen – is de heer Bangemann (interne markt en industrie, alsmede betrekkingen met het parlement). Zij alleen al staan borg voor een krachtadig optreden.

Maar wat te zeggen van de nieuwe Vervoercommissaris, Karel van Miert, die overigens naast vervoer ook nog de consumentenbelangen alsmede een minder bekend Directoraat-Generaal 'krediet en investeringen' onder zijn hoede krijgt? Uit zijn hieronder volgend curriculum vitae blijkt immers nergens verbondenheid met vervoervraagstukken, hetgeen klopt omdat de korte jeugd baan bij een bouwbedrijf met binnenschepen geen naam mag hebben en schrijver dezes sterk betwijfelt of hij de in de loop der jaren ontvangen Europarubrieken intensief heeft bijgehouden.

Hij werd geboren in Oud Turnhout (België) op 17 januari 1942; behaalde een licentiaat in diplomatieke wetenschappen van de Rijksuniversiteit te Gent en haalde een diploma van hogere Europese studies. Hij was assistent sociaal recht

aan de Vrije Universiteit van België en lid van de kabinetten van de EG-commissarissen Mansholt en Simonet. In 1976 ging hij in de Belgische politiek, werd eerst adjunct secretaris-generaal van de Belgische Socialistische Partij en vrij spoedig al Voorzitter van de Vlaamse Socialisten. Dat is hij 12 jaar lang geweest. Ondertussen was hij van juni 1979 tot oktober 1985 ook nog lid van het Europese Parlement en daarna volksvertegenwoordiger in de Belgische Kamer. Hij was actief als ondervoorzitter van de Unie van Socialistische Partijen van de EG (van 1978 tot 1980) en van de Socialistische Internationale (1986 tot heden).

Zoals bij zoveel dingen dient men echter ook hier tussen de regels door te lezen. Wat betreft kennis van zaken, komt zijn Europese betrokkenheid, ook in het verleden, duidelijk naar voren. Hijzelf noemde het dan ook ten tijde van zijn uitverkiezing: een terugkeer naar de eerste liefde. Vanuit zo'n gedrevenheid zijn dan de vervoerzaken snel aan te leren, zeker met een goede coaching.

Wat verder buiten België minder bekend is, is dat voorzitters van politieke partijen in dit land de meest invloedrijke politici zijn, ook in de dagelijkse nationale politieke bedrijvigheid. In vervoertermen gesproken: het zijn zij die 'op de bok' zitten. Ten tijde van zijn voorzitterschap van de Socialistische partij ontstond het 'Van Miert-fenomeen'; in Nederland zouden we spreken van een 'Wiegel-effect'; door een directe en ongecompliceerde stijl, tot dan toe ongekend in het Belgische, maakte hij als jeugdige leider snel naam en schoot in de populariteitsenquêtes als een raket naar de top. Een discussie aangaan van vooraf opgestelde verklaringen is niet zijn stijl. Hij is een man uit één stuk, is concreet en een realist. Lijfspreuk: 'Men moet doen wat men zegt en zeggen wat men moet doen'.

Zijn naam werd vooral gevestigd door het in praktijk brengen van eenmaal uitgesproken ideeën, zoals het tegengaan van de in België zo beroemde 'sport' van 'cumuleren', d.w.z. het opeenstapelen van betaalde functies zonder de intentie te hebben zich daar zelf daadwerkelijk voor in te spannen. Zo zouden we kunnen doorgaan! Maar om de beschrijving hier enigszins te kunnen bekorten, zij voor nog andere informatie omtrent zijn persoon verwezen naar een uitgave van Kluwer-Antwerpen 1983 (schrijver Jerry Beets) met de titel: 'Karel van Miert, Hernieuwer of briljante overgangsfiguur?' (ISBN 90671 6721), waaruit boven- en onderstaande kenmerken zijn geciteerd en uit eigen ervaring worden beaamd.

Andere typische kenmerken van zijn persoonlijkheid als ambitie, vasthoudendheid, het methodisch te werk gaan, rationaliteit, onthechting en een grote zin voor verantwoordelijkheid, onderstrepen voldoende dat we hier te maken hebben met een krachtige persoonlijkheid die intelligent en hoog politiek geschoold is om zeker de vervoerzaken in goede banen te leiden. Kortom, weer eens een Benelux Vervoercommissaris – na de Luxemburger Bodson en de Belg

Coppé eind jaren '60, begin '70 – van wie, juist in deze tijdspanne, veel verwacht kan worden.

Gezien zijn methodische werkwijze, was niet te verwachten dat hij zich al op korte termijn zou gaan vastleggen op de richting waarin vervoervraagstukken moeten worden benaderd. Het is daarom des te opvallender dat reeds in een tweetal lezingen, uitgesproken in januari, al enige indicatie is gegeven. Daar zal zeker wel coaching van zijn voorlopig kabinet aan ten grondslag liggen. Immers, zijn kabinetschef H. van den Abeele is een oude rot in het vak; hij heeft ook de kabinetten Simonet, Thorn en Jenkins meegemaakt. Zijn adjunct-kabinetschef Gustaaf Dierckx, gewezen consul-generaal in Barcelona, alsmede de Fransman Claude Chêne, afkomstig van het kabinet van Clinton Davis, in het bijzonder belast met vervoerzaken, zullen ook niet werkeloos hebben toegezien. (Verder zijn lid van het kabinet: de heer Norbert Gresch uit Duitsland, afkomstig van het secretariaat van de socialistische groep uit het Europese Parlement, alsmede Guy van de Bon).

In een toespraak op 13 januari voor 'Europa 12', 'Action and Research Committee on the EC' – een in de sfeer van consumentenbelangen werkende organisatie – komt het vervoer al na enkele inleidende alinea's ter sprake; dit jaar reeds nieuwe voorstellen inzake de luchtvaart; in het wegvervoer zal het principebesluit van de Raad omtrent het vrije dienstenverkeer in concrete wetteksten moeten zijn omgezet; bij de zeevaart redding van de Gemeenschapsvloot door zogenaamde 'positieve' maatregelen. Dit alles dient te worden uitgevoerd in de optiek dat de grote Gemeenschappelijke Vervoermarkt ook daadwerkelijk vanaf 1993 zijn vruchten kan gaan afwerpen. Nadat hij het begrip 'Europa voor de Burger' – zijn portefeuille Consumentenbelangen! – kernachtig heeft beschreven (niet alleen een Europese postzegel of een verzamelaars-ECU), gebruikt hij het Vervoer wederom om de sociale en milieutechnische uitdagingen, alsmede de consumentenbescherming als elementen van een geïntegreerde benadering van het complexe fenomeen Vervoer toe te lichten.

'Il implique à la fois une dimension' grand marché (assurer la libre prestation des services), une dimension 'environnement' (principe de couverture des coûts occasionnés à la Communauté), une dimension 'protection des consommateurs' (tarifs et sécurité d'utilisation) et une dimension sociale (heures de conduite).

Maar geheel aan het vervoer gewijd was uiteraard zijn eerste presentatie bij de Vervoercommissie van het Europese Parlement op 24 januari 1982. In het begin van zijn viertalige rede wordt reeds het Nalatigheidsarrest van het Hof van Justitie opgevoerd als drijfveer maar ook als plichtsomschrijving wat een gemeenschappelijke Vervoermarkt dient in te houden. Een aantal moeilijke onderwerpen zoals cabotage in het wegvervoer; vrij autobussenverkeer; infrastructuur



tuur; het opheffen van concurrentieverstorings in het inlandverkeer, alsmede de twee fase voor de luchtvaart zullen verder ontwikkeld moeten worden. Maar daarnaast wil hij een aantal prioriteiten stellen:

- a** In al zijn voorstellen laten meewegen: de sociale- en veiligheidsaspecten,
- b** de spoorwegen weer een hoofdrol in het vervoer geven,
- c** de zeevaart, en met name de vraagkant, ontwikkelen,
- d** versterking van de bevoegdheden van de Gemeenschap ten opzichte van derde landen, bijvoorbeeld in de luchtvaart en het wegvervoer.

Hoe men ook – vooral vanuit de optiek van haalbaarheid en waar is bijvoorbeeld de binnenvaart? – over de prioriteitenstelling denkt, er blijkt in ieder geval moed en daadkracht uit, zodat de conclusie gerechtvaardigd is, dat het aan deze Vervoercommissaris niet zal liggen om binnen ‘redelijke termijn’ en, tenminste liggende voor ‘uiterlijk 1992’ – om de juridische grondslagen uit het nalatigheidsarrest en de tweede considerans van verordening 1841/88 maar eens aan te halen – de lang verwachte Gemeenschappelijke Vervoermarkt te bereiken.

Het huzarenstukje dat hij echter zal moeten uithalen, is de Raad van Vervoersministers niet alleen al tot, maar ook juiste beslissingen te laten komen. Mijn steun daarbij – en na lezing van deze rubriek hopelijk ook van u, lezer – heeft hij!

## STATISTISCHE RUBRIEK

### *Ontwikkelingen in het grensoverschrijdend toerwagenvervoer 1966-1987*

Drs. J. Schalen

#### **Samenvatting**

De reizigersaantallen in het grensoverschrijdend toerwagenvervoer zijn de laatste 20 jaar vrijwel verdubbeld. Daarnaast heeft er een verschuiving plaatsgevonden bij de landen van bestemming: West-Duitsland en België vormen nog wel de hoofdbestemmingen, maar niet meer in zo'n absolute zin als twintig jaar geleden; vooral Frankrijk, Spanje en Oostenrijk zijn in opmars. De vakantiepiek (de maand juli) uit de zestiger jaren is verdwenen en vervangen door een, qua spreiding, evenwichtiger patroon in de zomermaanden en door relatieve vakantiepieken in de maanden december en februari/maart.

#### **INLEIDING**

De statistiek van het personenvervoer bevat gegevens over het nationale en internationale beroepspersonenvervoer, waarbij onderscheid gemaakt wordt naar vervoertak, t.w. zeevaart, binnenvaart, spoorvervoer, wegvervoer en luchtvaart.

Van alle vormen van internationaal beroepspersonenvervoer is het alleen bij het grensoverschrijdend toerwagenvervoer mogelijk het aantal toeristen vast te stellen met een overwegend Nederlandse nationaliteit.

Bij de andere vervoertakken ontbreekt het gegeven 'nationaliteit' en is het toeristische karakter slechts te benaderen (b.v. via het onderscheid tussen lijnvlucht en chartervlucht). Derhalve wordt volstaan met het grensoverschrijdend beroepspersonenvervoer over de weg dat niet aan een dienstregeling (m.u.v. pendeldiensten) gebonden is en dat tot 1975 uiteenviel in toerwagenvervoer (toeristisch) en ongeregeld vervoer per autobus (niet toeristisch). Met ingang van 1 januari 1975 is het onderscheid vervallen en vormen zij te zamen het grensoverschrijdend toerwagenvervoer. Aangezien vóór 1975 de toedeling niet altijd eenduidig te maken was (het vervoer van congresgangers werd tot het ongeregeld vervoer gerekend, maar indien onderweg een of andere manifestatie werd bezocht, kreeg het vervoer een toeristisch karakter en werd het onder het toerwagenvervoer gerangschikt), wordt er hier wanneer er sprake is van grensoverschrijdend toerwagenvervoer vóór 1975, zowel toerwagenvervoer als ongeregeld vervoer per autobus bedoeld.

## REIZIGERS NAAR BESTEMMING

Aan het eind van de zestiger jaren schommelde het aantal reizigers in het grensoverschrijdende toerwagenvervoer rond de 1,6 mln per jaar, waarvan het merendeel (80%) België of West-Duitsland (BRD) als eindbestemming had. Twintig jaar later worden per jaar ruim 3,2 mln reizigers per toerwagen naar hun bestemming vervoerd en bedraagt het aandeel van België en BRD nog maar 60%.

Het aantal reizigers per jaar en het verloop van het aandeel dat de verschillende landen van bestemming daarin hebben, worden weergegeven in Tabel 1.

Uit Tabel 1 blijkt, dat de groei van het aantal reizigers in het grensoverschrijdende toerwagenvervoer tot 1975 schoksgewijs is verlopen; vanaf 1975 is er, met uitzondering van 1984, een jaarlijkse toename. West-Duitsland (BRD) heeft sinds 1978 de koppositie voor wat betreft het grootste aandeel overgenomen van België. De laatste jaren voeren Frankrijk en Oostenrijk met een aandeel van rond de 10% strijd om de 3<sup>e</sup> plaats, waarbij het aandeel van Frankrijk in de zeventiger jaren is gegroeid tot het huidige niveau, terwijl Oostenrijk de terugval tijdens de jaren zeventig te boven is gekomen, vooral door een aanzienlijke toename, in tegenstelling tot Zwitserland, van het aantal reizigers in de wintermaanden. De meest spectaculaire ontwikkeling maakt het reizigersaantal met bestemming Spanje door: in 1976 slechts een aandeel van 0,1% en tien jaar later een aandeel van ruim 8%, veroorzaakt door de toename van goedkope busreizen naar Spanje.

## REIZIGERS PER MAAND

De toegenomen vrije tijd en de hoge vlucht die de winter(sport)vakantie heeft genomen, hebben het oude vakantiepatroon bij het grensoverschrijdende toerwagenvervoer de afgelopen 15 jaar ingrijpend veranderd. De piek in de maand juli is, vanwege de vakantiespreiding en het grotere aantal vakantiedagen, vervangen door een van mei t/m september aaneengesloten blok. De reizigersaantallen in de wintermaanden zijn de laatste jaren het meest toegenomen. De barre weersomstandigheden (sneeuwstormen, gladde wegen) op weg naar de vakantiebestemming hebben veel mensen hun toevlucht doen nemen tot de toerwagen, waarvan de meeste zijn uitgerust als slaapbus. 's Nachts vervoerd worden, krijgt de voorkeur boven zelf rijden en levert bovendien vakantiedagenwinst op.

Tabel 2 geeft het verloop van het aandeel weer, dat de verschillende maanden hebben in het totaal aantal reizigers per jaar.

Uit Tabel 2 blijkt dat het aandeel van juli in het aantal reizigers in het grensoverschrijdende toerwagenvervoer vrijwel is gehalveerd en dat ook het aandeel van

**Tabel 1 – Reizigers in het grensoverschrijdend toerwagenvoer per jaar naar land van bestemming (in %)**

	Reizigers Totaal	Bestemming											
		BEL	BRD	LUX	FRA	ITA	ENG	OOS	ZWI	SPA	YUG	SCAN	
	× 1000	%											
1966	1570	38	39	2,4	3,4	4,6	–	7,1	1,8	0,6	0,3	0,6	
1969	1758	40	38	2,1	5,4	5,5	0,3	5,7	2,0	0,4	0,2	0,5	0,5
1972	1865	41	38	2,2	4,7	4,7	0,7	5,8	1,6	0,3	0,3	0,5	0,5
1975	1939	40	37	2,4	7,7	2,3	1,3	5,7	1,5	0,2	0,7	0,6	0,6
1978	2212	34	37	2,5	9,3	2,2	3,4	7,1	1,6	0,5	0,8	1,0	1,0
1981	2431	32	36	1,8	9,4	1,9	2,5	9,3	1,6	2,3	1,2	1,2	1,2
1984	2641	29	34	1,7	10,1	1,9	2,3	10,2	1,4	6,6	1,2	1,0	1,0
1987	3207	30	32	1,6	10,1	2,1	2,1	9,0	1,4	7,7	2,1	1,0	1,0

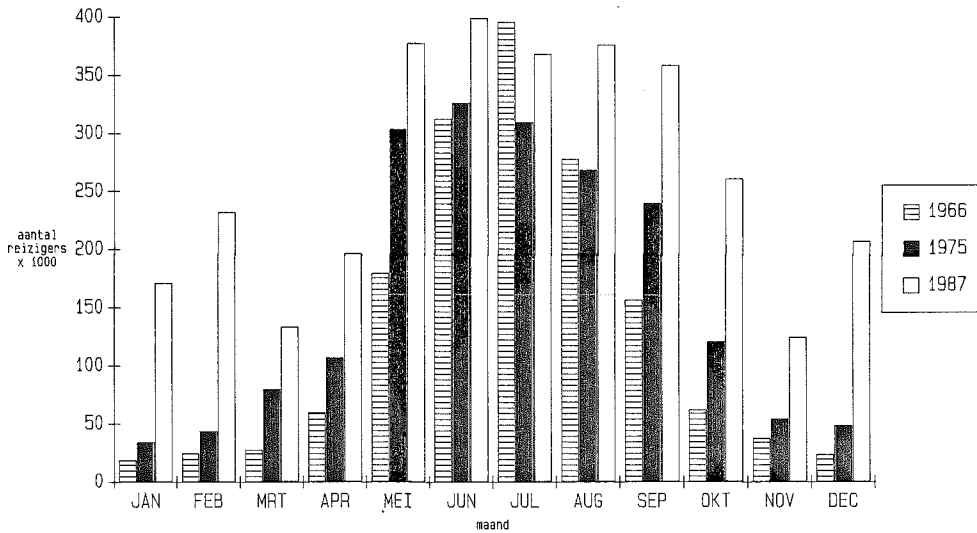
**Tabel 2 – Reizigers in het grensoverschrijdend toerwagenvoer per jaar naar maand van vertrek (in %)**

	Reizigers Totaal	Maand van vertrek											
		JAN	FEB	MAA	APR	MEI	JUN	JUL	AUG	SEP	OKT	NOV	DEC
	× 1000	%											
1966	1570	1,2	1,6	1,8	3,8	11,5	19,9	25,2	17,7	10,0	3,9	2,4	1,5
1969	1758	1,5	1,8	3,9	4,2	13,1	19,3	20,5	16,1	10,5	4,7	2,6	1,8
1972	1865	1,7	2,3	3,0	5,2	14,7	17,7	17,6	14,2	12,5	6,0	2,7	2,4
1975	1939	1,8	2,3	4,1	5,5	15,7	16,9	16,0	13,9	12,4	6,2	2,8	2,5
1978	2212	1,8	2,2	3,7	6,0	15,5	15,1	14,3	14,3	13,4	7,1	3,0	3,2
1981	2431	2,2	3,0	3,7	6,5	14,7	14,8	14,1	13,9	12,8	7,5	3,3	3,6
1984	2641	3,7	4,7	6,3	6,6	12,5	13,7	13,0	11,5	11,5	7,2	3,6	5,7
1987	3207	5,3	7,2	4,2	6,1	11,8	12,4	11,5	11,7	11,2	8,1	3,9	6,5

juni en augustus aanzienlijk is verkleind, hoofdzakelijk ten gunste van de wintermaanden.

Teneinde de relatie tussen de groei van het totale aantal reizigers en het aandeel per maand in beeld te brengen, toont Tabel 3 het absolute aantal reizigers per maand in 1966, 1975 en 1987.

**Tabel 3 – Het aantal reizigers in het grensoverschrijdend toerwagenvervoer in de jaren 1966, 1975, 1987 per maand.**



In 1966 was het aantal reizigers per maand vrijwel ‘normaal verdeeld’ met veruit de meeste reizigers in de maand juli. In 1975 is de aftopping al in volle gang met een aanzienlijke toename van het aantal reizigers in het voor- en najaar. 1987 vertoont een stijging over de hele linie, waarbij het aantal reizigers in de maand juli bijna terug was op het oude niveau van 1966 en waarbij vooral de toename in de wintermaanden opvallend is.

**REIZIGERS PER MAAND EN PER BESTEMMING**

Zoals in het bovenstaande is aangetoond, heeft er zich in de afgelopen 20 jaar een verschuiving voltrokken zowel bij de landen van bestemming als bij het aantal reizigers per maand in het grensoverschrijdend toerwagenvervoer. In Tabel 4 wordt van een paar landen van bestemming het aantal reizigers per maand in 1975 en 1987 getoond. Helaas ontbreken de gegevens uit 1966, aangezien voor dat jaar de aantallen per land en per maand niet gecombineerd werden.

**Tabel 4 – Het aantal reizigers in het grensoverschrijdend toerwagenvervoer in de jaren 1975, 1987 per maand naar België, West-Duitsland en Oostenrijk.**

	1975			1987		
	België	Br. Duitsland	Oostenrijk	België	Br. Duitsland	Oostenrijk
Januari	16.662	14.981	1.463	57.694	49.386	40.124
Februari	19.147	20.379	1.282	67.825	64.488	70.798
Maart	40.494	22.792	718	25.915	39.660	27.660
April	54.912	30.483	912	60.104	55.778	5.478
Mei	131.987	109.637	10.200	137.098	109.160	12.614
Juni	132.554	116.247	24.507	140.843	113.434	27.722
Juli	88.523	123.112	36.144	80.124	90.330	3.506
Augustus	98.156	104.017	21.572	85.241	116.854	34.606
September	93.324	95.434	10.053	126.403	119.126	16.290
Oktober	48.436	49.241	1.025	75.914	85.514	6.604
November	32.231	17.020	–	48.841	46.876	462
December	19.269	18.970	3.020	36.381	128.518	12.412

Uit Tabel 4 blijkt dat de in Tabel 3 gesignaleerde toename in december vrijwel geheel voor rekening komt van het groeiende aantal reizigers met bestemming BRD en dat de toename in februari voor een groot gedeelte veroorzaakt wordt door het groeiende aantal wintersportgangers met bestemming Oostenrijk. Vanaf april t/m november is het verschil gering, hetgeen erop duidt dat de in Tabel 1 geconstateerde toename van het aantal reizigers met bestemming Oostenrijk vrijwel uitsluitend bestaat uit een toename in de wintermaanden. De niet in Tabel 4 opgenomen landen van bestemming, Frankrijk en Spanje, zorgen er met hun piek in de zomermaanden voor (qua aantal gelijk aan dat van Oostenrijk), dat het totale aantal reizigers in 1987 in die maanden (juli en augustus) vrijwel op gelijke hoogte blijft (zie Tabel 3) met het aantal reizigers in de maanden mei en juni. Tot slot een enkele opmerking over 1988 waarvan de cijfers nog niet gepubliceerd zijn en nog een voorlopig karakter dragen: het aantal reizigers in februari neemt nog steeds toe, veroorzaakt door een forse stijging in het aantal vakantiegangers met bestemming België (Ardennen) en BRD (Sauerland). Een voorzichtige conclusie lijkt op zijn plaats: 'Wie de wintersport heeft, heeft voor wat betreft het grensoverschrijdend toerwagenvervoer de toekomst.'

## BOEKBESPREKINGSRUBRIEK

*Liber Amicorum*, door Lionel Tricot. Kluwer Rechtswetenschappen, Antwerpen, 1988. XV + 623 blz. Prijs: f 328. – resp. BF 5.500.

1 Opgemelde feestbundel is een huldeblijk aan Lionel Tricot, eminent rechtsgeleerde op het gebied van het zee- en binnenvaartrecht, alsmede zeeverzekeringsrecht aan de K.U. Leuven en U.F.S.I.A. te Antwerpen, voorts advocaat. Aan deze volumineuze publikatie werkten liefst 42, doorgaans befaamde, juristen, van wie – logisch – het leeuwedeel de Belgische nationaliteit bezit, mee. Elkeen heeft een kortere of langere bijdrage op zijn specifieke vakgebied geleverd, waardoor welbewust een fraai handboek op het gebied van het zee- en vervoerrecht is ontstaan.

2 J. Aloy schreef een verhandeling over *Belgische aanwezigheid op de Rijn*; I. Arroyo over *International Conventions and Domestic Law*; L. Baudez over *Ontstaan van de Nautische Commissie bij de Rechtbank van Koophandel te Antwerpen*; F. Berlingieri terzake van *Le projet d'une nouvelle convention sur l'assistance et le sauvetage, et le sauvetage d'épaves maritimes*; G. Bogaerts over *Lijnvaartconferenties en kartelrecht*; E. Boon over *Evolutie in de overheidsaansprakelijkheid ook in het zeerecht? Het Cassatiearrest van 15 december 1983*; H. Bosmans over *De Antwerpse Naties*; P. Buyl inzake *Beperkte aansprakelijkheid en verzekeraarbaarheid: twee variaties op hetzelfde thema?*; I. Clinck over *Boycot van en staking op vreemde zeeschepen*; H. Cousy inzake *Over verzekering, juridisering en deregulering*; J.P. de Bandt over *Steuverlening aan scheepsbouw*; L. Delwaide over *De inpandgeving van de handelszaak en het scheepskrediet*; Ch. Dieryck over *Considérations sur la faculté d'appel réservée dans la clause arbitrale de la police d'assurance maritime d'Anvers*; E. du Pontavice over *Les rayons et les ombres des Protocols du 25 mai 1984 modifiant les conventions concernant les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures*; S. Fredericq terzake van *Ongevallen ter gelegenheid van het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg – Het Unidroit ontwerp*; P. Goemans over *Privilèges maritimes et loi du pavillon*; J. Herbots over *Het Dolomiet-arrest: Over het FOB-beding en de zorg voor de verpakking*; Hollenfeltz du Treux inzake *Portrait d'une très grande dame, restée jeune et séduisante malgré son âge: La police maritime d'Anvers de 1859*; M. Huybrechts over *Het Verdrag over de beperking van aansprakelijkheid inzake maritieme schuldvorderingen, ondertekend te Londen op 19 november 1976*; R.E. Japikse over *Derdenwerking en Zeerecht (in Nederland)*; T. Kegels over *De artikelen 19 en 20 van de Antwerpse Brandpolis*; H. Lange terzake van *Scheepsretentie vanwege de staat en door hem opgerichte instellingen*; H. Libert over *Zestig jaar maritiem arbeidsrecht – Wanneer eindelijk eens op de helling?*; V. Looks over *Neuregelung der*

*Haftungsbestimmungen im Seehandelsrecht der Bundesrepublik Deutschland*; J. Putzeys over *Quand la mer devient route*; J. Ramberg inzake *Risk Distribution in the Carriage of Goods by Sea*; J.S. Rohart over *Quelques réflexions sur les développements récents de la jurisprudence française en matière de saisie conservatoire de navires appareillés*; R. Roland inzake *La clause de juridiction du connaissement en droit belge*; S. Roland over *Subrogatie van verzekeraars en tenaamstelling van proceduredocumenten*; E. Somers over *Kanttekeningen bij het UNCTAD-Verdrag inzake de registratievoorwaarden voor zeeschepen*; M. Storme over *Beslagrechter of handelsrechter: geen twee kapiteins op een schip*; F. Suykens *Op weg naar een Europese havenpolitiek?*; W. Tetley *Whom to Sue – Identity of the Carrier*; Y. van der Mensbrugge over *De zeilplank: strandtuig of vaarttuig?*; J. van Doosselaere *Internationaal containervervoer en de noodzakelijkheid van een aanpassing van de betreffende Belgische wetgeving*; H. van Houtte *Procedureafspraken bij arbitrage*; J. Villeneuve *Survolt de deux mille ans d'abordage*; H. Voet *De Regelen van York en Antwerpen. Een merkwaardige verwezenlijking op gebied van internationale overeenstemming*; P.P. Vreede *Eenheid en onenigheid in de duwvaart*; Vynckier inzake *Port State Control in België*; J. Warot *La fixation des dommages-intérêts en matière d'abordage* en R. Wijffels *De vrijwaringsbrief. Een grote kwaal?*. Zonder de overige auteurs ook maar iets te kort te willen doen richt mijn recensie zich op de bijdragen van G. Bogaerts, R.E. Japikse en P.P. Vreede. 3 Bogaerts is Vice-President van de Rechtbank van Koophandel te Brussel (dezelfde die ex art. 177 EEG-Verdrag een prejudiciële zaak aanhangig maakte in de zaak van de *Vlaamse Reisbureaux*, arrest Hof van Justitie EEG te Luxemburg, 1 oktober 1987) en laat het thema *Lijnvaartconferentie en kartelrecht* de revue passeren.

Er volgt een keurig overzicht van het relevante Belgische recht, het zgn. VN-recht en uiteraard het EG-recht op het terrein van de inmiddels befaamde artikelen 85 en 86 EEG Verdrag, waarbij dadelijk opvalt (zie de strofe 'Ook op Europees vlak is er voor het ogenblik niets' op p. 80 onder 'Besluit') dat Bogaerts zijn bijdrage heeft geschreven vóór de vier Scheepvaart Verordeningen van de Raad d.d. 22 december 1986, PB EG, L 378 van 31 december 1986 (vgl. regulering in de luchtvaart van 14 december 1987, PB EG, L 374 van 31 december 1987 en de daarna afgekondigde aanvulling van 26 juli 1988, PB EG, L 239 d.d. 30 augustus 1988), waardoor de waarde van zijn bijdrage aanmerkelijk aan kracht en actualiteit heeft ingeboet. Een aardig inzicht in deze Verordeningen terzake van het vervoer ter zee geeft het artikel van Dieter Rabe en Michael Schütte *EEC Competition Rules and Maritime Transport* in LMCLQ 1988, pp. 182-196. 4 R.E. Japikse vraagt in zijn artikel *Derdenwerking en Zeerecht (in Nederland)* de aandacht voor de ontwikkelingen in de derdenwerkingsleer. Hij doet dat in een weer oorspronkelijk betoog met rijke verwijzing naar casuïstiek en literatuur. Nu ook zijn tekst geruime tijd geleden is afgesloten (reeds op 1 maart 1987!) ontbeert de bijdrage een (overigens niet noodzakelijke) updating. Evenals Japikse's arti-



kelen in de Schadee-bundel *Recht door Zee* (Zwolle, 1980, pp. 111-124) onder de titel *Aflevering onder Hague Rules-cognossement* en zijn *De zeevervoerder in Boek 8 NBW in Ex Iure*, Arnhem, 1987, pp. 83-104 is zijn onderhavige publikatie uiterst lezenswaardig.

5 P.P. Vreede verhandelt over de aansprakelijkheids(beperking) van de duwvaart resp. de eigenaren van de duwboot bij aanvaringen. Aangaande het in sommige kringen nog immer ter discussie staande thema van de status van de 'duwbak', refereer ik aan mijn nt. bij de vier uitspraken CBB inzake de beruchte Granaria-zaak in *AB 1988, nr. 326 en 327*, alsmede aan P.J. Slot's nt. in *SEW 9* (1988) september, pp. 603-607. In rechtsvergelijkende optiek besteedt Vreede op indringende wijze aandacht aan o.a. de uitspraken van de Kamer van Beroep van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (KvB) 14 juni 1973, *Gotlieb Jäger en vier Fendelduwbakken/St. Michael*, aan HR 23 november 1979 inzake *Jelle, S&S 1980, 14* en NJ 1980, 214 m.nt. GJS, alsmede aan Bundesgerichtshof 17 oktober 1983 *Harpenbakken, Thaddens II*, ZR 97/83, ZfB 1984-1, p. 19/20. Evenals dat van Japikse een fraai verzorgde illustratie van de perikelen in het zeerecht resp. het binnenvaartrecht, zoals die zich bij tijd en wijle voordoen.

6 De gerechtvaardigde conclusie kan zijn dat deze belangwekkende publikatie alleen al qua inhoud recht doet aan Tricot, één van de peilers van het na-oorlogse Belgische zee- en vervoerrecht. Er is bijzonder veel lezenswaardigs in te vinden, terwijl de uiterlijke verzorging van het boek uitstekend mag genoemd worden. Warm aanbevolen aan elke belangstellende uit het maritieme milieu.

MR. DRs. F.A. VAN BAKELEN

*Yearbook Maritime Law, 1986-1987, Volume III*. General Editor Ignacio Arroyo, Kluwer Law and Taxations Publishers, Deventer, 1988, XI + 416 blz. Prijs: f 179.-.

1 In september 1988 zag opgemelde publikatie het daglicht. Men mag de gerechtvaardigde hoop uitspreken dat – nu de uitgever aan het accelereren is – ook toekomstige delen van deze belangrijke serie tijdig zullen verschijnen, waardoor de actualiteit blijft gewaarborgd: zie mijn opmerking in de recensie van Volume I, Tijdschrift voor Vervoerswetenschap 1988, 24/2, p. 176 sub 5. Inzake bespreking Volume II: Tijdschrift voor Vervoerswetenschap 1988, 24/4.

Evenals *Maritime Law Handbook – Arrest, registration, mortgages and enforced sales of vessels* (zie Tijdschrift voor Vervoerswetenschap 1988, 22/3, p. 276 e.v.) bevat ook deze uitgave een schat aan gegevens van belang voor de rechtspraktijk en rechtstheorie op het maritieme vlak.

2 Het boek is onderverdeeld in zeven hoofdstukken: hfdst. I bundelt een aantal leading articles van Ignacio Arroyo (*Maritime Fraud: Concept, Classification and*

*Solution!*), William Tetley over *Collision and Loss to Cargo*, Z. Brodecki inzake *Liability for Damage Caused by the Pollution of the Sea*, Steven J. Hazelwood over *The History, Character, Constitution and Functioning of Shipowners' Protection and Indemnity Association*, Tameyuki Hosoi aangaande *The Role of Japanese and American Lawyers in Maritime Dispute Settlement: Foreign Judgments and Awards in Japan*, alsmede Ricardo Vigil betreffende *The UNCTAD Alternative in Marine Insurance: the New Model Clauses for Hulls and Cargo*.

3 Een bloemlezing van de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van wetgeving en recente casuïstiek is te vinden in hfdst. II, waarbij aan bod komen: Argentinië, DDR, BRD, Frankrijk, Griekenland, Italië, Japan, Nederland, Polen, Spanje, UK, USA, Venezuela.

Van de Nederlandse bijdrage van Mr. V.M. de Brauw belicht ik de Hague-Visby Rules die sedert 16 juni 1986 van toepassing zijn in ons land en de komende wijziging in het stelsel van maximalisatie maritieme claims dat – binnen het kader van de inwerkingtreding van het Verdrag van Londen van 1976 – in november 1988 is gevorderd tot het Voorlopig Verslag van de Bijzondere Commissie NBW: WO 19 768, 19 769 (R 1317) en 19 770, EK 1988-1989, Nr. 28, terwijl in de rechtspraak de aandacht vragen: de uitspraken van de Hoge Raad d.d. 7 februari 1986 '*Attican Unity*' en d.d. 20 juni 1986 in '*Khaly Freezer*' resp. NJ 1986, 477 en NJ 1987, 35.

4 Hfdst. III geeft een overzicht van de wetgevende activiteiten van intergouvernementele en non-gouvernementele organisaties als UNCTAD, UNCITRAL, ILO, OECD, CMI, BIMCO, UNIDROIT en ISF.

Graeme Wood, advocaat te Barcelona, neemt een belangrijk deel terzake van Case Law voor zijn rekening, pp. 307-332 (hfdst. IV), terwijl deel V de commerciële en maritieme gebeurtenissen onder de loupe neemt vanuit statistische, politieke en rechtskundige optiek. Daarbij (p. 339) verwijs ik naar het recente en belangrijke ac. prf. van mijn oud-collega Mr. F.J.A. van der Velden inzake het Weense Koopverdrag (van kracht geworden op 1 januari 1988) waarop hij aan de RUU promoveerde op 14 september 1988: *Het Weense Koopverdrag 1980 en zijn rechtsmiddelen*, Kluwer, Deventer, 1988.

Hfdst. VI tenslotte bevat documentatie op het gebied van de Sea waybill van CMI/ICC, de Lisbon-Rules inzake schadevergoeding in aanvaringszaken en de UN Convention on Conditions for Registration of Ships. Een interessante bibliografie besluit deze publikatie.

5 Een van de aardigste gedeelten van het boek acht ik die van Arroyo over het immer fascinerende thema van maritieme fraude op p. 5-27: cf. ook de 2e druk van ELLEN/CAMPBELL *International Maritime Fraud*, p. 388, alsmede *Zee-recht – Ontwikkelingen 1982-1985*, pp. 45-76, Teksten Vervoerrecht, Zwolle, 1985.

*Het Transportverzekeringsbedrijf – Juridische en rechtsvergelijkende beschouwingen* door Mr. Ph.H.J.G. van Huizen. Maklu Uitgevers, Apeldoorn, XXIII + 406 blz. plus Bijlagen Standaardclausules. Prijs: f 97,50.

1 Op 22 september 1988 promoveerde auteur *cum laude* op het onderhavige werk aan de EUR. Met deze publikatie heeft Maklu Uitgevers mijns inziens veel eer ingelegd. Immers, was het niet geruime tijd geleden (1920 resp. 1928) dat de boeken van Van Wulfften Palthe (*Voorlezingen over Zee-Assurantie*) en Nolst Trenité (*Zeeverzekering*) openbaar werden gemaakt!

Schrijver is geen onbekende in verzekeringskringen: zie mijn bespreking van zijn *Transportverzekering* in Tijdschrift voor Vervoerswetenschap 1987, 23/1, p. 88-90, als onderdeel van de Serie Verzekeringsrecht. In die serie zijn onlangs ook drie dissertaties verschenen, t.w. *De Algemene aansprakelijkheidsverzekering* van Mr. J.H. Wansink, *Het indemniteitsprincipe, een juridische (her)waardering* van Mr. F.Th. Kremer en *Subrogatie – Het verhaalsrecht van de verzekeraar* van Mr. S.J.A. Mulder.

2 Doel van de publikatie is een schets van het juridisch karakter waarbinnen de transportverzekering zich op dit moment bevindt (p. 2/3). Daarbij teken ik aan dat de dissertatie zich hoofdzakelijk beperkt tot zeeverzekering; de andere takken van vervoer worden slechts summier aangestipt, waardoor auteur 'recht doet' aan de heuristiek. Misschien slaagt hij of een van zijn collegae van het Rotterdamse Verzekeringsinstituut erin nog eens een verhandeling van de *luchtvaartverzekering* te produceren. In zoverre kan men zich verkijken op de titel van Van Huizens werk.

3 Scheepvaart en assurantie (en arbitrage in het vervoer!) impliceert bijna per definitie Engels recht, en het is dan ook de rechtsvergelijking tussen dat recht en het Nederlandse rechtssysteem van waaruit auteur zijn diss. produceert. De Marine Insurance Act io. ons WvK maakt dus een substantieel deel uit van zijn publikatie. En natuurlijk ook de relevante bepalingen uit de boeken 3, 6, 7 en 8 NBW.

De structuur van het ac. prfs. is glashelder. Systematisch worden de aangevatte problemen belicht met verwijzing naar (inter)nationale rechtspraak, wetgeving en literatuur, stellingen worden gefundeerd onderbouwd, waardoor een fraai handboek is ontstaan. Ook door de bij de tijd en wijle geheel eigen (ontwikkelde) visie van de promovendus is zijn diss. een bijzondere prestatie.

4 Het werk is als drieluik opgebouwd (p. 390): goederen- en cascoverzekering in de hfdstt. VII-XIII met terzijdestelling van de aansprakelijkheidsverzekering, echter met aandacht voor het gecombineerd vervoer; in het tweede kernonderdeel concentreert auteur zich in de hfdstt. II-VI op het algemene assurantierecht in samenhang met de zeeverzekering, terwijl deel drie een verhandeling geeft over de internationaal privaatrechtelijke aspecten (hfdstt. XIV-XV).

Het lijkt me raadzaam dat de lezer eerst de engelstalige Summary op p. 390-394

tot zich neemt, die mijns inziens overzichtelijker is dan de nederlandstalige § 2. Afbakening van het onderzoeksterrein op pp. 3-6. De publikatie bevat een schat aan keurig en stelselmatig beschreven gegevens. Naar mijn stellige overtuiging wordt een handboek als het onderhavige slechts éénmaal in een periode van verscheidene decennia geproduceerd! Zie voorts NJB 1988, pp. 1327/1328.

MR. DRS. F.A. VAN BAKELEN

*Procederen in Rijnvaartzaken. Bevoegdheid en Werkwijze van de Nederlandse Rijnvaartgerichten en van de Kamer van Beroep van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart*, door Mr. W.E. Haak. W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1989. 83 blz., Prijs f 33,50.

Tijdens mijn rechtenstudie was, naast internationale verdragen, het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden een onderwijsthema om te laten zien dat de Grondwet niet allesbepalend is in Nederland. Onlangs kwam nog in het nieuws, dat een advocaat met succes een beroep deed op dit Statuut tegen de Grondwet in. Deze associatie kwam op bij het in handen krijgen van bovengenoemde publikatie. Hoeveel juristen, laat staan niet-juristen, zijn ervan op de hoogte dat gerechtelijke procedures zich niet uitsluitend beperken tot op de Nederlandse wet gebaseerde gerechtelijke instanties? Terecht zou tegen-  
geworpen kunnen worden, dat velen toch b.v. Straatsburg ten aanzien van de Rechten van de Mens en het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen te Luxemburg kennen. Maar zo'n bekendheid hebben zeker niet de Rijnvaartgerichten, laat staan de vrij jeugdige (sinds 1967) Kamer van Beroep van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart. Toe te juichen is het dan ook dat in de handzame serie 'Teksten Vervoerrecht' door een ingewijde op goed toegankelijke, en ook voor niet-juristen leesbare, wijze plaats en taak van deze gerichten is uiteengezet. Deze uitgave is te meer handig, omdat de procesregels tot nu toe niet overzichtelijk waren gepubliceerd. Men diende, hetzij in de Akte van Mannheim of in één van de aanvullende protocollen op dit verdrag, dan weer in de procedureregeling voor de Kamer van Beroep, dan weer in de nationale wetten te zoeken. Door het opnemen in deze uitgave van de desbetreffende artikelen – in de drie Rijnvaarttalen, zijnde Nederlands, Frans en Duits – is hierin nu voorzien.

Zo'n bundeling zou overigens ook gewenst zijn voor de gehele Akte van Mannheim met bijhorende wijzigingen en protocollen.

De beschreven rechtspraak beperkt zich alleen tot civiele zaken en strafzaken voor zover het overtredingen zijn die zich op de Rijn voordoen; de uitleg in het

algemeen van de Akte is nog steeds voorbehouden aan de Centrale Rijnvaart Commissie en de nationale rechters.

Het boek gaat in op de volgende zaken:

**a** De relatieve en absolute bevoegdheid van de Rijnvaartgerechten in 't algemeen en de Nederlandse gerechten in het bijzonder. Dit hoofdstuk geeft goed de mogelijkheden maar ook de onmogelijkheden (bijvoorbeeld milieumisdrijven) aan van deze rechtspraakprocedure. Een gemis is hier wel het ontbreken van een opsomming en precieze omschrijving van de in Nederland bevoegde rechters. In de inleidende hoofdstukken wordt er terecht op gewezen, dat de zeggenschap (= rechtsmacht) van de 'Akterechters' en het toepassingsgebied van de Akte verschillen. Kernachtig kan het als volgt worden samengevat: de monding van Waal en Lek, dat wil zeggen Gorinchem/Krimpen a/d Lek doet de rechtsmacht eindigen, maar de Noordzee de Akte van Mannheim. Vanuit deze optiek kunnen bijv. de Kantonrechters in Rotterdam Rijnvaartzaken behandelen, niet zozeer omdat de Stad Rotterdam aan Rijnwater ligt, maar omdat de Gemeente Nederlek met het dorp Krimpen a/d Lek nog behoort tot het kantoor Rotterdam. De rechtbank te Rotterdam is uit dien hoofde dan bevoegd in hoger-beroepszaken. Dit laatste kan overigens ook op basis van nationale procedureregels, hetgeen dan weer in Hoofdstuk 6 staat vermeld.

In dit Hoofdstuk zou ons inziens ook niet een actuele zaak hebben misstaan, namelijk of Amsterdam nu wel of geen Rijnhaven is. 'Vrijhaven' is Amsterdam volgens het slotprotocol wel, maar art. 8 in de Akte van Mannheim spreekt slechts over 'de handel van de Rijn ten dienste staan', hetgeen nog niet wil zeggen 'tot de Rijnvaart behorend'. Wellicht kan via de rechtspraakbevoegdheden duidelijkheid worden gegeven.

**b** De behandeling van Rijnvaartzaken in eerste aanleg en het hoger beroep met zijn keuze tussen twee wegen.

Opmerkenswaardig – in de letterlijke betekenis van het woord, derhalve bestemd voor onze wettenmakers – is de vaststelling dat bij hoger beroep bij de Centrale Commissie van vonnissen van Nederlandse Rijnvaartrechtbanken, de uitvoeringswetten niet meer stroken met de op dit punt enkele malen gewijzigde Akte van Mannheim.

**c** Eén van de in b. voor hoger beroep aangeduide keuzen: De Kamer van Beroep te Straatsburg. Een tweetal hoofdstukken geven uitgebreide informatie over ontstaan, samenstelling en procedures. Doch ook hier: hoe komt het toch dat met name het Gerechtshof Den Haag – zo ver van de Rijn! – om de hoek komt kijken? Als de reden daarvoor in de persoonlijke kwaliteiten van de functionarissen ligt, zou dit terecht, maar vermeldenswaard, zijn geweest.

**d** Diverse onderwerpen, zoals de verhouding Kamer van Beroep en Akte van Mannheim alsmede het Verdrag van Rome inzake de bescherming van de Rechten van de Mens; de publikatie van de arresten; de Rechtsbijstand en huisvesting van de Kamer.

Kortom, afgezien van bovengestelde detailzaken, biedt het boek een vrij volledige behandeling van dit deel van het binnenvaartrecht.

Schrijver W.E. Haak en Tjeenk Willink als uitgever hebben met deze uitgave weer laten zien, dat de binnenvaart haar plaats in de serie *Teksten Vervoerrecht* meer dan waard is.

DR MR J.G.W. SIMONS

## NEA-MEDEDELINGEN

### ONDERWIJSACTIVITEITEN

Voor het streekvervoerbedrijf ENHABO is door NEA een bedrijfscursus ontwikkeld en opgezet. Deze cursus, de 'Techniek van het roostermaken', is volledig afgestemd op de interne organisatie van ENHABO en zal ook ter plaatse worden gegeven.

In januari 1989 zijn de examens afgenomen van de modules I en III van de Cursus Vervoersmanagement, waarbij module III (de vakken marketing, organisatie en techniek van het vervoer, bedrijfseconomie en informatica) voor de eerste keer werd geëxamineerd.

In het kader van de samenwerkingsovereenkomst tussen het Eastern and Southern African Management Institute (ESAMI) en NEA wordt thans gewerkt aan een uitbreiding van de faciliteiten van het bij ESAMI in Arusha, Tanzania, ingerichte computercentrum. Hiervoor worden door NEA training software pakketten ontwikkeld, waaronder een management informatiesysteem. Computeronderwijs maakt deel uit van de door NEA, in samenwerking met ESAMI, ontwikkelde trainingsprojecten 'Management, Maintenance and Operations of Road Transport Fleets' en 'Transport Policy and Planning for sub-Saharan Africa', die een aantal malen per jaar in Tanzania worden gegeven.

### ONDERZOEKACTIVITEITEN

#### *Verwachtingen voor het goederenvervoer 1988/1989*

In januari jl. is de jaarlijkse prognose van de goederenstromen in, van, via en naar Nederland uitgebracht met voorspellingen voor de jaren 1988 en 1989. In deze prognose ligt de nadruk op de drie inlandstechnieken: weg, binnenvaart en rail; het binnenlands wegvervoer is hierbij dan nog onderverdeeld in beroeps- en eigen vervoer. In het totale vervoer wordt voor 1988 en 1989 een stijging verwacht, al zal de groei in 1989 minder zijn dan in 1988. De groei zal zowel in het binnenlands als in het grensoverschrijdende vervoer plaatsvinden. Het wegvervoer zal het grootste gedeelte van de groei tot zich trekken. Het railvervoer zal de dalende lijn van de laatste jaren kunnen ombuigen naar een stijgende lijn, vooral op grond van de verwachting voor haar aandeel in het ertsvervoer. Ook de binnenvaart zal licht kunnen groeien.

### *DE RIJN-MAIN-DONAUVERBINDING EN DE RELATIE NEDERLAND-OOST EUROPA*

In opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijke omvang van het vervoer per binnenschip tussen Nederland en Oost-Europa, wanneer in 1992 de Rijn en Donau door het Main-Donaukanaal met elkaar verbonden zullen zijn.

Het onderzoek bestaat uit een eerste globale verkenning naar de potentiële omvang van de handel en het vervoer tussen West- en Oost-Europa en de positie van Nederland daarin.

Een soortgelijk onderzoek, waarin het Nederlands-Oostenrijks perspectief centraal stond, werd in maart 1988 afgerond.

### *NEA TOEGETREDEN TOT EEN INTERNATIONAAL CONSORTIUM VAN CONSULTANTS OP HET GEBIED VAN LOGISTIEK EN TRANSPORT*

NEA is toegetreten tot een Internationaal Consortium van logistieke adviesbureaus. Tot dit consortium behoren: Sealord Consultants (België), Dornier System GmbH (Duitsland), P.E. Inbucon (Engeland), ITECA (Frankrijk), LDK Consultants (Griekenland), Herbert W. Davis & Company (Verenigde Staten) en Alfaconsult (Zweden).

Met deze samenwerking wordt beoogd een multinationale dienstverlening op logistiek gebied te kunnen aanbieden, alsmede het tot stand brengen van multinationale capaciteit voor advieswerk en studies op alle gebieden van logistiek.

### *RAPPORTAGES CONJUNCTUURENQUÊTES EN KORTE-TERMIJNONTWIKKELINGEN IN HET GOEDERENVERVOER*

In februari/maart zijn de navolgende rapporten uitgebracht:

- Resultaten van de conjunctuurenquête in de sector binnenlands goederenvervoer over de weg voor het 4e kwartaal 1988 en verwachtingen voor het 1e kwartaal 1989.
- Resultaten van de conjunctuurenquête in de sector internationaal goederenvervoer over de weg voor het 4e kwartaal 1988.
- Korte-termijnontwikkelingen in het binnenlands beroepsgoederenvervoer over de weg voor het 3e kwartaal 1988.
- Korte-termijnontwikkelingen in het grensoverschrijdend beroepsgoederenvervoer over de weg voor het 3e kwartaal 1988.
- Bedrijfsuitkomsten binnenlands beroepsgoederenvervoer 1987.
- Rentabiliteit grensoverschrijdend beroepsgoederenvervoer over de weg 1986-1987.
- Bedrijfsvergelijking goederenvervoer over de weg 1987.



## POSTACADEMISCH ONDERWIJS (PAO)

Voor de komende maanden staan de volgende cursussen op het programma:

- 'Wegbeeld en verkeer: esthetische en visuele aspecten van de weg' op 9, 10 en 11 mei o.l.v. Ir. H. de Vrede.
- 'Goederenstroombeheersing' op 17, 18, 24 en 25 mei o.l.v. Ir. M.E.A. Striekwold.
- 'Binnenstedelijk parkeren' op 30, 31 mei en 1 juni o.l.v. Ir. A. de Rooij.

**LIJST VAN TOT OP HEDEN VERSCHENEN  
THEMANUMMERS VAN HET TIJDSCHRIFT VOOR  
VERVOERSWETENSCHAP**

<b>Jaargang</b>	<b>Nummer</b>	<b>Onderwerp</b>
1965	2	Problèmes de l'Infrastructure des Transports
1969	2	Honderd Jaren Akte van Mannheim
1972	extra nummer	Nationale Integrale Verkeers- en Vervoersstudie
1974	2	Zeevaart
	4	Goederenvervoer
1975	1	Tweede Nationale Luchthaven
	2	Zeevaart
	3	Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Ordening
	4	Rijn-Main-Donau-Verbinding
1976	1	Rijn-Schelde-Verbinding
	2	Vaarwegen
	3	Ruimtelijke Ordening
	4	Beleidsinformatiesystemen voor het Goederenvervoer
1977	1	Ontwikkelingen Verkeer en Vervoer in België
	2	World Conference on Transport Research
	3	Vervoersbesluitvorming en Vervoersanalyse; Capita Selecta
1978	1	Structuurschema Verkeer en Vervoer
	3	Transport en Energietoekomst
	4	Verkeer en Vervoer in Streek en Stad; Waarheen?
1979	1	Transport in Ontwikkelingslanden
	3	Scheepvaart
	4	Openbaar Personenvervoer

<b>Jaargang</b>	<b>Nummer</b>	<b>Onderwerp</b>
1980	1	Vervoer in Crisis
	2	Vervoer en Energie
	3	Haventarief Politiek
	4	Binnenvaart
1981	1	Luchtvaart
	3/4	Vervoers- en Haveneconomie: tussen Actie en Abstractie
1982	2	Transport via Buisleidingen
	3	Grensformaliteiten
	4	Logistics for Survival
1983	2	Goederenvervoerbeleid
	4	Personenvervoerbeleid
1984	2	Werken in het Vervoer
	4	Informatica en Transport
1985	2	De Economische Betekenis van het Vervoer
	3	De Ontwikkeling van de Vervoerswetenschappen
1986	2	Scheepvaart: Beleid in Beweging
	3	Gecombineerd Vervoer
	4	De Grote Operaties
1987	2	Zeehavenbeleid in België en Nederland
	3	Hoge Snelheidslijnen in Europa
	4	Ontwikkelingen in de Luchtvaart
1988	2	Strategic Informatics
	3	Interne Vervoermarkt 1992