

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

COM(92) 494 def.

Brussel, 2 december 1992

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

DE TOEKOMSTIGE ONTWIKKELING VAN HET GEMEENSCHAPPELIJK VERVOERSBELEID

Een brede aanpak voor de totstandbrenging
van een communautair kader
voor duurzame mobiliteit

INHOUDSOPGAVE

I.	<u>INLEIDING: 1992 ALS KEERPUNT VOOR HET GEMEENSCHAPPELIJK VERVOERSBELEID</u>	par 1-9
II.	<u>DE VERVOERSECONOMIE: ONTWIKKELINGEN EN TENDENSEN</u>	
II.1	Algemeen	par 10-12
II.2	Vervoertakken	par 13-17
II.3	Investerings en druk op de capaciteit	par 18-19
II.4	Uitgebreidere milieu-eisen en verdere druk	par 20-27
II.5	Vooruitzichten, met name voor het milieu	par 28
II.6	De vervoerseconomie	par 29-34
III.	<u>DOELSTELLINGEN EN WERKINGSSFEER VAN HET VERVOERBELEID VAN DE GEMEENSCHAP : DUURZAME MOBILITEIT VOOR DE GEMEENSCHAP ALS GEHEEL</u>	
III.1	Doelstellingen van het Gemeenschappelijk Vervoerbeleid	par 35-39
III.2	Een brede aanpak	par 40-45
IV.	<u>PROBLEMEN EN MOGELIJKE OPLOSSINGEN</u>	
IV.1.	DE VOLTOOIING, VERSTERKING EN DE GOED WERKING VAN DE INTERNE MARKT	
IV.1.a	Algemeen	par 46-57
IV.1.b	Toepassing van de maatregelen ter voltooiing van de interne markt	par 48-53
IV.1.c	Algemeen geldende verdragsregels	par 54-64
IV.1.d	Verdere ontwikkeling vop wetgevend gebied van de interne markt	par 65-69
IV.1.e	Informatie over en analyse van het functioneren van de markt	par 70-74
IV.2	Van het wegnemen van belemmeringen naar een doelmatig geïntegreerd systeem	
IV.2.a	ONEVENWICHTIGHEDEN EN ONDOELMATIGHEDEN	
IV.2.a.1	Onevenwichtigheden in de vervoertakken	par 75-85
IV.2.a.2	Regionale dimensie	par 86-90
IV.2.a.3	Milieu	par 91
IV.2.a.4	De uitdaging	par 92

IV.2.b	VRAAG NAAR VERVOER, DE CONCURRENTIE TUSSEN VERVOERSTAKKEN EN COMPLEMENTARITEIT	
IV.2.b.1	Capaciteitsbeperkingen en mogelijke antwoorden	par 93-95
IV.2.b.2	Kosten, prijzen en subsidies	par 96-103
IV.2.b.3	Aanvullende maatregelen	par 104-117
IV.2.c	ONTWIKKELING VAN SYSTEMEN EN NETTEN	
IV.2.c.1	Inleiding	par 118-122
IV.2.c.2	Onderzoek en ontwikkeling	par 123-133
IV.2.c.3	Ontwikkeling van een transeuropees netwerk	par 134-147
IV.2.d	MILIEUBESCHERMING EN -BEHOUD : HET VERBETEREN VAN HET MILIEU-EFFECT VAN HET VERVOER	
IV.2.d.1	Inleiding	par 148-150
IV.2.d.2	Voornaamste milieu problemen	par 151-155
IV.2.d.3	Reacties op het Groenboek	par 156-160
IV.2.d.4	Het antwoord van de Gemeenschap : milieubescherming als een geïntegreerd onderdeel van het GVB	par 161-184
IV.2.e	VEILIGHEID VAN HET VERVOER TER BESCHERMING VAN ZOWEL GEBRUIKER ALS NIET-GEBRUIKER	
IV.2.e.1	Algemeen	par 185-187
IV.2.e.2	Veiligheid op de weg : de huidige situatie	par 188-204
IV.2.e.3	Veiligheid op zee : de huidige situatie	par 205-221
IV.2.e.4	Burgerluchtvaart : veilig, maar voor verbetering vatbaar	par 222-240
IV.2.e.5	Vervoer van gevaarlijke stoffen; alle vervoertakken	par 241-249
IV.2.f	SOCIAAL BELEID EN VERVOER	
IV.2.f.1	Gemeenschappelijk sociaal beleid en de sociale dimensie van het gemeenschappelijk vervoerbeleid : aanvullende instrumenten	par 250-255
IV.2.f.2	Belangrijkste actiegebieden	par 256-285
IV.2.f.3	Vervoer van mensen met een verminderde mobiliteit	par 286-288
IV.2.f.4	Bescherming en bevordering van de werkgelegenheid	par 289-290
IV.3	VERSTERKING VAN DE EXTERNE DIMENSIE VAN HET GVB	
IV.3.a	De externe dimensie : de voortgang tot op heden	par 291-297
IV.3.b	Huidige problemen	par 289-304

- 2.2. -

IV.3.c	Communautaire externe bevoegdheden	par 305-309
IV.3.d	Een nieuwe aanpak : de prioriteiten	par 310-323
IV.3.e	Een brede aanpak van de vervoersdiensten en -systemen in Europa	par 324-329
IV.3.f	Internationale organisaties en multilaterale overeenkomsten	par 330-331
V.	<u>COMMUNAUTAIRE BELEIDSLIJNEN EN PRIORITEITEN</u>	
V.1	Het actieprogramma	par 332-335
V.1.a	Het economisch en regelgevend kader	par 336-357
V.1.b	Technische harmonisatie	par 358-362
V.1.c	Onderzoek en ontwikkeling	par 363-367
V.1.d	Transeuropese netwerken	par 368-372
V.2	Veiligheid voor zowel gebruiker als niet gebruiker	par 373-380
V.3	Milieu	par 381-383
V.4	Sociale bescherming	par 384-389
V.5	Externe betrekkingen	par 390

I. INLEIDING

1. Het eind van 1992 markeert het begin van een nieuwe koers voor het gemeenschappelijk vervoersbeleid (GVB) van de Gemeenschap.
2. Gedurende vele jaren was de voortgang met betrekking tot de realisatie van het GVB gering, vooral afgezet tegen het belang van vervoer in de Gemeenschapseconomie.
3. Om voortgang mogelijk te maken moest het Hof van Justitie verschillende keren tussenbeide komen in fundamentele vraagstukken over de interpretatie van de vervoersbepalingen van het Verdrag van Rome. Dit bereikte een hoogtepunt in 1985 toen het Hof verklaarde dat het overland-vervoer van goederen en personen open moet staan voor alle bedrijven in de Gemeenschap, zonder discriminatie op grond van nationaliteit of vestigingsplaats.
4. De als mijlpaal geldende uitspraak van het Hof in 1985 viel samen met het 'Witboek' van de Commissie over de voltooiing van interne markt, die nu de laatste fase ingaat aan de vooravond van 1993. De Commissie plaatste toen vervoer op de voorgrond bij de maatregelen voor de voltooiing van de interne markt, ervan doordrongen als zij was dat het afschaffen van beperkingen voor vervoersdiensten essentieel is om de verwijdering van andere bestuursrechtelijke, technische, fiscale, en andere hindernissen voor de handel, bijvoorbeeld op het gebied van de douane, volledig tot haar recht te laten komen.
5. De hierop volgende Europese Akte versnelde het besluitvormingsproces door de invoering van meerderheidsbesluiten bij vraagstukken over het scheepvaart- en het luchtvaartbeleid.
6. Sindsdien heeft het GVB zich snel ontwikkeld, met een breed scala van maatregelen, acties en initiatieven, gericht op het tot stand brengen van een interne markt voor vervoersdiensten. Het eindresultaat van dit proces, dat zich nu als een haalbare werkelijkheid binnen de Gemeenschap concretiseert, is de oprichting van een nieuwe, meer open markt die vrij is van onnodige bureaucratie en kwantitatieve beperkingen, maar die tegelijkertijd vasthoudt aan die waarborgen die nodig zijn om eerlijke concurrentie te garanderen. Andere belangrijke bestanddelen van deze naderende werkelijkheid zijn verbeterde concurrentie, financieel rendement en doelmatigheid van vervoersondernemingen, en verbeteringen van het functioneren en de kwaliteit van vervoerssystemen, met inbegrip van veiligheid, betrouwbaarheid en reizigerscomfort. Er zijn ook maatregelen genomen ten behoeve van de milieubescherming, terwijl men ook begonnen is met onderzoek en ontwikkeling met betrekking tot vervoer en met vervoersinfrastructuur. Men heeft tevens een aanvang gemaakt met het op communautair niveau aanknopen van vervoersbetrekkingen met derde landen.
7. De uitvoering van het Verdrag betreffende de Europese Unie, overeengekomen in Maastricht, zal zowel de ontwikkeling van het GVB bekrachtigen als hieraan een nieuwe impuls geven. Maatregelen om de verkeersveiligheid te verhogen, worden voor het eerst uitdrukkelijk erkend. De bepalingen op het gebied van transeuropese netwerken en economische en sociale samenhang leveren een

nieuwe grondslag voor de Gemeenschap om bij te dragen aan het opzetten en ontwikkelen van vervoersinfrastructuur. De nieuwe titel betreffende industrie onderstreept de behoefte aan voorwaarden die het concurrentievermogen van communautaire ondernemingen zullen verzekeren. Terzelfder tijd wordt in het Verdrag betreffende de Unie benadrukt dat, in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel, het GVB uit acties moet bestaan die niet adequaat door de Lid-Staten afzonderlijk kunnen worden uitgevoerd en derhalve op grond van hun omvang of gevolgen beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt.

8. Het Jaar 1992 markeert dus een belangrijk keerpunt in de ontwikkeling van het GVB, van een beleid dat hoofdzakelijk was gericht op de voltooiing van de interne markt door middel van verwijdering van kunstmatige hindernissen inzake de regelgeving voor het verrichten van diensten, naar een veelomvattender beleid dat beoogt het goed functioneren van de vervoerssystemen in de Gemeenschap te garanderen, op basis van een interne markt waar alle resterende beperkingen en verstoringen zo snel mogelijk verwijderd moeten worden, en dat rekening houdt met de nieuwe uitdagingen waarvoor het vervoersbeleid in de periode na 1992 zal komen te staan. Een van de belangrijkste van deze uitdagingen is de integratie van milieudoelstellingen, zoals nu neergelegd in het Unieverdrag. Het identificeren van al de nieuwe uitdagingen tesamen en vast te stellen in hoeverre deze uitdagingen een communautair antwoord behoeven, vormt de noodzakelijke eerste stap van de ontwikkeling van het GVB van de Gemeenschap tot aan het eind van dit decennium en daarna.
9. Het doel van deze verhandeling is het uiteenzetten van een algemene benadering van deze vraagstukken die het de betrokkenen, en in het bijzonder de politieke instellingen van de Gemeenschap, mogelijk maakt deze vraagstukken als één geheel te zien, voordat er te beginnen in 1993 bepaalde initiatieven worden genomen.

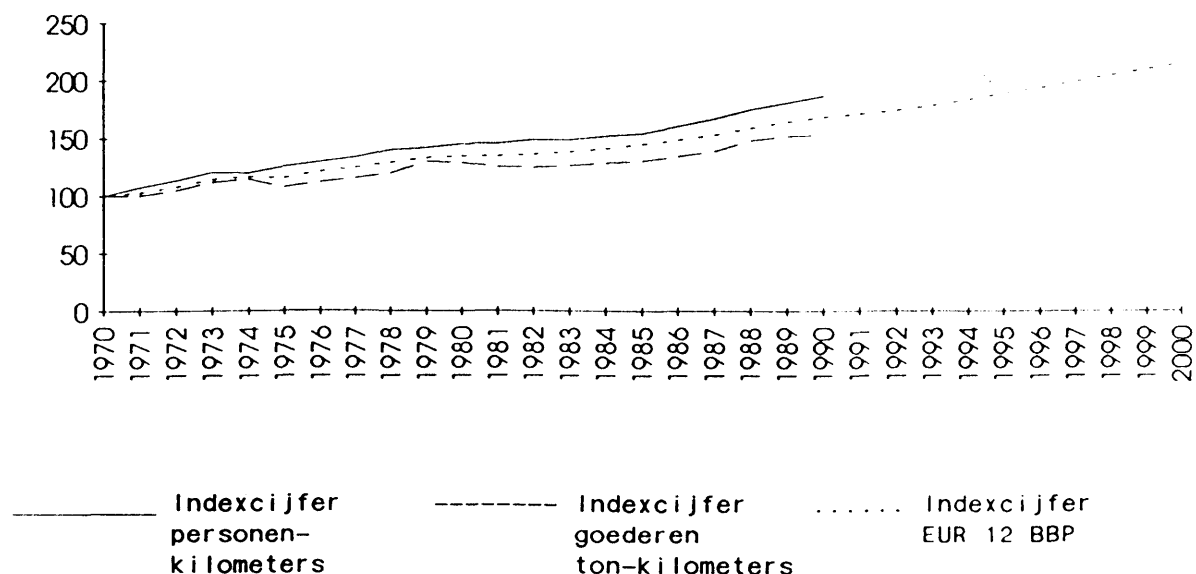
II. DE VERVOERSECONOMIE: ONTWIKKELINGEN EN TENDENSEN

11.1. ALGEMEEN

10. Vervoer is een groei-industrie. De ontwikkeling hiervan is afhankelijk van de ontwikkeling van de economie als geheel. Ondanks regionale variaties en verschillende ontwikkelingen bij de diverse vervoerstakken, is de vraag naar vervoer sinds de jaren zeventig praktisch onafgebroken gegroeid. In het algemeen is de vraag naar zowel goederen- als personenvervoer evenredig aan de groei van het BBP, alhoewel er aanwijzingen zijn dat lagere BBP-groeicijfers kunnen resulteren in een onevenredig kleinere, en hogere BBP-groeicijfers in een onevenredig grotere groei van de vervoersactiviteiten. Sinds 1970 bedroeg de jaarlijkse economische groei in de Gemeenschap in reële termen gemiddeld 2,6%. Gedurende dezelfde periode zijn de groeicijfers van vervoersdiensten gemiddeld 2,3% voor goederen en 3,1% voor personen.
11. De volgende belangrijke factoren worden over het algemeen aangewezen als medebepalend voor deze groei:
- veranderingen in de structuur van de verwerkende industrie hebben geleid tot verhuizingen van de stad naar nieuwe industrieterreinen en hebben bijgedragen aan spreiding van de economische activiteiten; e.e.a. werd versterkt door het voortschrijdend proces van economische integratie binnen de Gemeenschap;
 - veranderingen in de produktiemethoden van de verwerkende industrie hebben steeds meer geleid tot voorraadverminderend, divers, flexibel, snel vervoer op maat dat kleinere, maar veelvuldigere zendingen verzorgt;
 - het stijgend aandeel van de dienstensector en zijn op meerdere plaatsen gevestigde ondernemingen hebben een snel groeiende beroepsmobiliteit veroorzaakt over korte, middellange en lange afstanden;
 - de groei van het netto besteedbaar inkomen en demografische veranderingen hebben geleid tot hogere cijfers voor wat betreft het autobezit, en tot meer reizen gedurende vakanties en vrije tijd.
12. Dit algemene patroon van een groeiende vraag duurt waarschijnlijk voort wanneer de economische groei aanhoudt. Hoewel extrapolatie van vorige trends niet moet worden gezien als een voorspelling van wat onvermijdelijk te gebeuren staat, laat Figuur 1 de druk zien, indien de huidige ontwikkeling doorzet, waarmee de vervoerssystemen van de Gemeenschap kunnen worden geconfronteerd. Er moet worden opgemerkt dat de trend voor goederen achterblijft bij de vermoedelijke vervoersgroei omdat de gemiddelde omvang van de zendingen nog steeds afneemt, terwijl de frequentie van de zendingen toeneemt.

Figuur 1

Ontwikkelingen in het goederen- en personenvervoer (*)



(*) Geraamd groeipercentage BNP tot het jaar 2000 van 2,7 % per jaar

11.2. VERVOERTAKKEN

13. Vervoersgroei in de Gemeenschap voor zowel goederen als personen is echter niet gelijkmatig verdeeld over de vervoerstakken.

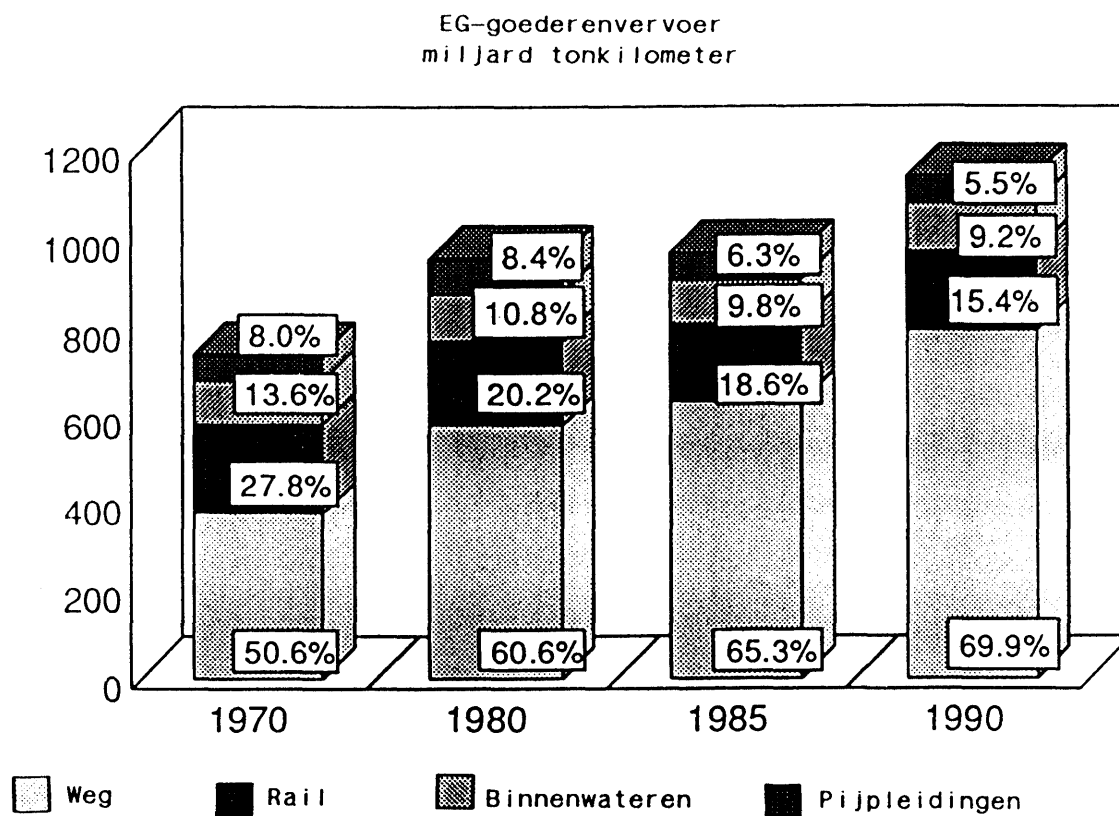
14. Wat goederen betreft is, zoals te zien in Figuur 2 en Tabel 1, (bijlage 1) de vervoersactiviteit⁽¹⁾ met ruim 50% gestegen in de laatste 20 jaar, waarbij het wegvervoer het grootste deel van de stijging voor zijn rekening neemt:

- het vervoer over binnenwateren kent absoluut gezien een lichte stijging van de vervoersomvang, maar het relatieve aandeel is met een derde tot 9% gedaald;
- het vervoer per spoor is absoluut gezien met 15% teruggelopen en is relatief van 28% naar 15% verminderd;
- het vervoer per pijpleiding is absoluut gezien licht gegroeid, maar het relatieve aandeel is naar 6% gezakt;
- het wegvervoer is met aanzienlijke jaarlijkse groeicijfers absoluut gezien meer dan verdubbeld en neemt nu ongeveer 70% van alle vervoersactiviteiten voor zijn rekening.

(1) In tkm, met uitzondering van het zeevervoer en na aanpassingen voor de toetreding van Spanje en Portugal. Het zeevervoer leent zich niet voor de gebruikelijke metingen van vervoersactiviteiten, te weten tkm, maar wordt gewoonlijk alleen gemeten in totale tonnages.

Het zeevervoer is altijd een belangrijke vervoerstak geweest in termen van tonnages voor langere, voornamelijk grensoverschrijdende trajecten. Na een groei van ongeveer 35% tussen 1975 en 1985 heeft de omvang van het goederenvervoer sindsdien absoluut gezien weinig veranderingen ondergaan. Het zeevervoer is van bijzonder belang voor de handel tussen Lid-Staten van de Gemeenschap, waar tenminste 30% van alle goederen over zee vervoerd wordt, maar is veel minder belangrijk voor het binnenlands vervoer binnen een Lid-Staat, waar slechts een geraamde 2% tot 3% van alle goederen over zee wordt vervoerd, hoewel in het algemeen over aanzienlijk langere afstanden.

Figuur 2



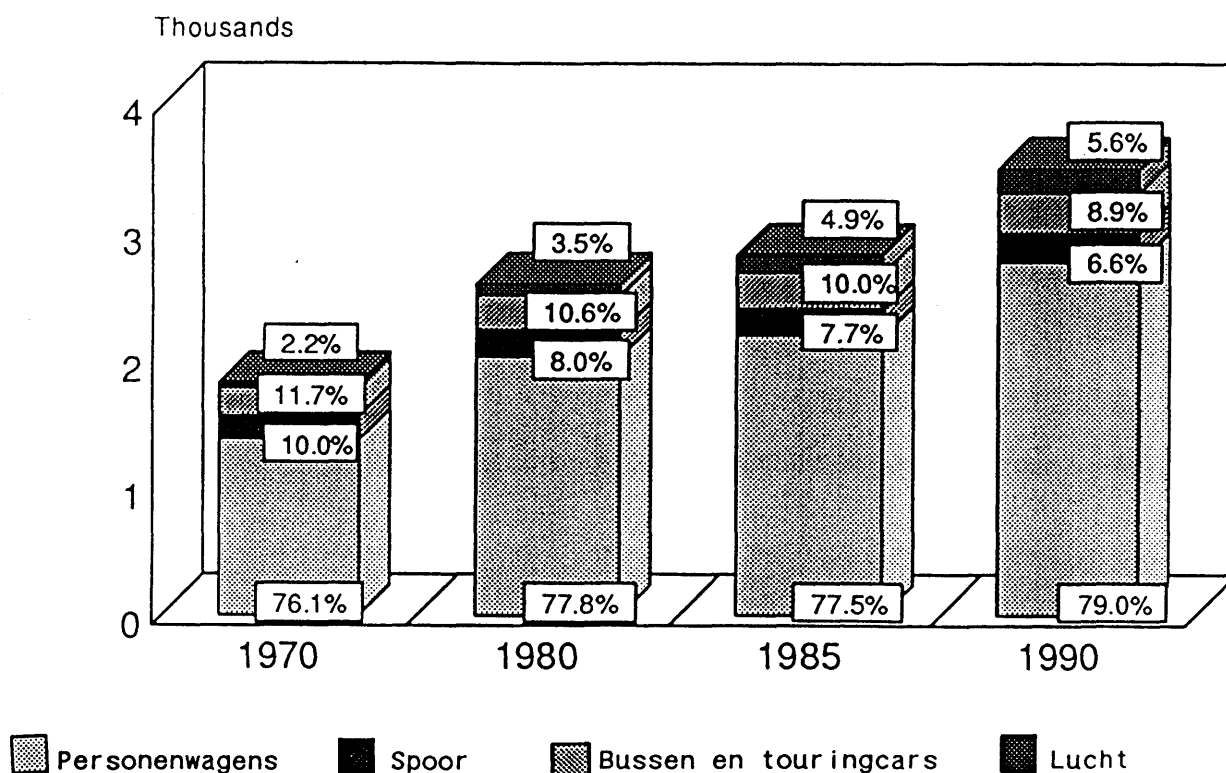
15. Wat personen betreft, zoals te zien in Figuur 3 en de bijgevoegde Tabel II, is de vervoersactiviteit⁽²⁾ de laatste 20 jaar met meer dan 85% gestegen, waarbij het grootste gedeelte van de stijging kan worden toegeschreven aan het gebruik van de personenauto :

(2) In personen/km na aanpassingen voor de toetreding van Spanje en Portugal

- hoewel het vervoer per spoor absoluut gezien met 25% gestegen is, is het relatieve aandeel verminderd van ongeveer 10% naar tussen 6% en 7% van alle personenvervoer;
- op dezelfde manier is tevens het vervoer per bus absoluut gezien met ongeveer 45% gestegen, maar het relatieve aandeel is met 3% naar ongeveer 9% gedaald;
- hoewel het luchtvervoer slechts 6% van het totale personenvervoer vertegenwoordigt, kende deze branche het grootste groeicijfer en werd absoluut gezien gedurende deze periode verviervoudigd;
- het grootste gedeelte van de stijging van het personenvervoer is te wijten aan het gebruik van de personenauto, dat absoluut gezien verdubbeld is. Alhoewel het in 1970 met 76% al de overheersende wijze van vervoer was, is het aandeel nog verder gestegen naar ongeveer 79%.

Figuur 3

EG-persone(n)vervoer
miljard passagiers/kilometers



16. Een meer gedetailleerde analyse⁽³⁾ laat zien dat het goederenvervoer over de weg altijd plaatsgevonden heeft over voornamelijk korte afstanden: 66% van alle goederen worden binnen 50 km vervoerd, en nog eens 20% binnen afstanden tussen de 50 en 150 km, waardoor er slechts 14% overblijft voor langere afstanden. Hoewel uitgebreide gegevens over het particulier autogebruik ontbreken, wijzen indicaties uit twee belangrijke Lid-Staten⁽⁴⁾ op de overheersende positie van het vervoer over korte afstanden. In het ene land bleek de helft van de ritten van particuliere auto's een afstand van minder dan vijf kilometer en slechts een kwart meer dan tien kilometer te betreffen. Gegevens uit het andere land laten zien dat een personenauto gemiddeld gebruikt wordt voor slechts 2,7 reizen per jaar die langer zijn dan 200 kilometer, en dat de helft van de personenauto's deze afstand nooit rijdt. Het goederenvervoer per spoor vindt hoofdzakelijk plaats over middellange afstanden. Hoewel nadere informatie slechts beschikbaar is over het nationaal treinverkeer in de Lid-Staten, schat men dat net iets minder dan de helft van alle nationale en internationale treinreizen plaatsvinden over afstanden van meer dan 150 kilometer en ongeveer 15% over afstanden groter dan 500 kilometer. De kenmerken van de binnenvaart leiden ertoe dat de meeste goederen in de Gemeenschap over middellange afstanden worden vervoerd.
17. Hoewel de factoren die de groei van vervoersactiviteiten beïnvloeden ingewikkeld zijn, lijkt het waarschijnlijk dat de groei bij afwezigheid van nieuwe beleidsmaatregelen geconcentreerd blijft op het vervoer van zowel goederen als personen over de weg. Men verwacht dat het personenvervoer door de lucht over het algemeen sterker zal blijven groeien dan het BBP, voornamelijk vanwege de lage basisindex, groeiende commerciële en industriële banden tussen verschillende delen van de Gemeenschap, en veranderende patronen in vakantiereizen, voortkomende uit hogere besteedbare inkomens. Onder bepaalde omstandigheden echter, met inbegrip van de toepassing van bepaalde beleidsmaatregelen op vervoersgebied, kunnen de patronen zich anders ontwikkelen. Recente cijfers uit Nederland tonen bijvoorbeeld een stabilisatie van het autogebruik en een gestadige stijging van het personenvervoer per trein⁽⁵⁾. Het is op dit moment onduidelijk tot op welke hoogte deze ontwikkelingen de algemene trend kunnen veranderen.

11.3. INVESTERINGEN EN DRUK OP DE CAPACITEIT

18. Terwijl de vraag naar vervoer gegroeid is, is de investering in de overland-vervoersinfrastructuur in Europa⁽⁶⁾, uitgedrukt als percentage van het Bruto Binnenlands Produkt, tussen 1975 en 1980 van 1,5% naar 1,2% gedaald, maar deze daling kwam in het begin van de jaren tachtig tot stilstand waarna het relatieve investeringsaandeel in dit gehele decennium ongeveer 1% bleef bedragen⁽⁷⁾.

(3) Gebaseerd op : Eurostat, Goederenvervoer - Weg, 1989

(4) OEST, Synthèse Mai 1992, Paris
Socialdata GmbH, München

(5) "Auto's in Nederland" - Centraal Bureau van de Statistiek, sept. 1992

(6) Inclusief nieuwbouw, uitbreiding, herstel en vernieuwing

(7) Bron : ECMT - Investment trends in transport infrastructure in ECMT countries in the 1980's - ECMT/CM(91) 9, hoofdstuk 4

19. Hoewel er van jaar tot jaar fluctuaties zijn, laat het relatieve belang van investeringen in alle takken van vervoer⁽⁸⁾ gedurende de jaren 1980 en 1989 zien dat :

- de wegen goed waren voor iets meer dan 66% van alle investeringen met een licht neerwaartse trend;
- het aandeel van het spoor licht gestegen is tot ongeveer 23%;
- het aandeel van zowel havens als binnenwateren gedaald is van respectievelijk 5% naar 3,5% en van 2% naar 1,5%;
- de luchthavens het meest van de investeringen geprofiteerd hebben en hun aandeel aanzienlijk hebben verhoogd van 2,9% naar 5,6%.

De groei van de vraag naar vervoer en de relatieve afname van de investeringen in de overland-vervoersinfrastructuur hebben de druk verhoogd op met name de capaciteit van wegen- en spoornetten die op vele punten een verzadiging hebben bereikt. Zelfs aanzienlijke investeringen in luchthavens zijn onvoldoende gebleken, en ook deze leiden, samen met onbevredigende lucht-verkeersleidingsmechanismen, tot druk op de bestaande capaciteit.

11.4. UITGEBREIDERE MILIEU-EISEN EN VERDERE DRUK

20. De groei van vervoersactiviteiten leidt niet alleen tot druk op de capaciteit maar roept ook bredere milieuvraagstukken op. De effecten die de economische en technologische ontwikkelingen de afgelopen twintig jaar op het vervoer hebben gehad, hebben de knelpunten tussen vervoer en milieu vergroot. Deze knelpunten manifesteren zich in de vorm van: energieverbruik, operationele vervuiling, aantasting van het landschap, congestie en risico's die inherent zijn aan het vervoer van gevaarlijke stoffen.
21. Sinds het begin van de jaren zeventig is vervoer een belangrijke verbruiker van niet-vernieuwbare energie geworden. Gedurende de laatste twee decennia is het energieverbruik van wegvervoer met 103% gestegen, hetgeen een gemiddelde jaarlijkse groei van 3,8% betekent, terwijl het energieverbruik van luchtvervoer met ongeveer 93% steeg, een gemiddelde stijging van 3,6% per jaar.

(8) Behalve pijpleidingen

22. De beschikbare gegevens over door wegvervoer veroorzaakte luchtvervuiling tonen een aanzienlijke stijging van een aantal vervuilende stoffen gedurende de laatste twee decennia. De belangrijkste hiervan is de uitstoot van kooldioxide (CO₂), het belangrijkste kunstmatige 'broeikasgas', door motorvoertuigen, die tussen 1971 en 1989 met 76% is gestegen, een gemiddelde jaarlijkse stijging van 3,2%.

Vervoertakken	Aandeel in de totale CO ₂ -uitstoot naar vervoerssector	
1.Weg: totaal	79,7%	
- personenauto's		55,4%
- vracht- en bestelauto's		22,7%
- bussen en touringcars		1,6%
2.Luchtvaart	10,9%	
3.Spoorwegen: totaal	3,9%	
- passagiers		2,8%
- goederen		1,1%
4.Binnenvaart	0,7%	
5.Overig vervoer	4,3%	

Bron: TNO-consultant⁽⁹⁾

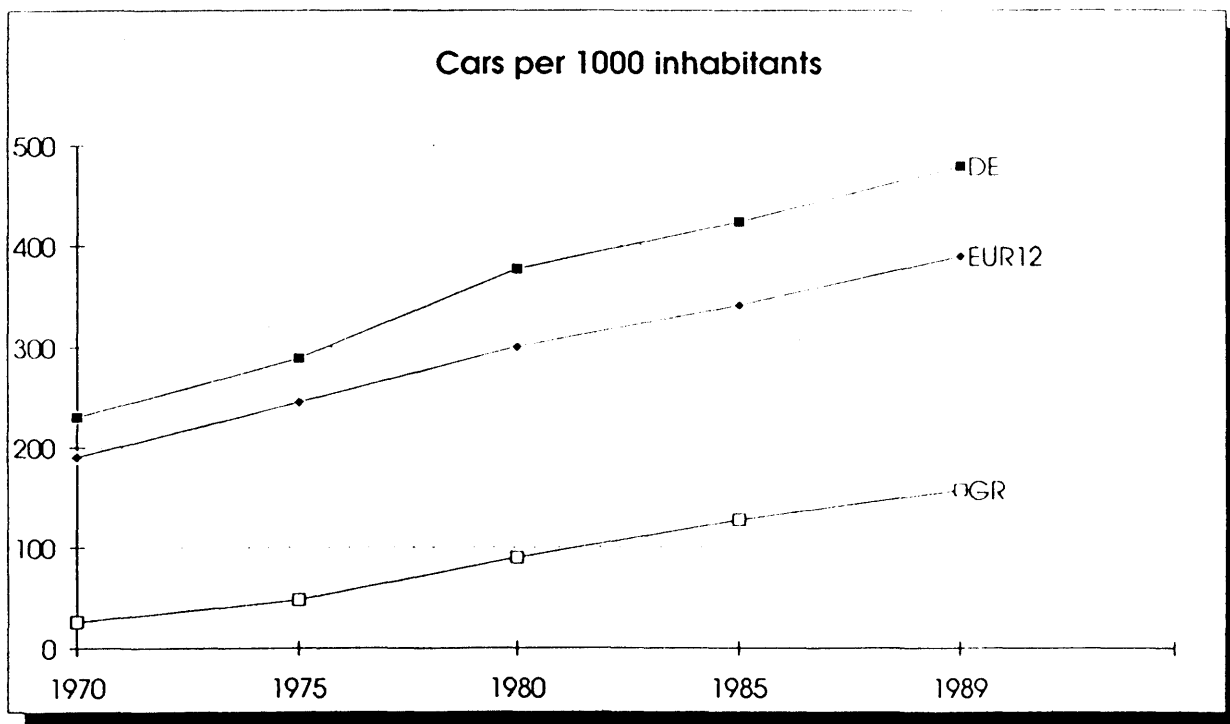
Andere vervuilers zijn:

- stikstofdioxide (NO_x), dat indirect bijdraagt aan het 'broeikaseffect' en direct aan zure regen en de opbouw van troposferische ozon, en dat met 68% is toegenomen;
 - deeltjes die schadelijk zijn voor de gezondheid van de mens, met 106% toegenomen;
 - uitstoot van koolwaterstof, bijdragend aan het 'broeikaseffect' en de opbouw van troposferische ozon en met mogelijk kankerverwekkende eigenschappen. Deze uitstoot is met 41% gestegen.
23. Trends wijzen op het feit dat bij een ongewijzigd scenario, het energieverbruik en de CO₂-uitstoot door de vervoerssector tussen 1990 en 2000 waarschijnlijk met 24,6% zal groeien⁽¹⁰⁾.

(9) TNO Beleidsonderzoek, Mogelijke communautaire maatregelen gericht op het terugdringen van de CO₂-uitstoot in het vervoer. Delft, augustus 1991, blz. 6-7

(10) Energie in Europa, Een blik op de toekomst. Commissie van de Europese Gemeenschappen, september 1992

24. Vervoer veroorzaakt mede water- en grondvervuiling en is een bron van lawaai en trillingen.
25. De vervoersinfrastructuur veroorzaakt aantasting van het landschap, met een permanente en vaak onomkeerbare invloed op de omgeving en het stedelijk milieu.
26. Vervoer is ook steeds meer de oorzaak van congestie. Tussen 1970 en 1989 is de omvang van wegverkeer (in voertuigkilometers) zowel voor personenauto's als voor vrachtwagens verdubbeld (jaarlijkse gemiddelde groei ongeveer 3,7%). Een van de belangrijkste factoren die aan deze groei bijdroegen, was de ontwikkeling van het autobezit in de Gemeenschap. Op basis van de ontwikkelingen vanaf 1975 wordt verwacht dat het aantal auto's in de Gemeenschap in de periode 1990-2010 met tussen de 25 en 30 % zal stijgen.
27. Naast de effecten als hiervóór omschreven, is vervoer ook de oorzaak van materiële schade aan personen en eigendommen, met inbegrip van dodelijke ongelukken. De hieruit voortvloeiende economische kosten zijn onmogelijk te meten, maar ondanks de vooruitgang die de afgelopen jaren is geboekt bij het voorkomen van ongelukken, blijven deze een aanzienlijke last, financieel en anderszins, die door de gemeenschap als geheel moet worden gedragen.



11.5. VOORUITZICHTEN, MET NAME VOOR HET MILIEU

28. Wat de toekomst betreft laten voorspellingen voor de groei van de vraag naar vervoer zien dat uitbreiding van het wegvervoer bij een ongewijzigd scenario met een redelijk gunstig economisch klimaat waarschijnlijk niet te stuiten zal zijn. Onder die voorwaarden lijkt het waarschijnlijk dat de vraag naar wegvervoer, zowel voor personen als vracht, bijna twee keer zo groot zal worden. Hoewel technologische vooruitgang en de reeds genomen maatregelen de gevolgen voor het milieu zullen beperken, ligt een aanzienlijke verslechtering van de situatie bij het ontbreken van aanvullende beleidsmaatregelen nog steeds voor de hand, voor wat betreft vervuiling, met name uitstoot van CO₂, congestie en ongelukken. Zelfs wanneer een langzamere economische groei de mate van verslechtering enige tijd vertraagt, blijft er een reëel risico dat de ontwikkeling van het vervoer op middellange en lange termijn niet duurzaam is als gevolg van de uitgebreide milieu-effecten.

11.6. DE VERVOERSECONOMIE

29. Hoewel de omvang en de groei van de vervoersector problemen opwerpen, onderstrepen zij tevens het belang van deze sector voor de blijvende gezondheid van de communautaire economie.
30. Met slechts marginale veranderingen sinds het begin van de jaren tachtig vertegenwoordigt de vervoerssector ongeveer 4% van het bruto binnenlands produkt⁽¹¹⁾. Wanneer men vervoer voor eigen rekening en particulier vervoer meerekent, stijgt het aandeel naar schatting tot 7% à 8%. De tewerkstellingscijfers van de laatste tien jaar weerspiegelen de veranderingen in het relatieve belang van vervoerstakken, met slechts geringe veranderingen in het totale aantal werknemers, dat een percentage van 4% tot 5% van de gehele beroepsbevolking vertegenwoordigt⁽¹²⁾. In 1991 waren in totaal ongeveer 5,6 miljoen mensen in de vervoerssector tewerkgesteld; hieronder wordt hun verdeling over de verschillende vervoerstakken gegeven.

Vervoerssector	Totaal aantal arbeidsplaatsen in elke vervoerstak (x 1.000) in de landen van Gemeenschap
----------------	--

1. Spoorwegen	897,8
2. Binnenwateren	24,2
3. Weg- en verder overland-vervoer	2.509,0
4. Zeevervoer	217,3
5. Luchtvervoer	349,6
6. Verwante activiteiten	1.569,9
TOTAAL	5.567,8

Bron : Raming gebaseerd op Overzicht Beroepsbevolking in de Gemeenschap, 1991

(11) Eurostat, Vervoer, Statistisch Jaaroverzicht 1989, blz. 3; enkele schattingen liggen hoger

(12) Eurostat, Basisstatistieken, 1991, blz. 120

31. De transportmiddelenindustrie⁽¹³⁾ is een van de voornaamste industriële sectoren in de Gemeenschap, wat betreft omzet gaat alleen de voedings- en genotmiddelenindustrie nog voor. De belangrijkste sector is de motorvoertuig-industrie, inclusief onderdelen en accessoires, die goed is voor meer dan driekwart van de produktie in de sector in 1989, de vliegtuigbouw kwam op de tweede plaats met ongeveer 14%⁽¹⁴⁾. Na de tweede oliecrisis begin jaren tachtig werd er tot 1985 weinig groei geregistreerd. Echter, vanaf 1985 tot voor kort, behoorden aanzienlijk gestegen groeicijfers, met name voor de motorvoertuig- en de vliegtuigbouw, tot de belangrijkste katalysatoren voor de voortdurende groei van de gehele Gemeenschapseconomie, zowel door eigen groei, als door het feit dat de transportmiddelenindustrie een van de grootste afnemers is van een aantal andere industriële sectoren, waarvan de belangrijkste de ijzer-, staal-, en metaalindustrie, de werktuigbouw, de elektronische industrie, de plasticindustrie en de chemische industrie zijn. Technische ontwikkelingen in alle sectoren van de transportmiddelenindustrie hebben deze omgevormd tot een toonaangevende industrie voor technologische vernieuwing, waarvan een groot aantal andere industrieën profiteert.
32. De transportmiddelenindustrie heeft naar schatting 2,6 miljoen werknemers in dienst⁽¹⁵⁾, die ongeveer 6,5% van de totale industriële werkgelegenheid in de Gemeenschap vertegenwoordigen. Naar schatting één op de tien arbeidsplaatsen in de Gemeenschap is direct of indirect afhankelijk van de motorvoertuigindustrie, van toeleveranciers tot service- en reparatiewerkplaatsen.
33. Naast het feit dat de transportmiddelenindustrie een belangrijke industrie op zich is, is zij ook van vitaal belang voor het goed functioneren van andere be- en verwerkende industrieën en dienstensectoren, die afhankelijk zijn van de beschikbaarheid van doelmatige en moderne transportmiddelen.
34. Tot slot is de vervoersector essentieel voor de integratie van de Gemeenschap, haar economische prestaties en de mobiliteit van haar burgers. De problemen van minder centraal gelegen gebieden laten zien dat geografische nadelen kunnen toenemen door onvoldoende vervoer, en dat dit leidt tot een gebrek aan concurrentievermogen en tot moeilijke marktcontacten van de betrokken economieën. Wanneer het vervoerssysteem van de Gemeenschap onder druk van groei niet meer naar behoren zou kunnen functioneren, dan zou dit ongetwijfeld een sterk nadelige invloed op de Gemeenschap als geheel hebben.

(13) Motorvoertuigen (inclusief onderdelen en accessoires), scheepsbouw, rollend materieel voor de spoorwegen, bromfietsen en motorfietsen, apparatuur en middelen voor lucht- en ruimtevaart

(14) Overzicht van EG-industrieën 1991-1992, hoofdstuk 13. Het aandeel van de overige sectoren is : scheepsbouw 4,5 %, spoor en tram 1,6 %, rijwielen en motorfietsen 1,3 %, overig 2 %

(15) Cijfer voor 1989; overzicht van de EG-industrie, Statistisch Supplement 1992, hoofdstuk 13

III. DOELSTELLINGEN EN WERKINGSSFEER VAN HET VERVOERSBELEID
VAN DE GEMEENSCHAP:
DUURZAME MOBILITEIT VOOR DE GEMEENSCHAP ALS GEHEEL

III.1. DOELSTELLINGEN VAN HET GEMEENSCHAPPELIJK VERVOERBELEID

35. Volgens artikel 74 van het EEG-Verdrag, zijn de fundamentele doelen van het GVB de doelen van het Verdrag zelf. Deze zijn uiteengezet in artikel 2 en bestaan volgens het Verdrag van Maastricht uit de bevordering in de gehele Gemeenschap van een harmonische en evenwichtige ontwikkeling van de economische activiteit, duurzame en niet inflatoire groei met eerbiediging van het milieu, een hoge mate van convergentie voor wat betreft de economische prestaties, een hoog werkgelegenheids- en sociaal beschermingsniveau, het verhogen van de levensstandaard en de kwaliteit van het bestaan, en economische en sociale samenhang en solidariteit tussen de Lid-Staten. Bovendien, zoals het Europese Hof van Justitie in zaak 167/73⁽¹⁶⁾ vaststelde, voorziet artikel 74, door expliciet naar de artikelen 2 en 3 te verwijzen, in de toepassing van de algemene regels van het Verdrag op de vervoerssector, behalve wanneer expliciet anders wordt bepaald. De specifieke bepalingen op vervoersgebied onderschrijven niet alleen de fundamentele Verdragsregels, zoals die met betrekking tot het oprichten van een gemeenschappelijke markt, maar hebben ook ten doel deze te verwezenlijken en aan te vullen door gemeenschappelijke acties.
36. De ontwikkeling van het GVB moet ook beantwoorden aan bredere kwesties zoals uitputting van natuurlijke hulpbronnen en wereldwijde milieu-aantasting. Zelfs vóór de Top in Rio had de Commissie zich, in de verklaring van Dublin van juni 1990, al verplicht tot de toepassing van de beginselen van duurzame ontwikkeling. Deze verplichting is ontwikkeld door de Commissie in haar Vijfde Milieu-Actie-Programma, dat het belang aangeeft van de integratie van milieu- en grondstoffenkwesties in sectorieel beleid. In deze speelt de vervoerssector een belangrijke rol. Het broeikaseffect bijvoorbeeld, in direct verband met energieverbruik en uitstoot van CO₂, is zonder twijfel hoogst belangrijk. De Gemeenschap heeft zichzelf duidelijke doelen gesteld voor de stabilisatie van CO₂ en de vervoerssector speelt een belangrijke rol bij de inspanningen die nodig zijn om het stabilisatiedoel volgens het niveau van 1990 te bereiken in het jaar 2000. Tot slot zal artikel 130r van het Verdrag, overeenkomstig het Verdrag van Maastricht, de Gemeenschap verplichten tot het integreren van eisen van milieubescherming in de bepaling en uitvoering van ander Gemeenschapsbeleid, waaronder vervoer.
37. Bovendien zal bij de formulering en uitvoering van het GVB, overeenkomstig artikel 130b van het Verdrag van Maastricht, terdege rekening moeten worden gehouden met het doel om de economische en sociale samenhang van de Gemeenschap te versterken, met name door middel van terugdringing van de ongelijkheden tussen de regio's en de achterstand van de minst begunstigde onder hen. De relatie tussen de verbetering van de vervoersinfrastructuur en de toegankelijkheid van de regio's moet worden gezien in het licht van de gevolgen hiervan voor de planning van woon- en werkgebieden, produktie- en consumptiezones alsmede voor de vervoersomvang en -organisatie. De aanleg van vervoersinfrastructuur, met inbegrip van projecten in probleemgebieden en de ontwikkeling van transeuropese netwerken, moet derhalve zorgvuldig worden gepland om onevenwichtigheden op te heffen en mobiliteit te verzekeren.

(16) Arrest van het Hof van Justitie van 4.4.74 in zaak 167/33; RCEJ, 1974, blz. 367

38. Op het gebied van het vervoer behoeven deze doelen dus de ontwikkeling van beleid om te garanderen dat de vervoerssector volledig kan profiteren van de Verdragsbepalingen voor een interne markt en dat de verschillende geografische delen van de Gemeenschap profiteren van vervoerssystemen die op een doelmatige en veilige manier onder zo goed mogelijke sociale voorwaarden diensten leveren, waarbij de doelen van het milieubeleid van de Gemeenschap volledig in acht worden genomen.
39. Voor de doelmatigheid van vervoer is het nodig dat, op basis van een goed functionerende interne markt, de ontwikkeling van transeuropese vervoersnetwerken en de mogelijkheden die worden geboden door de beste technologieën die beschikbaar zijn, burgers en ondernemingen toegang hebben tot mobiliteitsmiddelen die wat betreft kwaliteit en prestatie hun behoeften en wensen zo dicht mogelijk benaderen. Toegang tot deze faciliteiten moet plaatsvinden tegen een zo laag mogelijke prijs die nog garantie biedt voor hun onderhoud en ontwikkeling op lange termijn. Tegelijkertijd moeten vervoersdiensten veilig zijn, zowel vanuit het gezichtspunt van de gebruiker als vanuit dat van anderen die aan risico's blootstaan. Zij moeten ook worden geleverd onder voorwaarden die de sociale samenhang van de Gemeenschap bevorderen. Tenslotte moeten vervoerssystemen bijdragen aan de bescherming van het milieu en met name aan het wegnemen van grote bedreigingen voor het milieu, zoals het broeikaseffect, en aan het bereiken van duurzame ontwikkeling. Het realiseren van al deze doelen houdt in dat als algemene regel alle vervoersgebruikers de volledige interne en externe kosten dienen te betalen van de vervoersdiensten waarvan zij gebruik maken, ook al worden deze kosten soms door de samenleving betaald. Met name het doorberekenen van externe kosten zou een belangrijk element moeten zijn bij de integratie van milieubescherming in vervoersbeleid.

III.2. EEN BREDE AANPAK

40. Deze aanpak, die kan worden samengevat als het streven naar duurzame mobiliteit, vraagt dus om een breed programma, omvattende :
- a) voortgezette versterking en goed functioneren van de interne markt die het vrije verkeer van goederen en personen in de Gemeenschap vergemakkelijkt;
 - b) de overgang van het verwijderen van kunstmatige obstakels van regelgevende aard naar een evenwichtig beleid dat de ontwikkeling bevordert van samenhangende, geïntegreerde vervoerssystemen voor de Gemeenschap als geheel, met gebruik van de beste technologieën die ter beschikking staan;
 - c) versterking van de economische en sociale samenhang waaraan de ontwikkeling van de vervoersinfrastructuur een bijdrage kan leveren door de verschillen tussen de regio's terug te dringen en insulaire, niet aan zee grenzende en perifere regio's met de centrale regio's van de Gemeenschap te verbinden;

- d) maatregelen die garanderen dat de ontwikkeling van de vervoerssystemen bijdraagt aan een duurzaam ontwikkelingspatroon door rekening te houden met het milieu, en met name door bij te dragen aan het oplossen van belangrijke milieuproblemen zoals de beperking van CO₂;
 - e) acties die de veiligheid bevorderen;
 - f) maatregelen op sociaal gebied;
 - g) de ontwikkeling van passende betrekkingen met derde landen, waarbij, zo nodig, prioriteit wordt verleend aan die landen waarvoor het vervoer van goederen of personen belangrijk is voor de Gemeenschap als geheel.
41. Het aannemen van een dergelijk algemeen programma vereist een analyse van de problemen in de vervoerssector, om vast te stellen waar een communautair initiatief noodzakelijk lijkt, rekening houdend met het subsidiariteitsbeginsel. Welke acties moeten op communautair niveau worden voorgesteld, omdat alleen de Gemeenschap die kan oplossen of waarvoor zij de meest aangewezen is? In de volgende hoofdstukken wordt getracht deze vraag te beantwoorden voor elk van de belangrijkste activiteitsgebieden die onderdeel uitmaken van het algemeen programma, overeenkomstig de volgende beginselen die uit de bepalingen van het Verdrag van Maastricht voortvloeien⁽¹⁷⁾.
42. Wat betreft de voorbereiding van nieuwe communautaire activiteiten op vervoersgebied, moet er onderscheid gemaakt worden tussen die zaken waarover de Gemeenschap exclusieve bevoegdheid heeft, en die waarover zij die bevoegdheid deelt met de Lid-Staten.
43. Met betrekking tot de gebieden met exclusieve bevoegdheid, met name de realisatie en het functioneren van de interne markt op het gebied van vervoersdiensten en de steeds belangrijkere vervoersrelaties met derde landen, is de Gemeenschap verplicht de haar opgedragen doelen te realiseren en wordt de noodzaak voor actie door het Verdrag zelf vastgesteld. Niettemin moeten zelfs op die gebieden de communautaire activiteiten, overeenkomstig het proportionaliteitsbeginsel, niet verder gaan dan nodig om de doelen van het Verdrag te bereiken, en de manier waarop de Gemeenschap intervenueert moet vanuit dit gezichtspunt worden beoordeeld.
44. Op die gebieden waar de bevoegdheid wordt gedeeld, zoals geldt voor de vervoersnetwerken en bepaalde aspecten van de veiligheid, moet eerst de noodzaak tot communautaire acties worden vastgesteld, rekening houdend met de context van de actie in het kader van het Verdrag. In de vervoerssector zullen vele initiatieven ondergeschikt zijn aan het harmonieus functioneren van de interne markt voor vervoersdiensten, het gemeenschappelijk vervoersbeleid, de verplichting om milieubeschermingseisen in dat beleid op te nemen en gemeenschappelijke acties op het gebied van de economische en sociale samenhang. Op die gebieden is de politieke verbintenis tot Gemeenschapsactie zeer sterk. Bovendien zouden criteria, zoals de grensoverschrijdende dimensies van een vervoersprobleem, de moeilijkheid voor Lid-Staten om de problemen afzonderlijk aan te pakken, samen met het risico van concurrentievervalsing

(17) Voor een nadere uitleg, zie het Subsidiariteitsbeginsel, SEC(92)1990 def., 27 oktober 1992

wanneer zij dit doen, en de toegevoegde waarde tegen beperkte kosten wanneer de Gemeenschap acties op nationaal en regionaal niveau onderneemt, moeten worden gehanteerd om die kwesties te onderkennen waar Gemeenschapsactie gerechtvaardigd is. Ook hier moet als tweede stap, de wijze waarop de Gemeenschap overeenkomstig het proportionaliteitsbeginsel dient te interveniëren, worden bestudeerd. Het gebruik van relatief flexibele instrumenten, zoals richtsnoeren voor netwerken en hun bijkomende maatregelen, evenals de voortdurende ontwikkeling van doelmatige benaderingen om de Gemeenschap in staat te stellen haar doelen te realiseren door middel van internationale organisaties en instrumenten, zouden in dit verband bijzonder nuttig kunnen blijken.

45. Wat betreft het beheer en de controle van de communautaire acties, is het doel, zoals ook in het verleden, de maximale decentralisatie die verenigbaar is met de realisatie van Gemeenschapsdoelen en -verplichtingen. Het gebruik van de richtlijn en richtsnoeren voor netwerken, zal wegens hun aard deze taak lichter maken. Op het gebied van andere controles dan die waarvoor de Gemeenschap een eigen verantwoordelijkheid heeft, zoals de controles die zijn verbonden aan de Gemeenschapsbegroting of de uitvoering van gemeenschapsrecht door de Lid-Staten, zal de nadruk liggen op acties door nationale autoriteiten, waarbij de rol van de Gemeenschap ligt in het zonodig vergroten van de doelmatigheid van deze controles.

IV. PROBLEMEN EN MOGELIJKE OPLOSSINGEN

IV.1. DE VOLTOOIING, VERSTERKING EN DE GOEDE WERKING VAN DE INTERNE MARKT

IV.1.a. ALGEMEEN

46. De noodzakelijke wetgeving voor het instellen van een interne markt in de vervoerssector, overeenkomstig de Europese Akte, nadert nu haar voltooiing. Er zal sprake zijn van een wetgevend kader dat de wettelijke basis biedt voor met name het onderhouden van vervoersdiensten, zonder discriminatie op grond van nationaliteit of vestigingsplaats. Omdat de algemene regels voor het recht van vestiging ook van toepassing zijn op vervoer, en omdat beperkingen aangaande capaciteit voor het grootste gedeelte zijn afgeschaft dan wel slechts de functie van vrijwaringsmaatregel vervullen, kunnen vervoersondernemingen dus volledig profiteren van de interne markt en kunnen zij op de voor hen meest doelmatige manier werken. Zij zullen dit doen op grond van mededingingsvoorwaarden die op een aantal belangrijke gebieden zoals veiligheidseisen, technische specificaties en beroepsnormen zijn geharmoniseerd. Bovendien is het vervoer voor eigen rekening door personen en ondernemingen, van zowel goederen als personen, ook van veel beperkingen bevrijd. Het is ook vergemakkelijkt door initiatieven als gemeenschappelijke regels inzake verzekeringen en rijbewijzen, en omwille van een grotere veiligheid onderworpen aan geharmoniseerde normen, bijvoorbeeld inzake het dragen van veiligheidsgordels.
47. De voltooiing, versterking en het goed functioneren van de interne markt voor vervoersdiensten zal ongetwijfeld een van de belangrijkste onderdelen van het GVB blijven vormen.

IV.1.b. TOEPASSING VAN DE MAATREGELEN TER VOLTOOIING VAN DE INTERNE MARKT

48. Allereerst is er actie noodzakelijk om te garanderen dat de maatregelen die zijn genomen in het kader van het programma "1992" voor de realisatie van de interne markt, op de juiste manier worden toegepast. De omvang van deze taak moet niet worden onderschat. De wetgeving bevat bepalingen waarvan de toepassing meer vereist dan het simpelweg schrappen van beperkingen uit de nationale regelingen.
49. Op het gebied van het overland-vervoer bijvoorbeeld, kunnen zich situaties voordoen waarbij de rampenplannen die zijn voorzien voor het vervoer over de weg van goederen en personen, wellicht moeten worden toegepast.
50. Op het gebied van de spoorwegen is het voor de rechten inzake toegang tot de infrastructuur die internationale spoorweggroeperingen zijn toegekend en ten behoeve van het internationaal gecombineerd vervoer nodig, dat de betrokken groeperingen en ondernemingen non-discriminatoire overeenkomsten aangaan over de verschillende bestuursrechtelijke, technische en financiële aangelegenheden. Dit is nodig om een passend en veilig beheer van het desbetreffende verkeer te kunnen garanderen⁽¹⁸⁾. De sluiting van deze overeenkomsten kan ingewikkelde en gevoelige vragen oproepen. Daarom is het voor de Gemeenschap noodzakelijk voeling te houden met de direct betrokkenen om te kijken of zij behulpzaam kan zijn bij het zo snel mogelijk vinden van werkbare oplossingen, een proces dat reeds in gang is gezet. In het licht van de reeds aangevangen besprekingen zal de Commissie besluiten of, en in welke vorm, verdere actie nodig is.

(18) Artikel 10 van Richtlijn van de Raad 91/440/EEG van 29.7.91 (PB L 237, 24.8.91)

51. Op het gebied van de burgerluchtvaart heeft de Commissie een aantal verantwoordelijkheden wat betreft de uitvoering van het derde liberalisatiepakket. Zij zal zich misschien moeten uitspreken over de juiste interpretatie van de verordening inzake het verlenen van exploitatievergunningen aan luchtvaartmaatschappijen, aangezien door een nationale vergunningverlenende instantie⁽¹⁹⁾ een exploitatievergunning is geweigerd. Zij zal misschien moeten beslissen over de gerechtvaardigheid van besluiten die door de nationale autoriteiten werden genomen ter beperking van de uitoefening van vervoersrechten met het oog op het verdelen van het verkeer over luchthavens binnen een luchthavensysteem, of omdat er ernstige congestie of milieuproblemen zijn⁽²⁰⁾. Tot slot zou de Commissie wellicht moeten beslissen inzake klachten die buitensporig hoge luchtvaarttarieven of een neerwaartse prijsspiraal met de bijbehorende algemene verliezen betreffen⁽²¹⁾. In dit verband zal de Commissie op gepaste wijze de methoden publiceren die zij denkt te gebruiken om uit te zoeken of de luchtvaarttarieven te hoog dan wel te laag zijn. Dit geeft de belanghebbenden betere mogelijkheden te voorspellen hoe het klachtenmechanisme werkt, waardoor het aantal ongerechtvaardigde klachten terugloopt.
52. Naast deze specifieke taken moet de juiste uitvoering van de communautaire wetgeving voor alle vervoerstakken worden gecontroleerd en moet er zonodig actie worden ondernomen om ervoor te zorgen dat de nationale wetten, regelingen en bestuursrechtelijke procedures hiermee overeenstemmen. Bovendien moet er, om te voorkomen dat de verwachte effecten van de interne markt maatregelen van 1992 worden ondermijnd, gewerkt worden aan de garantie dat voorzieningen als havens, luchthavens en containerterminals zo doelmatig mogelijk gebruikt kunnen worden onder voorwaarden van non-discriminatoire toegang en gebruik.
53. Het heeft tenslotte weinig zin om eerst vele jaren te besteden aan het aannemen van communautaire wetgeving als deze vervolgens niet wordt nageleefd of ondoelmatig wordt uitgevoerd. Er moet echter worden aangetekend dat het er bij het vervoer voor het grootste deel om gaat eenvormigheid tussen de nationale regelgevingen en de communautaire wetgeving en doelstellingen te verzekeren en niet om tussenbeide te komen wat betreft bepaalde vervoersondernemingen of transacties. Dat is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de nationale en lokale autoriteiten. De mogelijke interventies op het gebied van de burgerluchtvaart met betrekking tot vergunningen, routes en tarieven, vormen een noodzakelijke uitzondering, en geen regel. Zij werden door de communautaire wetgever noodzakelijk geacht teneinde te garanderen dat bepaalde belangrijke besluiten voorwerp kunnen zijn van onafhankelijk onderzoek.

IV.1.c. ALGEMEEN GELDEND VERDRAGSREGELS

54. Het goed functioneren van de interne markt in de vervoerssector wordt niet alleen gegarandeerd door de bepalingen uit het vervoershoofdstuk van het Verdrag, maar ook door zijn algemeen geldende regels, met name de mededingingsregels⁽²²⁾. Het is namelijk waarschijnlijk dat de vervoerssector in de nabije toekomst op dit punt bepaalde problemen zal opleveren.

(19) Artikel 13 van Verordening van de Raad (EEG) nr. 2407/92 van 23.7.92 (PB L 240, 24.8.92)

(20) Artikel 8 en 9 van Verordening van de Raad (EEG) nr. 2408/92 van 23.7.92 (PB L 240, 24.8.92)

(21) Artikel 7 van Verordening van de Raad (EEG) nr. 2409/92 van 23.7.92 (PB L 240, 24.8.92)

(22) Arrest van het Hof van Justitie van 30.4.86, gevoegde zaken 209-213/84, RCEJ 1986, blz. 1457

55. Allereerst zijn de economische en technische kenmerken van vervoersactiviteiten zodanig dat er zich ongetwijfeld vraagstukken voordoen betreffende de toepassing van mededingingsregels. Vervoerssystemen die zijn gebaseerd op de exploitatie van netwerken waarvan er maar één bestaat neigen tot monopolie- of oligopolie-vorming. Geïntegreerde systemen, inclusief met name intermodaal vervoer, kunnen samenwerking vergen tussen verschillende economische subjecten. Bij openbare dienstverplichtingen is er veelal sprake van het verlenen van speciale of alleenrechten. Tot slot is het vervoer vaak aangewezen op overheidsfinanciën, inclusief subsidies waarvan sommige niet verenigbaar zouden kunnen zijn met het functioneren van de interne markt. Dit alles houdt in dat de toepassing van mededingingsregels op vervoersgebied van wezenlijk belang is voor de doelmatigheid van de sector, en tegelijkertijd rekening moet houden met de specifieke kenmerken van de sector.
56. Ten tweede zullen de vervoersmarkten in de Gemeenschap in de nabije toekomst steeds meer openstaan voor grotere concurrentie tussen ondernemers, niet alleen wat betreft het onderhouden van diensten tussen Lid-Staten onderling, maar ook op hun voormalige nationale markten, waarvan er vele van oudsher afgeschermd werden. Dit liberalisatieproces heeft zeker belangrijke veranderingen tot gevolg, omdat zowel ondernemers als beleidsmakers ernaar streven zich aan te passen aan de schaal en de uitdagingen van een echte interne markt. Meer dynamische ondernemers zullen streven naar de voordelen van schaal- en omvangvergroting, zowel om hun huidige marktpositie te beschermen als om de nieuwe mogelijkheden die zich voordoen te benutten. Er zal ook worden gestreefd naar produktiviteitswinst door middel van technische modernisatie; enkele van deze veranderingen zullen ook verband houden met de wijze waarop de industrie inspeelt op de milieu- en veiligheidseisen.
57. Men verwacht derhalve dat de vervoerssector belangrijke structurele veranderingen zal ondergaan, waaronder zowel het betreden van bepaalde markten door nieuwkomers en, tegelijkertijd, nieuwe betrekkingen tussen vervoersondernemingen alsmede allerlei concentraties. Er zullen nieuwe investeringen worden gedaan in zowel de publieke sector als de particuliere sector. Van de desbetreffende autoriteiten op nationaal en lokaal niveau kan worden verwacht dat zij zullen assisteren bij dit aanpassingsproces met de verschillende instrumenten die tot hun beschikking staan, zoals financiële maatregelen, waarvan er enkele onder de werkingssfeer van de bepalingen inzake steunmaatregelen van het Verdrag vallen. Het communautair beleid inzake concentraties, overeenkomsten en onderling samenhangende gedragingen tussen ondernemingen, zal dus een belangrijke rol spelen. Hetzelfde geldt voor staatssteun en speciale en alleenrechten. De Gemeenschap moet ervoor zorgen dat het proces van aanpassing aan de interne markt plaatsvindt onder condities die marktverstoringen voorkomen, deelnemers een eerlijke kans geven om te concurreren en gebruikers het voordeel van concurrerende bedrijven bieden. Dit vormt een belangrijk element bij de realisatie van het fundamentele communautaire doel op vervoersgebied: vervoerssystemen die diensten leveren op een doelmatige en veilige manier en onder zo gunstig mogelijke sociale en milieuvoorwaarden.

58. De Gemeenschap beschikt al over een reeks instrumenten betreffende steunmaatregelen van de staten voor de vervoerssector, waarvan sommige teruggaan tot de jaren zestig. Vergelijkbare situaties in verschillende deelsectoren worden niet hetzelfde behandeld, terwijl er met recente ontwikkelingen nog niet altijd correct rekening kan worden gehouden. De instrumenten zouden dus opnieuw moeten worden bestudeerd, met het oog op hun rationalisatie en bijstelling.
59. Om de doorzichtigheid te bevorderen wil de Commissie een inventarisatie opmaken van alle van kracht zijnde steunmaatregelen ten behoeve van alle vervoerstakken. Dit maakt het mogelijk regelmatige beoordelingen te maken van de omvang en aard van de financiële overheidssteun aan vervoerssystemen. Om deze inventarisatie beter de realiteit van de verschillende manieren van steunverlening te laten weergeven, zal de Commissie eveneens maatregelen voorstellen om zoonodig de doorzichtigheid te vergroten van de financiële rekeningen van organisaties die verantwoordelijk zijn voor het leveren van vervoersinfrastructuren en -diensten. Dit is al bereikt voor spoorwegmaatschappijen, en in andere deelsectoren volstaat de reeds beschikbare informatie wellicht. Maar er zijn gebieden waar de beschikbare informatie nog veel te wensen overlaat, en waar de omvang en invloed van staatssteun zich moeilijk laten inschatten, bijvoorbeeld wanneer overheden investeren in infrastructuur en deze investeringen verenigbaar zijn met de mededingingsregels. Havens en andere terminals vormen hiervan een voorbeeld. Er worden daarom maatregelen voorbereid om de doorzichtigheid van hun financiële administratie te vergroten, rekening houdend met de verschillende manieren waarop havens zijn georganiseerd en met hun uiteenlopende rechtsvormen. Een dergelijke fundamentele doorzichtigheid is van wezenlijk belang voor een correcte toepassing van de communautaire steunregelingen.
60. Inzake het aanmelden van nieuwe steunmaatregelen moet het mogelijk zijn tegelijkertijd in twee richtingen te werken.
61. Aan de ene kant is het wenselijk de categorie steunmaatregelen die geen voorafgaande kennisgeving en onderzoek volgens artikel 93, lid 3 van het Verdrag vereist, te vergroten. De verordeningen 1191/69 en 1107/70 voorzien in bepaalde vormen van steun inzake overland-vervoer, met name die steun die een compensatie vormt voor openbare dienstverplichtingen en die achteraf mag worden aangemeld. Nu de noodzaak en rechtmatigheid van openbare dienstverplichtingen voor de burgerluchtvaart en de cabotage in het zeevervoer zijn erkend in het kader van het programma "1992", moet de mogelijkheid worden overwogen om voor die gebieden een soortgelijke aanpak voor te stellen. Dergelijke ontheffingen zouden een erkenning zijn van het feit dat deze steuncategorie normaal gesproken het functioneren van de interne markt niet verstoort, en dus in eerste instantie aan de nationale of lokale overheden kan worden overgelaten.
62. In dit verband moet mede de uitwerking worden overwogen van een voorstel van de minimis-regel die in het algemeen gaat gelden voor steunmaatregelen in de vervoerssector welke vanwege hun beperkte schaal waarschijnlijk geen ongunstige effecten op het functioneren van de interne markt hebben.

63. Aan de andere kant hebben sommige gebeurtenissen laten zien dat steunmaatregelen in vele vormen voorkomen, die niet allemaal even doorzichtig zijn, met name in het kader van ingewikkelde financiële operaties die verbonden zijn aan het voor concurrentie openstellen van voorheen gesloten markten of aan de privatisering van vervoersondernemingen. Er zal dus ook aandacht worden geschonken aan het uitwerken van regels ter precisering van de eisen van voorafgaande kennisgeving in het geval van sommige van dit soort activiteiten, om te garanderen dat iedere financiële interventie die in feite steun is, ook naar behoren wordt aangemeld.
64. Tot slot zullen de richtsnoeren die de Commissie heeft gepubliceerd⁽²³⁾ met betrekking tot de door haar gebruikte criteria ter beoordeling van staatssteun, worden herzien om deze waar nodig aan te passen aan de huidige omstandigheden. Ook zal de gelegenheid worden aangegrepen om te onderzoeken of er tevens behoefte is aan andere veranderingen in de bestaande communautaire wetgeving. Dergelijk onderzoek heeft een speciale waarde omdat het de nationale en lokale overheden en vervoersondernemingen een indicatie geeft van de ruimte die er is voor maatregelen om hen te steunen, met name in tijden van aanpassing aan nieuwe omstandigheden. Gezien de zeer uiteenlopende kenmerken van de verschillende deelsectoren in het vervoer, is het noodzakelijk iedere deelsector apart te behandelen, maar wel op basis van gemeenschappelijke beginselen die de samenhang van de algemene aanpak van het GVB met betrekking tot staatssteun garanderen. De problematiek inzake staatssteun in het kader van het intermodaal vervoer wordt verder besproken in hoofdstuk IV.2.b.

IV.1.d. VERDERE ONTWIKKELING OP WETGEVEND GEBIED VAN DE INTERNE MARKT

65. Het aannemen van de maatregelen uit het programma "1992" markeert niet het einde van de communautaire wetgeving betreffende de interne markt voor vervoersdiensten.
66. Bepaalde interne marktmaatregelen die reeds zijn genomen, voorzien in verdere wetgevende activiteiten. Op spoorweggebied bijvoorbeeld, zijn verdere voorstellen voorzien met betrekking tot de ontwikkeling van de spoorwegen, vooral op het gebied van het internationaal goederenvervoer⁽²⁴⁾. Vergelijkbare voorzieningen zijn ook getroffen en toezeggingen gedaan, onder meer op het gebied van een permanent systeem van marktobservatie voor het goederenvervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren, personenvervoer over de weg en over de binnenwateren; en in de zeescheepvaart bemanningsregels voor cabotagevervoer naar en vanaf eilanden, en de verdere maatregelen die in het kader van de liberalisatie van cabotage noodzakelijk zijn. Het actieprogramma in Bijlage III geeft een overzicht van dit soort maatregelen.
67. Waar in de bestaande communautaire wetgeving uitdrukkelijk wordt voorzien in verdere wetgeving is de Commissie voornemens de noodzakelijke voorstellen te doen in het licht van de op een bepaald moment heersende omstandigheden. Zij zal ook bezien hoe, rekening houdend met het in het subsidiariteitsbeginsel vervatte proportionaliteitsbeginsel, de doelen het beste kunnen worden gerealiseerd.

(23) Memorandum nr. 2 inzake de ontwikkeling van het communautair luchtvervoersbeleid, COM(84)72 def., Bijlage IV - "Financiële en fiscale maatregelen betreffende de scheepvaart met in de Gemeenschap geregistreerde schepen", SEC(89)921 def.

(24) Artikel 14 van Richtlijn van de Raad 91/440/EEG van 29.7.91 (PB L 237, 24.8.91)

68. De Commissie zal ook opnieuw het functioneren van de communautaire wetgeving bezien, om vast te stellen of de doelstellingen van de interne markt op het gebied van vervoersdiensten wel bereikt worden. Bovendien houdt communautaire wetgeving voor de Commissie de verplichting in om het functioneren van de communautaire wetgeving te controleren zonder dat evenwel expliciet wordt verwezen naar mogelijke toekomstige initiatieven. Er wordt bijvoorbeeld om verslaggeving verzocht inzake de toepassing van de verordeningen van de Raad betreffende de toegang tot routes en tarieven op het gebied van de burgerluchtvaart⁽²⁵⁾. Hetzelfde geldt voor de uitvoering van de scheepsvaartverordeningen van 1986⁽²⁶⁾ en voor de verordening inzake sociale kwesties op het gebied van wegvervoer, zoals de rijtijden⁽²⁷⁾. Of deze verslagen vergezeld zullen gaan van voorstellen voor acties, zal te gelegener tijd worden besloten.
69. Voorts concentreerde het programma "1992" zich op bekende prioriteiten. Maar problemen die terzijde gelegd waren omdat zij van secundair belang werden geacht, of omdat er gewoon niet aan was gedacht, blijken nu wellicht wel aandacht te verdienen. Hier is het noodzakelijk om vast te stellen welk soort initiatieven in de huidige of een eventuele toekomstige situatie het meest effectief de doelstellingen van het Verdrag realiseert. De terreinen die in dit verband nader moeten worden onderzocht zijn de privé- en zakenluchtvaart, taxidiensten, veiligheidsvervoer, ambulances, vervoer voor eigen rekening, en verhuur van motorvoertuigen. Op harmonisatiegebied vraagt de openstelling van tot nu toe nationale markten om nader onderzoek naar de noodzaak van communautaire maatregelen om problemen aan te pakken die niet via de werking van de interne markt worden opgelost door de liberalisatiemaatregelen zelf. Deze problemen kunnen juist worden vergroot door de ontwikkeling van directe concurrentie tussen ondernemers die onderworpen zijn aan nog afwijkende nationale of lokale regelingen, geldende voor zo uiteenlopende zaken als organisatie van de markt, belastingen en andere heffingen, technische vereisten, sociale verplichtingen, milieu-eisen, veiligheidsverplichtingen, particuliere aansprakelijkheidsregelingen, enz. Deze zaken worden in de volgende hoofdstukken verder besproken omdat zij nader onderzocht moeten worden in het kader van belangrijke ontwikkelingen die een beslissende invloed hebben op de ontwikkeling van het vervoerssysteem van de Gemeenschap, en als gevolg hiervan op de bepalingen van het GVB met betrekking tot het functioneren van de interne markt voor vervoersdiensten.

IV.1.e. INFORMATIE OVER EN ANALYSE VAN HET FUNCTIONEREN VAN DE MARKT

70. De rechtvaardiging van toekomstige initiatieven en hun mogelijke inhoud is in hoge mate afhankelijk van de beschikbaarheid van relevante informatie over het functioneren van de markt voor vervoersdiensten, en van de verschillende vervoerssystemen waarvan deze markt afhankelijk is. Dit geldt voor maatregelen die direct te maken hebben met het functioneren van de markt en ook voor andere mogelijke ontwikkelingen van het GVB.

(25) Artikel 13 van Verordening van de Raad 2408/82 (PB L 240 van 24.8.92) en Artikel 9 van Verordening van de Raad 2409/92 (PB L 240 van 24.8.92)

(26) Artikel 11 van Verordening van de Raad (EEG) nr. 4055/86 van 22.12.86 (PB L 378, 31.12.86)

(27) Artikel 16 par. 1 van Verordening van de Raad (EEG) nr. 3820/85 van 20.12.85 (PB L 370, 31.12.85)

71. Wat betreft de statistieken van het overland-goederenvervoer, wordt de verzameling van statistische informatie gecoördineerd door Eurostat, krachtens vier richtlijnen van de Raad⁽²⁸⁾. De informatie wordt verzameld door nationale bureaus voor de statistiek of door nationale diensten van wegvervoer en binnenvaart, en door de grote spoorwegmaatschappijen voor wat betreft spoorweggegevens. De verantwoordelijkheid voor het verzamelen van gegevens en het beheren van de gegevensbestanden zal zowel nu als straks voornamelijk bij de Lid-Staten en hun nationale statistische netwerken berusten.
72. Op dit moment is de overige informatie versnipperd, incompleet, inconsistent en vaak van ongelijkmatige kwaliteit. Het 'tijdelijke' systeem voor de observering van de markten van het goederenvervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren is nog van kracht in het kader van de Resolutie van de Raad van 21 maart 1992⁽²⁹⁾, met als doel het leveren van informatie over de ontwikkeling van overland-vervoersmarkten. In andere sectoren bestaat een dergelijk mechanisme niet. Informatie wordt indien noodzakelijk verkregen uit een verschillend aantal bronnen, met inbegrip van bureaus voor de statistiek, onderzoeksinstituten, adviesbureaus, industriële organisaties en vervoerondernemers. Er is voorgesteld de situatie te verbeteren door een mechanisme zoals bijvoorbeeld een vervoersobservatorium op te richten dat de relevante informatie op een meer systematische manier genereert.
73. Het werk dat op dit moment wordt verricht om het statistisch informatiesysteem over Europees vervoer uit te breiden, is evenwel gebaseerd op een algemene aanpak, gericht op verbeterde vergelijkbaarheid tussen de verschillende vervoerstakken, en betreft alle takken van vervoer. Een aanzienlijke inspanning wordt op dit moment ondernomen om het bereik van het bestaande statistische werk uit te breiden om, binnen het statistisch kaderprogramma, andere vervoerssectoren op te nemen, zoals gecombineerd vervoer, zee-, lucht- en personenvervoer, alsmede de vervoersveiligheid.
74. Hoewel nieuwe initiatieven op dit gebied, zoals de acties die worden ondernomen om een 'European Centre for Prospective Analysis on Infrastructure' op te zetten, welkom zijn, zou het niet praktisch zijn om te trachten het verzamelen en analyseren van alle vervoersgegevens te centraliseren in een centraal 'observatorium', zoals sommigen hebben voorgesteld. In plaats daarvan verdient het de voorkeur de samenwerking tussen de op dit gebied werkzame, bestaande of nog op te richten, instanties te bevorderen door het ontwikkelen van een onderling netwerk. Hiertoe zal, in het kader van het EURET-programma, de inventarisatie van nationale en andere activiteiten op het gebied van het verzamelen van gegevens en het maken van prognoses, uitgevoerd worden met het oog op het evalueren van mogelijkheden voor samenwerking en coördinatie. Afhankelijk van die evaluatie zullen initiatieven worden genomen die voortbouwen op wat reeds bestaat. Over de toekomst van het bestaande communautair systeem voor marktobservatie zal in het licht van deze ontwikkelingen een besluit worden genomen.

(28) Richtlijn van de Raad 78/546/EEG van 12.06.78 (PB L 168/29, 26.06.78)
Richtlijn van de Raad 89/462/EEG van 18.07.89 (PB L 226/8, 03.08.89)
Richtlijn van de Raad 80/1177/EEG van 04.12.80 (PB L 350/23, 23.12.80)
Richtlijn van de Raad 80/1119/EEG van 17.11.80 (PB L 339/30, 15.12.80)

(29) PB nr. C86/4 van 07.04.92

**IV.2. VAN HET WEGNEMEN VAN BELEMMERINGEN NAAR
EEN DOELMATIG GEÏNTEGREERD SYSTEEM**

IV.2.a. : ONEVENWICHTIGHEDEN EN ONDOELMATIGHEDEN

IV.2.a.1. ONEVENWICHTIGHEDEN IN DE VERVOERTAKKEN

75. Zoals aangetoond in hoofdstuk II hebben de economische groei, het toenemende belang van dienstverlening en belangrijke sociale en economische veranderingen bijgedragen aan een aanzienlijke uitbreiding van de vervoerssector. De voltooiing van de interne markt, met inbegrip van het opheffen van cabotagebeperkingen, het oprichten van de Europese Economische Ruimte, en het overgaan op markteconomieën van de landen in Midden- en Oost-Europa en het GOS, zullen zeker bijdragen aan verdere uitbreiding in de toekomst. De uitbreiding van de vervoerssector heeft echter ook problemen met zich meegebracht; de groei heeft een aantal onevenwichtigheden en ondoelmatigheden in het vervoerssysteem als geheel en ook binnen vervoertakken opgeleverd of vergroot. Ondanks het feit dat het vervoer er zeer wel in is geslaagd om aan de vraag van de consument tegemoet te komen, worden door ontoereikende integratie van vervoerstakken aan de gebruikers praktische alternatieven voor huidige diensten onthouden. Onvoldoende capaciteit bij sommige takken levert congestie en milieuschade op, terwijl bij andere vervoerstakken overcapaciteit bestaat. Ontoereikende of onvolledige netwerken veroorzaken knelpunten in sommige gebieden; in andere gebieden verhinderen zij vollediger integratie van perifere regio's in de interne markt. Deze onevenwichtigheden en ondoelmatigheden zijn niet enkel de oorzaak van ongemak en frustratie, maar zij zijn ook onaanvaardbaar voor een steeds groter publiek en wanneer zij niet worden gecorrigeerd, dreigen zij de ontwikkeling van de Gemeenschap in gevaar te brengen, het proces van economische integratie te vertragen en een nadelig effect te hebben op de internationale concurrentiepositie van de Gemeenschap.

Weg

76. Een van de belangrijkste oorzaken voor het ontstaan van onevenwichtigheden en ondoelmatigheden is het feit dat gebruikers van vervoer onvoldoende geconfronteerd worden met de volledige kosten van hun activiteiten en het gegeven dat het opzetten van vervoersinfrastructuren is achtergebleven bij wat nodig was. Individuele besluitvorming veroorzaakte aldus sociaal gezien suboptimale resultaten door verstoring van het evenwicht tussen de vraag naar en het aanbod van vervoer, ook binnen de vervoerstakken. Omdat de prijzen niet de volledige sociale kosten van vervoer weerspiegelen, is de vraag kunstmatig hoog. Wanneer een passend prijs- en infrastructuurbeleid zou worden gevoerd, zouden deze ondoelmatigheden op den duur grotendeels verdwijnen.
77. Het wegvervoer is sneller gegroeid dan de andere vervoerstakken en in het algemeen blijft dit ook zo. Bovendien zijn de ritafstanden van zowel personen als goederen in de meeste gevallen relatief kort. Dit maakt het voor alternatieve oplossingen moeilijk om te concurreren. Personenauto en vrachtwagens blijken dus de overheersende vervoermiddelen te zijn, die congestie op de hoofdverbindingen en in de stadscentra veroorzaken. De huidige verkeerssituatie in veel stadscentra en conglomeraties is er een van volledige

of bijna volledige verzadiging. Verdere ontwikkeling van weginfrastructuur alleen zal het probleem waarschijnlijk niet oplossen, hoe noodzakelijk zij in sommige gebieden ook mag zijn. In andere gebieden stuit de aanleg van nieuwe capaciteit hoe dan ook op aanzienlijke weerstanden, zowel materieel als politiek. Bovendien gaat een groeiende toename van auto's en vrachtwagens samen met een onvermijdelijke toename van de vervuiling en van het aantal doden en gewonden ten gevolge van verkeersongevallen, die niet altijd wordt geneutraliseerd door technische of andere verbeteringen op het gebied van milieubescherming en veiligheid.

Spoorwegen

78. Wat betreft de spoorwegen, zijn het vervoer en de bestemmingen veranderd, er is een toename van sommig vervoer, vooral stedelijk en interstedelijk, maar een daling van het overige vervoer, vooral in de oude industriële gebieden en daar waar de bevolking afneemt. Onvoldoende investeringen in de infrastructuur hebben een aantal verzadigingspunten in het spoorwegnetwerk opgeleverd. Doordat echter op bepaalde trajecten de hoge-snelheidstreinen werden ingezet en vele nauwelijks gebruikte lijnen werden gesloten, ontstond vrije capaciteit, ook al kan op deze capaciteit niet altijd een beroep worden gedaan waar zij het hardst nodig is. Door vermindering van het rollend materieel is er minder reservematerieel dat snel kan worden ingezet. Niettemin komt er in de toekomst door de verdere ontwikkeling van het hoge-snelheidsnet meer capaciteit op de bestaande lijnen vrij die na beperkte investeringen kan worden gebruikt voor vrachtvervoer over lange afstanden of voor andere nieuwe diensten.

Binnenwateren

79. De binnenwateren zijn vooral geschikt voor het vervoer van bulkgoederen, maar worden nog niet op grote schaal benut voor ander vervoer; de mogelijkheden worden begrensd door de toegankelijkheid tot geschikte, goed toegeruste waterwegen, zoals de Rijn en de Rhône. Beschikbare gegevens wijzen uit dat het gehele Europese net van waterwegen op termijn in staat is veel meer vervoer te verwerken dan nu het geval is, vooropgesteld dat er realistische investeringen worden gedaan in onderhoud en werken om het bestaande netwerk te verbeteren, en vooral enkele belangrijke knelpunten te verwijderen, en het vervoer te stimuleren vooral op de noord-zuidas en de oostelijke verbinding naar de nieuwe deelstaten van Duitsland en Midden- en Oost-Europa. Verbeterde afhandelingsinstallaties om het hoofd te kunnen bieden aan de groei van het containervervoer zijn met name noodzakelijk wil er zicht zijn op enige uitbreiding van deze sector.

Luchtvervoer

80. Sterke groeicijfers van het luchtverkeer binnen en van en naar Europa zijn voldoende om stevige druk uit te oefenen op sommige gedeelten van de infrastructuur van het luchtvervoer. Problemen die voortvloeien uit de versnipperde en niet gestandaardiseerde aard van de systemen voor luchtverkeersbegeleiding en controle (ATM/ATC) in Europa en uit de verdeling van het luchtruim, vallen samen met een ernstig gebrek aan beschikbare startbaan- en terminalcapaciteiten op sommige belangrijke luchthavens. De structuur van het luchtruim van de Gemeenschap, die is opgelegd door de vastgestelde verkeersroutesystemen van de burgerluchtvaart, de bestemming van grote gedeelten van het luchtruim voor militaire doeleinden, de voor ieder land

afzonderlijke luchtverkeersbegeleidingssystemen, en het feit dat de controle van het commercieel luchtvaartverkeer tijdens de vlucht in het algemeen niet plaatsvindt onder 10.000 voet (3.050 meter), vormt een flinke belemmering voor de verbetering van capaciteit en doelmatigheid. Vertragingen tijdens spitsuren zijn door de jaren heen steeds frequenter geworden en komen nu op een onaanvaardbaar niveau, met vooruitzichten op een nog ernstiger situatie in de toekomst. De concurrentiedruk, waardoor luchtvaartmaatschappijen kiezen voor grotere frequenties met kleinere vliegtuigen en stervormige netwerken, zal dit probleem waarschijnlijk nog verergeren.

81. De materiële uitbreiding van infrastructuurcapaciteiten in het luchtvervoer wordt zeer vaak belemmerd door extreem lange planningsperiodes en een aanzienlijk verhoogde gevoeligheid met betrekking tot de invloed van het vliegverkeer op het milieu. Kortstondige verlichtingen door het beter gebruik maken van de bestaande capaciteit worden vertraagd door een gebrek aan een technisch en economisch gezien zinvolle mate van intermodaliteit, vooral tussen de spoorwegen en de luchtvaart.

Zeevervoer

82. Het zeevervoer heeft een belangrijke rol gespeeld, en zal dit ook in de toekomst blijven doen, bij het vervoer van goederen tussen de Lid-Staten. Het gebruik van het zeevervoer wordt echter te vaak beperkt door situaties waar, vanwege geografische factoren, zoals de noodzaak van een zeereis, het vervoer over land geen alternatief biedt. De mogelijkheid van zeevervoer over korte afstanden, als alternatief voor vervoer over land, moet zoveel mogelijk worden benut, vooral nu cabotage nieuwe mogelijkheden biedt voor diensten naar en in de maritieme randgebieden van de Gemeenschap. In plaats van de gebruikelijke gecombineerde zee-trein/zee-wegreis, met de kortste zeereis en langere trein/wegreizen, kan een langere zeereis de noodzakelijke landreizen aanzienlijk bekorten. Obstakels waardoor de exploitatie van dit potentiële zeevervoer voor korte afstanden worden belemmerd zijn onder meer de overslagkosten en vertragingen wanneer de goederen tussen de takken van vervoer worden overgeladen, vertragingen in havens door factoren die hieronder worden beschreven, ingewikkelde invoerprocedures, vraag van klanten naar just-in-time-levering, contractuele aansprakelijkheidsregelingen bij ongevallen en het slechte imago van veel traditionele kustvaart. Aan deze lijst kan men ook nog toevoegen de betrekkelijk onbelangrijke rol die de kustvaart op dit moment speelt in gecombineerde vervoersnetwerken en het feit dat de mogelijkheden voor de kustvaart nog niet ruimschoots worden benut, gedeeltelijk door de beperkingen op cabotage.
83. Als het zeevervoer ter sprake komt, verdienen vooral de zeehavens vermelding, die een onmisbare rol spelen bij het leveren van overslagfaciliteiten voor andere takken van vervoer. Er is geen gebrek aan fundamentele capaciteit in de havens van de Gemeenschap. De concurrentie tussen havens in verschillende landen en in eigen land heeft geresulteerd in een capaciteit die voldoet aan de vraag, of hier zelfs op vooruitloopt. Er zijn echter havens in sommige gedeelten van de Gemeenschap, met name in Ierland en in de zuidelijke

randgebieden, waar investeringen in nieuwe infrastructuur en in verbindingen met de binnenlandse netwerken een achterstand hebben opgelopen, met name bij het leveren van faciliteiten om tegemoet te komen aan de groeiende vraag naar snel en voorspelbaar geleverde goederen. Deze handicaps hebben, gecombineerd met organisatorische en operationele moeilijkheden, bijgedragen aan de ontwikkeling van een situatie waarin het achterland van sommige Noordzeehavens zich uitstrekt tot ver in het zuiden en westen, zelfs bezuiden de Alpen, aldus zorgend voor landverkeer dat er in andere omstandigheden niet naar zou streven om dergelijke lange afstanden te overbruggen.

84. Bovendien blijkt de behoefte aan snelle en betrouwbare diensten uit de voortdurende tendens om de gebruikelijke methoden van goederenoverslag te vervangen door het gebruik van containers, die voordelen bieden qua snelheid, betrouwbaarheid en veiligheid. De beschikbare prognoses voor containervervoer wijzen op een groei van ongeveer 30% tussen 1990 en 1995. Dezelfde voordelen zijn nog duidelijker in het geval van roll-on-roll-off-verkeer, en het gebruik van deze soort van dienstverlening is bij korte en middellange zeereizen binnen Europa snel gegroeid. Om de voortdurende groei van deze zich snel ontwikkelende vervoerstypen bij te houden, zijn er waarschijnlijk nieuwe faciliteiten nodig. Eerdere ervaringen wijzen uit dat het in de grootste havens van de Gemeenschap niet moeilijk zal zijn deze te leveren. Dit kan echter anders liggen in het geval van de perifere gebieden en de kleine havens, waar de middelen niet direct aanwezig kunnen zijn. In veel havens zullen ook de huidige organisatorische en operationele regelingen verbeterd moeten worden om te garanderen dat de huidige en toekomstige voorzieningen zo doelmatig mogelijk worden gebruikt. De desbetreffende havens worden daardoor in staat gesteld mee te delen in het door de interne markt groeiende verkeer, en een eigen aandeel te hebben in een evenwichtiger verkeersspreiding.
85. Voor wat betreft de zeevaartsector verdient ook vermelding de voortdurende verkleining van de diepzeevloten van de Gemeenschap doordat schepen onder andere vlag gebracht worden. Wil het zeevervoer een volledige bijdrage kunnen leveren aan het functioneren van het interne vervoerssysteem van de Gemeenschap, dan zou het daartoe beter in staat zijn als de scheepvaartsector, de vaardigheden, structuren en aanverwante activiteiten ervan niet zo sterk achteruit zouden zijn gegaan als nu het geval is zodat het zeer moeilijk, en in sommige gebieden misschien zelfs onmogelijk, wordt om het tij te keren. Maatregelen als EUROS, die trachten de concurrentiepositie van de diepzeevloten van de Gemeenschap te herstellen door aanpassing van de voorwaarden waaronder zij moeten werken en concurreren met vrachtvervoerders uit landen buiten de Gemeenschap, waaronder die onder goedkope vlag, spelen in dit opzicht een belangrijke rol.

IV.2.a.2. REGIONALE DIMENSIE

86. Verder moet bij het onderzoek van de onevenwichtigheden en ondoelmatigheden in de vervoerssector ook rekening worden gehouden met de regionale dimensie. Er is een nauwe wisselwerking tussen de ontwikkeling van het vervoer en de ruimtelijke spreiding van de economische bedrijvigheid.

87. De meest kritische sectoren van de Europese economie, namelijk dienstverlening en high-tech-productie, lijken gevestigd te zijn in overvolle gebieden met een kwetsbaar milieu: aan de ene kant, belangrijke steden en conglomeraties, en aan de andere kant in de corridor Barcelona-Marseille/Lyon-Milaan/Straatsburg-Stuttgart-München. Dit zijn steden waar het aanbrengen van extra infrastructuur bijzonder moeilijk is vanwege economische en milieukosten. De Alpenroutes, die van strategisch belang zijn voor de verbinding tussen het noorden en zuiden van de Gemeenschap, leveren bijzonder gevoelige problemen op.
88. Terwijl het economisch centrum te kampen heeft met congestie, wordt er te weinig geïnvesteerd in de perifere gebieden. Niettemin wordt algemeen aanvaard dat betrouwbare vervoerssystemen in staat zijn een belangrijke bijdrage te leveren aan het herstel van de huidige ongelijkheden tussen het centrum en de periferie. Inderdaad vertonen de regio's vallende onder doelstelling 1 van het EROF een niveau van infrastructuur dat 50 to 60% is van het communautaire gemiddelde. Daarnaast is de werking van regionale vervoersnetwerken negatief beïnvloed door verschillende factoren zoals bijvoorbeeld de veranderingen in de vraag naar vervoer door het toenemend gebruik van de auto, de ontvolking en het sluiten van talrijke transportlijnen. De redenen van dit gebrek aan investering zijn: de betrekkelijk lage prioriteit voor investeringen in de infrastructuur in de periferie, hoofdzakelijk veroorzaakt door de moeilijkheden met betrekking tot het identificeren en bepalen van voordelen welke uit dergelijke plannen voortvloeien; en de hoge kosten waarmee het oplossen van de isolationele problemen in deze gebieden gepaard gaan, en die dikwijls samengaan met het voorkomen van natuurlijke hindernissen (de Alpen, de Pyreneeën of zeereizen). Deze situatie is met name ongunstig voor Ierland en Griekenland. Dit mondt uit in onvolledige netwerken, hetgeen duidelijk bijdraagt aan de achterstelling van de periferie en aldus het gebrek aan de samenhangende ontwikkeling van de Gemeenschap als geheel. Het spreekt vanzelf dat de regio's die het zwaarst worden getroffen door deze investeringskloof de minst welvarende delen van de Gemeenschap zijn.
89. De Gemeenschap vecht al lang om de geografische nadelen van haar meest achtergebleven gebieden te overwinnen. De Europese Investeringsbank (EIB) is al sinds het begin van de Gemeenschap actief bij het via leningen financieren van infrastructuurprojecten van gemeenschappelijk belang en bij het financieren van projecten die gericht zijn op de bevordering van regionale ontwikkeling, waaronder vervoersprojecten. In 1975 kreeg zij hulp van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), dat tot 1988 8.786,6 miljoen ecu had verstrekt voor vervoersinfrastructuur in achtergebleven gebieden, dat is 36 % van de totale uitgaven van het EFRO. In 1982 werd een specifieke begrotingslijn gecreëerd om bij te dragen aan de ontwikkeling van vervoersinfrastructuur. De algehele tekortkomingen op infrastructuurgebied in de Gemeenschap werden onderstreept door de toetreding van eerst Griekenland in 1981 en vervolgens Spanje en Portugal in 1986. De Gemeenschap reageerde in 1988 op die uitdaging met de hervorming van de Structuurfondsen van de Gemeenschap die tussen

1989 en 1993 5.583,9 miljoen ecu hebben bijdragen aan vervoersprojecten in onder doelstelling nr. 1 vallende regio's via de communautaire bestekken. Bijkomende projecten zullen worden gefinancierd door programma's zoals INTERREG (grensoverschrijdende samenwerking) en REGIS (ultra-perifere eilanden). De Commissie heeft nu een versterkt financieel kader voor de Gemeenschapsbegroting in de periode 1993 tot 1997⁽³⁰⁾ voorgesteld. Dit houdt in een forse verhoging voor de Structuurfondsen en voorziet in het in Maastricht overeengekomen Cohesiefonds dat vooral steun moet verlenen aan vervoersinfrastructuur en voor milieu-eisen in de vier armste Lid-Staten.

90. Daarnaast dragen sommige gebieden, gezien de geografische en economische indeling van de Gemeenschap, een onevenredig groot deel van de kosten van grensoverschrijdend verkeer, met name het wegverkeer. Deze kwestie is bijzonder dringend geworden met betrekking tot het doorgaand zwaar vrachtverkeer waarvan de doorgangsgebieden weinig of geen economisch profijt ondervinden. In zeer eenvoudige bewoordingen kan worden gesteld dat sommige Lid-Staten ongeveer een evenwicht kennen tussen eigen vrachtwagens die op buitenlandse wegen rijden, en buitenlandse vrachtwagens die op hun wegen rijden. Andere Lid-Staten kennen dit evenwicht echter niet. Bij sommigen slaat de balans in zeer gunstige zin door, terwijl anderen daarentegen een last moeten dragen die uitstijgt boven het gebruik dat hun vrachtwagens van het wegnnet in andere landen maken⁽³¹⁾. De vorderingen geboekt met de aanpak van dit probleem bestaan in het vaststellen van een gemeenschappelijk minimumtarief voor de accijns op diesel⁽³²⁾, maar op het gebied van het nader tot elkaar brengen van de aan gebruikers in rekening te brengen heffingen en met name het belasten van vrachtwagens moet nog veel worden gedaan⁽³³⁾.

IV.2.a.3. MILIEU

91. Tenslotte heeft de groei van het vervoer, hoewel deze op een positieve manier bijdraagt aan de industriële economie en aan de dienstensector van de Gemeenschap, een verscheidenheid van steeds ernstiger problemen veroorzaakt, zoals reeds aangegeven in hoofdstuk II. Deze kwestie wordt in hoofdstuk IV.2.d hierna nader besproken.

IV.2.a.4. DE UITDAGING

92. De uitdaging voor het vervoerssysteem van de Gemeenschap is gelegen in de vraag hoe men op de meest doelmatige manier de diensten kan leveren die noodzakelijk zijn voor een blijvend succes van de interne markt en de mobiliteit van de individuele reiziger, en tegelijkertijd door kan gaan met het wegnemen van de onevenwichtigheden en ondoelmatigheden van het systeem, en met het bewaken van het systeem tegen de schadelijke effecten die de verhoogde vervoersactiviteiten met zich meebrengen. Het is mogelijk die uitdaging met succes aan te gaan en toch respect te hebben voor de fundamentele leerstellingen van de vrije markt, door de invoering van een economisch doelmatig vervoersbeleid. Dit vereist echter een aantal acties, zowel op nationaal niveau als op communautair niveau, teneinde te garanderen dat de vervoersmarkt bijdraagt aan een zo groot mogelijk maatschappelijk welzijn, rekening houdend met zowel de voordelen voor de gebruiker als de kosten voor het milieu, in alle gebieden van de Gemeenschap.

(30) De communautaire financiën tussen nu en 1997, COM(92) 2001 def., 10 maart 1992

(31) Zie Eliminatie van concurrentievervalsing van fiscale aard in het goederenvervoer over de weg, Europese Commissie, 1986

(32) Richtlijn 92/82/EEG van 19.10.1992

(33) COM(92)405 def., 30.9.1992

IV.2.b. : VRAAG NAAR VERVOER, DE CONCURRENTIE TUSSEN VERVOERSTAKKEN EN COMPLEMENTARITEIT

IV.2.b.1. CAPACITEITSBEPERKINGEN EN MOGELIJKE ANTWOORDEN

93. De trends waarvan in hoofdstuk II sprake was, geven aan dat de vraag naar vervoer, zowel voor personen als voor vracht, bij een ongewijzigd scenario waarschijnlijk verder zal groeien in een tempo dat minstens net zo hoog ligt als dat van de economie als geheel. Dit zou impliceren dat de vraag tegen het eind van de jaren negentig wel eens tussen een kwart en een derde groter zou kunnen zijn dan op dit moment het geval is. Bij het uitblijven van actie zal een groot deel van deze groei zich concentreren op toch al soms sterk overbelaste wegen. De oorzaken voor deze overbelasting zijn voor het grootste gedeelte in de volgende factoren gelegen:

ten eerste zijn de gebruikers van vervoer niet verplicht om de volledige kosten te betalen van de diensten waarvan zij gebruik maken, met name de externe kosten;

ten tweede zijn de openbare investeringen in infrastructuur in reële termen in de laatste tien jaar verminderd, terwijl het verkeer toenam;

ten derde leggen de eisen die aan planning gesteld worden en het verzet van de publieke opinie meer beperkingen op aan de ontwikkeling van nieuwe projecten.

Het netto-resultaat is een tekort aan benodigde infrastructuur om aan de vraag te voldoen.

94. Een mogelijke oplossing, althans gedeeltelijk, is het zoeken naar manieren om het aantal voor investeringen beschikbare middelen te vergroten, met name door de particuliere sector erbij te betrekken. De aanpak, ontwikkeld op grond van de artikelen inzake voor transeuropese netwerken uit het Unieverdrag, volgt deze doelstellingen, zoals uitgebreider zal worden uiteengezet in hoofdstuk IV.2.c hierna. Maar nieuwe investeringen vormen slechts een gedeelte van het antwoord. Ook belangrijk is een voortdurende inspanning om de kunstmatige beperkingen op de levering van vervoersdiensten op te heffen. Deze beperkingen verhinderen het gebruik van de meest doelmatige oplossingen, een zaak die reeds in hoofdstuk IV.1 hiervoor werd besproken. Bovendien is het essentieel om te onderzoeken hoe de onvolledig gebruikte capaciteit in het vervoerssysteem, met name in andere vervoerstakken dan het wegvervoer, productief gemaakt kan worden, terwijl tegelijkertijd het beginsel van vrije keus voor de gebruiker wordt gerespecteerd. Er zijn goede redenen om aan te nemen dat er, zoals al aangegeven in de vorige paragraaf van dit hoofdstuk, (mogelijk) overcapaciteit voorkomt de spoorwegen, de binnenvaart en de scheepvaart over korte afstanden. Beleidsmaatregelen en geavanceerde technologieën kunnen er beide toe bijdragen de aantrekkelijkheid van de desbetreffende afzonderlijke vervoerstak te vergroten, en het gecombineerd gebruik van verschillende vervoerstakken te stimuleren. Bij het gecombineerd vervoer moeten ook de ruimere mogelijkheden worden opgenomen die verschillende combinaties van diensten, met name spoorweg/zee, spoorweg/binnenvaart, spoorweg/luchtvaart, hebben te bieden. Deze 'intermodale operaties' zouden een optimale combinatie van verschillende systemen moeten leveren teneinde tegemoet te komen aan de wensen van zowel vervoersondernemingen als gebruikers.

95. Naast deze maatregelen moet men zich echter concentreren op het fundamentele vraagstuk van de werkelijke vervoerskosten en de noodzaak tot het doorberekenen van externe kosten teneinde de ontwikkeling van een duurzaam vervoerssysteem te garanderen. Een dergelijk beleid zal de vraag naar alle takken van vervoer beïnvloeden doordat het de prijs van de afzonderlijke vervoerstakken verhoogt, in de mate dat deze kosten die momenteel niet door de respectievelijke vervoergebruikers worden betaald, ten laste brengen van de maatschappij. Omdat de externe kosten die samenhangen met de verschillende vervoerstakken aanzienlijk verschillen, zullen de prijsverhogingen over de verschillende vervoerstakken ook verschillen, en deze verschillen zullen de vervoergebruikers brengen tot aanpassing van hun vraag naar vervoer, met name ten gunste van die vervoerstakken die minder externe kosten met zich meebrengen, of zullen hen er zelfs toe aanzetten om hun vervoer te verminderen of onnodig vervoer te voorkomen.

IV.2.b.2. KOSTEN, PRIJZEN EN SUBSIDIES

96. Waarom heeft er gedurende 30 jaar een sterke verschuiving plaatsgevonden naar wegvervoer, zowel voor personen als voor vracht, terwijl ogenschijnlijk de mogelijkheden die de spoorwegen, de binnenvaart en korte-afstands zeevaart bieden, werden genegeerd? Om deze fundamentele vraag te beantwoorden moet men de factoren die de keuze voor een vervoerstak bepalen, bezien. Het is duidelijk dat het steeds groter wordende bereik en de beschikbaarheid van goederenvervoer over de weg in vrijwel alle plaatsen een belangrijke rol speelt, en iets is wat niet binnen het bereik van de andere takken van vervoer ligt. Hierdoor wordt de intermodale concurrentie beperkt, vooral op korte trajecten. Op vervoersmarkten waar alle vormen met elkaar concurreren, komen allerlei elementen voor in het proces van het kiezen van een tak van vervoer: flexibiliteit, snelheid, betrouwbaarheid, frequentie en prijs zijn waarschijnlijk de belangrijkste. In het vrachtverkeer wordt door het verhoogde aandeel van goederen met een hoge waarde en een klein volume, en door de golf in het gebruik van informatietechnologiën, zowel bij de produktie als bij de distributie, de voorkeur gegeven aan takken van vervoer die relatief goed scoren bij de eerste vier criteria, waaraan het predikaat 'kwaliteit' kan worden toegekend. Vrachtvervoer over de weg en door de lucht, de laatste levert vervoer van hoge kwaliteit maar tegen relatief hoge kosten, hebben nadrukkelijk van deze ontwikkeling geprofiteerd. Verder hebben, deels doordat de externe kosten niet volledig werden doorberekend, de voortdurende relatieve verlagingen van de kosten van de weg die aan de burgers werden doorberekend, dit proces gestimuleerd. Want hierdoor werd niet alleen het vrachtvervoer op zich aantrekkelijker, maar nam ook de neiging tot een verdere ontwikkeling en exploitatie van het potentieel van de andere systemen af.
97. Om deze situatie te veranderen moet er op verschillende niveaus actie worden ondernomen:
- ten eerste, het verminderen van de berekende kostenverschillen tussen vervoerstakken, door het in de vervoersprijs opnemen van de kosten van infrastructuur en de externe kosten die op dit moment niet in rekening worden gebracht;
- ten tweede, het verbeteren van de kwaliteit van beschikbare diensten, met name voor intermodale systemen.

98. Het probleem van de dekking van infrastructuur- en externe kosten is ingewikkeld en brengt allerlei vraagstukken met zich mee. Voor zover te overzien, wijst echter alles erop dat bepaalde delen van het wegvervoer niet kostendekkend werken, met name wanneer men rekening houdt met de externe kosten.
99. Voor wat betreft de vraag of veranderingen in kostenniveau de verdeling tussen de takken van vervoer kunnen veranderen, ligt het in de lijn der verwachting dat dit, onder de juiste omstandigheden, inderdaad het geval zal zijn. Tenslotte heeft de groei van het aandeel van het wegvervoer veel te danken aan de constante terugloop van de berekende kosten, in vergelijking met de andere takken van vervoer. Het zal echter duidelijk zijn dat veranderingen eerder plaatsvinden wanneer er goede alternatieven zijn, hetgeen niet altijd het geval is, met name over korte afstanden. Maar voor middellange en lange trajecten bestaan er inderdaad alternatieven; deze zouden de andere takken van vervoer concurrerender moeten maken. Daarom houden de maatregelen die worden genomen om te garanderen dat het wegvervoer zijn eigen deel van de kosten voor infrastructuur en externe kosten betaalt, een verschuiving in in hun voordeel, vooral wanneer er ook bijkomende maatregelen worden genomen om de aantrekkelijkheid daarvan te vergroten.
100. Twee andere overwegingen versterken de noodzaak om in deze richting verder te gaan. Ten eerste, zelfs wanneer weggebruikers de werkelijke kosten van het wegvervoerssysteem zouden betalen, is dit middel eindig in die zin dat qua wegcapaciteit niet aan elke groei van de vraag tegemoet gekomen kan worden. Met name in overvolle gebieden met een kwetsbaar milieu zijn de mogelijkheden om de capaciteit van het systeem te vergroten door uitbreiding van het netwerk, op dit moment nogal beperkt. Wanneer er schaarste heerst ligt het voor de hand te garanderen dat er regulering van de vraag, inclusief kostenvergoeding, wordt opgelegd, hetgeen de gebruikers ertoe aanzet na te denken over de waarde van een bepaalde reis of om alternatieven te overwegen. Ten tweede, wanneer men afhankelijk is van kostenomslag of zelfs tolheffing voor bepaalde wegen, gebruikt men een marktmechanisme dat de vervoerders nog steeds de keus laat, terwijl men qua tijd en ruimte een beter gebruik maakt van de verschillende takken van vervoer. Sommige andere mogelijke methoden om deze problemen aan te pakken kennen deze voordelen niet. Het is zinvol de mogelijkheden om problemen op basis van een dergelijk mechanisme op te lossen volledig te onderzoeken, als hierdoor dwingende methoden kunnen uitblijven die de vrije - zij het beperkte - keuze van de gebruiker vervangen door de regulering daarvan.

101. Men kan het bezwaar opwerpen dat verhoging van de toegerekende vervoerskosten, met name voor wegvervoer, economische schade berokkent, niet alleen aan de vervoersondernemingen, maar ook aan de economie als geheel. Een optie die onderzocht zou kunnen worden, en waarmee een algemene verhoging van de vervoerskosten vermeden of beperkt kan worden, is het verlagen van de vergunningskosten en andere kosten die van toepassing zijn op zware vrachtwagens die in intermodale systemen worden gebruikt, en tegelijkertijd het verhogen van de totale kosten, inclusief die welke het particulier vervoer draagt. Een idee dat in dit verband onderzocht kan worden, is de regeling in specificaties van hoge normen met betrekking tot veiligheid en milieubescherming voor zwaar intermodaal vrachtverkeer. Het speciale belastingstelsel dat op dergelijke voertuigen moet worden toegepast, zou de neerslag vormen van het feit dat zij minder kilometers afleggen dan normale voertuigen; dit zou ook lagere externe kosten opleveren. De specificaties zouden tevens tot gevolg hebben dat de interoperabiliteit van de intermodale systemen binnen de Gemeenschap wordt gestimuleerd.
102. De relatie tussen de toegerekende kosten aan de verschillende takken van vervoer kan ook worden veranderd door het gebruik van openbare middelen om de kosten van die vervoerstakken terug te dringen die een alternatief kunnen bieden voor de vervoerstakken die onder druk staan. Een algemeen beleid van permanente steun aan bepaalde vervoeroperaties, met name lange-afstandsvervoer van personen en vracht, is echter onaanvaardbaar. Het verlost de betreffende organisaties van concurrentiedruk, terwijl het tegelijkertijd schade berokkent aan hun concurrenten. Het is onwaarschijnlijk dat er uitvoerbare, doelmatige oplossingen op lange termijn worden gevonden. Niettemin spelen steunmaatregelen wel degelijk een rol, niet alleen bij het veranderen van de kostenrelatie tussen takken van vervoer, maar ook bij het aantrekkelijker maken van vervoerstakken op zich. Men moet richtsnoeren ontwikkelen voor de voorwaarden waaronder zij in het kader van het Gemeenschapsrecht als aanvaardbaar moeten worden beschouwd. Investeringssteun, met name voor nieuwe systemen, een nieuwe aanpak van de verplaatsing van vrachtwagens per spoor bijvoorbeeld, of als aanzet tot het verleggen van milieugevoelige vervoersstromen van de weg naar andere takken, verdient in dit opzicht speciale aandacht. Zulke richtsnoeren zouden niet alleen geschikt zijn om duidelijk te maken welke maatregelen door nationale of lokale autoriteiten kunnen worden genomen. Zij kunnen ook richting geven aan het overleg inzake de communautaire financiering van projecten die deel uitmaken van transeuropese netwerken en over begunstigende maatregelen ter ondersteuning van die takken van vervoer die de mogelijkheid tot nieuwe capaciteit onder gunstige milieuvoorwaarden te bieden hebben, met name de binnenvaart en het zeevervoer.
103. Maatregelen die de toegerekende vervoerskosten beïnvloeden, hebben een rechtstreeks effect op de concurrentiepositie van vervoerssystemen en ondernemingen. Het is voor de nationale en lokale autoriteiten moeilijk om individueel te handelen wanneer zij door een dergelijke handelswijze de positie van hun ondernemingen benadelen ten opzichte van de ondernemingen uit andere gebieden. Daarom kan men dit soort maatregelen het beste binnen een op communautair niveau vastgelegd kader nemen. Dit kan weleens de enige oplossing blijken te zijn. De ontwikkeling van een communautair kader op dit gebied kan niettemin de nationale of lokale autoriteiten de ruimte laten om rekening te houden met hun specifieke omstandigheden, bijvoorbeeld bij de besluitvorming over de invoering van een tolwegsysteem. Zo is ook, voor zover kostensystemen steeds meer met elektronische betaalapparatuur gaan werken, op communautair

niveau actie gerechtvaardigd teneinde te garanderen dat er zodanige verenigbare technologieën worden ontwikkeld dat voertuigen uit verschillende Lid-Staten zonder problemen verwerkt kunnen worden. De vroegere en huidige werkzaamheden op het terrein van onderzoek en ontwikkeling hebben de verenigbaarheid en de geschiktheid van verschillende technologieën aangetoond en ondersteunen op dit moment de ontwikkeling van algemene specificaties voor een paneuropees systeem voor kostenoperaties.

IV.2.b.3. AANVULLENDE MAATREGELEN

104. Er moeten ook andere maatregelen worden overwogen ter verbetering van de kwaliteit van de verschillende takken van vervoer en de intermodale diensten als zodanig.

Nieuwkomers in intermodale diensten

105. In de eerste plaats is de ontwikkeling van meer aantrekkelijke intermodale diensten in hoge mate afhankelijk van de doelmatigheid van het toegepaste beheer en toezicht. Met name met betrekking tot internationale routes voldoen de bestaande diensten vaak niet aan de prestatievereisten. In deze context worden vanaf volgend jaar krachtens richtlijn 440/91 (34) nieuwe spoorwegmaatschappijen toegelaten op de gecombineerd-vervoersmarkt, hetgeen de aanzet moet geven tot een hoogwaardiger dienstverlening voor alle betrokkenen. Verdere stappen moeten nu worden ondernomen om het beginsel dat in de richtlijn ligt besloten, volledig tot uitvoer te brengen. Er zal onderzoek worden gedaan naar de behoefte aan nieuwe maatregelen met betrekking tot de toegankelijkheid en het belasten van het gebruik van de spoorweginfrastructuur en voor het opzetten van spoorwegondernemingen, omdat de indicaties er op dit moment op wijzen, dat, zonder deze, de praktische resultaten van Richtlijn 440/91⁽³⁴⁾ nogal beperkte of onaanvaardbaar afwijkend zouden kunnen zijn .

Samenwerkingsregels en mededingingsregels

106. In de tweede plaats kunnen intermodale diensten samenwerking vereisen tussen verschillende vervoersondernemingen, met name in het licht van de bepalingen van Richtlijn van de Raad 440/91. Dergelijke overeenkomsten mogen niet strijdig zijn met de mededingingswetgeving van de Gemeenschap. In deze context zal de Gemeenschap mogelijke opties onderzoeken, zoals de mogelijkheid tot wijziging van Richtlijn 1017/68⁽³⁵⁾, en zal de Gemeenschap de desbetreffende ondernemingen door middel van passende middelen op de hoogste brengen van haar houding in dit opzicht. De behandeling van zeevaartondernemingen die in het intermodale vervoer werkzaam zijn, zal ook opnieuw worden overwogen.

(34) Richtlijn van de Raad 91/440/EEG van 29.7.91 (PB L 237, 24.8.91)

(35) Verordening van de Raad (EEG) 1017/68 van 19.07.68 (PB L 175, 23.07.68)

Technische harmonisatie

107. Het derde gebied waarop activiteiten plaats vinden is het essentiële terrein van de technische harmonisatie, met name om de onderlinge aanpassing van intermodale systemen en de interoperabiliteit van mobiele uitrustingen te garanderen. Dit is een uitgebreid en ingewikkeld gebied. Men zal dus prioriteiten moeten vaststellen en moeten beginnen die problemen aan te pakken die naar alle waarschijnlijkheid snel bruikbare resultaten opleveren, zoals bij de overslag van goederen en de onverenigbare aansluitingen tussen onderdelen. Op de wat langere duur zouden er uitgebreidere initiatieven kunnen worden genomen, zoals de eerder genoemde mogelijkheid specificaties te ontwikkelen voor het zwaar vrachtverkeer dat bestemd is voor intermodale activiteiten. Bovendien moeten er geschikte op elkaar passende informatiesystemen worden opgezet. Onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten die de weg moeten voorbereiden voor deze initiatieven, zullen een belangrijke rol spelen.
108. Technische harmonisatie, onmisbaar voor de interoperabiliteit van systemen binnen de Gemeenschap en van belang voor de produktie van de instrumenten-, werktuig- en machinebouw, vereist noodzakelijkerwijs actie op Gemeenschapsniveau, zoveel mogelijk uitgaande van de nieuwe benadering inzake technische harmonisatie die de Gemeenschap sinds 1985 volgt. Daarbij zijn essentiële vereisten vastgelegd in communautaire richtlijnen en worden technische specificaties verkregen door te verwijzen naar Europese normen die door erkende normalisatie-instituten ontwikkeld zijn. Ook moeten initiatieven om het effect van de maatregelen tot buiten de grenzen van de Gemeenschap uit te breiden, worden overwogen.

Aansprakelijkheid en verzekering

109. In de vierde plaats zijn er op dit moment verschillende regelingen van toepassing op de aansprakelijkheid van intermodale exploitanten, niet alleen tussen Lid-Staten maar ook bij de verschillende modale fasen van een intermodale reis. Omdat het op 24/5/1985 in het kader van de Verenigde Naties gesloten Verdrag inzake Internationaal Multimodaal Vervoer nog niet van kracht is, moet er onderzoek worden gedaan naar de mate waarin een meer gelijke benadering de aantrekkelijkheid van multimodale diensten zou kunnen verhogen. Mocht dit wenselijk blijken te zijn, dan zouden de verschillende methoden om dat doel te realiseren beoordeeld moeten worden in het licht van het belang van de Gemeenschap dat de regels die voor haar ondernemingen gelden, ook gelden voor ondernemingen van buiten de Gemeenschap, met name die uit de Europese Economische Ruimte en uit Midden- en Oost-Europa, worden toegepast.

Transeuropese intermodale netwerken

110. Het vijfde gebied waarop activiteiten plaats vinden betreft de ontwikkeling van transeuropese netwerken voor verschillende vervoerstakken en hun toenemende integratie. Dit onderwerp wordt in zijn geheel besproken in hoofdstuk IV.2.c, maar aan bepaalde aspecten hiervan met een bijzonder gewicht voor de intermodale betrekkingen moet nu aandacht worden besteed.

Vrachtvervoer

111. Wat het vrachtvervoer betreft, zullen er pogingen moeten worden ondernomen die corridors aan te wijzen met een maximaal potentieel voor overslag en tevens die goederenstromen die zich goed lenen voor overslag. Er is in deze al een begin gemaakt met het recente voorstel voor modelprojecten voor gecombineerd vervoer : PACT. Ook moeten er specificaties voor groeperings- en informatiesystemen worden ontwikkeld. Om zo spoedig mogelijk bepaalde perifere gebieden van deze voordelen te laten profiteren, en met in het achterhoofd de problemen die men nog tegen zal komen op het gebied van de spoor- en laadprofielen op bepaalde routes, moet bijzondere aandacht worden geschonken aan de koppelingen tussen het centrale netwerk en de hierop aansluitende systemen. De "hubs" zullen moeten worden voorzien van de noodzakelijke uitrusting om te kunnen zorgen voor efficiënte overslag naar "spokes", die nog enige tijd afwijkende technische specificaties zullen hebben.
112. In de context van intermodaliteit zijn feitelijk allerlei soorten terminals van bijzonder belang. Zij vormen de noodzakelijke interfaces die voor het grootste gedeelte de concurrentiepositie en de bruikbaarheid van het systeem bepalen. Ter verhoging van de doelmatigheid wordt de gemiddelde afstand waarop gecombineerd vervoer een concurrerend alternatief vormt voor wegvervoer, nu volgens een recente schatting ongeveer 700 kilometer, lager. Gezien het feit dat in de praktijk het meeste vrachtverkeer plaatsvindt over kortere afstanden, zoals aangegeven in hoofdstuk II, is de toekomstige bijdrage van intermodaal vervoer in hoge mate afhankelijk van een verbeterde doelmatigheid, die het mogelijk moet maken effectief te concurreren op die markten.
113. De doelmatigheid van terminals kan mede bijdragen aan de vermindering van enkele andere onevenwichtigheden en ondoelmatigheden. Meer doelmatige havens in de westelijke en zuidelijke periferie zijn essentieel wanneer de scheepvaart over korte afstanden een grotere rol moet gaan spelen, waardoor er iets van de druk op de noord-zuid-doorgangsroute over de Alpen wordt weggenomen. De distributiecentra voor vrachtvervoer, gelegen nabij grote stedelijke gebieden, kunnen op verschillende manieren bijdragen. Op de juiste manier geplaatst, kunnen zij als centra dienen en, door de toepassing van moderne technologie en logistieke methodes, kunnen zij het aantal vervoerbewegingen om winkels en fabrieken te bevoorraden verminderen door het op de juiste manier sorteren en samenvoegen van ladingen. Wanneer ook vrachtcentra kunnen worden ontwikkeld als produktieve centra, het idee van een 'vrachtdorp', worden hiermee tevens enkele van de huidige vervoersproblemen aangepakt doordat de noodzaak van directe verplaatsingen afneemt.

Personenvervoer

114. Wat betreft het personenvervoer heeft intermodaliteit een nieuwe waardebeoordeling nodig, wanneer er alternatieven moeten worden ontwikkeld die, door het huis-aan-huisgemak en de flexibiliteit van de personenauto te benaderen, hiermee kunnen concurreren. Met betrekking hiertoe is er veel voor te zeggen om, in aanvulling op de reeds voorziene netwerken van de Gemeenschap, een poging te ondernemen ten behoeve van de opzet van een geïntegreerd netwerk voor collectief vervoer, met als centrum daarin elkaar aanvullende luchtvaart-, bus- en spoorwegsysteem, inclusief de capillaire systemen die toegang verschaffen van en naar de terminals voor langere afstanden. Dit Netwerk van de Burger houdt ook systemen en diensten in die worden aangeboden door verschillende soorten aanbieders van vervoersdiensten, zowel uit de overheid als de particuliere sector. Gecombineerd met andere maatregelen, zoals de ontwikkeling van gebruikersvriendelijke informatiesystemen, geschikte mobiele communicatiefaciliteiten en flexibel collectief vervoer, inclusief taxidiensten, zou een dergelijke benadering het openbaar vervoer een echt communautaire dimensie geven, en aldus bijdragen tot de vermindering van de macht van de auto'reflex' die op dit moment menig individueel reisbesluit zo domineert. Het heeft immers weinig zin om een hoge-snelheidstrein tot in het centrum van een drukke stad te laten rijden, indien veel van zijn passagiers zich vervolgens een weg moeten banen door straten met gestremd verkeer naar een luchthaven op behoorlijke afstand die niet wordt bediend door doeltreffend openbaar vervoer.
115. Een bijkomende maatregel die zou moeten worden overwogen, is het instellen van een kwaliteitshandvest voor de diensten die deel uitmaken van het netwerk. Een dergelijke actie zou een bijdrage leveren aan zowel het toekomstige GVB, als aan de ontwikkeling van het Europa van de Burger, door het vaststellen van de kwaliteit van diensten die burgers van de Gemeenschap zouden mogen verwachten. Het gaat dan over kwesties als frequentie, betrouwbaarheid, toegankelijkheid, beschikbaarheid en kwaliteit van informatie, het gemak waarmee tussen diensten kan worden overgeschakeld, comfort, enz. Men zou moeten voortbouwen op de pogingen die in deze richting al zijn ondernomen, zoals de dienstennormen voor bussen van de International Road Union (IRU) en de kwaliteitsgarantie die is gebaseerd op de 9000-serie van de International Standards Organisation (ISO).
116. Een benadering van het Netwerk van de Burger, gebaseerd op de bepalingen van het Unieverdrag over transeuropese netwerken, garandeert dat de interventie van de Gemeenschap beperkt blijft tot datgene wat noodzakelijk is om in te spelen op de behoefte, terwijl er voor de andere autoriteiten genoeg ruimte overblijft om hun eigen verantwoordelijkheden te vervullen. De Gemeenschap krijgt hierdoor ook invloed op de besluitvorming op andere niveaus, bijvoorbeeld op het gebied van bestemmingsplannen, terwijl er nog steeds in ruime mate vrijheid overblijft voor andere verantwoordelijke lichamen om rekening te houden met hun specifieke omstandigheden. Deze kwesties worden nader uitgewerkt in hoofdstuk IV.2.c hierna.

Verkeersbeheer en -beperkingen

117. De problemen die door het wegverkeer, zowel vrachtwagens als personenauto's, worden veroorzaakt, hebben geleid tot het invoeren van menige plannen om verkeersstromen te begeleiden en te beperken: toegangsverboden voor bepaalde gebieden, parkeerbeperkingen, verplichte routes voor bepaalde voertuigen, nacht- en weekendbeperkingen, carpoolen, parkeer-en-reis-plannen, en verkeersinformatie en -begeleiding. Dergelijke methodes spelen een duidelijke rol als een bestanddeel van de reeks antwoorden die door het beleid op de problemen moet worden gegeven. In het algemeen kunnen deze maatregelen het best op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden genomen, afhankelijk van het bereik van de maatregel. Tot nu toe is het nog niet nodig geweest om communautaire actie te overwegen om deze benaderingen, die voertuigen uit andere Lid-Staten uiteraard niet ten achter mogen stellen, te harmoniseren. Deze beveiliging, direct voortvloeiend uit het Verdrag, zal waarschijnlijk een voldoende waarborg zijn om te garanderen dat de getroffen maatregelen geen onoverkomelijke problemen opleveren vanuit het gezichtspunt van het GVB. De Commissie is dus van mening dat er in het algemeen geen communautaire acties nodig zijn. Echter, voorzover de beheerssystemen steeds meer afhankelijk zijn van telematische technologieën, zoals die in het kader van DRIVE worden ontwikkeld, kunnen er acties nodig zijn om de verenigbaarheid van de systemen te garanderen, zoals reeds aangegeven voor de technologieën die worden gebruikt bij automatische tolheffing en wegenbelasting. De Gemeenschap zal de situatie ook in de gaten houden om ontwikkelingen aan te wijzen die een probleem zouden kunnen opleveren voor het vrije verkeer van goederen en personen.

IV.2.c. ONTWIKKELING VAN SYSTEMEN EN NETTEN

IV.2.c.1. INLEIDING

118. Het vermogen van de communautaire vervoerssystemen om in te spelen op de reeds geschetste uitdagingen, is sterk afhankelijk van de mate waarin de Europese industrieën in staat zijn met gebruikmaking van de nieuwste technologieën nieuwe systemen te ontwikkelen en waarin alle betrokkenen deze systemen kunnen inbedden in vervoersnetten die het praktische nut ervan voor de gebruiker optimaliseren. Geslaagde uitkomsten van de onderzoeksprogramma's op vervoersgebied kunnen ervoor zorgen dat de nieuwste wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen worden aangewend om prestaties en kwaliteit van vervoerssystemen op te voeren, waarmee aan de doelstellingen van het vervoersbeleid wordt voldaan. Het geleidelijk ontwikkelen van richtsnoeren voor vervoersnetten moet er op zijn beurt weer voor zorgen dat de systemen, en hun verschillende onderdelen, te zamen soepel en doelmatig functioneren en grensverleggend te werk gaan op zowel modaal, geografisch als technisch vlak.
119. Er is op deze terreinen voor de Gemeenschap een belangrijke rol weggelegd, aangezien alle Lid-Staten, zij het in verschillende mate, te kampen hebben met veel van deze problemen, die daarmee dan ook een grensoverschrijdende omvang en uitwerking hebben. Het is eveneens zinvol om op zoek te gaan naar nieuwe, algemene oplossingen en om algemene specificaties te ontwikkelen door middel van samenwerking op communautair of ruimer Europees niveau. Er is risicospreiding mogelijk en er kan waarschijnlijk met succes schaalvergroting worden toegepast als steun bij het ontwikkelen van nieuwe systemen waarvoor zware voorinvesteringen nodig zijn. Dergelijke activiteiten hebben navenant grote gevolgen voor de industrie.
120. Ook dient de aandacht uit te gaan naar mogelijke samenwerking tussen onderzoek en netwerkontwikkeling. Als er zoals gebruikelijk in het bovenste segment nieuwe technologieën worden ontwikkeld, kunnen er veel gemakkelijker besluiten worden genomen over het toepassen van deze technologieën via geschikte normen en technische voorschriften voor de latere ontwikkeling van Europese netten en nieuwe diensten in het belang van de verenigbaarheid, de onderlinge verbindingen en de interoperabiliteit. Omgekeerd zal de geleidelijke ontwikkeling van Europese netwerken en van nieuwe vervoersdiensten er bij het speuren naar nieuwe technische oplossingen zeker de aanzet toe geven dezelfde doelstellingen te verwezenlijken. Ook hier heeft de verhouding tussen onderzoek en netwerkontwikkeling grote gevolgen voor de industrie, aangezien het een in potentie machtig middel is ter verbetering van het concurrentievermogen van de communautaire industrie, overeenkomstig Artikel 130 van het Unieverdrag.
121. Tot slot moet men niet vergeten dat de vorderingen bij de informatie- en telecommunicatietechnologieën de verwevenheid waardoor vervoer en communicatie altijd werden gekenmerkt, van karakter doen veranderen. In het spoor van de vooruitgang op het gebied van informatietechnologie, zijn de exploitanten van telecommunicatienetwerken in het kader van het open-netwerkbeleid van de Gemeenschap momenteel begonnen met de invoering van faciliteiten voor breedbanduitzendingen en met nieuwe digitale mobiele communicatiediensten. De

omroepbedrijven voorzien een spoedige invoering van digitale audio-overdracht, waardoor de beschikbare capaciteit voor de verspreiding van gecodeerde vervoers- en reisinformatie enorm zou toenemen. Deze nieuwe technieken beloven tot dusver ongekennde diensten te bieden ter ondersteuning van de gehele vervoersketen en ter vereenvoudiging van de samenwerking tussen de verschillende takken van vervoer. Bovendien is de kans vrij groot dat nieuwe elektronische technieken als 'teleconferencing', telewerken, 'teleshopping' en uiteenlopende vormen van persoonlijke elektronische communicatie de manier waarop mensen tegen de behoefte aan fysieke verplaatsing aankijken, sterk zullen wijzigen. Maar terwijl de verhoudingen tussen fysieke verplaatsing en communicatie op afstand aanzienlijk kunnen veranderen, kan men er niet automatisch van uitgaan dat een toename van de telecommunicatie tot afname van het vervoer zal leiden. Want hoewel persoonlijke communicatie de behoefte aan verplaatsing verkleint, vergroot ze feitelijk de vrijheid om te reizen zonder het contact met anderen te verliezen.

122. Het hybride karakter van vervoer en communicatie houdt in dat er een passend regelgevend kader moet worden ontwikkeld door samenwerking tussen allerlei deelnemers uit deze beide sectoren, zoals de eindgebruikers, voor wie gecombineerde diensten van vervoer en telecommunicatie steeds meer binnen handbereik komen. Dit kader is van wezenlijk belang, willen industrie en overheid een zo doelmatig mogelijke bijdrage kunnen leveren aan de vooruitgang in de industriële en economische infrastructuur in Europa.

IV.2.c.2. ONDERZOEK EN ONTWIKKELING

123. De activiteiten van de Gemeenschap op het gebied van onderzoek en ontwikkeling inzake vervoer moeten de nieuwe werktuigen leveren voor de realisatie van duurzame mobiliteit: doelmatig, veilig vervoer, onder zo goed mogelijke maatschappelijke en milieu-omstandigheden.

Doelmatigheid

124. Men kan trachten de doelmatigheid van het vervoerssysteem te verbeteren voor wat betreft de prestaties van de afzonderlijke takken van vervoer en de vervoerders, het vermogen van elke vervoerstak om te zamen met andere te functioneren en de werking van het vervoerssysteem als geheel.
125. De doelmatigheid van een geïntegreerd systeem staat of valt met de kwaliteit van de zwakste onderdelen. De beschikbaarheid, betrouwbaarheid, flexibiliteit en snelheid van elke tak van vervoer moeten daarom zo veel mogelijk opgevoerd worden, terwijl tegelijkertijd alle nadelige gevolgen ten aanzien van veiligheid, milieu of maatschappelijke omstandigheden tot een minimum beperkt moeten blijven. Er moet gestreefd worden naar verbeteringen bij vervoerstakken die onder druk staan of die over reservecapaciteit beschikken, nu of in de toekomst. Deze verbeteringen moeten doorgevoerd worden in het gebruikte materiaal; het ontwerp van apparatuur en infrastructuur; produktie- en bewerkingsmethoden; en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering, met name via het gebruik van informatie- en communicatietechnologieën ten behoeve van de ontwikkeling van nieuwe instrumenten die door netwerkbeheerders, exploitanten en gebruikers kunnen worden toegepast.

126. De verbeteringen binnen de verschillende takken van vervoer moeten echter ontwikkeld worden in samenhang met andere acties die zijn opgezet om ervoor te zorgen dat elke vervoerstak doelmatiger met de andere kan samenwerken. Alle takken van vervoer moeten dienovereenkomstig worden beschouwd als een onderdeel van een groter systeem dat steeds meer als één geïntegreerd geheel moet gaan functioneren. Men moet ervoor waken dat er nieuwe afwijkingen en tegenstrijdigheden optreden, bijvoorbeeld door voorlichting over de transportsystemen van bepaalde vervoerstakken die niet, of slechts tegen hoge kosten, op de andere aangesloten kunnen worden of over nieuwe methoden van overslag in het weg- en railvervoer die zich niet gemakkelijk lenen voor toepassing door de binnenvaart of scheepvaart. Vorderingen ten aanzien van de stroom en het beheer van informatie en op informatie gebaseerde dienstverlening dragen eveneens bij tot een grotere doelmatigheid van fysieke verplaatsingen. Verenigbaarheid, onderlinge verbanden en interoperabiliteit zijn hierbij de voornaamste criteria. Ze vormen de noodzakelijke voorwaarden voor de verwezenlijking van de integratie van alle takken van vervoer tot één Europees vervoerssysteem waarin elke vervoerstak zich van zijn beste kant laat zien, zodat exploitant en gebruiker de beste keuze uit de reismogelijkheden kunnen maken.
127. In feite zijn er naast de verbeteringen ten aanzien van de doelmatigheid van bepaalde takken van vervoer en hun vermogen om te zamen met de andere te functioneren, nog acties nodig die de werking van het vervoerssysteem als geheel aanpakken, waarbij echter onderscheid wordt gemaakt tussen onderdelen op lokaal, regionaal en lange-afstandsgebied. Er hoort te worden gestreefd naar de ontwikkeling van nieuwe instrumenten die de gebruikers of beheerders van delen van het systeem in staat stellen zo volledig mogelijk op de hoogte te blijven van hun huidige functioneren en van de vermoedelijke ontwikkeling op korte en lange termijn. Dergelijke instrumenten zijn onmisbaar voor degenen die bezig zijn gedegen beslissingen te nemen, niet alleen over de huidige activiteiten maar ook over de ontwikkeling van het systeem en de afzonderlijke onderdelen ervan. Deze combinatie van een snelle technologische kentering en veranderingen in de eisen van gebruikers, houdt een grote uitdaging in wil Europa de benodigde technische verenigbaarheid handhaven en tegelijkertijd zijn industrieën in staat stellen de concurrentie met de rest van de wereld aan te gaan. Samenwerking bij de ontwikkeling van gemeenschappelijke specificaties en van Europese normen is onontbeerlijk voor de ontwikkeling van een 'open' vervoersnet dat de gelegenheid biedt tot interoperabiliteit van mobiele apparatuur en dat alle takken van vervoer toegankelijk maakt voor de gebruikers. Dit is een van de terreinen waarop de Gemeenschap haar rol optimaal kan vervullen.

Veiligheid

128. De veiligheid in alle takken van vervoer, maar met name in het wegvervoer, blijft voor de Lid-Staten een van de voornaamste aandachtspunten, zoals reeds in par. IV.2.d. nader werd uiteengezet. Onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma's hebben reeds grote bijdragen geleverd, hoofdzakelijk op nationaal niveau en op een meer bescheiden schaal via communautaire acties als de activiteiten inzake telematicasystemen voor het wegvervoer, scheepvaartsystemen, regeling van het luchtverkeer, en besturings- en regelsystemen voor de spoorwegen. Deze eerste acties leggen een stevige basis voor de opzet van toekomstige activiteiten, waarbij uitgaande van hetgeen bereikt is zo snel mogelijk werkbare resultaten dienen te worden behaald.

Milieu

129. Als onderzoek en ontwikkeling met aanvullende acties worden gecombineerd, kunnen ze een groot deel van de milieuproblemen zoals in Hoofdstuk II uiteengezet helpen wegnemen en daarmee de hoofdoelstelling van duurzame mobiliteit helpen behalen. Daarbij vormt milieurendement een gebied waarop het vervoers- en milieubeleid een duidelijke koers is uitgezet voor de onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma's door de doelen aan te wijzen waarin de huidige technologie niet kan voorzien, maar die wel in de nabije toekomst kunnen en moeten worden behaald. In dit verband vergen de mogelijkheden tot het verwerken van milieufactoren in de verkeersregeling en de beïnvloeding van de personenautogebruiker en van de totale vraag naar vervoer en de gevolgen van dergelijke mogelijkheden voor de voertuigbouw, nadere aandacht.

Sociale dimensie

130. De ontwikkeling van nieuwe vervoerstechnologieën en -systemen is niet zomaar een kwestie van het ontwikkelen van nieuwe apparatuur en programmatuur. De menselijke factor blijft centraal staan, of het nu innovaties betreft die de arbeidsproductiviteit verbeteren en een grotere vakkennis vereisen, geautomatiseerde handelingen die voorheen door mensen werden uitgevoerd, of die een doelmatiger tenuitvoerlegging van regels en systemen toelaten. De ontwikkeling van nieuwe technische onderdelen moet vergezeld gaan van onderzoek naar de gevolgen die de nieuwe technologie, zoals telematica, op het gedrag heeft en naar de beste manier om deze een gunstig onthaal te bezorgen bij degenen die het gaan exploiteren of als klant gaan gebruiken. Bovendien kunnen de technische veranderingen niet los worden gezien van de andere maatregelen die mogelijk nodig zijn om een effectieve toepassing ervan te garanderen, zoals het gebruik van fiscale en andere economische instrumenten ter beïnvloeding van de keuze van gebruiker en exploitant, de inbedding ervan in technische normen, waaronder de normen in verband met richtsnoeren voor transeuropese vervoersnetten, of de aansluiting ervan op maatregelen die bedoeld zijn om het collectief vervoer aantrekkelijker te maken. De acties inzake technische innovatie moeten gepaard gaan met onderzoek naar de wijze waarop ze geïntegreerd kunnen worden in hun maatschappelijke en organisatorische context en met andere steunmaatregelen die deel uitmaken van het GVB.

Een nieuwe geïntegreerde aanpak

131. De communautaire onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten inzake vervoer werden uitgevoerd tegen de achtergrond van een aantal programma's met verschillende hoofddoelen. Als gevolg hiervan lijkt de aanpak enigszins versnipperd te zijn en werden de doelstellingen van het gemeenschappelijk vervoersbeleid niet altijd even duidelijk vastgelegd.

132. In het vierde kaderprogramma zal erop worden toegezien dat de activiteiten inzake onderzoek en ontwikkeling op het gebied van vervoer op een samenhangende wijze worden opgezet, hetgeen een garantie vormt dat deze activiteiten mede ten dienste staan van de doelstellingen van het GVB. Er zal niet alleen prioriteit worden verleend aan gemeenschappelijke problemen met grensoverschrijdende implicaties, zodat de interoperabiliteit van uitrustingen en het op elkaar aansluiten van netwerken, risicospreiding en schaalvergroting worden gewaarborgd, maar tevens zullen de uitgekozen projecten, waar mogelijk, de weerslag vormen van de doelstellingen en prioriteiten van het GVB.
133. Deze aanpak biedt een doorzichtig, samenhangend kader voor onderzoek en ontwikkeling in verband met vervoer. Dit kader kent drie belangrijke onderdelen: een fundament, opgezet om de strategische parameters voor de te ontwikkelen technologische veranderingen aan te brengen, en twee technologische onderdelen, het ene gericht op de toepassing van telematica in het vervoer, het andere op de toepassing van andere industriële technologieën. De fundamentele activiteit wordt gericht op het vaststellen van de mogelijke gevolgen van nieuwe technologieën voor het vervoers- en distributiesysteem, en voor de gebruikers en exploitanten, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar lokaal, regionaal en lange-afstandsvervoer. Het samenspel tussen menselijke factoren en mogelijke technische verandering vormt op dit terrein een belangrijk punt. De telematicakant wordt gericht op de vraag hoe deze technologieën op alle vervoerstakken en op een meer geïntegreerde werking ervan kunnen worden toegepast. Het laatste onderdeel bestudeert hoe andere technologieën, zoals algemene technologieën die worden ontwikkeld op gebieden als geavanceerde productie- en bewerkingsmethoden en materialen, een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van vervoersproblemen en hoe deze de aanzet kunnen geven tot samenwerking tussen bedrijfstakken die raakvlakken met vervoer hebben. Deze activiteiten worden in het hierna volgende Hoofdstuk V en in het vierde kaderprogramma zelf nader uiteengezet.

IV.2.c.3. ONTWIKKELING VAN EEN TRANSEUROPEES NETWERK

Het probleem

134. Tot voor kort werden de vervoersnetten grotendeels uit nationaal oogpunt opgezet. Bovendien lag daarbij het accent veelal op de ontwikkeling van bepaalde modale netwerken, en niet zozeer op het onderlinge verband, laat staan op de integratie ervan tot één vervoerssysteem. Vanuit communautair standpunt leidde de traditionele aanpak onvermijdelijk tot een aantal grote problemen. Enkele daarvan zijn het regelmatig ontbreken van geschikte onderlinge verbindingen tussen nationale netwerken, knelpunten en ontbrekende schakels, en belemmeringen voor de interoperabiliteit, met als gevolg een enorme ondoelmatigheid. Dergelijke belemmeringen komen zowel binnen de vervoerstakken voor, bijvoorbeeld ten aanzien van de verschillen in spoorbreedte en stroomsterkte bij de spoorwegen, en tussen de vervoerstakken onderling, bijvoorbeeld de afwijkende systemen voor technische specificatie bij het gecombineerd vervoer. De luchtvaart vormt hiervan een sprekend voorbeeld, door de sterke afwijkingen tussen de niet op elkaar aansluitende

ationale systemen, normen en vormen van exploitatie. Daarnaast hebben de verschillen in ligging en economische voorgeschiedenis van de Lid-Staten geleid tot aanzienlijke afwijkingen in de beschikbaarheid en kwaliteit van de vervoersinfrastructuur. Over het algemeen zijn het midden en noorden van de Gemeenschap veel beter toegerust dan de randgebieden en het zuiden. Door de algemene stagnatie in investeringen in de vervoersinfrastructuur van de afgelopen tien jaar, is er geen klimaat worden geschapen dat gunstig is voor het vroegtijdig wegnemen van deze obstakels en onevenwichtigheden.

135. Naast deze moeilijkheden wordt de algehele doelmatigheid van de vervoersnetten van de Gemeenschap, waarvan het vrije vervoer van personen en goederen afhankelijk is, steeds meer bepaald en dus bedreigd door het feit dat het verkeer zich in toenemende mate concentreert op een bepaald aantal routes, vervoerstakken en bestemmingen, waardoor de netten in hun huidige opzet het vervoeraanbod steeds moeilijker kunnen verwerken. Enkele voorbeelden hiervan zijn: de onevenwichtige ontwikkeling van de communautaire havens, die reeds in par. IV.2.b. werd aangestipt, het alsmaar groeiende beslag op de vaarroutes van Rijn en Rhône, de doorreis door Londen en Parijs per trein, de druk op het ATM-systeem in met name Noordwest-Europa, en de drukte op de wegen naar de pas opengelegde regio's in Midden- en Oost-Europa, met name bij grensovergangen, en meer in het algemeen bij belangrijke knooppunten van snelwegen en bij stedelijke centra.

Rol van de Gemeenschap

136. Bij de opzet en ontwikkeling van de Europese vervoersnetten zijn overheden op alle niveaus van de besluitvorming betrokken: de Europese Gemeenschap, nationaal, regionaal en lokaal. Tot op heden heeft de Gemeenschap een vrij beperkte rol gespeeld, maar de afgelopen jaren is het tempo behoorlijk opgevoerd. In 1978 stelde de Gemeenschap een Commissie inzake de Vervoersinfrastructuur in en werd een overlegprocedure ingesteld met als doel coördinatie van de ontwikkeling van de vervoersverbindingen in de Gemeenschap. In 1982 begon de Gemeenschap in bescheiden mate en ad hoc financiële bijdragen te leveren aan investeringen in projecten van communautair belang. In 1990 werd er voor drie jaar een meerjarenbudget voor de middellange termijn vastgesteld, en ongeveer tegelijkertijd werd er een net voor hoge-snelheidstreinen opgezet op grond van de voorbereidende werkzaamheden van een werkgroep op hoog niveau, bestaande uit deskundigen van overheid, bedrijfsleven, vervoerders en gebruikers. Bij de ontwikkeling van netwerken voor gecombineerd vrachtvervoer, via de autosnelweg en de binnenvaart werd eenzelfde aanpak gevolgd.

137. De investeringen die de Gemeenschap via haar structuurfondsen en -instrumenten heeft gedaan, zijn qua omvang veel belangrijker. Sedert de hervorming van de structuurfondsen in 1988 en het opgeven van de financiering van individuele projecten zijn de steunbehoeften van de minder ontwikkelde Lid-Staten en regio's opgenomen in algemene economische ontwikkelingsprogramma's voor de betrokken regio's. In deze ontwikkelingsstrategieën speelden overwegingen van toegankelijkheid een grote rol. De vastleggingskredieten in het kader van het EROF ten behoeve van de vervoersinfrastructuur vanaf 1975 worden op rond de 16 miljard ecu geraamd. Dit vormde een aanvulling op de enorme, langlopende bijdrage van het EIB aan de vervoersinfrastructuur die voor het tijdvak 1982-1991 op ongeveer 14 miljard ecu wordt geschat en de verhoudingsgewijs kleinere maar wel belangrijke bijdrage ten bedrage van zo'n 1,2 miljard die de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal vanaf 1987 deed ter stimulering van het staalverbruik. Een groot deel van de op deze wijze gefinancierde projecten was van algemeen communautair belang, aangezien de vervoersnetten er ten opzichte van alle potentiële gebruikers op vooruit zijn gegaan.
138. Ook de activiteiten van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties, die tien jaar lang en met medewerking van de Gemeenschap bezig is geweest een netwerkproject voor met name autosnelwegen (TEM) en het spoor (TER) te ontwikkelen, mogen hier niet onvermeld blijven.
139. De bepalingen inzake transeuropese netwerken in het Unieverdrag zorgen voor een nieuw draagvlak voor communautaire actie; ze leggen de doelstellingen en beperkingen van de communautaire bemoeienis duidelijker vast en introduceren een nieuw besluitvormingsproces en een nieuwe methode van financieren. Al deze bepalingen scheppen meer duidelijkheid omtrent de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel op dit gebied en dus ook omtrent de manier waarop de Gemeenschap haar activiteiten kan laten aansluiten op die van het overige bevoegd gezag op andere niveaus. Bij de oprichting en ontwikkeling van deze netwerken moeten ook eisen op het gebied van milieubescherming een rol spelen.

Doelstellingen

140. Doel van de communautaire actie is in wezen, om via het bevorderen van de onderlinge aansluiting en interoperabiliteit van de netten en de toegang tot deze netten, transeuropese vervoersnetten op te zetten en te ontwikkelen binnen het raamwerk van een systeem met open en concurrerende markten. Hierbij moet terdege rekening mee worden gehouden met de noodzaak dat eilanden, van zee afgesloten landen of perifere gebieden in verbinding worden gebracht met de centrale regio's van de Gemeenschap. Kort gezegd, er moet niet gestreefd worden naar verbetering van de vervoersinfrastructuur in het algemeen, maar naar integratie van het communautaire vervoerssysteem. Daartoe moeten de netwerken voltooid en gecombineerd worden, waarbij vooral rekening dient te worden gehouden met de behoeften van de geografisch gezien meer geïsoleerde gebieden.

Er moet rekening worden gehouden met de territoriale en regionale aspecten van de ontwikkeling van het transeuropese netwerk ten einde hun regionale produktiviteit te verhogen. Men mag geen nieuwe geografische en economische verschillen laten ontstaan door een gebrek aan complementariteit tussen de transeuropese, de nationale en de regionale netwerken enerzijds en het ontbreken van aansluiting tussen vervoerstakken, bij voorbeeld tussen het vliegtuig en het openbaar vervoer, of tussen twee generaties van dezelfde vervoerstak, bij voorbeeld de hoge-snelheidstrein en de conventionele trein, anderzijds.

Het proces

141. De verwezenlijking van deze doelstelling vergt in de eerste plaats een beoordeling, op grond van de reeds afgeronde of nog in gang zijnde werkzaamheden, van de sterke en zwakke kanten en het potentieel van de verschillende vervoersnetten en hun onderlinge verhoudingen, met als doel een zo goed mogelijke werkwijze vast te stellen. Deze taak moet noodzakelijkerwijs op communautair vlak worden uitgevoerd, echter met deelname van de desbetreffende nationale, regionale en lokale overheden en netwerkbeheerders, exploitanten en gebruikers. In het bijzonder dienen de gevolgen van nieuwe infrastructuur op de direct betrokken regio's te worden geëvalueerd. Regionale knooppunten dienen verder ontwikkeld te worden om een optimale doelmatigheid van de verbinding tussen het hoofdnetwerk en de capillaire regionale/lokale netwerken te verzekeren. De structuren en procedures die worden aangewend ter voorbereiding van reeds opgezette infrastructurele initiatieven kunnen hiertoe gebruikt en zo nodig verder ontwikkeld worden. Op basis van deze voorbereidende werkzaamheden moet de Commissie vervolgens - in aanleg indicatieve - richtsnoeren opstellen die de doelstellingen, prioriteiten en algemene lijnen aangeven van de voor de transeuropese netwerken voorziene maatregelen. Voorbeelden daarvan zijn het vaststellen van projecten van algemeen belang, te zamen met alle benodigde begeleidende maatregelen ter garantie van de onderlinge verbinding van netwerken en de interoperabiliteit van de mobiele apparatuur, zoals het gebruik van telematica voor de regeling van het verkeer, met name op het gebied van technische normalisatie. Deze richtsnoeren moeten daarna door de Raad worden aangenomen waarbij het Europees Parlement medewetgever is en na overleg met het Economisch en Sociaal Comité en het nieuwe Comité voor de Regio's. Bovendien bepalen de bevoegde nationale, regionale en lokale overheden na de aanvaarding van de communautaire richtsnoeren de exacte uitvoering van de infrastructuurprojecten, hetgeen nodig is om netwerken zoals omschreven te realiseren. Voor zover nodig kunnen de richtsnoeren bijgesteld worden om met gewijzigde omstandigheden rekening te houden.
142. Dit proces en de indicatieve richtsnoeren die eruit voortkomen, leggen derhalve de basis voor een samenwerkingsverband tussen alle overheden die bij de opzet, realisatie, onderhoud, beheer en gebruik van de vervoersnetten betrokken zijn. Op deze wijze worden de belangen van de Gemeenschap én de rol van haar instellingen op één lijn gebracht met die van het bevoegd gezag op de andere niveaus.

Financiering

143. De financiering van de vervoersinfrastructuur in de Gemeenschap gaat gepaard met een aantal grote problemen. Enerzijds is het algemeen niveau van de investeringen in de vervoersinfrastructuur, zoals reeds aangegeven, blijven stagneren op ongeveer 1% van het BNP en in enkele gebieden zelfs afgenomen terwijl gedurende vele jaren het vervoer alsmaar toenam. Anderzijds komt uit een redelijke schatting van de omvang van de investeringen die in de periode 1990-2010 nodig zijn om het gehele vervoerssysteem adequaat te laten functioneren, een bedrag van om en nabij 1000 tot 1500 miljard ecu naar voren, ofwel 1 tot 1,5% van het BNP. Willen er aanzienlijke verbeteringen gerealiseerd kunnen worden in dit vervoerssysteem dan is vermoedelijk een bedrag in de bovenste helft van deze marge noodzakelijk. Gezien de grootte van het algehele budget van de Gemeenschap en de vele malen dat er aanspraak op wordt gedaan, moeten de aard en omvang van de financiële deelname zorgvuldig nagegaan worden. Momenteel bestaat beslist niet de mogelijkheid dat de Gemeenschap de voornaamste bron van investeringen wordt en in de plaats treedt van de Lid-Staten of de particuliere sector. Zij beschikt eenvoudigweg niet over de middelen, maar zelfs al waren deze er wel dan nog ligt het niet op haar weg om krachtens de netwerkbepalingen van het Unieverdrag de vervoersinfrastructuur als zodanig te ontwikkelen, maar om zich te richten op de hiervóór omschreven, meer beperkte doelstellingen. Bovendien geven deze bepalingen mede aan dat aan bepaalde vormen van interventie, met name het financieren van haalbaarheidsstudies, leengaranties en rentesubsidies, voorrang moet worden gegeven. Dit houdt vooral in, dat dergelijke communautaire interventies bedoeld zijn ter ondersteuning van activiteiten die hoofdzakelijk door anderen worden gefinancierd. De bijdrage van de Gemeenschap dient als het financiële breekijzer dat ervoor moet zorgen dat de voornamelijk op nationaal of regionaal gefinancierde infrastructuurprogramma's toch worden opgenomen in het ruimere kader en in de prioriteiten die de Gemeenschap als geheel noodzakelijk acht. Bij de fondsen voor cohesie en regionale ontwikkeling wijkt de situatie in zoverre af, dat de ruimere economische doelen van deze programma's de Gemeenschap ertoe dwingen financiële middelen aan te bieden op een schaal en een wijze die het mogelijk maken projecten te realiseren die anders waarschijnlijk helemaal nooit, of ten minste niet in de komende vijf jaar, gerealiseerd zouden worden. Een en ander is gerechtvaardigd op grond van het feit dat de zwakkere regio's van de Gemeenschap reeds zijn benadeeld door onvoldoende investeringen en dat bijzondere inspanningen nodig zijn om de kloof te verkleinen.
144. De noodzaak tot een zo goed mogelijk gebruik van de beperkte fondsen noopt ertoe dat alle mogelijke moeite wordt gedaan om de doeltreffendheid van de communautaire interventies te vergroten door een nauwkeurige selectie en combinatie van de beschikbare financiële technieken. Dit behelst onder meer het bevorderen van particuliere investeringen door middel van instrumenten als de verklaring van Europees belang en de realisatie van elkaar versterkende relaties tussen verschillende vormen van communautaire interventie, zoals leningen via de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal of de Europese Investeringsbank. Meer in het algemeen bieden de richtsnoeren voor de netwerken een flexibel hulpmiddel dat garandeert dat de communautaire investeringen in de vervoersinfrastructuur, in welk verband dan ook, deel uitmaken van een algehele vervoersstrategie.

Netwerkontwikkeling en de richtsnoeren

145. Het aannemen van richtsnoeren voor netwerken en van de noodzakelijke begeleidende maatregelen legt de grondslag voor communautaire acties inzake de vervoersinfrastructuur. Er wordt een flexibele werkwijze gehanteerd, waarbij een veelheid van vraagstukken aangepakt kan worden die veel verder gaan dan het bereiken van overeenstemming over routes en bestemmingen. Zo kan de aandacht uitgaan naar de toepassing van, deels via communautaire onderzoeksprogramma's, ontwikkelde informatie- en communicatie-technologieën, die niet alleen de netwerkgebruikers nuttige informatie te bieden hebben (over alternatieve takken van vervoer, de kosten en reistijd), maar ook de netwerkbeheerders (over het reële tijdsverbruik van hun netwerken, prognosen inzake de vraag, capaciteit en kosten). De aandacht kan in het belang van het bevorderen van de toegankelijkheid, onderlinge aanpassing en interoperabiliteit van netwerken gericht worden op het functioneren van knooppunten en terminals. Ook milieu- en veiligheidsoverwegingen kunnen de aandacht krijgen die ze verdienen. De milieu-effecten van de verschillende netwerken zullen onderwerp van analyse zijn op basis van gemeenschappelijke criteria om hun verenigbaarheid met de doelstellingen van het communautair milieubeleid te verzekeren. Hierdoor kan de rol van iedere vervoerstak en de relatie ervan met andere takken worden vastgesteld met als doel hun bijdrage aan een algeheel vervoerssysteem dat doelmatig is en het milieu respecteert, te optimaliseren. Tenslotte kan ook het onderwerp van de kwaliteitsgarantie/waARBorg worden gericht op zowel de infrastructuur (vast en mobiel) als op de diensten van vervoersondernemers. In deze context moet rekening worden gehouden met initiatieven die reeds zijn genomen door een aantal vervoerders in de context van de kwaliteitsnormen op basis van de ISO-2000 serie.
146. Recentelijk zijn voorstellen inzake het gecombineerd vervoer, de binnenwateren en de autowegen toegevoegd aan de initiatieven die reeds ter zake van de hogesnelheidstrein waren genomen. Er zijn reeds voorbereidende werkzaamheden begonnen op het gebied van de conventionele spoorwegen; de zee- en kustvaart, inclusief havens; luchthavens en luchtverkeerscontrole. De richtsnoeren zullen bepalingen moeten omvatten inzake de toepassing van telematica die geschikt is voor de desbetreffende sector. Zoals reeds uiteengezet in Hoofdstuk IV.2.b, zullen tevens initiatieven worden ontplooid met betrekking tot een passagiersnet van de burger op intermodale basis. Het ontwikkelingsproces van verschillende netten moet zo uiteindelijk leiden tot een intermodaal vervoerssysteem dat al deze netten zoveel mogelijk omsluit.
147. Ten slotte houden de problemen die de communautaire vervoersnetten aangaan, tevens verband met derde landen, met name de Europese bureu. De netwerkbepalingen in het Unieverdrag hebben betrekking op transeuropese en niet op transcommunautaire netten en gaan specifiek in op samenwerking met derde landen ter bevordering van projecten die van wederzijds belang zijn en

om de interoperabiliteit van het net te verzekeren (Artikel 129c (3)). De Gemeenschap dient een algemene aanpak te kiezen inzake haar vervoersbetrekkingen met deze derde landen zoals aangegeven in Hoofdstuk IV.3 hierna. De netwerkontwikkeling moet een belangrijk onderdeel vormen van deze betrekkingen in de context van zowel bilaterale samenwerkingsovereenkomsten als relevante multilaterale akkoorden. Het werk van de Economische Commissie voor Europa op dit terrein, waarnaar hiervóór werd verwezen, zal een bruikbare basis voor verdere actie vormen.

IV.2.d : MILIEUBESCHERMING EN -BEHOUD:
HET VERBETEREN VAN HET MILIEU-EFFECT VAN HET VERVOER

IV.2.d.1. INLEIDING

148. Zoals reeds aangegeven, hebben de aanhoudende groei van de vervoersdiensten en het verkeersvolume geleid tot milieuproblemen. Deze problemen werden tot dusver aangepakt op ad hoc basis door de goedkeuring van Gemeenschapswetgeving inzake bijzondere onderwerpen, zoals de uitstoot van uitlaatgassen door motorvoertuigen, geluidshinder van vliegtuigen en preventie van de vervuiling van het zeewater.
149. Evenwel, de toenemende zorg omtrent het aantal algemene milieukwesties, met name het 'broeikaseffect', vestigde de aandacht op de effecten in bredere zin van het vervoer op het milieu en de noodzaak een algemene aanpak te kiezen. Een dergelijke aanpak vormde de basis van het recente Groenboek van de Commissie inzake de gevolgen van het vervoer op het milieu⁽³⁶⁾, waarin een uitgebreide vaststelling van de algehele gevolgen van het vervoer op het milieu werd gemaakt en een strategie voor het antwoord van de Gemeenschap werd voorgesteld. Op gelijke wijze wijst het Vijfde Milieu Actieprogramma het vervoer aan als één van de kernsectoren waarbij integratie van milieudoelstellingen vereist is.
150. De tot dusver gemaakte vaststellingen maken duidelijk dat het vervoer nooit een neutrale plaats in het milieu kan innemen, maar dat de effecten op het milieu naar aard en omvang variëren al naar gelang de vervoerstak. Denk hierbij voornamelijk aan het energieverbruik, de operationele vervuiling, het ruimtebeslag, verkeersopstoppen en de potentiële gevolgen van het vervoer van gevaarlijke stoffen.

IV.2.d.2. VOORNAAMSTE MILIEUPROBLEMEN

Energieverbruik en operationele vervuiling

151. Alle machinaal aangedreven vervoermiddelen verbruiken energie en veroorzaken operationele vervuiling. Het energieverbruik van de vervoerssector beslaat 30% van het totale energieverbruik in de Gemeenschap. Daarmee is het verbruik nagenoeg gelijk aan dat in de industrie. De operationele vervuiling die wordt veroorzaakt door het vervoer neemt de vorm aan van lucht-, bodem-, water- of marine vervuiling. In het geval van het vervoer over de weg betreft de operationele vervuiling voornamelijk gasvormige emissies zoals CO₂, HC, NO_x, koolmonoxide (CO), vluchtige organische stoffen (VOS) en zwaveldioxide (SO₂), lawaai en trillingen. In mindere mate behoren ook de bodem- en indirecte watervervuiling ertoe. De spoorwegen veroorzaken lawaai en trillingen en, indirect, lucht-, bodem- en watervervuiling. Voor wat betreft de binnenvaart neemt de operationele vervuiling de vorm aan van voornamelijk watervuiling en gasvormige emissies. De zeescheepvaart veroorzaakt voornamelijk vervuiling van het zeewater door onbedoelde en operationele lozingen. In de luchtvaart betreft de operationele vervuiling in hoofdzaak lawaai, trillingen, gasvormige emissies en _ indirect _ bodem- en watervervuiling.

(36) COM(92)46 def. van 20 februari 1992

152. Het wegvervoer veroorzaakt het grootste milieu-effect in termen van energieverbruik en operationele vervuiling. Het wegvervoer consumeert meer dan 80% van het totale energieverbruik in de vervoerssector en zorgt voor meer dan 75% van de totale CO₂-uitstoot.

Congestie

153. Het vervoer leidt tevens tot congestie, wanneer de infrastructuurcapaciteit ontoereikend is om de vraag aan te kunnen, met name in piekperioden. Congestie heeft niet alleen een tegendraads effect op de operationele doelmatigheid van vervoerssystemen, maar leidt tevens tot een verhoogd energieverbruik en meer operationele vervuiling, en verergert daarmee de ondoelmatigheid in milieu opzicht. Congestie doet zich het meest voor in het weg- en het luchtvervoer, in het bijzonder in de kerngebieden alsmede in en rond grote agglomeraties.

Grondgebruik

154. Het vervoer beïnvloedt het milieu niet alleen in termen van energieverbruik en operationele vervuiling; haar infrastructuur in de vorm van ruimtebeslag en -inbreuk heeft een permanent en vaak onomkeerbaar effect op het milieu. Ook hier weer varieert het effect al naar gelang de vervoerstak. Het totale ruimtebeslag van de wegeninfrastructuur is aanzienlijk groter dan dat van de spoorwegen en andere takken van vervoer. Momenteel beslaat het communautair wegennet 1,3% van het totale grondgebied van de Gemeenschap, vergeleken met 0,03% voor het railnet. Een belangrijke maat voor ruimtebeslag is het grondgebruik in termen van de infrastructuur die benodigd is om één vervoerseenheid, uitgedrukt in personen of tonnen vracht, over een bepaalde afstand te verplaatsen. Het grondgebruik is het meest doelmatig in het lucht- en zeevervoer, gezien het relatief geringe ruimtebeslag voor een bepaalde reis, gevolgd door de binnenvaart. Minder doelmatig zijn de spoorwegen, het minst doelmatig is het wegverkeer.

Vervoer van gevaarlijke stoffen

155. Het vervoer kent tevens een potentiële risicofactor voor het milieu en het menselijk leven waar het het vervoer van gevaarlijke stoffen betreft. Aangezien het merendeel van deze stoffen over zee en over de weg wordt vervoerd, hebben deze beide sectoren de meest verstrekkende gevolgen voor het milieu in de vorm van lucht-, bodem-, water- en marine vervuiling.

IV.2.d.3. REACTIES OP HET GROENBOEK

156. Het doel van het Groenboek was een publiek debat over het onderwerp vervoer en milieu op gang te brengen. De instellingen van de Gemeenschap namen deel aan dit debat. En dat gold ook voor de belanghebbenden: industrie, vervoersondernemers, consumenten, milieubeschermingsorganisaties, de sociale partners, regionale en plaatselijke autoriteiten. Het resultaat van dit debat zorgde voor enig inzicht in hoe het mogelijk zou moeten zijn een milieucomponent te integreren in het vervoersbeleid, met deelname van de verschillende betrokkenen in dezen.

157. De verbetering van het milieu-effect van het vervoer kan niet alleen geschieden door Gemeenschapswetgeving. Dit vereist participatie van alle betrokkenen. Tijdens de publieke discussie gaven zij een duidelijke indicatie van de noodzaak en bereidheid deel te nemen aan deze opdracht en een bijdrage te leveren aan de doelstelling. In het algemeen onderschrijven de betrokkenen de uitgebreide vaststelling van de algehele gevolgen van het vervoer op het milieu, alsmede de nieuwe, 'algemene' aanpak die in het Groenboek wordt voorgesteld. De vervoersindustrie als geheel benadrukt desalniettemin de cruciale bijdrage die het vervoer levert aan de economische groei, alsmede aan de economische en sociale samenhang in de Gemeenschap. Evenwel verschillen de inzichten over welke maatregelen het beste de gevolgen voor het milieu van het vervoer beperken en, tegelijkertijd, tegemoet komen aan andere belangrijke beleidsdoelstellingen.
158. Alle betrokkenen beschouwen de vermindering van de operationele vervuiling als essentieel, met specifieke nadruk op de noodzaak onderzoek naar nieuwe technologieën te bevorderen. De vervoersondernemers en de industrie benadrukken dat de dichtstbijzijnde technologie moet worden gezien als de meest rendabele technologie of de dichtstbijzijnde technologie die geen buitengewoon hoge kosten met zich meebrengt. Milieubeschermingsorganisaties, consumenten, plaatselijke en regionale autoriteiten stipuleren dat vermindering van de operationele vervuiling op zichzelf niet voldoende is om het algeheel milieurendement van het vervoer te verbeteren. Het zal tevens noodzakelijk zijn de vervoersvraag te rationaliseren en te beheersen door middel van een aanpak die is gericht op het verkeersvolume, met inbegrip van een verschuiving in de richting van milieuvriendelijke middelen van vervoer, collectief vervoer en een beter gebruik van de bestaande capaciteit. De industrie en de vervoerders beschouwen de ontwikkeling van het multimodaal en gecombineerd vervoer, de kustvaart en het gebruik van pijpleidingen voor vrachtvervoer als middelen om een dergelijke verschuiving voor het vervoer van goederen teweeg te brengen.
159. De beperking van het ruimtebeslag wordt door de plaatselijke en regionale autoriteiten als een belangrijke factor beschouwd. Zij benadrukken de noodzaak het vervoer te integreren in het beleid inzake de ruimtelijke ordening.
160. De meerderheid van de betrokkenen is van mening dat economische en fiscale instrumenten kunnen worden aangewend om de vervoersvraag te beïnvloeden. Terwijl openbaar vervoersondernemers, milieubeschermingsorganisaties, plaatselijke en regionale autoriteiten het gebruik van milieuheffingen en/of fiscale prikkels stimuleren teneinde middelen te verwerven voor meer milieuvriendelijke middelen van vervoer alsmede collectief vervoer, waarschuwt de industrie voor de mogelijk negatieve gevolgen van fiscale maatregelen op de economische groei.

IV.2.d.4. HET ANTWOORD VAN DE GEMEENSCHAP : MILIEUBESCHERMING ALS EEN GEINTREEERD ONDERDEEL VAN HET GVB

161. De beraadslagingen over het Groenboek hebben dienovereenkomstig bevestigd dat als de toekomstige ontwikkeling van het vervoersbeleid in de Gemeenschap aan de doelstelling van 'duurzame mobiliteit' moet voldoen, het vervoer niet alleen doelmatig op de marktvraag dient te reageren, maar zij dat tevens dient te doen tegen een zo laag mogelijke prijs voor de samenleving, waarbij met de milieukosten volledig rekening wordt gehouden. Dit vereist het volgen van efficiënt beleid op het gebied van de prijsontwikkeling, inclusief de doorberekening van externe kosten, de infrastructuur en de verwijdering van marktobstakels zoals toegelicht in Hoofdstuk IV.2.b.

162. Een van de voornaamste doelstellingen van het GVB is derhalve om de ondoelmatigheden op milieugebied te corrigeren en het milieugedrag van de vervoerssector te verbeteren. Dit vereist een volledig pakket van maatregelen en initiatieven die inspelen op de behoeften en kenmerken van de verschillende takken van vervoer. Ze moeten daarnaast toelaten dat de vervoerstakken geleidelijk integreren om, economisch en milieutechnisch, zoveel mogelijk baat te kunnen hebben bij het intermodaal vervoer in de ruimste zin. Inderdaad levert een groot deel van de reeds besproken communautaire acties die betrekking hebben op het juist functioneren van de interne markt, internalisering van externe kosten, intermodale concurrentie en complementariteit alsmede interoperabiliteit en de integratie van systemen en netwerken tegelijkertijd een bijdrage aan zowel vervoers- als milieudoelstellingen. Ze zijn gericht op de economische, operationele en milieu doelmatigheid van het vervoerssysteem. Milieubescherming is voor het GVB dus geen bijkomstigheid, maar vormt één van de integrale thema's ervan. In aanvulling op de reeds genoemde acties, dient de aandacht gericht te worden op een veelheid van maatregelen die kunnen bijdragen aan de specifiek milieutechnische doelmatigheid van de verschillende vervoerssystemen. Enkele hiervan zijn het meest doelmatig als ze op communautair niveau worden genomen, andere zijn daarentegen geschikter om op nationaal of lokaal niveau worden doorgevoerd.

Energieverbruik en operationele vervuiling

163. Het door middel van technische regelgeving en overeenkomstig de technische en technologische vooruitgang stellen van steeds hogere normen voor de uitstoot van gasen, energieverbruik en geluidsemissies voor de verschillende vervoerssectoren, vormt een wezenlijk onderdeel van de communautaire strategie ter vermindering van door de vervoerssector veroorzaakte vervuiling.
164. De afgelopen jaren heeft de Gemeenschap grote vooruitgang geboekt bij het vaststellen van strikte emissienormen voor motorvoertuigen. De normen moeten in 1993 van kracht worden en horen, mits strikt doorgevoerd en gesteund door doelmatige inspectie en onderhoud, ertoe te leiden dat de uitstoot van de voornaamste bronnen van luchtvervuiling van motorvoertuigen de komende twintig jaar sterk afneemt. De invoering van geleidelijk hogere normen moet de emissies de komende jaren verder doen afnemen, hoewel de afnamen verhoudingsgewijs vermoedelijk minder sterk zijn dan hetgeen via de huidige wetgeving wordt gerealiseerd.
165. Strengere controle- en onderhoudseisen en maatregelen ten aanzien van brandstoffen kunnen van meer invloed op de emissies zijn, aangezien hiermee niet hoeft te worden gewacht zoals voor de normen voor nieuwe voertuigen geldt. Ook het bevorderen van onderzoek en ontwikkeling op het gebied van een milieuvriendelijke vervoerstechnologie en vervoerbeheer levert een bijdrage aan de modernisering en verbetering van deze en andere normen. Er moeten nog geavanceerde

technieken worden ontwikkeld om de efficiëntie van de huidige conversietechnieken fors te verbeteren, bij voorbeeld door het gebruik van warmtepompen en brandstofcellen. Hieraan bestaat tevens behoefte ter vermindering van het niveau van de emissies, bij voorbeeld door de ontwikkeling van schonere fossiele brandstoftechnieken en geavanceerde voortdrijvingssystemen die gebruik maken van nieuwe brandstoffen.

166. Terwijl de voornaamste aandacht tot dusver uitging naar de uitstoot van gassen door motorvoertuigen, moet het probleem van de emissies van vliegtuigen breder worden aangepakt. Hoewel de burgerluchtvaart voor slechts een betrekkelijk gering percentage van de gasemissies door alle vormen van vervoer verantwoordelijk is, is het de enige tak van vervoer waar deze emissies rechtstreeks op kritische hoogten plaatsvinden.
167. Uit de discussies omtrent het groenboek blijkt dat zowel de belanghebbenden als de Lid-Staten verbeterde technische normen als onmisbaar beschouwen bij de verbetering van het milieu-effect van de vervoerssector en van mening zijn dat deze op communautair niveau moeten worden genomen. Als ze op dat niveau ingevoerd worden, zorgen ze voor conformiteit overal in de Gemeenschap, hetgeen in het licht van de gevolgen voor de industrie en het vrije verkeer van goederen onontbeerlijk is.
168. De normen kunnen doelmatiger worden doorgevoerd en het tijdstip van invoering ervan kan vervroegd worden, als ze gepaard gaan met 'streefdoelen' ten aanzien van zowel de waarde van de normen als de ingangsdata. De industrie kan er verder met belastingpremies toe worden aangezet deze doelstellingen zo snel mogelijk te halen, terwijl producenten die een ingangsdatum overschrijden een boete kan worden opgelegd. Gebruiker en exploitant kunnen er bijvoorbeeld door middel van belastingpremies toe gebracht worden vóór een streefdatum het uit technisch oogpunt milieuvriendelijkste voertuig of vliegtuig te kiezen, waarmee ze op hun beurt de industrie onder druk zetten om de desbetreffende prestaties te leveren.
169. Fiscale en economische instrumenten hebben een aantal voordelen. Ze kunnen op de vervuillingsbron gericht worden en verschillende bronnen en vormen van gebruik op dezelfde wijze aanpakken. Ze kunnen in omvang worden afgestemd op de externe kosten in verband met vervuiling en vormen daarmee een bijzonder directe toepassing van het principe dat de vervuiler moet betalen doordat deze de externe kosten krijgt toegerekend. Ze zijn in die zin flexibel, dat ze als een stimulans kunnen worden gebruikt ter voorkoming of beperking van bepaalde gedragingen. De gebruiker kan er bijvoorbeeld door belastingprikkel toe aangezet worden een energiezuiniger voertuig te kiezen, terwijl een geleidelijk zwaardere belasting van de gebruikers van minder energiezuinige voertuigen het gebruik ervan kan ontmoedigen. De Commissie maakte reeds gebruik van dit soort aanpak in haar voorstel dat verlaging van de accijnzen op biobrandstoffen beoogt, aangezien met de nieuwe brandstoffen een aanzienlijke vermindering van CO₂-emissies kan worden bereikt⁽³⁷⁾. Nieuwe situaties kunnen eenvoudigweg in dergelijke instrumenten worden verwerkt, door variatie aan te brengen in de mate van fiscale achterstelling of begunstiging met een welhaast directe uitwerking, gericht op een plaatselijk probleem. Zo

(37) COM(92)36 def.

kan in overvolle stedelijke gebieden de gebruiker via een parkeertoeslag ontmoedigd worden in de auto naar het centrum te gaan, met name als er sprake is van belastingverlichting in de vorm van goedkope kortingskaarten voor het woon-werkverkeer. Hoewel de keuze voor de gebruiker dus beïnvloed en gericht wordt, blijft het volledige keuzepakket beschikbaar.

170. Gezien de financiële gevolgen die veel van deze maatregelen voor de productie-industrie en voor vervoersondernemers zullen hebben, en gezien de invloed die enkele ervan op het vrije verkeer van personen en goederen hebben, zijn communautaire maatregelen vereist om concurrentievervalsing te voorkomen. Er moet echter nog enige armslag worden gelaten ten behoeve van enkele verschillen in aanpak op nationaal en lokaal niveau binnen een gemeenschappelijk kader.
171. Een dergelijke algemene aanpak is met name nodig met betrekking tot het voornaamste broeikasgas – kooldioxide. Het vervoer is verantwoordelijk voor rond 25% van de gehele CO₂-uitstoot in de Gemeenschap, en dat percentage neemt nog verder toe. Bij de huidige ontwikkelingen stijgt de CO₂-uitstoot door de vervoerssector tussen 1990 en het jaar 2000 met ongeveer 24%; alleen al het wegvervoer neemt rond het jaar 2010 30% van de CO₂-uitstoot voor zijn rekening. De Gemeenschap heeft zichzelf ten doel gesteld de CO₂-emissie tegen het jaar 2000 op het peil van 1990 te stabiliseren en de jaren daarna te laten afnemen. Om de CO₂-uitstoot van het wegvervoer te kunnen terugdringen, is een aanpak nodig waarbij een veel zuiniger brandstofverbruik centraal staat. De normen voor brandstofverbruik kunnen veel doelmatiger gemaakt worden en de termijnen waarbinnen hieraan uitvoering moet worden gegeven, kunnen worden vervroegd via fiscale stimulansen.
172. Gezien de verwachte groei van het wagenpark, en dus van het verkeer, zullen technische normen ter vermindering van de CO₂-uitstoot alleen of in combinatie met belastingmaatregelen echter niet volstaan. Uit berekeningen in verband met CO₂ blijkt bijvoorbeeld, dat er zelfs bij 40% hoger energierendement van personenauto's in het jaar 2005, rond 2010 nog altijd geen CO₂-stabilisering zal zijn bereikt. Dergelijke maatregelen kunnen ook ten aanzien van andere milieuverontreinigende stoffen slechts een gedeeltelijke oplossing blijken te zijn.
173. Dit is hoofzakelijk te wijten aan het feit dat de baten van de energiebesparing aanvankelijk niet genoeg zijn om tegen de voorspelde groei van het wagenpark te kunnen opwegen. De technische en fiscale maatregelen zullen daarom vergezeld moeten gaan van aanvullende maatregelen die de vraag naar vervoer opvangen, met name de vraag waaraan de personenauto's momenteel voldoen. Met deze maatregelen kan tevens de verkeersdrukte worden aangepakt.

Congestie

174. Een optimaal gebruik van de reservecapaciteit in minder belaste sectoren, zoals reeds in par. IV.2.b. uiteengezet, is onmisbaar bij het verminderen van de druk op overbelaste sectoren. Bovendien zullen de vervoersautoriteiten in de wegensector actie moeten ondernemen om de congestie ten gevolge van het gebruik van personenauto's gericht aan te pakken. Voor een optimale doelmatigheid moet een dergelijke actie tweeledig zijn. Hiertoe moet het openbaar en milieuvriendelijk vervoer worden gestimuleerd en moet tegelijkertijd het particulier autogebruik worden teruggedrongen.

Bevordering van het openbaar en het milieuvriendelijk vervoer

175. Bevordering van het openbaar vervoer maakt onlosmakelijk deel uit van de pogingen om de milieudoelstellingen te laten aansluiten op het vervoersbeleid, met name ten aanzien van de verbetering van het stedelijk milieu. Investerings van de publieke en particuliere sector zijn onontbeerlijk om het openbaar vervoer te bevorderen als alternatief voor de personenauto. Collectieve vervoerssystemen met hoogwaardige dienstverlening, verkeersregelingen die het openbaar vervoer een gemakkelijke doorgang, een betere bereikbaarheid en aantrekkelijke prijsstelling en wijze van betalen te bieden hebben, moeten de gebruiker aanzetten tot de keuze voor collectief vervoer, met name voor reizen binnen en tussen steden en meer in het bijzonder op bepaalde tijdstippen en in bepaalde delen van de week of van het jaar. Deze verschuiving kan worden bevordert door een goede aansluiting tussen de verschillende stadia van een reis: van vertrekpunt (huis/kantoor) naar metro/bushalte naar spoorstation/luchthaven naar metro/bushalte naar eindbestemming. Zulke beleidsinstrumenten zouden aangevuld kunnen worden met publieksvoorlichting die de gebruiker, zo mogelijk rechtstreeks, op de hoogte brengt van de beschikbare diensten, tarieven, dienstregelingen en speciale voorzieningen, onder garantie van een regelmatige, betrouwbare en snelle dienstverlening.
176. Ook kan een nuttige bijdrage worden geleverd door acties ter bevordering van het gebruik van milieuvriendelijke vormen van vervoer, zoals de fiets en de elektrische auto.
177. De nationale en vooral de plaatselijke overheden spelen een belangrijke rol bij het gebruik van deze instrumenten ter bevordering van het openbaar en milieuvriendelijk vervoer, terwijl de Gemeenschap een bescheidener rol speelt. Niettemin is communautaire actie gerechtvaardigd op gebieden als het invoeren van het 'Netwerk van de Burger' (Citizens' Network) en het Kwaliteitshandvest en de ontwikkeling en het gebruik van innovatieve technologieën, zoals de elektrische auto, telematica en telecommunicatie. De bijdrage van de Gemeenschap behelst onder meer verduidelijking van de reikwijdte van de steunmaatregelen ten behoeve van openbaar stadsvervoer, de beperkte invloed van dergelijke maatregelen op de handel tussen Lid-Staten en de sociale voordelen die voortvloeien uit een algemener gebruik van milieuvriendelijke vormen van stadsvervoer. De Gemeenschap kan daarnaast het kader verschaffen voor het gebruik van belastingpremies die milieuvriendelijke vervoersmogelijkheden aantrekkelijker maken. Werkgevers en/of werknemers kunnen bijvoorbeeld belastingvermindering krijgen voor openbare vervoerstarieven. Dergelijke premies kunnen worden terugverdiend door fiscale afschrikmiddelen en heffingen die worden ingevoerd ter ontmoediging van het particulier autogebruik in kwetsbare gebieden.

Ontmoediging van het particulier autogebruik

178. Het gedrag van de particuliere autobezitter is van essentieel belang voor het terugdringen van de verkeerscongestie. Terwijl de eigenaar zijn volledige keuze-vrijheid behoudt, kan het desalniettemin nuttig zijn hem te ontmoedigen een ondoelmatig gebruik van zijn motorvoertuig te maken. Tot de beleidsinstrumenten die voor dit doel voorhanden zijn, en dan met name in spitsuren gedurende de week en voor het reizen tussen steden, behoren beheersplannen op het gebied van de verkeersvraag, die de toegang tot de meest verstopte gebieden op piektijden voor motorvoertuigen verminderen, zoals bijv. parkeerbeleid, fileheffing en het gebruik van speciale wegstroken door uitsluitend voertuigen met een hoge bezettingsgraad.
179. Hoge bezettingsgraden zijn essentieel voor de beheersing van het volume van het wegverkeer. Het verhogen van de bezettingsgraad van personenauto's vereist een milieubewuster aanpak van het gebruik ervan. Allereerst zouden er voorlichtingscampagnes moeten komen ter bevordering van carpooling en andere soortgelijke regelingen, die uitgaan van een gewijzigde houding ten opzichte van de auto. Deze zouden kunnen worden versterkt door de invoering van economische maatregelen, zoals bij voorbeeld een progressieve milieuheffing op het door personenauto's afgelegde aantal kilometers per jaar.
180. Deze maatregelen vallen in eerste instantie niet onder de verantwoordelijkheid van de Commissie, maar een gemeenschappelijk kader en richtsnoeren voor het gebruik van fiscale instrumenten kunnen een bijdrage leveren aan hun effectiviteit, terwijl de betrokkenheid van de Gemeenschap kan worden gerechtvaardigd om de verenigbaarheid van technische systemen voor verkeersregulering te verzekeren. Deze zullen in elk geval aan evaluatie onderworpen blijven, zoals aangegeven aan het eind van hoofdstuk IV.2.b.

Grondgebruik

181. Hoewel grondgebruik en ruimtelijke ordening in hoofdzaak een nationale en/of plaatselijke aangelegenheid zijn, hebben zij toch ook een communautaire dimensie. Dit werd bestudeerd in het rapport van de Commissie met de titel "Europa 2000", waarin beschouwingen worden gegeven over de ontwikkeling van het communautaire grondgebied⁽³⁸⁾. Op een en ander zal nader worden ingegaan in de "follow-up" op het rapport. Op nationaal niveau kunnen stads- en industriële planning en regionale ontwikkeling een bijdrage leveren aan veranderingen in verkeerspatronen en daarmee knelpunten terugdringen. Ook plaatselijke autoriteiten kunnen een bijdrage leveren door te anticiperen op mogelijke probleemgebieden als gevolg van vooruitzichten in de vervoersontwikkeling, en het daarmee mogelijk maken preventieve maatregelen te nemen in de vorm van regels voor het gebruik van de grond, zoals bijv. in het geval van de ontwikkeling van een luchthaven.

(38) Europa 2000 - Beschouwingen over de ontwikkeling van het communautaire grondgebied

Milieu-effectrapportage

182. Verbetering van het milieurendement van de vervoersinfrastructuur vereist een zorgvuldige vaststelling van de milieu-effecten in het planningstadium van de vervoersinfrastructuur, in overeenstemming met gemeenschappelijke criteria en met de mogelijkheid van alternatieve keuzemogelijkheden. Tijdens het beoordelen van dergelijke keuzemogelijkheden maakt doorzichtigheid van de gehanteerde methodologie voor de kosten/baten-analyse, inclusief externe kosten en voordelen, van de investering in de infrastructuur voor de verschillende vervoerstakken, een betere vergelijking mogelijk voorafgaande aan investeringsbeslissingen. Een dergelijke standaardmethodologie biedt een bruikbaar instrument voor het vaststellen van de externe kosten en voordelen van een afzonderlijk project in de context van de ontwikkeling van transeuropese netwerken. Daarmee zouden de verantwoordelijke autoriteiten ook worden gestimuleerd meer convergerende benaderingen te kiezen.
183. De complementariteit tussen de vervoerstakken zal gerealiseerd worden door de onderlinge koppeling en interoperabiliteit van de verschillende infrastructuurnetten, hetgeen op zijn beurt zal bijdragen aan het milieurendement van het algehele vervoerssysteem.

Gevaarlijke stoffen

184. Het milieurendement van het vervoer zal verder worden vergroot door het veiliger vervoer van gevaarlijke stoffen. Strengere communautaire eisen aan dat vervoer dringen de risico's terug die dat vervoer naar zijn aard met zich meebrengt. Zoals aangegeven in hoofdstuk IV.2.d inzake verkeersveiligheid, zullen algemene maatregelen, met name in de maritieme en wegsectoren, echter moeten worden aangevuld met communautaire initiatieven die speciaal zijn gericht op de potentiële schadelijke effecten van gevaarlijke stoffen indien deze onverhoopt vrijkomen. Evenwel, de organisatie van een snelle en doelmatige interventie in geval van een ongeluk zal noodzakelijkerwijs een aangelegenheid van de nationale en plaatselijke autoriteiten blijven.

IV.2.e. VEILIGHEID VAN HET VERVOER TER BESCHERMING VAN ZOWEL GEBRUIKER ALS NIET-GBRUIKER

IV.2.e.1. ALGEMEEN

185. De veiligheid van het vervoer, in het belang van zowel gebruiker als niet-gebruiker, is een van de belangrijkste aandachtspunten voor degenen die verantwoordelijk zijn voor het vervoerbeleid in de Gemeenschap. Onveilig vervoer kan catastrofale gevolgen hebben en, ondanks verbeteringen van de veiligheidsnormen op vele gebieden, is de hoeveelheid schade die wordt veroorzaakt door onveilig vervoer nog altijd zeer groot.
186. De voltooiing van de interne vervoersmarkt in samenhang met de voortgaande integratie van de economieën van de Lid-Staten, brengt noodzakelijkerwijs meer grensoverschrijdende vervoersbewegingen met zich mee, alsmede meer bewegingen binnen Lid-Staten door andere vervoersondernemers dan die van die staat. De noodzaak van passende communautaire actie inzake veiligheid wordt daarmee benadrukt en, ongetwijfeld om deze reden, bevatte het Unieverdrag een wijziging van het vervoershoofdstuk in Artikel 75 om voor de eerste keer te stellen dat het GVB 'maatregelen [dient te omvatten] ter verbetering van de verkeersveiligheid'. Zo kunnen veiligheidseisen in elk geval binnen het gebied van de exclusieve bevoegdheden van de Gemeenschap vallen, bijvoorbeeld omdat zij het vrije verkeer van voertuigen of vervoersdiensten raken. Waar zij niet binnen dat gebied vallen, kan toepassing van het subsidiariteitsbeginsel tot de conclusie leiden dat eventuele actie het beste op andere niveaus kan worden genomen. De wijziging van Artikel 75 maakt thans echter heel duidelijk dat, zelfs bij het ontbreken van een exclusieve bevoegdheid, vervoersveiligheid een zaak is die moet worden aangepakt door de Gemeenschap indien zij in een positie verkeert zinnig te kunnen optreden.
187. De voornaamste aandachtsgebieden inzake de verkeersveiligheid betreffen ongevallen op de weg, op zee en in de lucht en, voor alle vervoerstakken, het vervoer van gevaarlijke stoffen.

IV.2.e.2. VEILIGHEID OP DE WEG : DE HUIDIGE SITUATIE

188. Elk jaar zijn ongevallen op de wegen in de Gemeenschap de oorzaak van bijna 50.000 dodelijke slachtoffers en meer dan een 1,5 miljoen gewonden. Sinds het Verdrag is ondertekend, zijn bijna twee miljoen mensen in de twaalf landen die thans de Gemeenschap vormen, gedood en raakten bijna 40 miljoen mensen gewond. Ongevallen op de weg hebben evenwel niet alleen dramatische gevolgen in menselijke termen; ook de kosten voor de economie zijn aanzienlijk. Voor de Gemeenschap kunnen deze verliezen worden gewaardeerd op ca. 70 miljard ecu per jaar, op basis van schattingen die afhankelijk van de gehanteerde methode liggen tussen de 45 en 90 miljard ecu.

189. Op communautair niveau hebben de tot dusver ondernomen acties op het gebied van de veiligheid op de weg voornamelijk betrekking gehad op de harmonisatie van regels die verband houden met de voertuigbouw, door middel van de goedkeuring van 100 richtlijnen; maximale rijtijden; minimale profieldiepte van banden voor personenauto's; de periodieke keuring van auto's inclusief geharmoniseerde normen voor het testen van de remmen; algemene normen voor het verkrijgen van een rijbewijs naar Europees model; alsmede het verplicht dragen van autogordels, inclusief het vastgorden van kinderen en het aanbrengen van snelheidsbegrenzers op zware voertuigen. Bovendien liggen twee belangrijke ontwerp-richtlijnen bij de Raad: de harmonisatie van snelheidslimieten voor commerciële voertuigen en de maximaal toegestane alcoholconcentratie in het bloed.
190. Ondanks de voortgang die is gemaakt op het gebied van technische en gedragsnormen, verschilt het niveau van de verkeersveiligheid in de Lid-Staten echter significant. Het percentage ongevallen met dodelijke afloop (uitgedrukt per gereisde kilometer) verschilt meer dan zevenvoudig tussen de Lid-Staten met de beste cijfers en die met de slechtste cijfers. Bovendien verschillen ook de trends aanzienlijk: sommige Lid-Staten presteren aanzienlijk beter dan andere, terwijl bij een klein aantal de situatie op dit moment zelfs verslechtert. Met gebruikmaking van dezelfde meetbasis is het gemiddelde risico op de communautaire wegen bijna tweemaal zo groot als dat in de VS: indien het mogelijk zou zijn het VS-niveau te bereiken, zou dat 20.000 verkeersdoden per jaar schelen. De mogelijkheden voor verbetering van de situatie zijn duidelijk aanzienlijk.
191. De redenen voor de verschillen in de verkeersveiligheid zijn gelegen in de maatregelen die zijn genomen om Gemeenschapswetgeving en nationale verkeersveiligheidswetgeving te handhaven, in de graad en doelmatigheid van nationale wetgeving en in de sociale, geografische, demografische en infrastructurele bijzonderheden tussen en binnen Lid-Staten. Van bijzonder belang, doch moeilijk te kwantificeren, is het verschil in algemene gedragskenmerken. Al deze factoren zijn van invloed op het type maatregel waarnaar op communautair niveau moet worden gestreefd.

Actiebereik en het communautair programma

192. Er zal een communautair programma inzake de veiligheid op de weg worden voorgesteld waarin een geïntegreerde aanpak is opgenomen die is gebaseerd op kwalitatieve doelen en de vaststelling van prioriteiten. Het harmonisatieproces door middel van wetgeving en de ontwikkeling en toepassing van gemeenschappelijke onderzoeksprojecten blijven de voornaamste soorten communautaire actie die drie hoofdgebieden raken: het gedrag van de gebruiker, voertuigen en infrastructuur.

Gebruikers

193. Volgens een aantal schattingen is in bijna 90% van de gevallen⁽³⁹⁾ het menselijk gedrag de belangrijkste oorzaak van verkeersongevallen. Het communautair programma moet met deze factor rekening houden in die zin dat er een benadering moet worden gekozen die rekening houdt met bestaande verschillen in dit opzicht, aangezien het menselijk gedrag noodzakelijkerwijs is ingebed in een sociale en culturele context.

(39) Rapport van de Groep deskundigen op hoog niveau inzake een Europees verkeersveiligheidsbeleid (het Rapport Gerondeau), februari 1991, blz. 24

194. Hieruit volgt dat het programma zich op het gebied van de wetgeving moet concentreren op aspecten van het probleem waar actie op communautair niveau een effectieve bijdrage kan leveren. Er zijn reeds maatregelen genomen op het gebied van rijbewijzen en het gebruik van veiligheidsgordels en voorgesteld op het gebied van maximum snelheid van zware voertuigen en het alcoholpercentage in het bloed. Ter aanvulling van deze maatregelen moet aandacht worden besteed aan de fundamentele verkeersregels en verkeerstekens, verbetering van het communautaire model voor een rijbewijs vanuit het oogpunt van de handhaving en maatregelen ter bescherming van bijzonder kwetsbare weggebruikers.
195. Ook buiten het terrein van de wetgeving kan de Commissie een nuttige rol spelen, in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel, in het verstrekken van middelen en steun op het gebied van voorlichting, waartoe behoren verkeersonderwijs op scholen, het opleiden van verkeersdeskundigen en bewustmakingscampagnes. Dergelijke activiteiten vallen in eerste instantie onder de verantwoordelijkheid van anderen, maar communautaire ondersteuning, met name door het verzamelen en aanbieden van relevante informatie die is gebaseerd op ervaringen uit de gehele Gemeenschap, zou een aanzienlijke bijdrage kunnen leveren en zulks tegen lagere kosten dan het geval zou zijn bij ongecoördineerde individuele inspanningen. Bovendien demonstreren onderzoeks- en ontwikkelingsacties inzake de toepassing van telematica het potentieel van deze instrumenten op het gebied van voorlichting en ondersteuning.
196. De doelstelling van het bevorderen van het zgn. 'rustig rijden' is een algemeen doel, dat ten dele door dergelijke maatregelen bereikt kan worden, en tevens door deze te combineren met maatregelen inzake motorvoertuigen en infrastructuur.

Motorvoertuigen

197. Er bestaan ca. 50 basisrichtlijnen ter harmonisatie van eisen die worden gesteld aan voertuigkarakteristieken, waarvan de meeste te maken hebben met de veiligheid van voertuigen. De Gemeenschap realiseerde inmiddels de definitie van een Europese 'Whole Vehicle' typegoedkeuringsnorm voor personenauto's waarmee wordt verzekerd dat de wettelijke normen voor auto's in de Gemeenschap dezelfde zijn in alle Lid-Staten. Eenmaal bereikt, is de volgende taak het harmoniseren van normen voor andere motorvoertuigen, met name vrachtwagens, bussen en aanhangwagens.
198. De goedkeuring van communautaire richtlijnen leverde een grote bijdrage aan de verbetering van de veiligheid en milieuvriendelijkheid van voertuigen. De bestaande richtlijnen zullen in het licht van voortdurend onderzoek en voortdurende technische vooruitgang moeten worden aangepast en aangevuld. Het accent moet worden gelegd op het bestand zijn tegen botsingen van voertuigen in combinatie met het gebruik van lichtgewichtstructuren. De tendens naar kleinere, lichtere en zuinigere auto's mag geen afbreuk doen aan de veiligheid.

199. Het testen van de rijwaardigheid zorgt ervoor dat het voertuig zo veilig is als op grond van kosteneffectieve technologie mogelijk is. Periodieke keuring waarborgt dat voldoende onderhoud aan voertuigen wordt verricht, om aan de veiligheidsnormen te kunnen voldoen. Er zijn op dit moment richtlijnen van kracht voor commerciële voertuigen en de meeste Lid-Staten hebben programma's voor personenwagens. In bepaalde Lid-Staten zal het periodiek keuren van personenwagens echter pas vanaf 1998 beginnen. Het is noodzakelijk de prestatie van bedrijfsvoertuigen vast te stellen. Testnormen betreffende rem- en emissietests zijn reeds door de Raad aanvaard. Deze richtlijnen moeten in de loop van de tijd aangepast en aangevuld worden met het oog op nieuwe technologie.
200. Bijzonder interessant met betrekking tot nieuwe technologieën en telematica is het huidige DRIVE-onderzoeksprogramma dat zich richt op het voertuig- en verkeersmanagement. Het doel van het programma is de veiligheid op de weg, de doeltreffendheid van het vervoer en de milieukwaliteit te verbeteren. Toekomstige resultaten van lopende DRIVE-projecten (fase II) zullen ook een bijdrage leveren aan het geïntegreerde programma van de Gemeenschap betreffende de veiligheid op de weg. De resultaten van dit en andere onderzoeksprojecten kunnen dan gebruikt worden als basis voor geschikte nieuwe initiatieven zowel met betrekking tot constructienormen als ten aanzien van de ontwikkeling van een veiliger wegennet, zoals hierna besproken wordt.
201. Technische normen met betrekking tot de constructie en rijwaardigheid van voertuigen, die als zodanig belangrijke gevolgen hebben voor het vrije verkeer van voertuigen, lenen zich bijzonder goed voor actie op communautair niveau en vormen in feite een van de kernfuncties daarvan.

Infrastructuur

202. Wegennetten spelen een belangrijke rol in de veiligheid op de weg als onderdeel van het totale verkeersstelsel; een van de meest doeltreffende en duurzame manieren om de veiligheid te vergroten is de kwaliteit en capaciteit van wegennetten te verbeteren. De ontwikkeling van richtsnoeren voor het transeuropese wegennet levert de context waarin aanvullende maatregelen overwogen kunnen worden betreffende planning, ontwerp, aanleg en onderhoud van wegen die het net vormen en de bijbehorende voorzieningen. Technische normen inzake verkeerstekens vormen een belangrijk onderdeel van deze activiteit.
203. Parallel daarmee kan de Gemeenschap een niet op wetgeving gebaseerde coördinerende rol spelen via uitwisseling van kennis en ervaring of via aanbevelingen (technische 'naslagdocumenten').
204. Naar de mate waarin de Gemeenschap in het kader van de ontwikkeling van transeuropese netten de ontwikkeling en modernisering van het wegenstelsel ondersteunt, is het beslist haar taak volledige aandacht te schenken aan de maatregelen die nodig zijn om het aantal ongevallen op het netwerk te verminderen, die op dit moment een hoge tol eisen in zowel in menselijke als economische opzicht.

IV.2.e.3. VEILIGHEID OP ZEE : DE HUIDIGE SITUATIE

205. De meeste goederen die naar en vanuit de Gemeenschap worden vervoerd, worden over zee vervoerd in schepen die zowel de vlag voeren van Lid-Staten als van derde landen. Het zeevervoer vormt een mondiale bedrijfstak en kwesties betreffende de veiligheid op zee hebben dan ook mondiale implicaties.
206. Nog steeds raken ieder jaar vele schepen betrokken bij veelal ernstige ongevallen. Sinds 1986 zijn ieder jaar gemiddeld 230 schepen, ofwel 1,1 miljoen bruto ton, verloren gegaan, hetgeen een gemiddeld jaarlijks verlies van meer dan duizend levens betekent. Het hoogste percentage ongevallen heeft betrekking op vrachtschepen (46%), vissersschepen (26%), bulkcarriers (6%) en tankers (5%). Een beperkt aantal ongevallen met passagiersschepen in de afgelopen jaren heeft vanwege het dramatische karakter ervan bijgedragen aan een groeiende zorg onder het publiek. Bovendien zijn er aanwijzingen dat de situatie in de nabije toekomst wel eens kon verslechteren. Ongeveer 35% van alle bulkcarriers die de afgelopen 15 jaar zijn gezonken, is in de laatste twee jaar verloren gegaan. Vierenzeventig procent van het totale tonnage dat in 1991 verloren ging, was ouder dan 15 jaar, terwijl de wereldvloot als geheel verouderd begint te raken en vele vlaggen met een relatief goede reputatie op het gebied van de veiligheid, waaronder verscheidene Gemeenschapsvlaggen, schepen verliezen aan registers met een minder goede reputatie.
207. In rechtstreeks verband met de veiligheid van schepen staat de kwestie van de verontreiniging van de zee door operationele vervuiling en vervuiling als gevolg van een ongeval of bewuste schending van internationale regels. Hoewel de totale hoeveelheid olie die in het zeemilieu geloosd wordt, de afgelopen twee decennia is verminderd, is de hoeveelheid in de Middellandse Zee nog steeds aanzienlijk en veel groter dan in andere wateren in de Gemeenschap.
208. Het is opvallend dat ondanks internationale verdragen die opgesteld zijn om een universele veiligheidsregeling voor de wereldvloten tot stand te brengen, er grote verschillen bestaan in de huidige veiligheidsniveaus. Het verliespercentage van de vloot met de slechtste reputatie is 114 maal zo groot als dat van de vloot met de beste reputatie. Zelfs binnen de Gemeenschap is het slechtste niveau 50 maal zo groot als het beste. Uit statistieken van havenstaatcontroles blijkt dat tijdens inspecties een percentage gebreken is vastgesteld van bijna 79 voor de slechtste vlag vergeleken met 12 voor de beste. De Lid-Staten van de Gemeenschap kennen percentages tussen 52 en 12.

209. De meeste regels en eisen voor zeeschepen worden vastgesteld door de Internationale Maritieme Organisatie (IMO), een gespecialiseerde instelling van de Verenigde Naties, waarvan alle Lid-Staten lid zijn. Het door de IMO ontwikkelde internationale kader is van wezenlijk belang voor de veiligheid op zee en gezien het mondiale karakter van de scheepvaart moet dit ook zo blijven. Tegelijkertijd is het duidelijk dat de Gemeenschap een belangrijke en ondersteunende rol moet spelen binnen de IMO om ervoor te zorgen dat schepen die handel drijven in communautaire wateren, voldoen aan gemeenschappelijke normen die de door haar geografische ligging en haar burgers geëiste veiligheid doeltreffend waarborgen. Een dergelijke communautaire actie is volledig gerechtvaardigd, omdat uit bovengenoemde gegevens duidelijk blijkt dat zonder deze actie adequate gemeenschappelijke normen in de praktijk niet in acht worden genomen. Ook gelden de IMO-eisen niet voor passagiersschepen op binnenlandse reizen. Door liberalisering van de cabotage, waardoor de binnenlandse handel wordt opengesteld voor schepen uit andere Lid-Staten, wordt aldus de behoefte benadrukt aan geschikte initiatieven waarbij uiteraard ook de rol van andere internationale, nationale en plaatselijke autoriteiten gerespecteerd moet worden.

Het Gemeenschapsprogramma: algemene beginselen

210. Om ervoor te zorgen dat communautaire acties betreffende de veiligheid op zee een samenhangend en doeltreffend geheel vormen, wordt een aanpak ontwikkeld die is gebaseerd op drie hoofdbeginselen.
211. Ten eerste moeten eisen zoveel mogelijk mondiale worden toegepast. De IMO moet derhalve een vooraanstaande rol blijven spelen in de ontwikkeling van internationale overeenkomsten die voor de noodzakelijke waarborgen zorgen, alsook de aanpassing van die overeenkomsten aan de technische vooruitgang. In uitzonderlijke gevallen kunnen hogere normen voor bepaalde regio's gerechtvaardigd zijn, maar de algemene doelstelling moet zijn internationale normen die over de gehele wereld hoge veiligheidsniveaus waarborgen en waardoor gelijktijdig concurrentievervalsing tussen scheepvaartmaatschappijen wordt tegengegaan.
212. Ten tweede vormen de bestaande internationale overeenkomsten in de meeste gevallen een toereikend kader, waarbij het grootste probleem is dat de overeengekomen regels onvoldoende en op ongelijke wijze door de staten toegepast en gehandhaafd worden. Dergelijke verschillen hebben niet alleen een negatief effect op de veiligheid, maar kunnen ook de interne markt voor de maritieme toeleveringsindustrie verbrekken. Met het oog hierop kan de Gemeenschap een belangrijke bijdrage leveren door een gemeenschappelijke aanpak te ontwikkelen met betrekking tot de toepassing van IMO-regels en de juiste handhaving ervan in relatie tot alle schepen in communautaire wateren.
213. Ten derde is een juiste balans nodig tussen de taken en verantwoordelijkheden van vlagge- en havenstaten. Terwijl de vlaggestaat er primair voor moet zorgen dat zijn schepen aan de internationale normen voldoen, moeten zowel haven- als kuststaten erop toezien dat doeltreffend wordt gecontroleerd of men zich aan deze normen houdt. Indien geen doeltreffende havenstaatcontroles plaatsvinden, zullen gezien het mondiale karakter van deze bedrijfstak internationale normen onvermijdelijk beter gerespecteerd worden op papier dan op volle zee.

214. Door deze beginselen toe te passen ontstaat een Gemeenschapsprogramma dat vier hoofdtypen initiatieven behelst: actie om te zorgen voor een samenhangende toepassing van IMO-normen, versterking van de havenstaatcontrole, de ontwikkeling van de moderne infrastructuur die nodig is om ervoor te zorgen dat ook voor de veiligheid op zee het elektronisch tijdperk is aangebroken en het opstellen van normen, voornamelijk door de IMO. In het eindverslag van het "Maritime Industries Forum" wordt de wenselijkheid van dit soort actie bekrachtigd.

Convergerende toepassing van internationale normen

215. Communautaire actie om te zorgen voor convergerende toepassing van IMO-normen door de Lid-Staten kan op een aantal manieren geschieden, bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat alle Lid-Staten zich bij IMO-verdragen aansluiten, door internationale regels die dat niet zijn bindend te maken of via richtlijnen van de Gemeenschap waarin gemeenschappelijke interpretaties van regels worden vastgelegd die gelden als algemene beginselen. Waar nodig kunnen op grond hiervan extra Europese technische normen worden ontwikkeld. Via deze en andere methoden moeten de huidige verschillen in veiligheidsniveaus tot binnen aanvaardbare grenzen kunnen worden teruggebracht.
216. Daarnaast kunnen de internationale normen indien vereist ook bij uitbreiding gelden voor schepen die buiten het bereik van de internationale verdragen vallen, bijvoorbeeld passagiersschepen op binnenlandse reizen of vrachtschepen onder de IMO-drempels. Hierdoor zou gewaarborgd worden dat dezelfde veiligheidseisen in de gehele interne markt gaan gelden.

Havenstaatcontrole

217. De versterking van de havenstaatcontroles, bijvoorbeeld door het opstellen van geharmoniseerde criteria voor prioriteitsinspecties en detentie, is van wezenlijk belang om schepen die niet aan de normen voldoen, uit de wateren van de Gemeenschap te kunnen bannen. Actie in het kader van het Memorandum van Overeenstemming inzake havenstaatcontrole, waarbij een aantal Europese derde landen ook partij zijn, alsmede in het kader van het desbetreffende Comité, kan er wellicht toe leiden dat dergelijke maatregelen in een breder Europees verband toegepast gaan worden.

Infrastructuur

218. Tenslotte kan dankzij communautaire actie ter ontwikkeling van de Vessel Traffic Management (VTM), waarbij gebruik wordt gemaakt van geavanceerde technologieën aan land en op het schip als onderdeel van de transeuropese netten van de Gemeenschap, de veiligheid op zee ten volle profiteren van de mogelijkheden van het elektronische tijdperk, zodat verbeteringen worden bereikt die moeilijk op een andere manier gerealiseerd zouden kunnen worden.
219. Het actieprogramma behelst maatregelen op elk van deze actiegebieden (zie hoofdstuk V). Een meer gedetailleerde presentatie en uiteenzetting van alle overwogen maatregelen zal geschieden in een specifieke Mededeling betreffende de veiligheid op zee en het voorkomen van verontreiniging die in de nabije toekomst gepresenteerd zal worden.

Opstellen van normen

220. Gezien het feit dat de IMO op internationaal niveau de instantie is die verantwoordelijk is voor het opstellen van normen betreffende de veiligheid op zee, volgt daaruit dat de Gemeenschap ervoor moet zorgen dat het werk van de IMO zich zodanig ontwikkelt dat er adequate oplossingen worden geboden voor schepen die in haar wateren varen. Actie is nodig zodat gecoördineerde standpunten kunnen worden ingenomen waardoor goedkeuring van de noodzakelijke nieuwe regels en wijziging van oude regels bevorderd wordt. Er moeten procedures ontwikkeld worden waardoor de Gemeenschap met het oog hierop doeltreffend kan handelen, waarbij de werkwijzen van de IMO en het technische karakter van veel van haar activiteiten gerespecteerd worden; tevens worden op deze wijze mogelijke negatieve reacties op de ontwikkeling van een regionale stem binnen de organisatie tot een minimum beperkt. Een van de punten waarop de Gemeenschap in dit kader haar inspanningen moet concentreren, zijn maatregelen om het risico van menselijke fouten te verminderen, aangezien dit de belangrijkste oorzaak van ongevallen op zee is.
221. Het opstellen van normen door de Gemeenschap zelf blijft beperkt tot uitzonderlijke gevallen waarin de IMO er niet in is geslaagd een oplossing te bieden die tegemoet komt aan de bijzondere behoeften van de Gemeenschap en waarin actie beslist noodzakelijk is om een adequaat veiligheidsniveau in de Europese wateren te garanderen.

IV.2.e.4. BURGERLUCHTVAART : VEILIG, MAAR VOOR VERBETERING VATBAAR

222. De burgerluchtvaart wordt beschouwd als een zeer veilige vervoerstak. Hoewel er geen volledig toereikende index bestaat om de absolute veiligheid van het vliegbedrijf te meten, geeft het aantal fatale ongelukken en het aantal dodelijke slachtoffers een bruikbare indicatie van het algehele veiligheidsniveau. Gelukkig komt in de commerciële burgerluchtvaart slechts een zeer beperkt aantal ongevallen voor en derhalve zeggen afzonderlijke jaarcijfers tot op zekere hoogte niets omdat één belangrijk ongeval het jaarresultaat sterk zou beïnvloeden. Daarom is het beter het jaarlijkse gemiddelde in de laatste tien jaar te bekijken, te weten 37 ongevallen met 1022 dodelijke slachtoffers wereldwijd⁽⁴⁰⁾. Dit cijfer moet vergeleken worden met de meer dan 1 miljard passagiers die jaarlijks over de gehele wereld per vliegtuig worden vervoerd.
223. Daarnaast verschilt het veiligheidsniveau aanzienlijk in verschillende delen van de wereld. Europa heeft op dit punt een zeer goede reputatie; in dit werelddeel vindt namelijk slechts 10% van de fatale ongevallen plaats, hoewel het ongeveer 34% van het luchtverkeer verzorgt. In de Gemeenschap vonden tussen 1980 en 1990 22 fatale burgerluchtvaartongevallen plaats, een gemiddelde van 2 ongevallen per jaar op een mondiaal gemiddelde van 37.

(40) Bron : World Airline Accident Summary, een jaarlijkse publikatie van de Civil Aviation Authority van het Verenigd Koninkrijk

224. De bedrijfstak heeft er echter zijn bezorgdheid over uitgesproken dat de veiligheidsniveaus in de commerciële luchtvaart die tot nu toe voortdurend verbeterd werden, beginnen te stabiliseren. Dit zou kunnen betekenen dat het aantal ongevallen evenredig met de verkeerstoename gaat toenemen. Derhalve is het nodig nieuwe wegen te ontdekken om tot een wezenlijke vooruitgang te komen, zonder dat er steeds zwaardere lasten op de schouders van de vervoersondernemers worden gelegd; in ongeveer 80% van de ongevallen spelen menselijke factoren namelijk op een of andere wijze een rol. Daarnaast betekent een grotere verkeersdichtheid op de grond en in de lucht dat de speling van de in het systeem ingebouwde veiligheidsmarges kleiner wordt en eventueel verdwijnt. Veiligheid blijft uiteraard de eerste prioriteit van het ATM/ATC-systeem, maar indien geen actie wordt ondernomen, gaat dit ten koste van de soepelheid en doelmatigheid van de dienstverlening.
225. De burgerluchtvaart omvat ook de "general aviation" en andere activiteiten in de lucht zoals opleidingen, sportvliegen, zakenvluchten, luchtfotografie, het besproeien van gewassen, medische evacuatie enz. Deze activiteiten zijn in Europa echter veel minder ontwikkeld dan in bepaalde andere gebieden in de wereld. Om deze reden en vanwege de diversiteit ervan is het zeer moeilijk betrouwbare statistische gegevens te verkrijgen en zich een juist beeld te vormen van het veiligheidsniveau van dergelijke luchtvaartactiviteiten in Europa. Wanneer dergelijke activiteiten toenemen, hetgeen waarschijnlijk het geval zal zijn, moeten de gevolgen daarvan voor de veiligheid van de luchtvaart goed worden beoordeeld en zo nodig van tevoren worden ingeschat.

De bijdrage van de Gemeenschap aan de veiligheid in de lucht

226. Op communautair niveau is reeds een aantal maatregelen op het gebied van de veiligheid in de lucht goedgekeurd. Het gaat hierbij om ongevallenonderzoek⁽⁴¹⁾, de onderlinge erkenning van bewijzen van bevoegdheid voor burgerluchtvaartpersoneel⁽⁴²⁾ en technische harmonisatie⁽⁴³⁾. Er is ook een voorstel van de Commissie op het gebied van ATM⁽⁴⁴⁾ dat bij de Raad is ingediend; tevens zijn in een Mededeling van de Commissie⁽⁴⁵⁾ reeds een aantal maatregelen aangekondigd met betrekking tot ongevallenonderzoeken en incidentenrapportage. Naast deze specifieke veiligheidsmaatregelen, zal ook andere Gemeenschapswetgeving indirect een positief effect op de veiligheid hebben; het verlenen van exploitatievergunningen aan luchtvaartmaatschappijen, zoals voorzien in het derde pakket liberaliseringsmaatregelen⁽⁴⁶⁾, vindt plaats op voorwaarde dat men in het bezit is van het Certificaat luchtvaartexploitant (AOC); de criteria daarvoor waarborgen dat luchtvaartexploitanten aan bepaalde veiligheidsnormen voldoen.
227. De technologische vooruitgang zal leiden tot de integratie van de

(41) Richtlijn van de Raad 80/1266/EEG van 16.12.80 - PB L 375, 31.12.80, blz. 32

(42) Richtlijn van de Raad 91/670/EEG van 16.12.91 - PB L 373, 31.12.91, blz. 21

(43) Verordening van de Raad (EEG) nr. 3922/91 van 16.12.91 - PB L 373, 31.12.91, blz. 4

(44) Voorstel voor een Richtlijn van de Raad inzake de vaststelling en het gebruik van compatibele technische normen en specificaties voor de aanschaf van apparatuur en systemen voor het beheer van het luchtvervoer - COM(92)342 def., 22.12.92

(45) Mededeling van de Commissie aan de Raad inzake communautaire initiatieven betreffende incidenten en ongevallen in het luchtvervoer - SEC(91)1419 def., 4.9.91

(46) Verordening van de Raad (EEG) nr. 2407/92 van 23.7.92 - PB L 240, 24.8.92, blz. 1

vliegtuigbesturingssystemen en de luchtverkeersleiding op de grond in één systeem dat geleidelijk gebruik zal maken van geavanceerd satellietcommunicatie-, satellietnavigatie- en satellietcontrolepotentieel. De door de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) gesteunde invoering van deze aanpak op internationaal niveau zal binnen afzienbare tijd ook gevolgen hebben voor het communautaire beheer van het luchtverkeer en communautaire industriële strategieën. De operationele veranderingen zullen wellicht in de tweede helft van dit decennium voelbaar worden. Over een communautair antwoord op deze uitdaging moet nog worden beslist. Veranderingen zijn nodig om te verzekeren dat de veiligheidsniveaus niet achteruitgaan naarmate het aantal vluchten toeneemt. Aan de behoefte aan meer beschikbare capaciteit zal slechts tegemoet kunnen worden gekomen door hogere precisie semi-automatische verkeersleidingsmethoden in gebieden met hoge verkeersdichtheid in combinatie met de reorganisatie van de systemen volgens welke het luchtruim in routes is verdeeld.

228. Toekomstige communautaire actie op het gebied van de luchtveiligheid is gebaseerd op het reeds verrichte werk en op de waargenomen behoeften die door de politieke en technische ontwikkeling van deze sector gecreëerd worden. De Gemeenschap moet dan ook zodanig handelen dat haar veiligheidsdoelstellingen gerealiseerd worden binnen de algehele internationale context van de burgerluchtvaart en het werk van de relevante internationale organisaties als de ICAO, de Europese Conferentie inzake de Burgerluchtvaart (ECAC), de Gezamenlijke Luchtvaartautoriteiten (JAA) en Eurocontrol. In het licht van de door de ICAO opgestelde grondbeginselen moet het door communautaire actie mogelijk zijn de strengste normen die het niveau van de technologische vooruitgang van de Gemeenschap weerspiegelen, in geheel Europa toe te passen. Deze actie moet zijn gericht op maatregelen die een meerwaarde verlenen aan acties op zowel nationaal als internationaal niveau en wel voornamelijk op het gebied van bewijzen van bevoegdheid voor burgerluchtvaartpersoneel, technische harmonisatie, luchtverkeersmanagement en -controle, ongevallen- en incidentenrapportage, onderzoek en ontwikkeling en een analyse van de uitdagingen op lange termijn voor de veiligheid in de lucht.

Bewijzen van bevoegdheid

229. De Richtlijn van december 1991 betreffende onderlinge erkenning gold slechts voor cockpitpersoneel. Gezien de belangrijke verschillen in nationale eisen, waarvan sommige niet overeenkomen met de ICAO-aanbevelingen, is het nodig zo snel mogelijk tot gemeenschappelijke eisen te komen voor het afgeven van bewijzen van bevoegdheid aan cockpitpersoneel. Alleen hierdoor kan gegarandeerd worden dat de bevoegdverklaringen van het personeel aan aanvaardbare normen blijven voldoen. Daarnaast moet aandacht worden geschonken aan de mogelijkheden om het systeem uit te breiden tot andere categorieën personeel, bijvoorbeeld grondtechnici en verkeersleiders.
230. Het doelmatige beheer van gemeenschappelijke eisen inzake het afgeven van bewijzen van bevoegdheid zou vergemakkelijkt worden door het opzetten van een ondersteuningsinfrastructuur waaronder centrale communautaire databanken met een ruime keuze aan door Lid-Staten opgestelde examenvragen, medische informatie over houders van een bewijs van bevoegdheid en relevante gegevens van personen die in het bezit zijn van een bewijs van bevoegdheid, zoals het type van het bewijs van bevoegdheid, classificaties, geldigheid enz. Er zal aandacht worden besteed aan de ontwikkeling van dergelijke systemen.

Technische harmonisatie

231. Het werk dat reeds op grond van de Verordening van de Raad van december 1991 begonnen is, moet worden voortgezet. Verdere verordeningen die als passend beschouwd worden voor nieuwe eisen en die door de JAA ontwikkeld zijn, worden ter goedkeuring aan de Raad voorgelegd.

Luchtverkeersleiding

232. Zoals verder wordt uitgelegd in hoofdstuk V is het doel van de Commissie een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van één enkel uniform systeem voor het luchtverkeersmanagement in Europa in samenwerking met Eurocontrol, ECAC en de nationale autoriteiten. Een dergelijk systeem vormt een wezenlijk onderdeel van de communautaire aanpak van de luchtveiligheid.

Ongevallen en incidenten

233. In haar Mededeling aan de Raad van september 1991 verwoordde de Commissie haar mening dat een verstandig luchtveiligheidsbeleid gebaseerd moet zijn op een vroegtijdige opsporing van zwakke plekken, behoeften en trends met betrekking tot het luchtvaartsysteem. De beperkte hoeveelheid gegevens (ongevallen en incidenten) die in iedere Lid-Staat beschikbaar is, maakt een dergelijke vroegtijdige opsporing onmogelijk, terwijl grote, mondiale databanken problemen betreffende het beheer en de juiste interpretatie van gegevens met zich meebrengen; met name geven deze vaak onvoldoende informatie over regionale situaties.
234. Om deze reden kunnen communautaire initiatieven op dit gebied bijzonder gunstig uitpakken en doeltreffend zijn en de Mededeling bevat een werkprogramma met drie punten: verplichte incidentenrapportagesystemen, vertrouwelijke rapportagesystemen en ongevallenonderzoeken.
235. Het doel van het eerste punt is de luchtveiligheid te verbeteren door de kennis die verkregen is door de in een aantal Lid-Staten aanwezige onderling onverenigbare incidentenrapportagesystemen samen te brengen, te bundelen in een centrale databank. De voor deze databank ontwikkelde specificatie kan ook gebruikt worden voor het opzetten van geharmoniseerde nationale rapportagesystemen in Lid-Staten die tot op heden niet over een dergelijk systeem beschikken. Iedere Lid-Staat zou dan toegang hebben tot een grote bron van waardevolle veiligheidsgegevens. Gemeenschappelijke analyse zou diepgaandere studie van de oorzaken van incidenten mogelijk maken. Het Gezamenlijk Onderzoekscentrum van de Gemeenschap is begonnen met een proefproject dat in 1994 voltooid moet worden.
236. Het opzetten van een vertrouwelijk rapportagesysteem is volgens vele veiligheidsdeskundigen een van de belangrijkste stappen om de kennis van menselijke factoren in de luchtvaart te verbeteren. Aangezien er bij de meeste ongevallen menselijke factoren in het spel zijn, kan dit initiatief zeer veelbelovend zijn. De realisering van een prototype van zo'n systeem dat in september 1992 gelanceerd werd, moet tussen de 24 en 30 maanden functioneren, voordat een definitieve beoordeling kan plaatsvinden.

237. Met betrekking tot ongevalleonderzoeken is het nodig een reeks maatregelen te treffen om te waarborgen dat in iedere Lid-Staat adequate onderzoeksorganisaties aanwezig zijn en dat deze doeltreffend samenwerken. Op deze wijze kunnen zonder buitensporige centralisering kwalitatief hoogstaande systemen worden ontwikkeld die rendabeler zijn dan nationale autoriteiten zelfstandig zouden kunnen bewerkstelligen. De doelstellingen zijn: aanpassing van de bestaande nationale regelingen waarbij rekening wordt gehouden met de beoogde wijzigingen van ICAO-Bijlage 13 van de Conventie van Chicago; ervoor zorgen dat er in iedere Lid-Staat een basisstructuur betreffende ongevalleonderzoek aanwezig is; versterking van de nationale onderzoeksorganen, bewerkstelligen van nauwere contacten tussen leden van deze organen; scheppen van het kader om een betere samenwerking mogelijk te maken, bevordering van gezamenlijke opleiding van onderzoekers; bestudering van de mogelijke vorming van een vliegcrampenfonds; en een betere informatieverspreiding.
238. Met nationale deskundigen is reeds overleg begonnen over een ontwerpverplichtlijn betreffende het vaststellen van de basisbeginselen inzake het onderzoek naar de oorzaken van luchtvaartongevallen. De vijf grondbeginselen van dit project zijn: verplicht onderzoek van luchtvaartongevallen en ernstige incidenten; de status van het technisch onderzoek moet zodanig zijn dat het ongestoord kan worden verricht; een permanent en onafhankelijk onderzoeksorgaan; publikatie van een rapport dat aanbevelingen voor correcties bevat; en vervolg op de uitvoering van deze aanbevelingen.

Onderzoek

239. Onderzoek vormt evenzeer een belangrijk aspect van het luchtveiligheidsbeleid. Tot de huidige activiteiten behoren de EURET-, ATLAS-, FRANTIC- en GAAS-projecten op het gebied van de ATC. Af en toe kan het ook nodig zijn extra onderzoek op andere terreinen te verrichten, bijvoorbeeld op het gebied van menselijke factoren waar belangrijke verbeteringen inzake de veiligheid verkregen kunnen worden. Voor de juiste interpretatie en analyse van veiligheidsgegevens is het ook nodig de ontwikkeling van indexen voor veiligheidsmeting en risicobeoordeling te bestuderen. Evenzo zijn statistische classificatie van vliegtuigoperaties en een goede gegevensverzameling nuttig om te helpen het onderzoeksmateriaal te verbeteren.

Voorbereiding op de toekomst op langere termijn

240. De snelle politieke en technische ontwikkeling van de burgerluchtvaart dwingt ons ertoe vooruit te kijken om te ontdekken wat de toekomstige uitdagingen voor de luchtveiligheid zijn. Er is reeds een aantal onderwerpen dat zonder uitstel behandeld moet worden. De volgende opsomming is geenszins volledig, maar kan een goede start vormen voor een communautaire denktank met betrekking tot de veiligheid van de burgerluchtvaart. Wat zijn de gevolgen van de ontwikkeling van de mondiale burgerluchtvaart tot een multilateraal systeem voor de verantwoordelijkheden van de luchtvaartautoriteiten? Hoe delen we de verantwoordelijkheden wanneer er een ongeval plaatsvindt met een geleased vliegtuig, indien daarbij verschillende staten (van registratie, van de eigenaar en de exploitant) betrokken zijn? Welke invloed heeft de zevende vrijheid op de operationele controle? Hoe gaan we om met maatregelen om de verkeersdichtheid te verminderen (verkleinen van horizontale of verticale afstand, gebruik van evenwijdige of naar elkaar toe lopende start- of landingsbanen)? Welke invloed heeft de toenemende automatisering op het menselijk gedrag?

IV.2.e.5. VERVOER VAN GEVAARLIJKE STOFFEN; ALLE VERVOERTAKKEN

241. De afgelopen jaren heeft er een belangrijke toename plaatsgevonden van het volume en het scala van gevaarlijke stoffen die vervoerd worden door alle vervoerstakken. In een tijd dat de publieke opinie zich steeds meer bewust wordt van de effecten die ongevallen die zijn veroorzaakt door het vervoer van gevaarlijke stoffen op mens en milieu hebben, moet men zich grote inspanningen getroosten om maatregelen te bedenken ter voorkoming van ongevallen of in ieder geval om de gevolgen ervan in de hand te houden.

Veiligheidsnormen

242. Op internationaal niveau wordt het vervoer van gevaarlijke stoffen geregeld door internationale verdragen en overeenkomsten die opgesteld zijn onder auspiciën van internationale organisaties die putten uit bronnen met een ruime ervaring en zeer grote deskundigheid op dit gebied. Deze zijn erin geslaagd oplossingen aan te dragen voor vele problemen, oplossingen die nog eens de extra verdienste van brede internationale goedkeuring⁽⁴⁷⁾ hebben.

243. In de afgelopen jaren heeft de zorg van het publiek betreffende het veilige vervoer van gevaarlijke stoffen geleid tot het opstellen van verschillende communautaire maatregelen om de risico's die aan dit type vervoer inherent zijn, te verminderen, ongeacht de wijze van vervoer. Het hoofddoel is het vervoer van gevaarlijke stoffen onder zo veilig mogelijke omstandigheden te laten plaatsvinden. Onverminderd de rol van de internationale organisaties die voor de overeenkomsten verantwoordelijk zijn, begon de Commissie met een communautaire actie om de bestaande internationale wetgeving te ondersteunen en aan te vullen, terwijl zij gelijktijdig dubbel werk vermeed. Deze inspanningen hadden als doel af te rekenen met een gebrek aan helderheid, ontoereikendheid van een aantal bepalingen in de context van de Gemeenschap en te voorkomen dat veelvuldig een beroep werd gedaan op uiteenlopende nationale veiligheidsnormen.

244. De communautaire actie is gebaseerd op vier basisbeginselen:

- ~ goedkeuring op communautair niveau van maatregelen met als doel de gaten in de bestaande internationale regelingen te dichten;
- ~ wettelijke handhaving van de internationale regelingen op nationaal niveau om tot werkelijk geharmoniseerde normen te komen;

(47) Verenigde Naties, New York, VS : UN "United Nations Recommendations on the Transport of Dangerous Goods" 1957 (zoals gewijzigd);
Verenigde Naties, Economische Commissie voor Europa, Genève, Zwitserland : ADR "European Agreement concerning the International Transport of Dangerous Goods by Road" 1959 (zoals gewijzigd);
Centraal Bureau voor Internationaal Railvervoer (OCTI), Bern, Zwitserland : RID Bijlage 1 bij Bijlage B van COTIF, Bijlage 1 van CIM "Regulations concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Rail" (zoals gewijzigd); Internationale Burgerluchtvaart Organisatie, Montreal, Canada : ICAO TI's "Technical Instructions for the safe transport of dangerous Goods by Air" (zoals gewijzigd);
Internationale Maritieme Organisatie, Londen, Engeland : IMDS "International Maritime Dangerous Goods Code" (zoals gewijzigd);
Internationaal Bureau voor Atoomenergie, Wenen, Oostenrijk : IEAE "Regulations for the Safe Transport of Radioactive Material, Safety Series 6" Editie 1985 (zoals gewijzigd);
Centrale Commissie voor de Rijnvaart, Straatsburg, Frankrijk : ADN "European Agreement concerning the International Transport of Dangerous Goods on the Rhine Inland Waterway" (zoals gewijzigd).

- ~ vermijden van handelsobstakels die gecreëerd worden door uiteenlopende nationale technische normen;
- ~ ervoor zorgen dat de wetgeving samenhangt met ander communautair beleid, bijvoorbeeld op het gebied van milieubescherming, zoals het op veilige wijze onder controle houden van genetisch gemanipuleerde organismen.

Op basis hiervan zijn maatregelen goedgekeurd of voorgesteld betreffende uiteenlopende onderwerpen als de opleiding van personeel, technische normen en controle en toezicht op het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Toekomstige actie

245. In de toekomst moet de Gemeenschap een bijdrage leveren aan het werk van de verantwoordelijke internationale organisaties op dit gebied en tegelijkertijd hun inspanningen ondersteunen en aanvullen door maatregelen goed te keuren betreffende haar bijzondere behoeften en omstandigheden.

Harmonisering

246. Ondanks de maatregelen die op internationaal en communautair niveau zijn goedgekeurd, is de regelgeving met betrekking tot het vervoer van gevaarlijke stoffen op dit moment verre van uniform. Er zijn internationale regels van toepassing op internationale vervoersactiviteiten. In sommige gevallen passen staten deze toe op binnenlands verkeer, in andere gevallen echter weer niet. Krachtens de cabotagevrijheden op grond van het programma "1992", is het vervoer van gevaarlijke stoffen door buitenlandse vervoersondernemers onderworpen aan bepalingen met betrekking tot gevaarlijke stoffen in het gastland. Deze kunnen in bepaalde opzichten verschillen van de bepalingen die zowel van toepassing zijn op binnenlandse activiteiten in het thuisland als op activiteiten krachtens internationale regels. Het is dan ook wenselijk om ervoor te zorgen dat in de toekomst de regels voor binnenlandse activiteiten op één lijn worden gebracht met de regels die van toepassing zijn op internationale activiteiten.
247. Daarnaast is actie noodzakelijk om bepaalde eisen te harmoniseren die verschillen afhankelijk van de gebruikte wijze van vervoer, zonder dat er een echte rechtvaardiging voor de verschillen bestaat. Harmonisatie van regels die van toepassing zijn op de classificatie, etikettering en verpakking van gevaarlijke stoffen voor alle vervoerstakken zal niet alleen het leven van de betrokkenen vereenvoudigen, maar ook een belangrijke bijdrage leveren aan de doeltreffendheid van het intermodale vervoer.
248. Extra harmoniseringsmaatregelen zijn ook nodig op het gebied van opleiding en milieubescherming en gemeenschappelijke specificaties van de technische systemen die nodig zijn om gevaarlijke ladingen te lokaliseren en te volgen.

Aansprakelijkheid

249. Het vervoer van gevaarlijke stoffen is een activiteit met een hoog risico, hetgeen tot uitdrukking komt in de verzekeringspremies die gevraagd worden van degenen die bij de vervoersketen betrokken zijn om, indien er een ongeval plaatsvindt, de aansprakelijkheid te dekken. Iedere Lid-Staat heeft zijn eigen rechtspraak die op het nationale vervoer wordt toegepast met betrekking tot de wettelijke aansprakelijkheid voor schade veroorzaakt door het vervoer van gevaarlijke stoffen. Er bestaat nog geen geharmoniseerde Europese wetgeving om deze wettelijke aansprakelijkheid te dekken voor schade die wordt veroorzaakt door gevaarlijke stoffen in het nationale of internationale vervoer. Het Comité Overland vervoer van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (ECE) heeft echter onlangs (1989) een 'Conventie betreffende wettelijke aansprakelijkheid voor schade veroorzaakt tijdens het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg, per spoor en over de binnenwateren' (CRTD) gesloten. Deze conventie is gebaseerd op strikte aansprakelijkheid met zeer hoge verzekeringspremies en verschuift de aansprakelijkheid van de eigenaar van de lading naar de bij het nationale of internationale vervoer betrokken vervoeronderneming. De conventie is nog door onvoldoende ECE-staten ondertekend om haar rechtsgeldigheid te verlenen, zodat Europa nog steeds verschillende aansprakelijkheidsregelingen kent. Er moet nu derhalve zorgvuldig overwogen worden of er een communautair initiatief nodig is om een meer uniforme aanpak te bewerkstelligen, waarbij ook bedacht moet worden dat de Gemeenschap er belang bij heeft dat ondernemers uit derde landen, in het bijzonder in landen van de Europese Economische Ruimte en van Midden- en Oost-Europa, soortgelijke verplichtingen hebben.

IV.2.f. SOCIAAL BELEID EN VERVOER

IV.2.f.1. GEMEENSCHAPPELIJK SOCIAAL BELEID EN DE SOCIALE DIMENSIE VAN HET GEMEENSCHAPPELIJK VERVOERSBELEID : AANVULLENDE INSTRUMENTEN

250. Vanaf het begin was één van de hoofddoelen van de Europese Gemeenschap de verwezenlijking van betere arbeidsomstandigheden en een hogere levensstandaard voor werknemers. Deze doelstelling moest gerealiseerd worden door toepassing van de verdragsbepalingen en -procedures, bijvoorbeeld met betrekking tot het functioneren van de gemeenschappelijke markt en het GVB, en door de bijzondere bepalingen van de titel inzake het sociaal beleid. Deze laatste bevatte bepalingen voor nauwe samenwerking tussen de Lid-Staten op sociaal gebied, gelijke beloning en bevordering van werkgelegenheid en opleiding via een Sociaal Fonds.
251. De Europese Akte verdiepte deze aanpak door de harmonisatie van gezondheids- en veiligheidsvoorwaarden op het werk op basis van minimumeisen voor te schrijven (artikel 118 a) en een expliciete basis te creëren voor een dialoog op Europees niveau tussen de sociale partners, waaronder de mogelijkheid tot collectieve afspraken (artikel 118 b). In 1989 werd het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden aangenomen, dat door alle Lid-Staten behalve het Verenigd Koninkrijk werd ondertekend, te zamen met een actieprogramma dat initiatieven op sociaal gebied bevatte.
252. Op grond hiervan is vooruitgang geboekt via twee aanvullingen. Enerzijds zijn er initiatieven inzake het sociaal beleid genomen die op vervoersgebied en in andere sectoren toepassing vinden. Het Sociaal Fonds speelt een belangrijke rol bij de bevordering van de werkgelegenheid en het omscholen van werknemers; er werden maatregelen genomen om de gelijkheid tussen de seksen te verzekeren; strenge regels betreffende kinderarbeid zijn goedgekeurd; en er zijn normen opgesteld inzake arbeids- en gezondheidsomstandigheden⁽⁴⁸⁾. De sociale partners zijn betrokken bij communautaire besluiten door Paritaire Comités en het Economisch en Sociaal Comité. Anderzijds worden in de context van het gemeenschappelijk vervoersbeleid maatregelen genomen met betrekking tot de levens- en arbeidsomstandigheden van vervoerswerknemers als onderdeel van de realisering van de interne markt op het gebied van vervoersdiensten. Door het open stellen van nationale markten voor concurrentie uit andere staten is het nodig geweest bepaalde gemeenschappelijke normen op sociaal gebied goed te keuren, niet alleen om ervoor te zorgen dat de primaire belangen van werknemers in de nieuwe geliberaliseerde omgeving beschermd worden, maar ook om concurrentievervalsing tussen vervoersondernemingen te voorkomen die zich zou kunnen voordoen indien er geen normen voor de Gemeenschap als geheel vastgesteld waren.
253. Met de ondertekening in december 1991 van het Unieverdrag, sloten elf van de twaalf Lid-Staten, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, een overeenkomst betreffende het sociaal beleid via een protocol dat uitgevoerd moet worden met behulp van de instellingen, procedures en werkwijzen van het

(48) Richtlijn van de Raad 89/391/EEG van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op de arbeidsplaats (PB L 183 van 29.6.89, blz. 1) en afzonderlijke richtlijnen in de zin van artikel 16(1) van Richtlijn 89/391/EEG

Verdrag. De belangrijkste bepalingen van deze overeenkomst zijn onder andere de consolidering van het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden; de primaire rol van de sociale partners in het overlegproces dat leidt tot een keuze voor wetgeving met sociale implicaties; ontwikkeling van maatregelen voor gehandicapten; een groter aantal en betere beroepsopleidingen, waaronder integratie van mensen op de arbeidsmarkt; collectieve afspraken die op sommige gebieden boven wetgeving gaan; en het in acht nemen van het subsidiariteitsbeginsel. Het protocol en de overeenkomst betreffende het sociaal beleid doen geen afbreuk aan de bepalingen van het Unieverdrag of nog minder aan de bestaande verdragsbepalingen met betrekking tot het sociaal beleid of het gemeenschappelijk vervoersbeleid.

254. Er worden initiatieven ontwikkeld op grond van de bepalingen betreffende het sociaal beleid van het Unieverdrag en in sommige gevallen van het protocol en de overeenkomst betreffende het sociaal beleid. Deze initiatieven kunnen goed in de vervoerssector worden toegepast. Voorts is het voor de goede werking van de interne markt op het gebied van de vervoersdiensten bijna zeker nodig om verdere acties te ondernemen ten aanzien van de levens- en arbeidsomstandigheden van vervoerswerknemers, waarvan er enkele hierna zullen worden besproken. Wat dit betreft is het voldoende op te merken dat autoriteiten op nationaal of regionaal niveau het als reactie op sociale druk, die soms rechtstreeks voortvloeit uit de liberalisering in combinatie met de voltooiing en het functioneren van de interne vervoersmarkt, moeilijk vinden alleen te handelen, wanneer hun eenzijdige initiatieven nadelig zouden kunnen zijn voor de concurrentiepositie (prijzen) of de operationele flexibiliteit van hun vervoersbedrijven in vergelijking met die van andere Lid-Staten.
255. De beide bronnen voor de sociale maatregelen van de Gemeenschap met betrekking tot het vervoer en de nieuwe dimensie die is toegevoegd door het protocol van Maastricht en de overeenkomst betreffende sociaal beleid, vereisen dat bijzondere aandacht wordt geschonken aan het type en de inhoud van de voor te stellen initiatieven. Ten eerste is het belangrijk dat bij maatregelen die voorgesteld worden op grond van algemene bepalingen betreffende sociaal beleid, voldoende rekening wordt gehouden met het specifieke karakter van vervoersactiviteiten zoals de wisselende operationele omstandigheden en eisen met betrekking tot verschillende typen vervoersstelsels en het inherent mobiele karakter daarvan. Ten tweede moeten anderzijds maatregelen die genomen zijn in het kader van het functioneren van de interne markt op het gebied van de vervoersdiensten, het algemeen geldende sociale beleid van de Gemeenschap weerspiegelen en daarmee volledig verenigbaar zijn. Ten derde, wanneer sociale maatregelen het functioneren van de vervoersmarkt beïnvloeden, in het bijzonder de concurrentie-omstandigheden van vervoersbedrijven, moeten deze indien mogelijk door de gehele Gemeenschap goedgekeurd worden.

IV.2.f.2. BELANGRIJKSTE ACTIEGEBIEDEN

256. Communautaire actie om de belangen van vervoerswerknemers te beschermen en te bevorderen, kan gemakshalve in vier punten onderverdeeld worden: het aangaan van een sociale dialoog en het maken van collectieve afspraken; maatregelen betreffende de toegankelijkheid van de verschillende beroepen en opleiding; acties met betrekking tot de levens- en arbeidsomstandigheden; en maatregelen om de werkgelegenheid te behouden en te bevorderen.

Sociale dialoog en collectieve afspraken

257. De Paritaire Comités van de Commissie, waarvan de meeste kortgeleden zijn opgericht, hebben reeds bewezen een waardevolle aanvulling te vormen op het Economisch en Sociaal Comité. Vijf van de negen bestaande comités behoren tot de vervoerssector (spoor, weg, binnenvaart, zee- en burgerluchtvaart) en een nieuw Comité is in oprichting (havens). De Paritaire Comités in de vervoerssector vormen een forum waar vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers met elkaar en de Commissie kunnen overleggen over de formulering van beleid voor hun sector en zaken met betrekking tot de uitvoering ervan. De bijdrage die zij kunnen leveren, is met name belangrijk voor zaken die rechtstreeks in verband staan met sociale kwesties, zoals toegankelijkheid van het beroep, opleiding, levens- en arbeidsomstandigheden en bevordering en behoud van werkgelegenheid. Op dergelijke punten zou door het bereiken van brede overeenstemming over de aanpak van een bepaald probleem een wezenlijke bijdrage geleverd kunnen worden aan een snelle goedkeuring van Gemeenschapswetgeving, wat anders misschien moeilijk bewerkstelligd zou worden.
258. De dialoog tussen de sociale partners kan, indien beide partners dit wenselijk achten, leiden tot oplossingen die enkel op een collectieve overeenkomst gebaseerd zijn (artikel 118 b en artikel 4 van de Overeenkomst inzake de sociale politiek). Dergelijke oplossingen vormen een alternatief voor de huidige wetgevingsprocedure en zijn een voorbeeld van dichter bij de burger genomen besluiten. Daarom denkt de Commissie aan regelingen die de verwezenlijking mogelijk zouden maken van raadpleging, dialoog en eventueel onderhandelingsprocedures, waarin de op 31 oktober 1991 tussen het Europees Verbond van Vakverenigingen (EVV), de Unie van Industriefederaties der Europese Gemeenschap (UNICE) en het Europees Centrum van Overheidsondernemingen (CEEP) gesloten overeenkomst en het aan het Verdrag betreffende de Unie gehechte Protocol betreffende de sociale politiek voorzien.
259. Het is dan ook de bedoeling van de Commissie ervoor te zorgen dat op vervoersgebied de sociale partners volledig betrokken worden bij de voorbereiding van initiatieven met sociale implicaties. Indien Paritaire Comités aanwezig zijn, worden deze geraadpleegd om oplossingen te ontwikkelen die door een zo breed mogelijke overeenstemming gedragen worden. Indien het haalbaar blijkt afspraken te maken op grond van collectieve overeenstemming, tracht de Commissie voorkeur aan dergelijke oplossingen te geven. Indien Gemeenschapswetgeving noodzakelijk is om ervoor te zorgen dat relevante nationale regelgeving gewijzigd wordt, tracht de Commissie niettemin de kern van haar voorstellen te baseren op een relevante overeenkomst tussen de sociale partners. Deze aanpak wordt op dit moment bijvoorbeeld gehanteerd met betrekking tot de kwestie van de vliegtijdbeperking in de burgerluchtvaart, een zaak die hierna besproken wordt.

Toegankelijkheid van de beroepen en opleiding

260. Om de concurrentie tussen vervoersondernemers te vergemakkelijken en werknemers in de vervoerssector in de gelegenheid te stellen te profiteren van de vrijheid die zij krachtens het Verdrag hebben om in andere Lid-Staten te werken, zijn reeds maatregelen getroffen om ervoor te zorgen dat kwalificaties onderling erkend worden door de autoriteiten van de Lid-Staten. Daarnaast zijn, gezien de risico's die inherent zijn aan vele vervoersactiviteiten, minimumnormen vastgesteld om ervoor te zorgen dat degenen die betrokken zijn bij het verlenen van vervoersdiensten, voldoende gekwalificeerd zijn om hun taak uit te voeren.
261. Er werd een begin gemaakt met de goedkeuring van maatregelen voor het goederen- en personenvervoer over de weg⁽⁴⁹⁾. Hierop volgden maatregelen met betrekking tot de binnenvaart⁽⁵⁰⁾ en cockpitpersoneel in de burgerluchtvaart⁽⁵¹⁾. Op dit gebied worden reeds verdere initiatieven overwogen, met name met betrekking tot vluchtbemanning, en ook betreffende kwalificaties van zeevarenden in de maritieme sector.
262. Gelijkopgaand met deze maatregelen op vervoersgebied heeft de Gemeenschap een algeheel systeem voor de onderlinge erkenning van diploma's ontwikkeld⁽⁵²⁾. Dit systeem geldt voor beroepen die aan regels gebonden zijn, in afwezigheid van specifieke communautaire maatregelen zoals met betrekking tot cockpitpersoneel. Door het algehele systeem moeten vele problemen, met name die van de onderlinge erkenning, aangepakt kunnen worden zonder de noodzaak van verdere wetgeving op communautair niveau. Om een aantal redenen zal het algehele systeem echter geen volledig antwoord geven op alle problemen die zich in de vervoerssector voordoen.
263. Zoals hierboven uitgelegd blijven met name de risico's die inherent zijn aan vervoersactiviteiten, de vervoersautoriteiten voor bijzondere problemen stellen. De menselijke factor blijkt nog steeds een belangrijke rol te spelen in vervoersongevallen, hoewel dat per vervoertak aanzienlijk verschilt. Het opschroeven van normen ten behoeve van meer veiligheid, met name van de soepelste normen, is onvermijdelijk en het is duidelijk zinvol dat een dergelijke activiteit op communautair niveau plaatsvindt, zodat nieuwe normen op samenhangende wijze in alle Lid-Staten gelden, waarbij rekening moet worden gehouden met de tijd die nodig is om deze in te voeren.
264. Strengere normen zijn niet alleen om veiligheidsredenen nodig, maar ook vanwege vergaande aanpassingen van de vervoerssector in verband met de reeds besproken belangrijke veranderingen waaronder de realisering van de interne vervoersmarkt en de integratie van vervoersstelsels en -diensten. Om de uitdaging aan te gaan de mobiliteit in een geliberaliseerde gemeenschappelijke markt te handhaven, moeten vervoersbedrijven zich op verschillende manieren aanpassen, bijvoorbeeld ten behoeve van een

(49) Resp. Richtlijn van de Raad 74/561/EEG van 12.11.74 (PB L 308 19.11.74, blz. 18) zoals gewijzigd, en Richtlijn van de Raad 74/562/EEG van 12.11.74 (PB L 308 19.11.74, blz. 23) zoals gewijzigd

(50) Richtlijn van de Raad 87/540/EEG van 9.11.87 (PB L 322 12.11.87, blz. 20)

(51) Richtlijn van de Raad 91/670/EEG van 16.12.91 (PB L 373 31.12.91, blz. 12)

(52) Richtlijn van de Raad 89/48/EEG van 21.12.89 (PB L 209 24.7.92) betreffende een tweede algemeen stelsel van beroepsopleidingen, dat op 18.6.94 van kracht wordt. In de tussentijd dienen de Lid-Staten in elk geval kwalificaties te erkennen op basis van de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie

doeltreffende, flexibele dienstverlening in de context van steeds sterker geïntegreerde systemen die gebruik maken van geavanceerde technologieën. Om dit aanpassingsproces te vergemakkelijken, moeten vervoersautoriteiten de kwestie van de kwalificaties en de opleiding die nodig zijn om op deze uitdaging in te spelen, behandelen, niet in het minst wat betreft kleinere vervoersbedrijven waarvoor het moeilijker is de noodzakelijke veranderingen aan te brengen. Voorts moeten de maatregelen worden genomen om de omscholing – en het vertrouwd maken met de nieuwe technologieën – te vergemakkelijken van werknemers die werden getroffen door het verdwijnen van bepaalde activiteiten. Vele acties die in deze context nodig zijn, kunnen ongetwijfeld het best anders dan op communautair niveau ondernomen worden. Maar gezien het feit dat het probleem in alle Lid-Staten, weliswaar in verschillende mate, voorkomt en de risico's die volledig ongecoördineerde acties met zich meebrengen voor een juist functioneren van de interne vervoersmarkt en transeuropese netten, is de voortgaande ontwikkeling van een communautair kader en mogelijk van bijkomende maatregelen duidelijk gerechtvaardigd.

265. Wat betreft prioriteiten geldt dat de structuur van het goederenvervoer over de weg het meest dringend aangepakt moet worden, hetgeen bevestigd wordt door recente gebeurtenissen in verscheidene Lid-Staten, die aantonen dat de huidige situatie leidt tot onaanvaardbare overbelasting.

Levens- en arbeidsomstandigheden

Arbeids-, bedrijfs- en andere tijden

Algemeen

266. Regels en praktijken met betrekking tot arbeids-, bedrijfs-, dienst-, wacht- en rusttijden hebben betrekking op kwesties met een variabele complexiteit op vervoersgebied vanwege de bijzondere kenmerken van verschillende vervoersactiviteiten. De mobiliteit van vele vervoerswerknemers waardoor zij ver van huis zijn en van de vervoersfirma waarvoor zij werken; de aanzienlijke tijdsduur van sommige reizen; het onregelmatige karakter van andere reizen; en het bijzonder hoge niveau van alertheid en concentratie dat nodig is om bepaalde sleutelfuncties uit te oefenen: dit zijn enkele belangrijke factoren waarmee rekening moet worden gehouden. Tegelijkertijd hebben een aantal dringende overwegingen beleidsmakers ertoe gebracht deze zaken te regelen. Een eerste beweegreden was de veiligheid van zowel het publiek als de werknemers zelf. Een andere was het wegnemen van concurrentievervalsing tussen ondernemers, terwijl de landen die de arbeidstijd principieel verkorten uit oogpunt van algemeen sociaal en werkgelegenheidsbeleid, trachten dezelfde aanpak op de vervoerssector toe te passen voor zover dat mogelijk is.

Weg

267. Wat betreft het wegvervoer bestaan er op communautair niveau reeds meer dan 20 jaar gemeenschappelijke regels betreffende rijtijden. Op het moment bevatten de Verordeningen van de Raad (EEG) nr. 3820/85 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer⁽⁵³⁾ en nr. 3821/85 betreffende het controle-apparaat in het wegvervoer⁽⁵⁴⁾ de belangrijkste communautaire bepalingen op dit gebied.

(53) PB L 370, 31.12.85, blz. 1

(54) PB L 370, 31.12.85, blz. 8

In 1988 introduceerde de Richtlijn van de Raad 88/599/EEG enkele standaardprocedures voor de controle op de toepassing van de genoemde verordeningen. Het blijkt echter dat deze regels lang niet voldoende in acht worden genomen, zelfs niet in de staten waar de controles relatief streng zijn, terwijl de frequentie en intensiteit van de controles sterk verschilt tussen de Lid-Staten evenals de hoogte van de sancties die aan overtredders worden opgelegd.

268. In andere sectoren heeft de Gemeenschap tot dusver geen wetgeving geformuleerd.

Spoor

269. Wat betreft de spoorwegen worden de arbeidsomstandigheden op nationaal niveau gedefinieerd. In vele gevallen is het de nationale spoorwegen toegestaan dergelijke regels op te stellen en vaak heeft spoorwegpersoneel de status van (rijks)ambtenaren. Gezien het feit dat de spoorwegen als zeer goed gestructureerde netten functioneren en gewoonlijk ook een monopoliepositie hebben, wordt er aan de kwestie van arbeids- en andere tijden niet zoveel aandacht geschonken als in het wegvervoer en er is nog geen behoefte geweest aan enige specifieke betrokkenheid van de Gemeenschap.

Binnenvaart

270. Onder auspiciën van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart zijn er regels van kracht geworden met betrekking tot de maximale werkuren voor het personeel. Voor andere communautaire waterwegen dan de Rijn bestaan dergelijke regels niet. Onlangs hebben ondernemers aangegeven het van belang te achten dat er uniforme regels goedgekeurd worden in plaats van een mengelmoeis van nationale regelingen.

Burgerluchtvaart

271. Op dit moment worden arbeids- en rusttijden geregeld in nationale wetgeving op het gebied van collectieve overeenkomsten. De bepalingen verschillen sterk tussen de Lid-Staten en tot op heden bestaat er geen toereikende internationale regeling. In de Conventie van Chicago wordt bepaald dat staten regels moeten formuleren met betrekking tot het beperken van de vluchttijd en de dienstperioden van de vliegtuigbemanning, maar er worden geen normen aangegeven. De afgelopen jaren is dit een punt van zorg geworden, ongetwijfeld aangewakkerd door nieuwe concurrentiedruk als gevolg van de liberalisering van de sector. Dit heeft geleid tot besprekingen over mogelijke initiatieven binnen de Gezamenlijke Luchtvaartautoriteiten (JAA) en het Paritair Comité voor de luchtvaart.

Zeevaart

272. In de zeevaart heeft men te maken met specifieke problemen vanwege de aard van de activiteit, in het bijzonder de tijdsduur van vele reizen. Dit punt is geregeld in nationale wetgeving, collectieve overeenkomsten en afzonderlijke arbeidscontracten of een combinatie hiervan. Een Conventie van de Internationale Arbeidsorganisatie⁽⁵⁵⁾ kon niet in werking treden vanwege een onvoldoende aantal ratificaties.

(55) Conventie nr. 109 van 1958

De algemene regeling van de Gemeenschap betreffende de arbeidstijd

273. In 1990 deed de Commissie als onderdeel van de verwezenlijking van het Sociaal Handvest, een voorstel tot goedkeuring van een Richtlijn betreffende de arbeidstijd voor alle sectoren van economische bedrijvigheid, waaronder het vervoer⁽⁵⁶⁾. Gezien de specifieke problemen die zich op dit gebied voordoen, heeft de Raad aangegeven dat het vervoer over de weg, door de lucht, over zee, per spoor en over de binnenwateren uitgesloten dient te worden. De Commissie heeft aangegeven dat zij de mogelijkheid voorbehoudt zo spoedig mogelijk voorstellen te doen voor de verschillende vervoerssectoren waarbij rekening gehouden wordt met de bijzondere kenmerken ervan.

Toekomstige communautaire initiatieven

274. De kwesties die te maken hebben met eisen betreffende de arbeids- en andere tijden moeten voor iedere vervoerssector bestudeerd worden. Er moet met drie voorname aspecten rekening worden gehouden : de specificiteit van elk der sectoren, het belang van de veiligheid en het behoud van een hoog sociaal beschermingsniveau.

Wegvervoer

275. Wat betreft het wegvervoer geven zowel de structuur van de bedrijfstak als de ondoelmatigheid van de huidige regeling betreffende de rijtijden aan dat een nieuwe communautaire aanpak dringend noodzakelijk is.
276. De bedrijfstak wordt gekenmerkt door lage drempels zodat er een relatief groot aantal kleine ondernemers zijn naast een kleiner aantal grotere. Door de liberalisering van de markt in een tijd dat een algehele afname van de economische groei de vraag doet verminderen, wordt de concurrentiedruk op alle ondernemers, met name op de kleinere, groter ongeacht of deze rechtstreeks voor hun eigen klanten of via onderaanneming werken. De druk op ondernemers en chauffeurs om zich niet aan de rij- en rusttijden te houden, is veel groter geworden.
277. Tegelijkertijd kan een aantal factoren vastgesteld worden die de ontoereikendheid van de huidige regeling verklaren⁽⁵⁷⁾. Deze hebben in het bijzonder invloed op de handhaving van de regels.
278. Ten eerste zijn de regels te ingewikkeld om gezien de huidige technologie gemakkelijk toegepast te kunnen worden door controle-instanties of de ondernemers of chauffeurs zelf. Om te weten of iemand volgens de wet mag rijden, kan het noodzakelijk zijn gegevens van zeven dagen daarvoor of ouder te raadplegen. Voor de interpretatie van de tachograafschijven is een zeer grote deskundigheid en ervaring nodig en het feit dat dit systeem niet glashelder is, draagt ertoe bij dat pogingen ondernomen worden om het te manipuleren. Vereenvoudiging van de regels samen met de toepassing van nieuwe technologie om snel ondubbelzinnige, betrouwbare gegevens te verstrekken, zou een aanzienlijke stap voorwaarts betekenen. Een dergelijke ontwikkeling zou verder versterkt worden indien de nieuwe technologie extra informatie verschafte en voor extra dienstverlening zorgde aan zowel ondernemers als chauffeurs.

(56) PB C 254, 9.10.90

(57) Studie "Pour une meilleure mise en oeuvre des règlements sociaux dans le domaine des transports par route", Europees Instituut voor Bestuurskunde, Maastricht, 2.12.87

279. Een ander zwak punt zijn de beperkte en ongelijke inspanningen van bevoegde autoriteiten om ondernemers te controleren. Dit is gedeeltelijk ongetwijfeld te wijten aan de complexiteit en moeilijkheid van de hierboven beschreven taken. Het is ook te wijten aan beperkte middelen, een relatief lage prioriteit die aan deze activiteit gegeven wordt in vergelijking met andere wetshandhaving, een verschillende mate van bereidheid om geconfronteerd te worden met de economische en politieke gevolgen van een strengere handhaving en in sommige gevallen een tekort aan technische capaciteit van de verantwoordelijke overheden.
280. De verantwoordelijkheid voor het verbeteren van de handhaving moet in eerste instantie blijven liggen bij de autoriteiten op nationaal en plaatselijk niveau. De Gemeenschap moet niet proberen direct betrokken te raken bij de handhaving op dit gebied, aangezien zij niet doelmatiger zal kunnen handelen dan de autoriteiten op nationaal of plaatselijk niveau. Zij kan echter als aanvulling op de vereenvoudiging en technische modernisering van de communautaire regeling indirect bijdragen aan meer uniforme en doelmatige handhavingsregelingen in de Lid-Staten. Initiatieven kunnen acties behelzen om de verschillende vormen van nationale aanpak om de procedures en sancties te controleren, beter op elkaar af te stemmen. Naast traditionele harmonisatiemaatregelen, die weliswaar betrekking hebben op procedures en sancties, kunnen ook andere initiatieven worden genomen, bijvoorbeeld om betrokken nationale functionarissen bij elkaar te brengen via gezamenlijke opleidingsprogramma's of om via uitwisseling ontwikkelingsprogramma's op te stellen, waarbij een kleine groep geselecteerde nationale inspecteurs de beste aanpak in de Gemeenschap kan verspreiden.
281. De invoering van doeltreffende procedures ter controle van de rijtijden, die met name voor ritten over lange afstanden nodig zijn, en parallel hiermee precisering van regels inzake de arbeidsduur zijn prioritaire taken. Gezien de mobiliteit van de chauffeurs brengt controle op de arbeidstijd aanzienlijke problemen met zich mee. De bediening van het voertuig en de aanwezigheid van een bepaalde chauffeur bij gebruik kan technisch veel doeltreffender gecontroleerd worden dan op dit moment het geval is. Indien dit bereikt kan worden in de context van een eenvoudiger regeling betreffende de rijtijd, zal het gemakkelijker zijn te beoordelen hoe de bijkomende dimensie van de arbeidstijd het beste aangepakt kan worden.

Spoorwegen

282. In het verleden was er geen dringende behoefte aan actie in deze sector, maar door stappen in de richting van privatisering in sommige Lid-Staten en het openstellen van het net voor nieuwe ondernemers verandert het economisch klimaat voor het spoorwegpersoneel. Deze ontwikkeling vraagt om een zorgvuldige bestudering van de noodzaak van een communautair initiatief en de mogelijke inhoud daarvan, in nauwe samenwerking met betrokken organisaties.

Burgerluchtvaart

283. Wanneer de huidige besprekingen binnen de Gezamenlijke Luchtvaartautoriteiten en het Paritair Comité voor de luchtvaart tot een aantal conclusies hebben geleid, zal de Commissie, ook in nauwe samenwerking met alle betrokken organisaties, bepalen welke initiatieven zij wil nemen.

Zeevaart

284. Wat betreft de zeevaart zullen besprekingen worden gevoerd om de behoefte aan tussenkomst van de Gemeenschap en de mogelijke vorm en inhoud daarvan vast te stellen. De bijzondere kenmerken van deze bedrijfstak moeten volledig onderzocht worden, in het bijzonder, de behoefte aan flexibiliteit om zijn concurrentiepositie ten opzichte van ondernemers uit derde landen te behouden.

Arbeidsomstandigheden: veiligheid en gezondheid op het werk

285. Verbetering van de veiligheid en gezondheid op het werk in de vervoerssector vormt het onderwerp van een voorstel voor een Richtlijn die door de Commissie bij de Raad zal worden ingediend⁽⁵⁸⁾. Daarin worden minimale veiligheids- en gezondheidseisen voorgeschreven voor vervoersactiviteiten en werkplekken op vervoermiddelen. Indien deze richtlijn door de Raad wordt goedgekeurd samen met de algemene Richtlijn betreffende de invoering van maatregelen ter bevordering van verbeteringen in de veiligheid en gezondheid van werknemers tijdens het werk (89/391/EG)⁽⁵⁹⁾, betekent deze een versterking en verbetering van de heersende omstandigheden in de vervoerssector in het algemeen. Verwacht wordt dat deze richtlijn vanaf 1995 gaat gelden voor nieuwe voertuigen, waarbij oude voertuigen drie jaar lang een uitzonderingspositie hebben: vanwege dit verlengde tijdschema en de ingewikkeldheid van de regels zal een juiste handhaving de hoogste prioriteit hebben. Er zal dan een analyse van de veiligheid en gezondheid op het werk in de vervoerssector plaatsvinden op grond van de ervaring die door toepassing van de richtlijn verkregen is.

IV.2.f.3. VERVOER VOOR MENSEN MET EEN VERMINDERDE MOBILITEIT

286. Behalve beleid om de belangen van werknemers te beschermen en te bevorderen, behelst sociaal beleid ook maatregelen ten gunste van mensen met een verminderde mobiliteit.
287. Op 16 december 1991 nam de Raad een Resolutie aan betreffende een actieprogramma van de Gemeenschap inzake de toegankelijkheid van vervoer voor personen met een verminderde mobiliteit (PB C 68 van 16.3.91), waarin de Commissie werd gevraagd 'een communautair actieprogramma te formuleren dat voorstellen behelst voor concrete maatregelen om de toegankelijkheid van alle wijzen van openbaar vervoer en de bereikbaarheid daarvan te verbeteren', waarbij rekening werd gehouden met het subsidiariteitsbeginsel.

(58) Doc. COM(92)234/3

(59) PB L 183 van 29.6.89, blz. 1

288. De meeste initiatieven op dit gebied kunnen beter op nationaal, regionaal of plaatselijk niveau genomen worden. Samenwerking op communautair niveau en de goedkeuring van bepaalde gemeenschappelijke normen betreffende de toegankelijkheid tot het vervoer kunnen niettemin helpen de vervoersomstandigheden te verbeteren voor mensen met een verminderde mobiliteit, zoals reeds aangetoond wordt door acties binnen het kader van de telematica- en TIME-onderzoeksprogramma's. Om dit doel te bereiken, zal een drieledige aanpak gehanteerd worden: communautaire samenwerking met betrekking tot voorlichtingsprogramma's; indien de Raad daarom vraagt, voorstellen voor wetgeving inzake minimumnormen; en onderzoeksprogramma's die op dit punt een bijdrage kunnen leveren.

IV.2.f.4. BESCHERMING EN BEVORDERING VAN DE WERKGELEGENHEID

289. In het kader van het communautaire beleid ter stimulering, instandhouding en uitbreiding van de communautaire vloten die onder vlaggen van de Lid-Staten varen, werkte de Commissie een aantal positieve maatregelen uit die zowel beogen het concurrentievermogen van de communautaire scheepvaartindustrie te herstellen als de werkgelegenheid van onderdanen van de EEG te verhogen. De voornaamste component van deze maatregelen is de totstandbrenging van een communautair register, Euros genaamd, dat zal voorzien in stimulansen voor reders die hun schepen in dit register inschrijven. Ook werden er specifieke bepalingen voorgesteld die eisen dat alle officieren en ten minste de helft van de rest van de bemanningsleden die op in Euros geregistreerde schepen te werk worden gesteld, onderdanen uit de EG moeten zijn. De Commissie is zich bewust van het probleem gevormd door het teruglopend aantal zeelieden uit de Gemeenschap die op vloten uit de Gemeenschap worden te werk gesteld en geeft voorrang aan omkering van deze negatieve trend via het treffen van alle mogelijke maatregelen en het ontwikkelen van verdere ideeën in het kader van haar beleid van "positieve maatregelen".
290. Wat de binnenvaartvloot van de Gemeenschap betreft, denkt de Commissie aan maatregelen ter verbetering van zijn concurrentievermogen ten opzichte van andere vervoerwijzen. Deze maatregelen moeten aldus de werkgelegenheid in de sector helpen behouden.

IV.3. VERSTERKING VAN DE EXTERNE DIMENSIE VAN HET GVB

IV.3.a De externe dimensie: de voortgang tot op heden

291. Op grond van het internationale karakter van vele vervoersactiviteiten heeft het Verdrag van Rome direct vanaf het begin bepaald dat het gemeenschappelijk vervoersbeleid een externe dimensie heeft. De steeds dichterbij komende voltooiing van de interne markt op het gebied van vervoersdiensten heeft de noodzaak van een communautaire aanpak van de vervoersbetrekkingen met derde landen onderstreept. Tegelijkertijd is de noodzaak van gemeenschappelijke actie voor de behartiging en de bevordering van de communautaire handelsbelangen eveneens gegroeid. De voortgang ten aanzien van de verwezenlijking van deze doelstellingen is wisselvallig.
292. Er is weliswaar aanzienlijke voortgang geboekt, maar dit geldt voor bepaalde gebieden sterker dan voor andere.
293. De internationale aspecten van het zeevervoer vormen de kern van het scheepvaartbeleid van de Gemeenschap zoals dat tot op heden wordt uitgevoerd. In 1977 is een consultatieprocedure aangenomen ten aanzien van de betrekkingen tussen EG-Lid-Staten en derde landen inzake de scheepvaart en ten aanzien van maatregelen binnen internationale organisaties (Verordening (EEG) nr. 587/77). In 1979 werd het Verdrag van de Verenigde Naties inzake een gedragscode voor lijnvaartconferenties op communautair niveau bekrachtigd door Verordening (EEG) nr. 954/79. Vervolgens zijn in 1986 vier verordeningen aangenomen resp. met betrekking tot het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer tussen de Lid-Staten onderling en tussen de Lid-Staten en derde landen (Verordening (EEG) nr. 4055/86); de toepassing van de mededingingsregels ingevolge de artikelen 85 en 86 van het Verdrag op het zeevervoer, zeer wezenlijk voor scheepvaartbetrekkingen met derde landen voor bijvoorbeeld het functioneren van conferenties (Verordening (EEG) nr. 4056/86); oneerlijke tariefpraktijken in het vervoer over zee door vervoersondernemers van derde landen (Verordening (EEG) 4057/86); en beperkende maatregelen van derde landen met betrekking tot het vervoer van lading over zee (Verordening (EEG) nr. 4058/86). De overeenkomsten van Lomé III en IV bevatten specifieke bepalingen inzake het zeevervoer, met name ten aanzien van een harmonieuze ontwikkeling van een efficiënte en betrouwbare dienstverlening op het terrein van de scheepvaart volgens de beginselen van onbeperkte toegang tot de handel op een commerciële grondslag en tegen concurrerende tarieven. De meeste associatie- en samenwerkingsverdragen die de Gemeenschap gesloten heeft, bevatten inderdaad specifieke vervoersbepalingen die gelden voor de maritieme sector. Deze bepalingen lopen uiteen van de vermelding van samenwerking op vervoersgebied tot specifieke verbintenissen ten aanzien van de vrijheid van dienstverlening en toegang tot de handel. Tot slot zijn er de EUROS-voorstellen, die thans nog druk bestudeerd worden door de wetgevende instellingen van de Gemeenschap. Deze zijn in hoofdzaak ontworpen om het concurrentievermogen van de communautaire zeevloot te verbeteren ten opzichte van de belangrijkste concurrenten vanuit derde landen, vooral die welke onder goedkope vlag varen.
294. Op het terrein van het vervoer over land zijn de onderhandelingen met betrekking tot transitovervoer door voertuigen met zware ladingen in 1991 succesvol afgesloten met Joegoslavië en in 1992 met Oostenrijk en Zwitserland, zij het dat de eerstgenoemde overeenkomst uiteraard niet de kans heeft gekregen om haar doelstellingen te verwezenlijken. Gezien de politieke situatie aldaar, dient thans een nieuwe oplossing te worden gevonden.

295. Ten aanzien van de burgerluchtvaart is in 1980 een consultatieprocedure aangenomen voor de betrekkingen tussen de Lid-Staten en derde landen en voor maatregelen die in internationale organisaties worden genomen. Bovendien strekt het interne beleid van de Gemeenschap zich ook uit over Zweden en Noorwegen vanwege de recente overeenkomst met deze landen.
296. Meer algemeen geformuleerd komt het erop neer dat wanneer de Overeenkomst inzake de Europese Economische Ruimte in werking treedt, dit in principe betekent dat de wetgeving van de Gemeenschap met betrekking tot de interne markt inzake vervoer in alle betrokken landen van toepassing is, en zorgt ervoor dat deze landen bij de voorbereiding van nieuwe communautaire wetgeving betrokken worden. De overeenkomsten die met de landen in Midden- en Oost-Europa zijn gesloten of waarover thans nog onderhandelingen gaande zijn, geven aan dat het vervoer één van de belangrijkste gebieden is voor verdere samenwerking. De Paneuropese Vervoersconferentie die in 1990 in Praag door de Europese Commissie en het Europese Parlement gezamenlijk werd georganiseerd, heeft de noodzaak onderstreept van gemeenschappelijke actie in het grotere Europa met het oog op de integratie van haar vervoersmarkten en de ontwikkeling van de daarbij behorende transeuropese netwerken. Het vervoer is eveneens naar voren gekomen als één van de hoofdthema's van de verscheidene hulpprogramma's voor deze landen, zoals bijvoorbeeld PHARE en TACIS⁽⁶⁰⁾
297. Er is eveneens voortgang geboekt voor wat betreft de versterking van de rol die de Gemeenschap speelt in internationale organisaties en de multilaterale overeenkomsten waarvoor deze verantwoordelijk zijn. Als belangrijke voorbeelden hiervan kunnen worden genoemd: de Europese Conferentie van de Ministers van Vervoer en, binnen het kader van de VN, de Economische Commissie voor Europa. Op basis van de werkovereenkomsten die met beide organisaties tot stand zijn gebracht, heeft de Gemeenschap een bevredigende dialoog gevoerd met derde landen. In het kader van de GATT voert de Commissie onderhandelingen namens de Gemeenschap en haar Lid-Staten in de Uruguay-Ronde over de mogelijke liberalisatie van belangrijke aspecten van de handel in vervoersdiensten.

IV.3.b. Huidige problemen

298. Een aantal belangrijke problemen moet nog worden opgelost.
299. In de eerste plaats hebben de Lid-Staten over een periode van een groot aantal jaren een systeem van bilaterale overeenkomsten ontwikkeld met derde landen waarin de vervoersbetrekkingen zijn geregeld. Deze overeenkomsten hebben betrekking op een grote verscheidenheid aan economische onderwerpen die van essentieel belang zijn, zoals toegang tot de markt, waaronder toegang tot de interne markt van de Gemeenschap voor vervoerders uit derde landen. Er is in beperkte mate vooruitgang geboekt voor wat betreft de vervanging van deze bilaterale regelingen door passende overeenkomsten tussen de Gemeenschap en de betrokken derde landen.

(60) Op grond van het PHARE-Programma 1992 is 50 miljoen ecu toegewezen aan de vervoerssector. Met een toewijzing van 53,5 miljoen ecu ging een aanzienlijk deel van het TACIS-programma 1991 naar het vervoer.

300. Bovendien geldt dat de meeste bestaande bilaterale overeenkomsten over onderwerpen als de toegang tot de markt afgesloten zijn door de Lid-Staten op basis van wederkerigheid en deze vaak clauses bevatten met betrekking tot de nationaliteit waardoor particuliere partijen de *communautaire* mededingingsregels schenden of die anderszins niet verenigbaar zijn met de volledige en uniforme toepassing van het Gemeenschapsrecht. Dergelijke clauses zijn in strijd met het Gemeenschapsrecht omdat deze het non-discriminatiebeginsel op grond van nationaliteit schenden en de werkingssfeer van de interne markt ten aanzien van dienstverlening op het gebied van vervoer beperken. Verder zijn deze bilaterale overeenkomsten niet bevorderlijk voor de economische doelmatigheid van vervoersactiviteiten. Deze overeenkomsten zullen derhalve gewijzigd of opgezegd moeten worden. Het is echter zeer wel mogelijk dat dergelijke maatregelen commerciële gevolgen zullen hebben; zij dienen derhalve door de Gemeenschap te worden gestuurd.
301. De Lid-Staten hebben zich altijd tegen de bevoegdheden van de Gemeenschap op dit terrein verzet en hebben, in strijd met het Gemeenschapsrecht, telkens weer over nieuwe en gewijzigde overeenkomsten onderhandeld. Ze hebben dit zelfs in situaties gedaan waarin de Commissie de Raad reeds van het probleem op de hoogte stelde, zoals bijvoorbeeld op het gebied van de binnenvaart. Door voortdurend op eigen houtje te handelen hebben ze niet alleen de kans gemist om de onderhandelingskracht van de Gemeenschap optimaal te benutten, maar daardoor tevens situaties in het leven geroepen waarin derde landen konden optreden volgens het 'verdeel-en-heers' principe. Dit kan wellicht het best geïllustreerd worden aan de hand van de routekaarten in Bijlage II die de verschillende wegen aangeven waarop Amerikaanse en Europese luchtvaartmaatschappijen aan beide zijden van de oceaan netwerken mogen ontwikkelen waarop vervoer mogelijk is.
302. Evenzo is het voor de Gemeenschap niet eenvoudig gebleken om de rol in een aantal internationale organisaties te versterken. De moeilijkheden liepen uiteen naarmate de organisatorische context verschild. In de IMO en ICAO bijvoorbeeld hebben de Lid-Staten zich een enkele maal verzet tegen de natuurlijke ontwikkeling van de status van waarnemer die de Gemeenschap thans heeft om de bevoegdheid van de Gemeenschap die zich verder ontwikkelde, bij te kunnen houden. Dit heeft tot spanningen geleid en heeft het de Commissie moeilijk gemaakt ervoor te zorgen dat het werk in die forums voldoende rekening houdt met de ontwikkelingen binnen de Gemeenschap. Dit geldt eens te meer op het gebied van bijvoorbeeld maritieme veiligheid waarover consensus heerst dat de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) het belangrijkste, en zelfs enige forum dient te zijn om de regelgeving vast te stellen die geldt voor grensoverschrijdende vervoersactiviteiten, met inbegrip van die tussen de EG-landen. Het is gezien de belangrijke mondiale rol van de IMO ten aanzien van de veiligheid op zee nodig dat regelingen worden getroffen die het de EG-Instellingen mogelijk maken als volwaardige partners deel te nemen aan de uitwerking van normen die een direct effect hebben op het functioneren van de interne markt en de veiligheid van schepen in de Gemeenschap.

303. Als gevolg van deze moeilijkheden is het volledige effect van de GVB-instrumenten beperkt door de afwezigheid van de gelijktijdige en coherente ontwikkeling van de externe dimensie van het communautair beleid van interne liberalisatie. Dit geldt voor alle vervoerssectoren, maar is met name aan de orde in de zeevaartsector, waar de basisdoelstelling van vrije toegang tot de internationale handelsmarkten nog volledig tot uitdrukking moet komen. Hoewel een meer stringente toepassing van de communautaire mededingingsregels in zekere mate een compenserende invloed kan hebben, dient dit in ieder geval te worden aangevuld met aanvullende actie op het gebied van de externe betrekkingen om het een en ander werkelijk effectief te laten zijn en om al te veel wrijving met de betrokken landen te vermijden.
304. Ten slotte kan de bekrachtiging van de EER-overeenkomst in sommige gevallen _ als de harmonisering van het bestaande beleid van de diverse EER-partners dat al niet doet _ ten minste enige coördinatie met die van de Gemeenschap eisen. Indien deze noodzaak zich voordoet in verband met het vervoer, dan zal het gemakkelijker zijn een duidelijk beleid overeen te komen in de mate waarin de Gemeenschap daarop voorbereid is, of ten minste begonnen is zich voor te bereiden op een duidelijk extern beleid.

IV.3.c. Communautaire externe bevoegdheden

305. Het Hof van Justitie (zaak 1/78) heeft gesteld dat het begrip 'handelspolitiek' zoals genoemd in art. 113 van het Verdrag een dynamisch karakter heeft en de ontwikkelingen in de internationale handel volgt⁽⁶¹⁾. De Commissie heeft in het verlengde hiervan geconcludeerd dat maatregelen inzake handel in dienstverlening onderdeel zijn van handelspolitiek en daarom onder artikel 113 van het Verdrag vallen. De Commissie heeft daarom vastgesteld dat de Gemeenschap de exclusieve bevoegdheid heeft om bilaterale of multilaterale handelsovereenkomsten inzake dienstverlening en met name vervoer te sluiten waaronder regels vallen met betrekking tot toegang tot de markt en marktcapaciteit, verkeersrechten, tarieven of andere maatregelen die gepaard gaan met deze regels. Dit is inderdaad de aanpak die in recente voorstellen aan de Raad wordt voorgesteld, en is in overeenstemming met de voorstellen die reeds in het kader van de Uruguay-Ronde zijn aangenomen.
306. In een eerder stadium is de Gemeenschap gestart met de uitoefening van haar externe bevoegdheden op grond van de artikelen 61, 75 en 84 van het Verdrag. Het Europese Hof van Justitie heeft in zaak 22/70 gesteld dat omdat de Gemeenschap gemeenschappelijke regels ontwikkelt, zij daardoor de bevoegdheid verkrijgt externe onderhandelingen te voeren welke van invloed kunnen zijn op deze gemeenschappelijke regels (AETR-doctrine)⁽⁶²⁾. Later heeft middels zaak 1/76 het Europese Hof van Justitie een belangrijke stap gezet voor de bepaling van de externe bevoegdheden van de Gemeenschap. Hierin wordt gesteld dat indien de Gemeenschap de interne bevoegdheid heeft om een specifieke doelstelling te verwezenlijken, zij daardoor impliciet de exclusieve externe bevoegdheid over dat onderwerp heeft voor zover een dergelijke externe uitoefening noodzakelijk is om die doelstelling te realiseren⁽⁶³⁾. Bijgevolg heeft de Gemeenschap op grond van de met het oog op de voltooiing van de interne vervoermarkt vastgestelde wetgeving, volgens de AETR-doctrine de belangrijke exclusieve bevoegdheid voor overeenkomsten die geen betrekking hebben op de handel in dienstverlening en derhalve niet onder artikel 113 van het Verdrag vallen, en die geen onderdeel van een handelsovereenkomst vormen.

(61) Zaak 1/78 (betreffende de Internationale Rubberovereenkomst) [1979] EHJ 2871

(62) Commissie vs. Raad, zaak 22/70 [1971] EHJ 263

(63) Zaak 1/76 (betreffende de Overeenkomst tot oprichting van een Europees oplegfonds voor binnenvaartschepen) [1976] EHJ

307. Niet alle overeenkomsten met derde landen op het gebied van vervoer moeten evenwel worden opgevat als zouden deze geheel en al tot het terrein van de handel in vervoersdiensten gerekend kunnen worden of verband houden met het functioneren van de interne markt in het kader van de AETR-doctrine. Dergelijke overeenkomsten zouden nog steeds door de Lid-Staten kunnen worden gesloten.
308. Tenslotte kunnen, zelfs indien de Gemeenschap de exclusieve bevoegdheid heeft, de Lid-Staten door de Raad in bepaalde omstandigheden tot bilaterale onderhandelingen worden gemachtigd. Het Hof van Justitie heeft in een aantal arresten de beginselen voor een dergelijke procedure aangegeven⁽⁶⁴⁾.
309. Deze beginselen zijn tot nog toe niet erkend door de Lid-Staten. Echter, door de maatregelen van de Raad inzake de voltooiing van de interne markt op het gebied van vervoersdiensten zal er, naar men hoopt, een belangrijke vooruitgang in het debat worden geboekt. De situatie zoals die nu is, mag in ieder geval niet blijven bestaan. Het overleg op vervoergebied met derde landen mag alleen nog in een communautair kader en volledig in overeenstemming met het Verdrag plaatshebben.

IV.3.d. Een nieuwe aanpak : de prioriteiten

310. De voltooiing van de interne markt en de oprichting van de EER, de voortdurende toename van de internationale mobiliteit van goederen en personen, de recente veranderingen in Midden- en Oost-Europa en de groeiende onderlinge afhankelijkheid in de wereldhandel en dienstverlening vragen om de ontwikkeling van een nieuwe aanpak met betrekking tot de externe dimensie van het gemeenschappelijk vervoerbeleid.
311. De belangrijkste componenten van deze nieuwe aanpak zouden de geleidelijke ombuiging van bestaande bilaterale regelingen moeten zijn zodat deze passen binnen de nieuwe Europese orde en de interne markt, door middel van een raamwerk van communautaire overeenkomsten en procedures; de ontwikkeling van een algemene aanpak van vervoerdiensten en -systemen in Europa, met inbegrip van die van de EER en Midden- en Oost-Europa, zodat ze zoveel mogelijk geïntegreerd kunnen worden op het continent; en de versterking van de EG-rol binnen relevante internationale organisaties om de volledige ontwikkeling van het GVB te kunnen weerspiegelen.

Geleidelijke ombuiging van bilaterale regelingen

Algemene beginselen

312. Ten eerste is het van belang dat de Lid-Staten de Commissie naar behoren informatie verstrekken over overeenkomsten welke thans gelden en over hun intentie om te onderhandelen over nieuwe overeenkomsten of wijzigingen van bestaande overeenkomsten. Dergelijke informatie is de essentiële voorwaarde voor een efficiënt beleid, dat begint met overleg tussen de Commissie en de Lid-Staten om ervoor te zorgen dat de bevoegdheid van de Gemeenschap wordt gerespecteerd en dat de meest geschikte oplossingen worden gevonden voor de

(64) In de zaken Donckerwolke, Tezi, Bulk Oil

verschillende soorten problemen die zich voordoen. Bestaande instrumenten, met name de Raadsbesluiten 69/494, 77/587 en 80/50 zijn in dit opzicht niet geschikt gebleken. Het is daarom van belang dat deze zo spoedig mogelijk gewijzigd worden.

313. Ten tweede met betrekking tot zaken die binnen de bevoegdheid van de Gemeenschap vallen zal een Lid-Staat in het kader van een overgangsregeling van de Raad op voorstel van de Commissie de toestemming moeten verkrijgen om onderhandelingen te gaan voeren over een overeenkomst. Hiertoe zal een coördinatieprocedure van essentieel belang zijn en wellicht zullen er ook voorwaarden noodzakelijk zijn die verder gaan dan de informatie over het resultaat. Deze zouden bijvoorbeeld kunnen samenhangen met de inhoud van een overeenkomst waarover onderhandeld wordt, en dan vooral om de belangen van de andere Lid-Staten in ogenschouw te nemen, en bestaande zaken die strijdig zijn met het Gemeenschapsrecht uit de weg te ruimen, zoals bijvoorbeeld discriminatie op grond van nationaliteit.
314. Ten derde zouden er op die gebieden waar de Gemeenschap de onderhandelingen voert, handelwijzen moeten worden uitgestippeld voor specifieke gevallen om ervoor te zorgen dat de Lid-Staten en relevante belangengroepen nauw bij het proces betrokken worden.
315. Ten vierde dient tevens aandacht te worden geschonken aan de gevoelige vraag hoe de Gemeenschap de toewijzing van vervoersrechten aan de verschillende vervoerders moet regelen in situaties waarin de toegang tot de markt is onderworpen aan beperkingen. Er dient een mechanisme te worden gevonden waardoor aan de bestaande rechten dat belang wordt toegekend dat nodig is, waarbij rekening wordt gehouden met het op juiste wijze functioneren van de interne markt.
316. Deze algemene beginselen worden toegepast in het kader van initiatieven welke samenhangen met verschillende prioriteiten, waarbij rekening dient te worden gehouden met de complexiteit en verscheidenheid aan economische en technische kenmerken van de verschillende vervoerssectoren.

Prioriteiten

317. Naast de verdere uitwerking van de initiatieven die reeds zijn gedaan op het gebied van de binnenvaart en het wegvervoer in Europa, zullen de inspanningen nu vooral gericht moeten zijn op centrale thema's met betrekking tot de burgerluchtvaart en de scheepvaart. Het zeevervoer is in wezen een wereldmarkt en iedere ambitieuze luchtvrachtmaatschappij moet een mondiale strategie hebben. Het GVB dient derhalve de maatschappijen in de Gemeenschap te ondersteunen door de bepaling en tenuitvoerlegging van een scheepvaart- en luchtvaartbeleid dat in staat moet zijn om het concurrentievermogen van de Gemeenschap op de vervoersmarkten in stand te houden.
318. Ten aanzien van de luchtvaart dient de aandacht primair gericht te zijn op de betrekkingen met de Verenigde Staten, Japan en Midden- en Oost-Europa. De redenen hiervoor zijn elders⁽⁶⁵⁾ nader omschreven. Voor wat de eerste twee landen betreft zijn er duidelijke aanwijzingen dat het ontbreken van een communautaire aanpak tot onbevredigende onderhandelingsresultaten leidt. Deze markten zijn tevens strategische sectoren van de

(65) Mededeling aan de Raad inzake de betrekkingen met derde landen op het gebied van het luchtvervoer

wereldluchtvaartmarkt, en het is van essentieel belang dat vliegtuigen uit de Gemeenschap de mogelijkheid hebben om het tegen hun belangrijkste concurrenten op te kunnen nemen. Midden- en Oost-Europa met inbegrip van de landen van de voormalige Sovjet-Unie en de landen die tot het voormalige Joegoslavië behoorden, verdienen aparte aandacht om redenen die hierna worden uiteengezet.

319. Overige mogelijke initiatieven zullen moeten worden bestudeerd voor maatregelen die waarschijnlijk voor de langere termijn nodig zijn. De ontwikkelingen in Zuidoost-Azië en Zuid-Amerika zullen moeten worden gevolgd en, indien dit noodzakelijk is, zullen wellicht voorbereidende gesprekken moeten worden gevoerd. Overheidsbeleid dat gericht is op protectie van de eigen luchtvaart in de verscheidene Afrikaanse staten wordt niet alleen toegepast ten opzichte van Europese landen, maar ook voor wat betreft hun onderlinge betrekkingen. Afrikaanse landen zijn over het algemeen nog sterk geneigd een dergelijke politiek te voeren, maar het is mogelijk dat dié gevallen waarin de bereidheid aanwezig is om nauwere betrekkingen aan te gaan ten aanzien van samenwerking op het gebied van handel en vervoer met de Gemeenschap kunnen leiden tot mogelijkheden welke nader moeten worden onderzocht. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Mahgreb-landen (Marokko, Algerije, Tunesië) en voor de landen die zijn aangesloten bij Air Africa⁽⁶⁶⁾.
320. Tenslotte moet aandacht worden besteed aan de mogelijkheid onderhandelingen aan te gaan over een multilaterale luchtvrachtovereenkomst. De Europese markt is voor deze sector eigenlijk vrij toegankelijk voor vervoerders uit derde landen. Gelet op het feit dat restrictieve maatregelen niet in het belang zijn van de bedrijfstak als geheel, moet de mogelijkheid voor Europese vrachtvliegtuigen om toegang tot de overige markten te verkrijgen nadrukkelijk worden overwogen. Naast andere voordelen zou een multilaterale luchtvrachtovereenkomst als een katalysator kunnen fungeren waaruit andere soortgelijke verdergaande regelingen kunnen voortvloeien op overige gebieden van de burgerluchtvaart.
321. Voor wat betreft de scheepvaart is het van fundamenteel belang dat de Gemeenschap een follow-up ten aanzien van de invulling van de afspraken van 1986 verzorgt, die gericht is op de tenuitvoerlegging van een beleid dat gebaseerd is op niet-protectionistische maatregelen ten aanzien van de wereldscheepvaart. Tevens dienen deze afspraken zoveel mogelijk gericht te zijn op de toepassing van de regels van een markteconomie voor het zeevervoer. In dit verband dient te worden onderstreept dat het vervoer over zee, in tegenstelling tot het luchtvervoer dat geregeld wordt door een netwerk van bilaterale overeenkomsten inzake verkeersrechten, eigenlijk een open activiteit is waarvoor geldt dat de internationale markt voor iedereen vrij toegankelijk is. De noodzaak van bilaterale overeenkomsten over commerciële zaken vormt daarom de uitzondering en niet de regel.
322. De vrije toegang tot de markt voor het vervoer over zee wordt echter beperkt door:
- en aantal bestaande bilaterale overeenkomsten met bepalingen over vrachtverdeling;
 - een beleid ten aanzien van reservering van de vracht in een aantal landen, voornamelijk ontwikkelingslanden;
 - een restrictief en protectionistisch beleid van een aantal derde landen ten opzichte van de scheepvaart en aanverwante activiteiten.

(66) Benin, Burkina Faso, CAR, Ivoorkust, Kongo, Mauretanië, Niger, Senegal, Togo en Tsjaad

323. Ten einde een oplossing voor deze problemen te kunnen bieden, zal het noodzakelijk zijn om eerst de juiste uitvoering van Verordening (EEG) nr. 4055/86 houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer tussen de Lid-Staten onderling en tussen de Lid-Staten en derde landen te verzekeren. Ten tweede zal het noodzakelijk zijn te overwegen op welke wijze de Gemeenschap thans haar betrekkingen met derde landen op het gebied van het zeevervoer moet ontwikkelen. De Commissie is voornemens in de nabije toekomst een Mededeling over dit onderwerp voor te leggen, waarbij rekening wordt gehouden met de ervaringen die werden opgedaan op grond van de verordeningen uit 1986 en de ontwikkelingen in de Uruguay-Ronde. Voor wat betreft de ontwikkelingslanden zal de Gemeenschap enerzijds de bepalingen van de Overeenkomst van Lomé, en anderzijds de samenwerkingsovereenkomsten moeten blijven volgen om een zekere mate van convergentie in het zeevervoersbeleid te verzekeren en hen commercieel concurrerende zeevervoersdiensten te helpen ontwikkelen.

IV.3.e. Een brede aanpak van de vervoersdiensten en -systemen in Europa

324. De Verklaring van Praag die door de Paneuropese Vervoersconferentie in 1991 is aangenomen, onderstreept de noodzaak van de ontwikkeling van vervoersnetwerken die op een werkelijk Europese leest zijn geschoeid, en van de integratie van de uitgebreide Europese vervoersmarkt. Maatregelen die reeds genomen zijn, zoals de EER-overeenkomst en de transitio-overeenkomsten met Zwitserland en Oostenrijk, moeten nu aangevuld worden met andere maatregelen. Deze zijn met name noodzakelijk voor de landen van Midden- en Oost-Europa met inbegrip van het GOS en de landen van het voormalige Joegoslavië.

325. De politieke ontwikkelingen in Midden- en Oost-Europa maakten onderhandelingen over associatieverdragen met Polen, Hongarije en Tjechoslowakije mogelijk, waardoor een eerste raamwerk werd geschapen voor samenwerking op het gebied van vervoerszaken. Thans zijn er specifieke overeenkomsten noodzakelijk om deze doelstelling daadwerkelijk in te vullen. Deze overeenkomsten zullen gericht moeten zijn op het vinden van wegen die tot ieders voldoening zijn om het beginsel van vrijheid van dienstverlening toe te passen, alsmede om de introductie van geleidelijke liberalisatie van de markten waarbij rekening dient te worden gehouden met de voortgang die deze landen hebben geboekt ten aanzien van de herstructurering van de vervoerssector op basis van de werking van de markt. Samenwerking op het terrein van de infrastructuur is van even groot belang, vooral voor de bevordering van de verenigbaarheid, de onderlinge verbindingen en het onderlinge beheer van Europese vervoerssystemen in algemene zin.

326. De Europese overeenkomsten waarover op dit moment onderhandelingen worden gevoerd met Bulgarije en Roemenië zullen een geschikt raamwerk vormen voor samenwerking op het gebied van vervoerszaken en zullen deze landen ondersteunen bij de herstructurering van hun vervoerssystemen volgens de werking van de markteconomie. Tot deze samenwerking zal bijvoorbeeld de ontwikkeling van alternatieve doorvoerroutes gerekend worden om een verbinding tot stand te brengen tussen Griekenland en andere EG-landen.

327. Er zijn handels- en samenwerkingsovereenkomsten met de Baltische Staten en Albanië gesloten waardoor een raamwerk voor samenwerking op het gebied van vervoer is geschapen. De aandacht zal moeten worden gericht op de ondersteuning van die landen bij de versterking van hun vervoersverbindingen met de Gemeenschap.

328. Door het uiteenvallen van Joegoslavië ontstond de noodzaak om contractuele verbanden aan te gaan met de onlangs erkende landen waarin vervoerszaken geregeld worden, vooral vervoer over land, om te voorkomen dat Lid-Staten geïsoleerd raken of dat de ontwikkeling van een evenwichtig netwerk in de Balkan wordt geremd. De (op handen zijnde) afronding door de Gemeenschap van een transit-overeenkomst met Slovenië zou een eerste stap in die richting kunnen zijn, in de hoop dat door de politieke ontwikkelingen in de regio de transitoregelingen waarover met Joegoslavië onderhandelingen zijn gevoerd en welke zijn vastgelegd in een overeenkomst die in juni 1991 is getekend, in nieuwe overeenkomsten kunnen worden vastgelegd.
329. Ten aanzien van Rusland en andere landen van de voormalige Sovjet-Unie geldt dat samenwerking op het gebied van het vervoer zal ontstaan binnen het kader van de nieuwe afspraken waarover in de nabije toekomst onderhandelingen zullen worden gevoerd tussen de Gemeenschap en de nieuwe republieken. De doelstellingen van deze samenwerking zullen zijn: de ondersteuning van deze landen bij de introductie van vervoersstructuren op basis van een markteconomie, en bij de modernisering van hun vervoersinfrastructuur op een wijze die de verenigbaarheid, de onderlinge verbindingen en de onderlinge afstemming met de systemen binnen de Gemeenschap bevordert.

IV.3.f. Internationale organisaties en multilaterale overeenkomsten

330. Op dit moment vervult de Gemeenschap slechts de rol van waarnemer in de grotere internationale organisaties waarbinnen vervoerszaken worden besproken en is zij slechts bij een klein aantal multilaterale overeenkomsten als onderhandelaar betrokken geweest. De voltooiing van de interne markt en de ontwikkeling van een algemeen GVB met als doel duurzame mobiliteit vormen belangrijke ontwikkelingen waardoor het vraagstuk van de status van de Gemeenschap in deze organisaties en overeenkomsten actueel wordt. Een herwaardering van elk van de verschillende situaties is vereist om de noodzaak van veranderingen na te kunnen gaan, welke in sommige gevallen aanleiding voor de Gemeenschap kunnen zijn om het lidmaatschap aan te vragen van een organisatie, hetgeen op andere gebieden onlangs is gedaan zoals bijvoorbeeld in het geval van de FAO. Soortgelijke overwegingen gelden ten aanzien van multilaterale conventies over onderwerpen die binnen de werkingssfeer van het GVB vallen. Het zal voor de Gemeenschap wellicht een noodzaak worden om volwaardige onderhandelingspartner bij deze conventies te worden. Deze status heeft de Gemeenschap reeds bij de ASOR-Overeenkomst⁽⁶⁷⁾.
331. In de ruimere Europese context moet eveneens de kans worden benut om de respectieve rolverdeling van de verschillende structuren inzake vervoerszaken aan een nieuwe evaluatie te onderwerpen: EER, ECMT, ECE, ECAC, Eurocontrol en JAA. De doelstelling zou moeten zijn om de rolverdeling op dusdanige wijze te definiëren dat dubbel werk vermeden wordt en dat een maximum aan synergie wordt bereikt.

(67) Overeenkomst betreffende internationaal ongeregeld personen over de weg met autobussen (ASOR)

V. COMMUNAUTAIRE BELEIDSLIJNEN EN PRIORITEITEN

V.1. Het actieprogramma

332. In het licht van de voorgaande analyse dient het actieprogramma voor de verdere ontwikkeling van het GVB de volgende vijf belangrijkste punten te behelzen: de ontwikkeling en integratie van de communautaire vervoerssystemen op basis van de interne markt; veiligheid; milieubescherming; een sociale dimensie; en externe betrekkingen. Voor de in de nabije toekomst op gang te brengen prioritaire acties zie bijlage III. In deze bijlage staan eveneens die maatregelen vermeld die nodig zijn als gevolg van wetgeving die reeds is aangenomen.
333. Het programma pretendeert niet dat het een definitief karakter heeft. Te zijner tijd kunnen zich nieuwe onderwerpen aandienen en kunnen de prioriteiten veranderen. Het programma is niet als een strak voorschrift bedoeld, maar om concrete invulling te kunnen geven aan de voornaamste beleidslijnen die de Commissie op dit moment van plan is te volgen. Een dergelijk beleid zal de totale samenhang van de ontwikkeling van het GVB versterken. Dit zal daardoor de totstandkoming van de politieke consensus bevorderen die noodzakelijk is voor een effectieve besluitvorming door de communautaire wetgevende instellingen, en niet in de laatste plaats voor wat betreft de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel zoals omschreven in hoofdstuk III. De Commissie is van plan het actieprogramma regelmatig te actualiseren op het tijdstip wanneer zij haar wetgevingsvoorstellen voor het komende jaar zal aannemen. Door het actieprogramma een dynamisch karakter te geven wil de Commissie haar mogelijkheden om consensus te bereiken en te behouden met betrekking tot de doelstellingen en prioriteiten van het GVB versterken..
334. Door de precieze rechtvaardiging aan te geven van iedere afzonderlijke maatregel zou dit rapport veel te lang worden, voor zover zulks overigens al op dit tijdstip mogelijk zou zijn, hetgeen niet altijd het geval is. Daarom wordt in dit hoofdstuk slechts getracht op beknopte wijze in te gaan op de centrale thema's, een aanvulling op de uitleg in eerdere hoofdstukken. Voor een nadere analyse en uitleg wordt verwezen naar andere informatie welke in sommige gevallen reeds beschikbaar of in voorbereiding is, zoals die met betrekking tot de veiligheid op de weg en op zee of de externe betrekkingen in de burgerluchtvaart.

De ontwikkeling en integratie van de communautaire vervoerssystemen

335. Deze paragraaf is in vier hoofdthema's onderverdeeld: economisch en regelgevend kader, technische harmonisatie, onderzoek en ontwikkeling, en transeuropese netwerken.

V.1.a. Het economisch en regelgevend kader

336. Naast de noodzaak van toekomstige activiteiten op het gebied van de wetgeving vanwege de bestaande wetgeving van de interne markt met betrekking tot het vrije verkeer van diensten zijn ten aanzien van een aantal activiteiten verdere liberalisatie- en harmonisatiemaatregelen vereist.
337. Voor wat betreft het wegvervoer dienen de huidige beperkingen met betrekking tot de toegankelijkheid tot de markt voor vervoersdiensten voor eigen rekening en voor de verhuur van vrachtwagens en bussen te worden afgeschaft.
338. Door een verruiming van de omschrijving van vervoer voor eigen rekening zoals die is vastgelegd in Verordening (EEG) nr. 92/881 voor dochterondernemingen en holdingmaatschappijen, zullen ondernemingen die voor eigen rekening werken in staat worden gesteld hun werkzaamheden op een efficiëntere wijze in te richten en het aantal ritten zonder vracht te verminderen.
339. Voor wat de liberalisering van het verhuur van voertuigen betreft, zullen voorstellen worden gedaan om de voorwaarden voor de verhuur van vrachtwagens ten behoeve van internationale vervoersactiviteiten te verbeteren. Bestaande restrictieve maatregelen die in de praktijk het huren van voertuigen in andere Lid-Staten verbiedt, zoals de bepalingen dat de gehuurde voertuigen geregistreerd moeten staan in overeenstemming met de wetgeving van de Lid-Staat van het verhuurbedrijf, zullen moeten worden afgeschaft. Soortgelijke voorstellen zijn in voorbereiding voor de verhuur van bussen en touringcars. Deze maatregelen zouden ondernemingen in staat stellen te voldoen aan de verwachte groei in de dienstverlening op het gebied van het internationaal personenvervoer en een rationeler gebruik te maken van produktiefactoren waardoor onnodige kapitaalinvesteringen vermeden kunnen worden.
340. Ten aanzien van taxidiensten dient prioriteit te worden verleend aan die markten waar werkelijke economische voordelen mogelijk zijn, zoals de liberalisatie van internationale taxidiensten, vooral in de grensgebieden. Op dit moment zijn bedrijven op grond van nationale en plaatselijke beperkingen vaak verplicht om zonder klanten te rijden, terwijl ze een nuttige dienstverlening zouden kunnen bieden bij bijvoorbeeld retourritten.
341. Anderzijds geldt dat bij de liberalisering van de handel, bij voorbeeld door de algemene openstelling van cabotage, rekening zou moeten worden gehouden met de vereiste voor taxichauffeurs een volledige kennis te hebben van de plaatselijke omgeving. Verder onderzoek naar de voorwaarden en beperkingen die ten aanzien van taxidiensten gelden, kan echter nuttig zijn om na te gaan op welke wijze liberalisatiemaatregelen zouden kunnen bijdragen tot de ontwikkeling van een nieuw soort dienstverlening als een alternatief voor het gebruik van de eigen auto of de gebruikelijke taxidiensten volgens het principe 'één klant per rit'. Flexibele minibusdiensten, waarbij gebruik wordt gemaakt van telematica zouden taxidiensten voor meer dan één klant een nieuwe bijdrage kunnen leveren aan het stads- en streekvervoer, waaronder eveneens de diensten van en verbindingen tussen terminals in transeuropese netwerken vallen zoals die van de hoge-snelheidstreinen (HST) en luchthavens. Of hiervoor wettelijke maatregelen nodig zijn, is op dit moment nog niet duidelijk. Het is mogelijk dat andersoortige initiatieven net zo doelmatig kunnen zijn, zoals bij voorbeeld de activiteiten op het terrein van onderzoek en ontwikkeling of niet-bindende beleidsinstrumenten.

342. Tot slot blijken problemen met betrekking tot bepaalde gespecialiseerde vormen van internationaal vervoer en dienstverlening, zoals beveiligd vervoer en ambulanceverkeer, geen aanleiding te geven tot vragen op het gebied van het vervoersbeleid. Deze hebben in hoofdzaak betrekking op de handhaving van de openbare orde, de onderlinge erkenning van diploma's die geen verband houden met kennis van vervoerszaken, en de officiële goedkeuring van materiaal, hetgeen voor het grootste gedeelte geen betrekking heeft op vervoer. Deze worden daarom door de Commissie in de context van artikel 59 bestudeerd.
343. Voor wat betreft het railvervoer zijn, zoals reeds eerder opgemerkt, verdergaande maatregelen gewenst om de liberalisatie te kunnen uitvoeren zoals deze is overeengekomen in het kader van het 1992-programma, en dan met name voor de vaststelling van criteria ten aanzien van de toegankelijkheid en heffingen in verband met de infrastructuur en eveneens voor het opzetten van spoorwegondernemingen. Indien een nauwkeuriger afbakening van deze criteria op communautair niveau achterwege blijft, dan bestaat er een wezenlijk gevaar dat de liberalisatie waarover reeds overeenstemming is bereikt in hoge mate ongelijk zal zijn en dat deze, op sommige gebieden, dusdanige conflicten kan oproepen dat deze liberalisatie helemaal niet van de grond zal komen of, in het gunstigste geval, nog een hele tijd zal duren.
344. Ten aanzien van de burgerluchtvaart geldt dat de aanvaarding van het derde pakket liberaliseringsmaatregelen het vereiste raamwerk biedt voor charters en lijndiensten voor derden, waartoe ook vliegtuigtaxi's gerekend worden. Overige luchtvaartactiviteiten, waarvan sommige niet samenhangen met het aanbieden van vervoersdiensten of zelfs in het geheel niet met een dienst aan derden te maken hebben, zoals het gebruik van een privé-vliegtuig, hebben tot nog toe niet geleid tot een gerechtvaardigd appel op de Commissie om in te grijpen. In ieder geval geldt dat een aantal van deze activiteiten waarbij het niet gaat om het aanbieden van een vervoersdienst, zoals de luchtfotografie, reeds onderworpen zijn aan communautaire regelgeving voor de vestiging en het vrije verkeer ten aanzien van dienstverlening. Om deze redenen staan er op dit moment geen nieuwe initiatieven inzake de liberalisatie gepland, alhoewel dit terrein nog wel in de gaten gehouden wordt. De Commissie zal echter via de geëigende weg de methoden bekendmaken die zij van plan is te gaan gebruiken om na te gaan of vliegtickets te duur of te goedkoop zijn wanneer er een klacht wordt ingediend op grond van het derde pakket liberaliseringsmaatregelen.
345. Voor wat betreft de harmonisatie komt het accent te liggen op de ontwikkeling van een communautair raamwerk voor heffingen voor gebruikers van de infrastructuur en andere kosten. Een dergelijk raamwerk is de essentiële basis voor de verwezenlijking van de doelstelling die een duurzame mobiliteit binnen de Gemeenschap als één geheel beoogt. Indien de kosten niet op juiste wijze worden verdeeld, dan zal dit zeker tot spanningen leiden, omdat de gebruikers fel voorstander zijn van vervoersdiensten en -systemen die niet de volledige kosten doorberekenen. Indien de kosten worden omgeslagen op grond van beginselen die in de verschillende landen of streken sterk uiteenlopen, dan zal deze vergaande ongelijkheid niet alleen haar weerslag hebben op de concurrentieverhoudingen tussen vervoersondernemingen, maar het zal daarnaast zeer moeilijk zijn om de vervoerssystemen over de gehele Gemeenschap op een meer geïntegreerde wijze te laten functioneren. Bovendien zullen grote verschillen in de kostenverdeling de ontwikkeling bemoeilijken van een éénduidige benadering van het EG-steunbeleid als instrument om door middel van de bevordering van alternatieven de last te verminderen van systemen die onder druk staan. De voorwaarden waarop gebruik kan worden gemaakt van steun, waardoor de kosten voor de gebruiker verlaagd kunnen worden, moeten worden gebaseerd op een gemeenschappelijke aanpak voor wat betreft het doorberekenen van kosten.

346. Op grond van de complexe structuur van dit probleem is het zinvol om dit stapsgewijs aan te pakken. Op de korte termijn zal het accent komen te liggen op het ontwikkelen van een kader voor de verdeling van de kosten in verband met de infrastructuur. Daarnaast zal in het kader van de geringe vooruitgang die geboekt is ten aanzien van het 1992-programma met name aandacht worden geschonken aan de harmonisatie van de accijnzen op diesel, de tolheffing op wegen en wegenbelasting om tot de aanvaarding van een werkelijk territoriaal belastingstelsel voor het goederenvervoer te komen. Voor de middellange termijn zullen er voorstellen moeten worden gedaan met betrekking tot milieuheffingen, zodat de milieuproblematiek door de economische mechanismen zoals die thans binnen de vervoerssector functioneren, beheerst kan worden.
347. De regelgeving die geldt voor de burgerlijke aansprakelijkheid en de verzekeringen verdient eveneens de aandacht. Op dit moment wordt de schade die is toegebracht aan eigendommen of personen welke het gevolg is van vervoersactiviteiten, geregeld op grond van een grote verscheidenheid van nationale regels en gewoonten. Voor sommige sectoren geldt dat deze in het geheel niet onderworpen zijn aan enig communautair of internationaal kader. Voor andere sectoren, met name het lucht-(68), zee-(69), en spoorvervoer(70), bestaat er wel een internationaal kader, maar deze laten vaak veel ruimte open voor tamelijk uiteenlopende nationale oplossingen. Bovendien geldt dat deze internationale regelingen niet noodzakelijkerwijs aan de huidige situatie zijn aangepast, bijvoorbeeld omdat de monetaire plafonds geen weerspiegeling zijn van de valutawaarden. In ieder geval zijn ze niet opgesteld met het oog op een gemeenschappelijke vervoersmarkt. Indien het voorstel omtrent een richtlijn inzake de aansprakelijkheid van dienstverleners zou worden aangenomen, dan betekent dit de introductie van een harmonisatiemaatregel met betrekking tot de schade die aan passagiers en hun bagage is toegebracht indien de desbetreffende schade niet onder internationale overeenkomsten valt die door de Lid-Staten zijn geratificeerd. Het is echter nog de vraag of de richtlijn in deze vorm zal worden aangenomen. Het aannemen van het voorstel zal in ieder geval geen invloed hebben op de situatie waarin het vrachtvervoer zich bevindt.
348. Of verdergaande communautaire initiatieven nodig zijn, en zo ja, welke vorm deze dan zouden moeten aannemen, zijn vraagstukken waaraan een aantal ingewikkelde aspecten is verbonden. Deze dienen te worden onderzocht voor verschillende takken van handel en vervoer, alsook voor het intermodaal vervoer als geheel. Het onderzoek zal gericht moeten zijn op de potentiële bijdragen van de verschillende niveaus van beleidsopstelling en -uitvoering: op nationaal, communautair en internationaal vlak. Er is reeds voorbereidend werk gedaan, met name ten aanzien van de luchtvaartsector, het intermodaal vervoer en gevaarlijke stoffen.
349. Voorts dienen er initiatieven ontplooid te worden op het gebied van steunbeleid, na overleg met de Lid-Staten op multilaterale basis en rekening houdend met de visies van de vervoersindustrie en haar klanten. Deze initiatieven zullen ten doel hebben onnodige bureaucratie uit te bannen door ervoor te zorgen dat de verstorende effecten van steunmaatregelen niet indruisen tegen de vestiging van een vergelijkbaar niveau binnen de interne markt en dat er geen 'steunstrijd' wordt begonnen die het gevolg is van de wens van de Lid-Staten om hun nationale vervoersindustrie te beschermen.

(68) Verdrag van Warschau (1929) - Protocol van Den Haag (1955) - Vervoersovereenkomst van Montreal (1955)

(69) Verdrag van Brussel (1957) - Verdrag van Athene (1974)

(70) COTIV - CIV (1980)

350. Enerzijds zou het misschien mogelijk zijn de eis van de Gemeenschap inzake het doen van kennisgeving betreffende steunmaatregelen te wijzigen door invoering van een minimis-regel en zouden de huidige vrijstellingen die voor het vervoer overland gelden, vooral voor wat de openbare-dienstverplichtingen betreft, wellicht ook kunnen gelden voor het lucht- en zeevervoer.
351. Anderzijds zou de openstelling van de vervoersmarkt _ zoals reeds eerder is uitgelegd, om grotere mededinging als voortvloeisel uit het 1992-programma te bereiken - betekenen dat meer aandacht dient te worden geschonken aan subsidieverlening waardoor bepaalde ondernemingen op onterechte wijze een voordeel genieten. De Commissie is daarom van plan eerst een inventarisatie van de overheidssteun ten aanzien van de verschillende vervoerssectoren op te maken en bij te houden. Zij zal voorts, waar nodig, maatregelen voorstellen om de doorzichtigheid van de financiële verslaglegging van organisaties te bevorderen die werkzaam zijn op het gebied van de vervoersinfrastructuur en van vervoersdiensten, zodat dit overzicht een getrouwere weergave van de werkelijkheid zal zijn van de verschillende manieren waarop deze organisaties worden ondersteund. Om dezelfde reden zal de Commissie onderzoeken of de vereisten inzake voorafgaande bekendmaking verder ontwikkeld kunnen worden waardoor naast overheidsbemoeienis - die zonder twijfel onder subsidieverlening valt _ ook andere interventies vallen die in sommige maar niet noodzakelijkerwijs alle gevallen een reële steunmogelijkheid inhouden. Tevens zal de Commissie haar richtsnoeren heroverwegen omtrent de criteria die worden toegepast om na te gaan of overheidssteun verenigbaar is met het Verdrag met het oog op de aanpassing van deze criteria aan de huidige kenmerken van de sector en om er tegelijkertijd voor te zorgen dat deze stroken met de aanpak van de Commissie op andere terreinen. Eén van de hoofddoelstellingen van deze laatstgenoemde taak is om de nationale en lokale overheden zo duidelijk mogelijk aan te geven welke ruimte er beschikbaar is voor steunmaatregelen binnen de grenzen van artikel 92.
352. Naast het vraagstuk inzake een communautair kader voor nationale en lokale steun bestaat het vraagstuk van maatregelen op communautair vlak ter ondersteuning van de aanpassing en ontwikkeling van bepaalde vervoerssectoren. Deze maatregelen worden veelal vaak aangeduid met de term "positieve maatregelen".
353. Op maritiem gebied zal verdergaande actie noodzakelijk zijn om het voortdurende probleem van de tanende betekenis van de zeevloot van de Gemeenschap aan te pakken. Nationale initiatieven hebben tot nog toe geen oplossing voor dit probleem, dat een bedreiging vormt voor de levensvatbaarheid van de algehele scheepvaartindustrie in de Gemeenschap, geboden. Een gecoördineerde aanpak is vereist, waartoe eveneens gerekend worden de verdere ontwikkeling van het voorgestelde EUROS-register en maatregelen die ervoor zorgen dat de reders in de Gemeenschap die onterecht nadeel ondervinden van de nalatigheid van de nationale overheden die op financiële gronden de aanvaarde normen niet bekrachtigen. Dit punt wordt nader besproken in de hierna volgende paragraaf over veiligheid. Voorts zal aandacht worden besteed aan de ontwikkeling van zeevervoer over korte afstanden in de nieuwe context van een geliberaliseerde interne markt en de uitbreiding daarvan tot de Europese Economische Ruimte en daarbuiten tot Midden- en Oost-Europa. Het Maritime Industries Forum heeft erop gewezen dat op dit gebied prioritaire maatregelen zouden moeten worden genomen.

354. Op het gebied van de binnenvaart zal het sloopplan waardoor de overcapaciteit bestreden wordt opnieuw worden bekeken met het oog op de voortdurende modernisering van de communautaire vloot. Voorts zullen verdere maatregelen worden voorgesteld om bij te dragen tot het aanpassingsproces van de vloot aan de behoeften van de EG-markt en de openstelling van het waterwegennet naar het oosten.
355. Voor wat betreft het goederenvervoer over de weg, heeft deze bedrijfstak te kampen met aanzienlijke aanpassingsproblemen met betrekking tot de concurrentie op één grote Europese markt, vooral waar een groot aantal zeer kleine bedrijven het hoofd boven water heeft kunnen houden op beschermde nationale en zelfs lokale markten. Het aanpassingsproces zal gestuurd moeten worden indien men een mogelijk versturende crisis wil tegengaan. Om dit proces te ondersteunen zullen de voorwaarden voor de toegankelijkheid van een beroepsuitoefening alsook de voorschriften inzake de naleving van vergunningseisen en veiligheidseisen voor wegvoertuigen opnieuw moeten worden geëvalueerd. De doelstelling zal zijn om te bezien of er aanpassingen nodig zijn in verband met het communautaire kader om ondersteuning te bieden bij de nodige herstructurering en modernisering van deze bedrijfstak, en tegelijkertijd om zuivere mededinging te garanderen. De rol van de kwaliteitszorg op basis van internationale normen zoals ISO-9000 verdient in dit opzicht speciale aandacht. Deze kan bijdragen tot een oplossing die met name aantrekkelijk is vanuit het oogpunt van subsidiariteit, door de noodzaak te verminderen van zowel gedetailleerde regelgeving op communautair en nationaal niveau als verzwaring van de controle per individueel geval.
356. Ten aanzien van het intermodaal vervoer dient de aandacht uit te gaan naar gunstige belastingvoorwaarden met betrekking tot wegvoertuigen die aan strenge veiligheids- en milieunormen voldoen. Er zullen richtlijnen moeten worden opgesteld voor steunmaatregelen om het intermodaal vervoer voor ondernemingen aantrekkelijk te maken, met name investeringssteun. Bovendien dienen voorstellen te worden gedaan om de samenwerking te versoepelen tussen vervoersondernemingen die intermodale activiteiten verrichten, en tevens om recente ontwikkelingen op het gebied van samenwerking bij het spoorvervoer op basis van Richtlijn 440/91 hierbij te betrekken. Tot slot maakt het ontbreken van gemeenschappelijke aansprakelijkheid van intermodale ondernemingen het noodzakelijk vast te stellen welke communautaire initiatieven geschikt zouden kunnen zijn, rekening houdend met de activiteiten binnen de desbetreffende internationale organisaties.
357. Tenslotte moeten maatregelen worden genomen om de beschikbaarheid en kwaliteit van informatie over het functioneren van de internationale vervoersmarkt te verbeteren. Het bestaande systeem van statistieken zal versterkt en uitgebreid moeten worden met nieuwe gebieden waarvoor op dit moment nog geen communautaire gegevens beschikbaar zijn. In dit verband moet de toekomst van het huidige 'tijdelijke' systeem voor marktobservatie worden bepaald.

V.1.b. Technische harmonisatie

358. Technische harmonisatie is van wezenlijk belang voor zowel het uit de weg ruimen van concurrentievervalsing als de interoperabiliteit van de intermodale systemen van de Gemeenschap.

359. Voor wat betreft het binnenlands vervoer zullen de prioritaire maatregelen onder meer zijn: verbetering van de technische normen voor de binnenvaart en normalisatie van het spoorwegnet voor hoge-snelheidstreinen.
360. De harmonisering van technische voorschriften in de burgerluchtvaart zal worden nagestreefd via maatregelen die gericht zijn op de normalisatie van ATC/ATM- apparatuur en -procedures. Tot de verdere maatregelen zal tevens communautaire wetgeving op basis van nieuwe Joint Aviation Requirements (JAR's) behoren.
361. Ten aanzien van de scheepvaart geldt dat de noodzaak van harmonisatie van de uitoefening van Vessel Traffic Services (VTS) systemen communautaire actie vereist en rechtvaardigt. Bovendien zou de Gemeenschap een rol moeten spelen bij de ondersteuning van de ontwikkeling van Electronic Data Interchange (EDI) systemen die overeenstemmen met EG-richtlijnen inzake voorwaarden voor meldingsplicht door schepen die goederen vervoeren naar en van EG-havens.
362. Tenslotte behoort de technische harmonisatie van laadeenheden, spoorwegapparatuur, containers en terminals tot de maatregelen op het gebied van gecombineerd vervoer.

V.1.c. Onderzoek en ontwikkeling

363. De Commissie zal binnen het kader van het vierde kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling een meer prominente rol voor het vervoer voorstellen. Deze zal verder uitgebouwd worden op basis van de ervaring en de vooruitgang uit voorafgaande programma's. Evenals in het verleden zal dit actieve betrokkenheid vereisen van particuliere ondernemingen, de wetenschap en de eindgebruikers.
364. De inspanningen op het gebied van onderzoek en onderwijs inzake vervoer zullen in eerste instantie gericht zijn op de ondersteuning van de ontwikkeling van een multimodaal vervoerssysteem, waarbij het accent ligt op de aanvulling van de verschillende vervoertakken en de ontwikkeling van scenario's en analyses op stedelijk, plattelands-, regionaal en transeuropees niveau, alsook de onderlinge verhouding tussen menselijke factoren en technologie. Er zal een standaardmethode worden vastgesteld om na te gaan of zij verenigbaar zijn met de doelstellingen van het milieubeleid van de Gemeenschap. Er zal tevens speciale aandacht worden geschonken aan de organisatorische aspecten om te zorgen voor een doelmatige doorvoering van technische vernieuwingen, waaronder telematica, en wel op een dusdanige wijze dat het uiteindelijke totaaleffect een verbetering is van de complementariteit en doelmatigheid die zijn toegesneden op de behoeften van een geïntegreerd vervoerssysteem.
365. Deze aanpak zal worden gesteund door de ontwikkeling van technologieën voor geïntegreerde en geoptimaliseerde systemen.

366. De telematicatechnologieën zouden ten aanzien van de multimodale vervoerstakingen moeten zorgen voor een verbetering van het multimodaal vervoerssysteem, van onderlinge aanpassing en interoperabiliteit. Op modaal niveau betekent dit dat de onderzoek- en ontwikkelingsactiviteiten gericht op de telematica verder ontwikkeld zullen worden om de werking van de oplossingen aan te tonen die gebaseerd zijn op geïntegreerde systemen en om een aantal specifieke problemen op te lossen zoals bijvoorbeeld de regeling van het luchtverkeer. De geavanceerde technologieën op dit gebied, welke thans binnen de Gemeenschap en internationale organisaties ontwikkeld worden, dienen verder ontwikkeld te worden met als doel de totstandkoming van één uniform systeem.
367. Het onderzoek naar andere industriële technologieën dan de telematica zal steeds een belangrijke factor zijn voor de verwezenlijking van de verschillende componenten van het beginsel van duurzame mobiliteit. Het gaat hierbij onder meer om voertuigen met inbegrip van onderdelen zoals de motor, het materiaal, het ontwerp; de infrastructuur; het systeem, stedelijk, ruraal en transeuropees, alsook de economische en ergonomische aspecten van deze onderdelen.

V.1.d. Transeuropese netwerken

368. De communautaire maatregelen op dit gebied zijn gericht op de strategische bepaling van het netwerkconcept voor iedere vervoerstaking. Dit wordt gedaan door de noodzakelijke richtlijnen vast te stellen voor de ontwikkeling op de lange termijn en door de vereisten voor paneuropese systemen vast te leggen van de landen die tot Midden- en Oost-Europa en de EER behoren.
369. De bestaande richtsnoeren voor de netwerken zullen verder uitgewerkt en aangevuld dienen te worden. Speciale aandacht zal worden geschonken aan de milieu-aspecten van het wegennet, alsmede aan de noodzaak van een verbeterde mobiliteit waar de randgebieden en meer geïsoleerde regio's profijt van kunnen hebben. De richtlijnen voor het wegennet zullen eveneens worden uitgebreid voor een zo snel mogelijke tenuitvoerlegging van telematicatechnologieën ter verbetering van het beheer van het netwerk. De werkzaamheden ten aanzien van het net van binnenwateren zullen gericht zijn op de evaluatie van het marktpotentieel van verschillende vaarwegen en op haalbaarheidsstudies van projecten die prioriteit genieten. De ontwikkeling van netwerken ten aanzien van hoofdverbindingen voor hoge-snelheidstreinen zal steeds verder gaan, met name gelet op de verbetering van onderlinge aanpassing en interoperabiliteit, zowel met betrekking tot het systeem voor hoge-snelheidstreinen als voor conventionele treinen en andere takken van vervoer. Er zullen proefprojecten worden uitgevoerd om hoofdverbindingen tussen het intermodale vervoersnetwerk te realiseren, met inbegrip van de maritieme component daarvan.
370. Met de ontwikkeling van richtsnoeren voor netwerken voor andere vervoerstakingen of sectoren zal het systeem afgerond zijn. Er dienen richtsnoeren voor het conventionele spoorvervoer geïntroduceerd te worden, met inbegrip van verbindingen voor de hoge-snelheidstrein en netwerken voor gecombineerd vervoer, om zodoende een geïntegreerd basissysteem voor het vervoer per spoor te vormen. Voor de maritieme sector is op twee fronten actie vereist. Ten eerste dient de rol van de haven als knooppunt van het netwerk nader te worden bepaald. Ten tweede moeten de zeecorridors als alternatief voor landcorridors en hun inpassing in het continentale net worden vastgesteld om de doelmatigheid van het systeem als geheel te vergroten. Beide punten dienen te worden vervat in een

voorstel voor richtsnoeren voor havens. In samenhang met de werkzaamheden die met betrekking tot de technische harmonisatie verricht worden, zullen er communautaire richtsnoeren worden voorgesteld voor een VTS-netwerk voor het zeevervoer waarin de doelstellingen ten aanzien van de veiligheid en het milieu worden vastgelegd. De prioriteit zal uitgaan naar de ontwikkeling van het Middellandse-Zeenetwerk. Tevens zullen luchthavens een belangrijke rol spelen als knooppunten van het communautair vervoerssysteem. De aansluiting daarvan op het vervoer over land en met systemen in de steden, en de potentiële capaciteit om aan de verwachte groei van de vervoersvraag te kunnen voldoen, zullen in richtsnoeren worden ingebed, welke het netwerk van luchthavens bepalen. Daarnaast zal de Gemeenschap, binnen het geëigende kader en in nauwe samenwerking met de internationale organisaties en de betrokken nationale overheden, richtsnoeren opstellen voor de ontwikkeling van één uniform ATM/ATC-systeem voor Europa.

371. De noodzaak van de introductie van intermodale alternatieven op het gebied van personenvervoer, dat op dit moment wordt gekenmerkt door de overheersende rol van de particuliere auto en het privé-vliegtuig, zal de basis vormen voor een nieuw initiatief. Als aanvulling op bestaande en toekomstige communautaire netwerken is er ruimte voor een Netwerk van de Burger voor collectief vervoer dat bestaat uit onderling samenhangende diensten van lucht-, bus- en spoorssystemen die worden aangeboden door overheidsbedrijven en particuliere ondernemingen. Gebruiksvriendelijke informatiesystemen en andere faciliteiten zoals flexibele taxidiensten en kwaliteitsnormen zouden een dergelijke regeling die is opgezet om een communautaire dimensie te geven aan de hoge kwaliteit van de overheidsdiensten inzake vervoer, een toegevoegde waarde kunnen verlenen.
372. Tenslotte zullen richtsnoeren worden uitgewerkt voor het communautair intermodaal systeem als geheel, waarin de richtsnoeren voor de afzonderlijke takken en sectoren zullen worden geïntegreerd. Doel zal daarbij zijn het optimaliseren van de bijdrage van iedere vervoertak en -sector in combinatie met de andere aan een efficiënt en veilig vervoerssysteem dat beantwoordt aan de milieudoelstellingen van de Gemeenschap.

V.2. Veiligheid voor zowel gebruiker als niet-gebruiker

373. Voor wat betreft de veiligheid op de weg, overweegt de Commissie een programma voor te stellen dat is gebaseerd op prioritaire maatregelen voor het rijgedrag en de rijvaardigheidseisen, technische normen voor voertuigen en de infrastructurele aspecten van veiligheid. Gelet op de substantiële verschillen tussen de Lid-Staten met betrekking tot het niveau van de veiligheid op de weg, dient de eerste prioriteit te worden gegeven aan de bevordering van de uitwisseling van informatie en het opzetten van een communautaire databank. De communautaire benadering zal niet altijd afhankelijk zijn van wetgeving; andere niet-bindende instrumenten kunnen bijdragen tot het bereiken van deze veiligheidsdoelstelling.
374. Met betrekking tot het rijgedrag zal prioriteit worden verleend aan maatregelen die zijn gericht op de bevordering van de voorlichting aan bestuurders en bewustmakingsprogramma's op nationaal en lokaal niveau. De hoofddoelstelling zal zijn om minder agressief rijgedrag te bevorderen door te leren van de ervaringen die in de gehele Gemeenschap zijn opgedaan. Met betrekking tot basisregels voor wegen en verkeerstekens zullen vooral wettelijke maatregelen worden genomen. Voor wat de veiligheid op de weg betreft geldt dat maatregelen zullen worden aangenomen om de actieve en passieve veiligheid te bevorderen door Onderzoek en Ontwikkeling, door normen te stellen voor de aanleg van wegen en door het testen van de staat van voertuigen. Ten aanzien van de infrastructuur zou de Gemeenschap een rol moeten spelen door het opstellen van normen en het algemeen maken van de meest geschikte toepassing in het kader van zowel het transeuropese netwerk als aanbevelingen die algemener van toepassing zijn op de aanleg en het onderhoud van wegen.
375. Communautaire maatregelen ten aanzien van de veiligheid in het luchtverkeer zullen rekening moeten houden met de activiteiten van de relevante internationale organisaties zoals ICAO, ECAC, JAA en Eurocontrol. Hierdoor zal de Gemeenschap in staat zijn een harmonisatiebeleid met betrekking tot de technische voorschriften te volgen op grond van nieuwe Joint Aviation Requirements (JAR's) die zijn vastgesteld door de JAA en om in nauwe samenwerking met Eurocontrol en ECAC één gemeenschappelijk uniform ATM-systeem voor Europa op te stellen. Onderzoek dat thans naar ATM wordt verricht via projecten als EURET, ATLAS, FANSTIC en GAAS zal hiertoe eveneens bijdragen.
376. Prioriteitsmaatregelen zullen ook betrekking hebben op de gemeenschappelijke vereisten voor de vergunningverlening voor cockpitpersoneel en uiteindelijk ook voor andere personeelsgroepen, zoals werktuigkundigen in de hangars en verkeersleiders.
377. Tot slot zal de Commissie trachten de kwaliteit van de gegevens en de wijze van gegevensverzameling te verbeteren via communautaire maatregelen voor een verplichtstelling van meldingssystemen die ongelukken rapporteren, van vertrouwelijke meldingssystemen en van onderzoek naar ongevallen.
378. Tot de communautaire maatregelen op het gebied van de maritieme veiligheid zullen onder meer gerekend worden de versterking van de taken en de regelgeving van het IMO door belangrijke reeds bestaande IMO-Resoluties een verplichtend karakter te geven en door de opstelling van een kader voor een meer systematische uitvoeringsregeling van belangrijke toekomstige IMO-Resoluties in de Gemeenschap. Voor zover dit noodzakelijk is zullen aanvullende richtlijnen of normen opgesteld worden om verschillende veiligheidsniveaus binnen de Gemeenschap te voorkomen. Voorstellen van de Commissie ten aanzien van een verbeterde en meer doelmatige coördinatie van de maatregelen van de Lid-Staten binnen het kader van de IMO staan eveneens op het programma.

De effectiviteit van het bestaande Memorandum van Overeenstemming inzake havenstaatcontrole zal groter worden door middel van regels voor de inspectie van schepen die een internationaal erkend risico vormen voor de veiligheid en het milieu en regels voor geharmoniseerde criteria voor het aan de ketting leggen van schepen. Er zullen voorstellen worden gedaan om een uniforme wettelijke basis op te stellen voor de bekrachtiging van internationaal aanvaarde regelgeving welke van toepassing is op alle schepen die van en naar Europese havens varen, indien een dergelijk kader op internationaal niveau ontbreekt.

379. Er zullen voorstellen worden gedaan voor kaderrichtlijnen waarin essentiële veiligheidsvoorschriften worden vastgelegd en waaruit richtlijnen voortvloeien voor een uniforme tenuitvoering ervan binnen de Gemeenschap, welke eveneens betrekking hebben op niet conventionele schepen zoals passagiersschepen in het nationale vervoer, vrachtschepen met een lager tonnage, de kleinere vissersboten en pleziervaartuigen. Bij de voorstellen van de Commissie zal zoveel mogelijk rekening worden gehouden met internationaal aanvaarde veiligheidsbeginselen en nationale veiligheidsregels, voor zover deze aanwezig zijn.
380. Voor wat betreft het vervoer van gevaarlijke stoffen zal de aandacht uitgaan naar de noodzaak van beter op elkaar afgestemde aansprakelijkheidsregelingen met betrekking tot ongevallen. Er zullen harmonisatiemaatregelen worden voorgesteld met betrekking tot de classificatie, de verpakking en de omschrijving van gevaarlijke stoffen voor de verschillende vervoerstakken.

V.3. Milieu

381. Naast de maatregelen zoals vermeld onder I en II zal de bescherming van het milieu stringente normen vereisen op communautair niveau ten aanzien van de uitstoot van gassen, het energieverbruik, en geluidsoverlast van de verschillende vervoersmiddelen. Deze maatregelen die in eerste instantie van invloed zijn op het industriebeleid van de Gemeenschap moeten worden aangevuld met richtlijnen inzake onderhoudstesten om ervoor te zorgen dat er steeds wordt voldaan aan de zware normen die aan geluidsoverlast en de uitstoot van gassen gesteld worden.
382. Ten aanzien van de geluidsoverlast die de bevolking treft die in de nabijheid van luchthavens woont, is het noodzakelijk dat de gebieden rondom de luchthavens op passende wijze worden beschermd tegen de toename van het lawaai die zich voordoet ten gevolge van de groei van het luchtvervoer. Tevens dient er op te worden toegezien dat er geen nieuwe geluidsgevoelige activiteiten in de nabijheid van luchthavens worden toegestaan. Communautaire maatregelen op dit gebied zullen primair gericht zijn op de vaststelling van een methode voor standaardberekeningen en standaardindexcijfers voor de blootstelling aan geluidsoverlast, de introductie van geluidsinspectie, regelgeving voor landgebruik, en geluidszones rondom luchthavens. Deze maatregelen zullen rekening moeten houden met de kenmerken van de afzonderlijke luchthavens. Tot de communautaire maatregelen die betrekking hebben op de milieu-aspecten van afzonderlijke vliegtuigen behoort onder meer regelgeving waarbij die vliegtuigen die het meeste lawaai veroorzaken en de grootste hoeveelheid NO_x uitstoten niet meer tot de luchtvlotten zullen worden toegelaten. Bij de communautaire actie dient rekening te worden gehouden met het werk van de betrokken internationale organisaties zoals de ICAO en ECAC.
383. Om een vergelijkbare behandeling te verzekeren met betrekking tot investeringsbesluiten inzake de vervoersinfrastructuur, zou de Gemeenschap een standaardmethode voor de kosten/batenanalyse daarvan moeten aanbevelen, met inbegrip van externe omstandigheden.

V.4. Sociale bescherming

384. Sociale maatregelen in het vervoersbeleid zouden criteria moeten vaststellen voor de toegankelijkheid van beroepsuitoefening en -opleiding, proberen de leef- en werkomstandigheden te verbeteren, de werkgelegenheid van vervoersmedewerkers moeten beschermen en bevorderen, en de sociale dialoog en collectieve onderhandelingen moeten stimuleren.
385. De Commissie is voornemens ervoor te zorgen dat de sociale partners volledig betrokken zijn bij de opstelling van de beleidsmaatregelen die sociale implicaties hebben. Daar waar de dialoog tussen de partners oplossingen voortbrengt die gebaseerd zijn op collectieve afspraken zal communautair ingrijpen hetzij overbodig zijn of, indien dit toch nodig is, zal dit bepaald worden op grond van dezelfde uitgangspunten.
386. Verdere communautaire maatregelen zullen opgesteld worden om de criteria en voorwaarden voor vrije toegankelijkheid van beroepsuitoefening en -opleidingen te versterken op basis van zowel een verbetering van de veiligheid als de noodzakelijke aanpassing van de sectoren aan de interne markt. De structuur van het goederenvervoer over de weg vereist een verdere versterking van de bestaande regels inzake de toegankelijkheid van het beroep. Er zullen gemeenschappelijke opleidingsspecificaties worden ingediend voor bepaalde beroepen in de burgerluchtvaart (zoals hiervoor genoemd in V.11). De Commissie zal een voorstel doen voor de opstelling van uniforme criteria ten aanzien van het afgeven van diploma's voor een binnenvaartschipper en zal bezien of er een soort wetgeving voorgesteld kan worden voor het minimumniveau van onderwijs en opleidingen van een zee-officier en een kapitein.
387. Sociale overwegingen, veiligheid en de afschaffing van onzuivere mededinging vormen de redenen die toekomstige EG-initiatieven rechtvaardigen op het gebied van werk-, bedrijfs- en andere tijden. Iedere maatregel moet echter aangepast worden aan de uiteenlopende regelgeving die per geval voor de verschillende vervoerstakken bestaat. Voor het wegvervoer geldt dat de wijziging van communautaire regels die vereist is ten aanzien van rijtijden en rustperiodes van urgent belang is. Teneinde de zwakke controlemaatregelen op dit gebied te verbeteren zal de Commissie proberen een vereenvoudiging en technische modernisering van het systeem te realiseren via de ontwikkeling van moderne digitale opname-apparatuur als alternatief voor de tachograaf en via niet-wettelijke methoden om een zo goed mogelijke toepassing te veralgemenen. Daarna zal de Gemeenschap onderzoeken hoe zij haar beleid inzake werktijden kan voortzetten. Op het terrein van de binnenvaart zijn regels inzake bemanning en werktijden reeds van kracht op de Rijn. De Commissie is voornemens soortgelijke regels op te stellen voor het overige deel van het waterwegennet in de Gemeenschap. Zij zal, in nauw overleg met alle organisaties die hierbij betrokken zijn, nagaan of er bepalingen nodig zijn, en indien dit het geval is, welke dat zijn voor het spoorvervoer, de scheepvaart en de burgerluchtvaart, dit als ondersteuning van de marktbeleidsontwikkelingen voor deze sectoren.

388. De bescherming en bevordering van de werkgelegenheid van vervoersmedewerkers blijft een doelstelling waarnaar de Commissievoorstellen inzake 'positieve maatregelen' voor bepaalde gevoelige sectoren van de vervoersindustrie streven. Verdere ontwikkeling van het voorgestelde EUROS-register en de begunstigende maatregelen voor de binnenvaart zullen bijdragen tot de ontwikkeling van de werkgelegenheid op deze terreinen.
389. In aanvulling op het beleid ter bescherming en bevordering van de belangen van werknemers, zal de sociale dimensie van het GVB tevens maatregelen omvatten ten gunste van gebruikers met verminderde mobiliteit. De Gemeenschap zal samenwerking inzake voorlichtingsprogramma's ondersteunen en, waar nodig, voorstellen doen voor minimale normen betreffende verbeterde toegankelijkheid.

V.5. Externe betrekkingen

390. De voltooiing van de interne markt en de totstandkoming van de EER, de aanhoudende groei van de internationale mobiliteit van goederen en personen en het democratiseringsproces in Midden- en Oost-Europa maken een versterking van de externe dimensies van het GVB nodig.
391. Thans is een drieledige strategie voorgesteld, die bestaat uit de geleidelijke transformatie binnen een bepaalde termijn van bestaande bilaterale overeenkomsten zodat deze passen binnen het kader van communautaire overeenkomsten en procedures; de ontwikkeling van een brede aanpak van het voorzien in en functioneren van vervoerssystemen in Europa, inclusief die van de EER en Midden- en Oost-Europa; en de versterking van de rol van de Gemeenschap in relevante internationale organisaties.
392. Voor wat betreft de transformatie van de bestaande bilaterale afspraken tussen Lid-Staten en derde landen, zal de Commissie voorstellen aan de Raad voorleggen inzake de scheepvaart en het vervoer. In sommige gevallen kan het noodzakelijk zijn dat de Gemeenschap het kader van de communautaire bilaterale overeenkomsten overschrijdt en de ontwikkeling van een systeem voor multilaterale onderhandelingen met landengroepen overweegt.
393. De noodzaak brede Europese vervoersnetten te ontwikkelen en de bredere Europese vervoersmarkt te integreren, moet worden voortgezet zoals benadrukt in de Verklaring van Praag die werd aangenomen tijdens de Paneuropese Vervoersconferentie in 1991. De stappen die reeds in deze richting zijn ondernomen, dienen thans te worden aangevuld met andere maatregelen, in het bijzonder inzake het GOS en de nieuwe onafhankelijke Balkanstaten.
394. De participatie van de Gemeenschap in internationale organisaties moet worden heroverwogen teneinde deze participatie zo effectief mogelijk te laten zijn waar het onderwerpen binnen haar competentie betreft. De mogelijkheden van de Gemeenschap om lid te worden van internationale organisaties dienen nader te worden onderzocht. Tezelfdertijd moet van de gelegenheid gebruik worden gemaakt om de rol van de verschillende organisaties die zich bezighouden met vervoerskwesties, met name in Europa, te heroverwegen, met als doel een zo effectief mogelijke spreiding van verantwoordelijkheden te bereiken.

LIJST VAN BIJLAGEN

- Bijlage I : Tabellen I en II
- Bijlage II : Kaarten
- Bijlage III : Belangrijkste nieuwe beleidsinitiatieven voor het
Gemeenschappelijk vervoerbeleid (1993-1994)

TABEL I

EG-vrachtvervoer
miljard tonkilometer (1)

	Spoor	Weg	Binnenvaart	Pijpleiding	Totaal
1970	207	377(2)	101	60	745
1975	177	459(2)	95	69	800
1980	194	581(3)	104	80	959
1985	181	634(4)	95	61	971
1989	181	784(4)	104	62	1131
1990	176	797(5)	105	63	1141

(1) EUR-12

Bron: ECMT

(2) zonder P, IRL

(3) zonder GR

(4) zonder P

(5) zonder P, GR, IRL

Gemiddeld jaarlijks groeipercentage

	Spoor	Weg	Binnenvaart	Pijpleiding	Totaal
1970-1975	-3,1%	+4,0%	-1,2%	+1,0%	+1,3%
1975-1980	+1,8%	+4,8%	+1,8%	+1,0%	+3,7%
1980-1985	-1,2%	+1,1%	-1,3%	-5,3%	+0,2%
1985-1989	-0,1%	+6,7%	+1,7%	+0,4%	+3,9%
1989-1990	-2,7%	+1,7%	+1,0%	+1,6%	0,9%

Aandeel per vervoertak

	Spoor	Weg	Binnenvaart	Pijpleiding	Totaal
1970	27,8%	50,6%	13,6%	8,0%	100%
1975	22,1%	57,4%	11,9%	8,6%	100%
1980	20,2%	60,6%	10,8%	8,4%	100%
1985	18,6%	65,3%	9,8%	6,3%	100%
1989	16,0%	69,3%	9,2%	5,5%	100%
1990	15,4%	69,9%	9,2%	5,5%	100%

TABEL 11

EG-passagiersvervoer
miljard passagierkilometer (1)

	Spoor	Bussen en touringcars	Pers.auto's	Luchtvaart(2)	Totaal
1970	182	214(3)	1390(3)	41	1827
1975	200	249(3)	1701(3)	66	2216
1980	209	278(3)	2033(3)	92	2612
1985	218	284(3)	2200(3)	138	2840
1989	231	302(4)	2685(4)	180	3398
1990	231	313(5)	2776(4)	196	3516

(1) EUR-12

Bron: ECMT

(2) schattingen; alleen verkeer met vertrek en aankomst in EG

(3) zonder L, IRL

(4) zonder L, IRL, GR

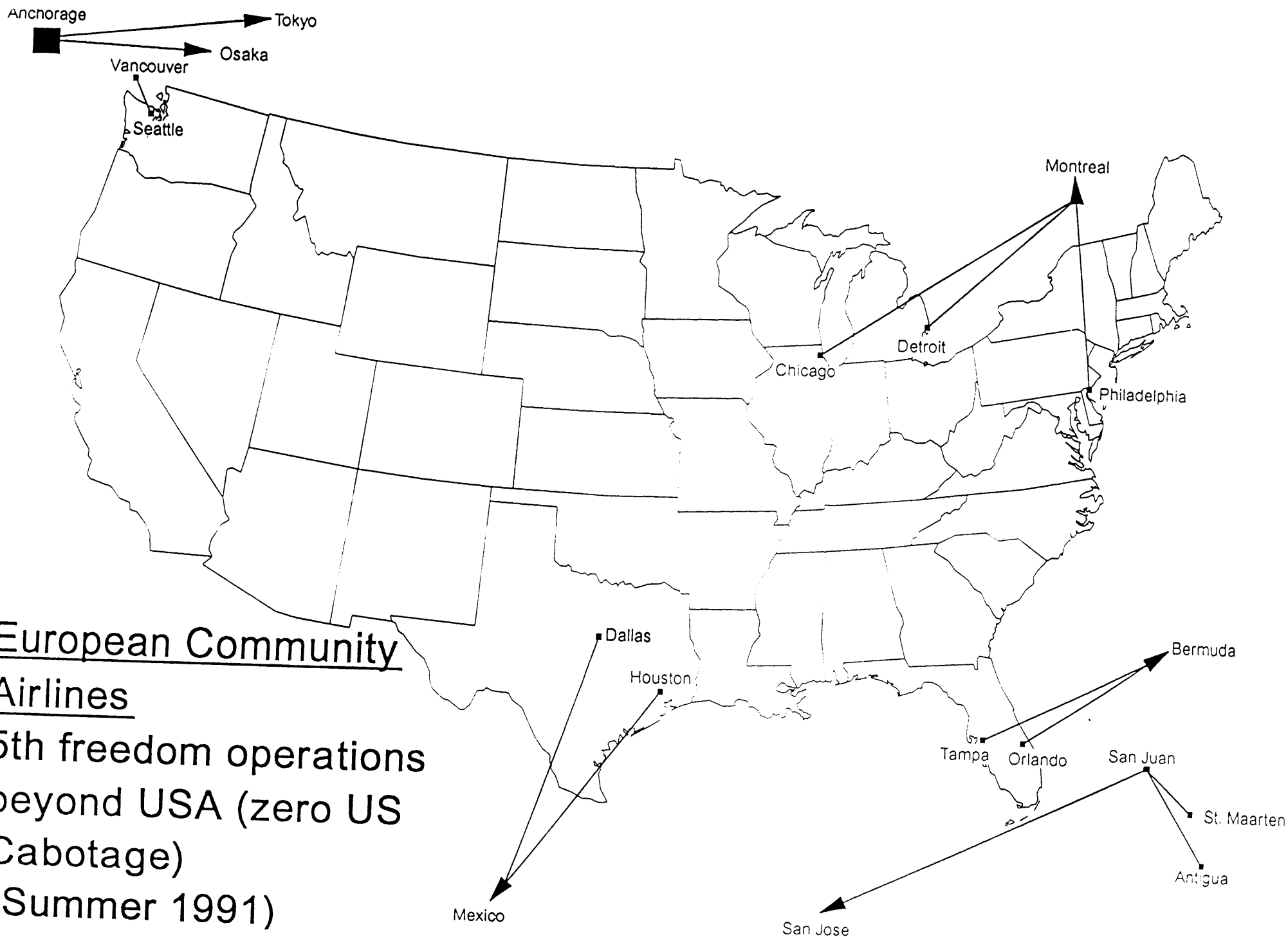
(5) zonder B, GR, IRL, L

Gemiddeld jaarlijks groeipercentage

	Spoor	Bussen en touringcars	Pers.auto's	Lucht- vaart(2)	Totaal
1970-1975	+1,9%	+3,1%	+4,1%	+10,0%	+3,9%
1975-1980	+0,8%	+2,2%	+3,6%	+6,9%	+3,3%
1980-1985	+0,8%	+0,4%	+1,6%	+8,4%	+1,7%
1985-1989	+1,4%	+1,6%	+5,1%	+6,9%	+4,6%
1989-1990	+0,5%	+3,7%	+3,4%	+8,9%	+3,4%

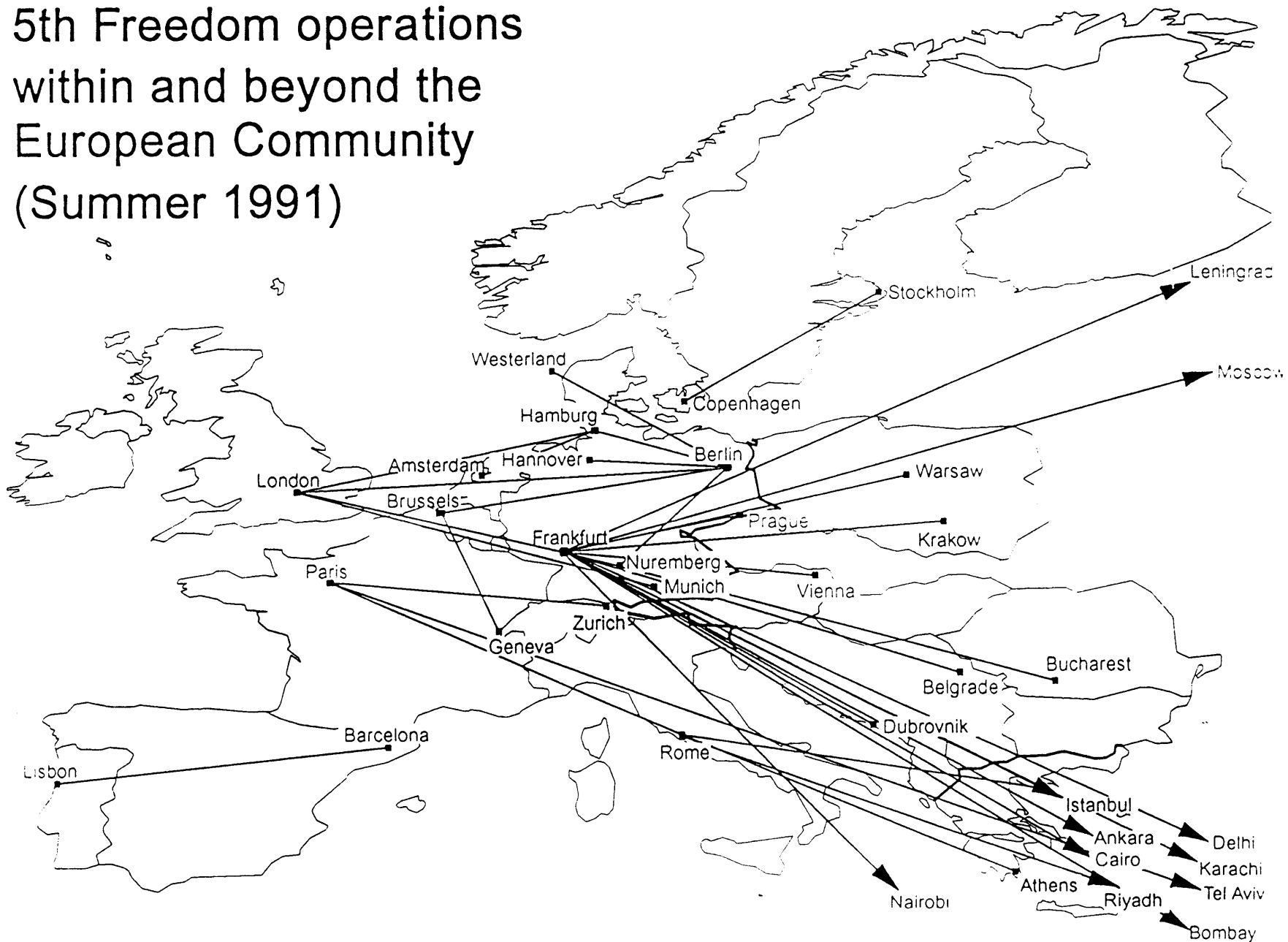
Aandeel per vervoertak

	Spoor	Bussen en touringcars	Pers.auto's	Lucht- vaart(2)	Totaal
1970	10,0%	11,7%	76,1%	2,2%	100%
1975	9,0%	11,2%	76,8%	3,0%	100%
1980	8,0%	10,6%	77,8%	3,5%	100%
1985	7,7%	10,0%	77,5%	4,9%	100%
1989	6,8%	8,9%	79,0%	5,3%	100%
1990	6,6%	8,9%	79,0%	5,6%	100%



US airlines

5th Freedom operations
within and beyond the
European Community
(Summer 1991)



**PRIORITEITEN VOOR HET GEMEENSCHAPPELIJK
VERVOERBELEID**

1993 - 1994

ACTIEGEBIEDEN :

1) ONTWIKKELING EN INTEGRATIE VAN DE VERVOERSYSTEMEN VAN DE GEMEENSCHAP

1.a Economisch en reglementair kader

1.b Technische harmonisatie

1.c Ontwikkeling van de netten

1.d Onderzoek en ontwikkeling

2) VEILIGHEID VAN HET VERVOER

3) BESCHERMING VAN HET MILIEU

4) SOCIALE BESCHERMING

5) BUITENLANDSE BETREKKINGEN

1. ONTWIKKELING EN INTEGRATIE VAN DE VERVOERSYSTEMEN VAN DE GEMEENSCHAP

1.a. Economisch en reglementair kader

Toerekening van de infrastructuurkosten en van de externe kosten aan de gebruikers, met inbegrip van fiscale aanmoedigingsmaatregelen en van een communautaire regeling voor een belastingssysteem voor zware vrachtwagens op basis van territorialiteit

Opheffing van beperkingen op het verhuren van vrachtvoertuigen en autobussen in andere Lid-Staten en het vervoer voor eigen rekening (aanvulling op Verordening 881/92)

Positieve maatregelen voor de ontwikkeling van de binnenvaart

Versterking van de EUROS-voorstellen, positieve maatregelen en bevordering van de kustvaart

Een inventaris van de steunmaatregelen van de staten, criteria voor de beoordeling ervan en de verplichting tot kennisgeving betreffende dergelijke maatregelen

Het opstellen van statistieken betreffende het goederenvervoer over zee en verkeersongevallen

De vrijheid van dienstverrichting in het vervoer met taxi's

1.b. Technische harmonisatie

Technische harmonisatie van de in de binnenvaart te gebruiken schepen, van de wegvoertuigen, van het gecombineerd vervoer en van de spoorwegen, met name interoperabiliteit van de netwerken voor hoge-snelheidstreinen

Evaluatie van de gevolgen van de toenemende containerafmetingen voor de economie, de infrastructuur en de veiligheid; harmonisatie van de ladingeenheden (wissellaadbakken en containers)

Standaardisering van het voor de luchtverkeersleiding (ATC) gebruikte materieel, de ontwikkeling van Vessel Traffic Systems (VTS) en van systemen voor de uitwisseling van gecomputeriseerde gegevens tussen havens (EDI)

1.c. Onderzoek en ontwikkeling

Uitwerking van een coherente aanpak op het gebied van onderzoek en ontwikkeling inzake het vervoer voor het vierde kaderprogramma

Voortzetting van de acties met betrekking tot de verkeersgeleiding, de vraag en de logistieke voorzieningen voor alle vervoertakken evenals de met het milieu verband houdende vervoersaspecten

Totstandbrenging van een doelmatige samenwerking met de andere Europese onderzoeks- en ontwikkelingsinstanties op vervoergebied, te weten EUREKA, EUROCONTROL, COST en de OESO

1.d. Ontwikkeling van de netten

Kaderverordening, richtplannen voor de conventionele spoorwegen, de havens, de luchthavens en het beheer van het lucht- en scheepsverkeer (ATM/VTM).
Acties gericht op de integratie en op het multimodaal maken van de systemen

Ontwikkeling van de telematica in het kader van de reeds voorgestelde beleidslijnen, vooral op het gebied van het wegvervoer

Richtlijnen voor een "Netwerk van de Burgers bestaande uit intermodale diensten voor reizigers

Acties die het mogelijk maken bij te dragen tot de ontwikkeling van de vervoersinfrastructuur in derde landen (vooral Centraal- en Oost-Europa)

2. VEILIGHEID VAN HET VERVOER

Tenuitvoerlegging van een programma betreffende de verkeersveiligheid met prioritaire acties betreffende de vorming en het gedrag van de bestuurders, de veiligheid van de voertuigen en de met de infrastructuur verband houdende veiligheidsaspecten in het bijzonder

Uitbreiding van de communautaire wetgeving betreffende het vervoer van gevaarlijke stoffen in het nationaal en internationaal vervoer

Vaststelling van op de normen van Eurocontrol gebaseerde communautaire specificaties en operationele procedures evenals van de beginselen welke moeten worden aangehouden in verband met het onderzoek van vliegtuigongevallen en het verplicht melden van incidenten (MIR)

Convergerende toepassing in de Gemeenschap van de internationale voorschriften betreffende de veiligheid en het voorkomen van verontreiniging van de zee; uitbreiding en doeltreffende uitvoering van de controle van schepen door de havenstaat

3. BESCHERMING VAN HET MILIEU

Wijziging en versterking van de technische richtlijnen met betrekking tot de met de milieubescherming verband houdende aspecten van de technische controle van voertuigen (emissies, geluid)

Maatregelen ter bevordering van de veiligheid van het openbaar vervoer en ter ondersteuning van de plaatselijke initiatieven ten behoeve van de fietsers en de voetgangers, met het oog op de verbetering van de kwaliteit van het stedelijk milieu

Standaardberekeningsmethode geluidsoverlast en indexen, voorschriften betreffende het niet-inschrijven in de registers van de meest geluidshinder veroorzakende vliegtuigen van hoofdstuk III en van de vliegtuigen die het meest NO_x uitstoten

Ontwikkeling van systemen voor afvalbeheer en voor het voorkomen van verontreiniging door schepen

4. SOCIALE BESCHERMING

Wijziging van de voorschriften betreffende de toegang tot het beroep, de opleiding tot wegvervoerder, en de rij- en rusttijden voor bestuurders

Voorschriften betreffende de bemanningen en de werkomstandigheden in de binnenvaart

Verbetering van het vervoer voor personen met verminderde mobiliteit; eisen inzake toegankelijkheid

Communautaire systemen voor het beperken van de vlieguren voor de bemanningen in de burgerluchtvaart. Minimumeisen inzake opleiding voor bepaalde beroepen in de burgerluchtvaart

Het minimumniveau van het onderwijs en de opleiding voor scheepsofficieren

De arbeidstijden in verschillende vervoersectoren

5. BUITENLANDSE BETREKKINGEN

Voorstel en uitvoering van mandaten in verband met onderhandelingen over overeenkomsten met derde landen

Externe betrekkingen in het zeevervoer, inclusief acties gericht op het wegwerken van de op de markt bestaande beperkingen en het aanknopen van betrekkingen met derde landen

Technische bijstand aan de landen van Midden- en Oost-Europa en aan het GOS met inbegrip van samenwerking op het gebied van het beheer en de controle van het luchtverkeer

Uitbreiding van de aanwezigheid en verbetering van het statuut van de EG in de internationale vervoersorganisaties

Het gevolg dat moet worden gegeven aan de conclusies van de te Praag (in oktober 1991) gehouden eerste paneuropese conferentie en van de te Szczecin (in maart 1992) gehouden Oostzee-conferentie

Maatregelen waarin de huidige wetgeving voorziet

De momenteel van kracht zijnde wetgeving voorziet reeds in een aantal wettelijke initiatieven : verbetering van de beschikbaarheid en van de kwaliteit van de gegevens betreffende het functioneren van de interne vervoermarkt; criteria met betrekking tot de verdere liberalisering van de spoorwegen; de volgende fase van de regeling voor het slopen van schepen om een einde te maken aan de overcapaciteit in de binnenvaart; criteria en methoden ter beoordeling van buitengewoon hoge/lage tarieven in de burgerluchtvaart; verdere liberalisering van nationale geregelde vervoerdiensten met autobussen en zomertijdregelingen.

ISSN 0254-1513

COM(92) 494 def.

DOCUMENTEN

NL

07

Catalogusnummer : CB-CO-92-570-NL-C

ISBN 92-77-50666-0

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

L-2985 Luxemburg