Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Zitting 1981–1982

16 822 Wijziging van de Wet Autovervoer Goederen

Nr. 6

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zittingen 1980–1981 en 1981

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 23 februari 1982

De vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat[1], die belast werd met het onderzoek van dit wetsontwerp, brengt als volgt verslag uit over haar voorlopige bevindingen.

Algemene beschouwingen

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met grote opluchting kennis genomen van het voorliggende wetsontwerp. Opluchting, omdat de voorbereiding van dit wetsontwerp naar de mening van deze leden te lang heeft geduurd. Zij betreurden ook de lange tijd die de Staatssecretaris na de kabinetswisseling heeft laten verlopen, alvorens de Kamer zich aan het uitbrengen van het voorlopig verslag kon gaan wijden. Wil de bewindsman de redenen voor dit trage verloop uiteenzetten?

De C.D.A.-fractie heeft zich op 29 januari 1980 (inmiddels twee jaar geleden) tijdens een mondeling overleg met de toenmalige Staatssecretaris al in hoofdlijnen uitgesproken over de hoofdgedachten achter de voorgestelde wetswijziging. Dat oordeel moest toen voorlopig zijn, mede gezien het feit dat de toentertijd voorliggende notitie niet kon worden besproken met alle belanghebbenden. De overname van de vergunningverlenende activiteiten door de rijksoverheid, zonder dat de invloed van het bedrijfsleven zelf ter zake zou blijven gelden, heeft de C.D.A.-fractie toen zonder meer afgewezen als een vorm van een door haar ongewenste nationalisering. Weliswaar deelden de aan het woord zijnde leden de analyse van vele problemen met het huidige vergunningenbeleid, maar zij wensten desondanks de oplossing niet te zoeken in een richting, waarbij de betrokkenheid van het vervoerend bedrijfsleven (ondernemers, vakbeweging en verladers) zonder meer zou worden uitgeschakeld. Integendeel. Juist de invloed van dat bedrijfsleven op het beleid dient veeleer versterkt te worden. In de optiek van de C.D.A.-fractie wordt grote waarde gehecht aan het spreiden van verantwoordelijkheid, onder meer tot uitdrukking komend in beginselen als functionele decentralisatie, publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en het de huidige kosten. subsidiariteitsbeginsel.

Gaarne zouden deze leden verder geïnformeerd willen worden over de reactie uit het bedrijfsleven, dat met name voor de zogenaamde «nieuwkomers» op de vervoersmarkt de vergunningverlening voor een periode van ten hoogste twee jaren als onvoldoende wordt aangemerkt.

[1] Samenstelling: Couprie (CDA), plv. lid Van Rossum (SGP), De Beer (VVD), Koning (VVD), Rienks (PvdA), voorzitter, Smit-Kroes (VVD), Eversdijk (CDA), Mertens (D'66), Castricum (PvdA), J. D. Blaauw (VVD), Hennekam (CDA), Zijlstra (PvdA), Mateman (CDA), Van Vlijmen (CDA), Brokx (CDA), ondervoorzitter, Tommel (D'66), E. C. Bakker (D'66), De Visser (PvdA), Nijland (CDA), Broekhuis (PvdA), De Cloe (PvdA).

Verder vroegen zij zich af of bij een invoering van dit gewijzigd vergunningensysteem het vergunningverlenend orgaan voldoende is uitgerust voor zijn taken. Bovendien waren zij geïnteresseerd in de financiële consequenties van het voorliggend wetsvoorstel, zeker in vergelijking met de huidige kosten.

Omdat belangrijke onderdelen van de voorliggende wetswijziging in kringen van de bedrijfstak goederenvervoer reeds geruime tijd onderwerp vormen van min of meer diepgaande discussie, hadden de leden behorend tot de P.v.d.A.-fractie met meer dan gewone belangstelling kennis genomen van de inhoud van het wetsontwerp. Zij verheelden niet op te merken dat ook het advies van de Raad van State hun bijzondere aandacht had getrokken. Ook de huidige Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat is er, naar hun oordeel, inmiddels op eigen wijze in geslaagd de verdere parlementaire behandeling van het wetsontwerp bij veel betrokkenen in het middelpunt van de belangstelling te plaatsen. Met de manier waarop dat gebeurde toonden genoemde leden zich overigens niet onverdeeld gelukkig. Zij hadden er de voorkeur aan gegeven wanneer de Staatssecretaris bij nota van wijziging uitdrukking had gegeven aan de blijkbaar bij hem levende mening dat in het voorliggende wetsontwerp de rol van de overheid onvoldoende tot uitdrukking komt. Gegeven de situatie wilden genoemde leden in het vervolg van dit voorlopig verslag graag nader op deze kwestie ingaan. Zij spraken de hoop uit dat het verslag zal bijdragen aan de definitieve oordeelsvorming van de bewindsman.

Alvorens aan de hand van de indeling van de memorie van toelichting nader in te gaan op de inhoud van het wetsontwerp veroorloofden de leden van de P.v.d.A.-fractie zich enkele opmerkingen over de Wet autovervoer goederen als zodanig. Het belang van de voorgestelde wijziging daarvan rechtvaardigt naar hun oordeel enkele meer algemene beschouwingen. Zo brachten deze leden in herinnering dat deze wet het scheppen van middelen beoogt:

«a. tot het bereiken van gezonde verhoudingen binnen de vervoerstak;

b. tot het verzekeren aan deze vervoerstak van de hem toekomende plaats binnen het Nederlandse vervoerswezen, als geheel gezien, als onderdeel derhalve van de coördinatie van het vervoer.»

Deze leden stelden vast, dat in de voorbije decennia ook in het goederenvervoer over de weg maatschappelijke veranderingen niet onopgemerkt voorbij zijn gegaan, maar dat anderzijds niet kan worden gesteld dat de onder a en b verwoorde doelstellingen geheel of grotendeels werden gerealiseerd. In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp wordt gesteld dat in de jaren na 1974 in de bedrijfstak van het beroepsgoederenvervoer over de weg problemen zichtbaar zijn geworden welke in de periode daarvoor door de economische groei konden worden versluierd, en dat deze problemen voor een belangrijk deel voortvloeien uit de bestaande overcapaciteit. In achtereenvolgende jaarverslagen van de Commissie Vervoervergunningen wordt uitvoerig op de kwantitatieve en kwalitatieve gevolgen van dit probleem ingegaan. De bestaande wetgeving en/of het toezicht op de naleving daarvan is blijkbaar niet toereikend om deze kwaal effectief te bestrijden. De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen zich af of van de voorgestelde wijziging van de wet niet ten onrechte de suggestie uitgaat dat een poging wordt ondernomen dit probleem structureel aan te pakken. Verder vroegen zij zich af op welke wijze tot nu toe de WAG als onderdeel van «de coördinatie van het vervoer» inhoud heeft gekregen. Genoemde leden spraken de hoop uit dat in de memorie van antwoord aan een en ander nader aandacht zal worden besteed. Voorts leek hun het in het regeerakkoord voorziene en door de Staatssecretaris inmiddels toegezegde Meerjarenplan voor het Goederenvervoer een goede «kapstok» om de toereikendheid van de bestaande wetgeving te toetsen aan de doelstel-

lingen die de overheid met een goederenvervoersbeleid nastreeft. Vanzelfsprekend dient een en ander mede te worden bezien in het licht van ontwikkelingen die sinds de inwerkingtreding van de bestaande wetgeving (WAG, WGB) hebben plaatsgevonden en waarvan «internationalisering» van het vervoer, schaalvergroting en specialisatie (deelmarkten) er enkele zijn.

Tot slot van hun meer algemene beschouwing wilden de leden van de P.v.d.A.-fractie nog een enkele opmerking maken over hetgeen in de vigerende vervoerwetgeving met «algemeen vervoerbelang» wordt aangeduid. Terecht stelt, naar het oordeel van genoemde leden, de Commissie Goederenvervoer (ex artikel 6 Wet autovervoer goederen) dat aan dit begrip tot nu toe weinig inhoud is gegeven. Met instemming citeerden zij de volgende zinsneden uit dit advies: «De Commissie is bij tijd en wijle met dit begrip in aanraking gekomen. Hierbij heeft in toenemende mate de mening postgevat dat een concrete invulling van het behartigen van de bij het vervoer betrokken belangen op een rechtvaardige en evenwichtige wijze, rekening houdend met de belangen vanuit algemeen maatschappelijk oogpunt, een aan belang winnend vraagstuk is voor het thans ingegane decennium. Met name het maatschappelijk aspect van het algemeen vervoerbelang – waaronder het facettenbeleid, alsmede de *wisselwerking tussen het facettenbeleid en de vervoerwetgeving kan* worden begrepen – kan daarbij een belangrijke rol gaan spelen. Zoals bekend kan onder het facettenbeleid worden verstaan het beleid ten aanzien van energie, milieu, ruimtelijke ordening, infrastructuur en het sociale beleid. De Commissie is van mening dat het bestuurlijk samenspel kan worden verbeterd tussen instituties en organen, belast met bepaalde facetten en aspecten van het goederenvervoer. Tevens houdt zij er rekening mee dat in de nabije toekomst het facettenbeleid gevolgen kan hebben voor de verdeling van de vervoerstromen over de verschillende vervoertechnieken. In deze vervoerstromen is ook het eigen vervoer begrepen.»

De leden van de P.v.d.A.-fractie zouden het zeer op prijs stellen wanneer – wellicht in samenhang met de voorbereidingen van het MPG – de Staatssecretaris de Commissie Goederenvervoer zou verzoeken de hiervoor aangehaalde ideeën uit te diepen.

De leden van de V.V.D.-fractie juichten de voorliggende wijzigingsvoorstellen van de Wet autovervoer goederen toe, en wilden graag hun bewondering uitspreken voor de arbeid die verricht is om deze weerbarstige materie in wijzigingsvoorstellen te verwoorden.

Hoewel zij zich ervan bewust zijn dat op het gebied van marktordening, zowel als van organisatievormen door vergunningverlening in betrokken bedrijfstakken ook hier het gezegde lijkt op te gaan: «zoveel hoofden, zoveel zinnen», moet hun van het hart dat in de diverse inspraakronden intens en veelvuldig naar betrokkenen uit de bedrijfstak is geluisterd.

De evenwichtige voorstellen kunnen rekenen op steun van de leden van de V.V.D.-fractie. Genoemde leden verwachtten overigens dat de bewindsman het thans bij de Kamer aanhangige wetsontwerp integraal voor zijn verantwoording zal nemen.

De leden van de fractie van D'66 hadden met belangstelling, zij het ook met enige reserve, kennis genomen van de voorgestelde wetswijziging. Alvorens daarvan in het verloop van dit verslag blijk te doen geven wensten zij allereerst enkele vragen en kanttekeningen te plaatsen bij de toepassing van de WAG op de vergunningverlening aan Van Gend & Loos. Dit bedrijf werkt in de sector van het stukgoedvervoer – dat beschouwd moet worden als geregeld vervoer – voor een belangrijk deel met vergunningen voor ongeregeld vervoer, met een toestemming ex artikel 37 WAG (artikel 40 nieuw), zodat Van Gend & Loos vrij is van de zogenaamde 2-verladersclau-

sule. Het kwam deze leden voor dat dit bedrijf het vervoer in deze sector derhalve in feite uitvoert buiten de WAG om, hetgeen een voordeel voor Van Gend & Loos zou inhouden. Deze leden stelden dan ook de vraag of, indien het hier gestelde juist zou zijn, de Regering bereid is om, uit overwegingen van zuivere concurrentieverhoudingen, hiertegen op zo kort mogelijke termijn maatregelen te treffen.

Voorts vroegen de leden van de D'66-fractie met betrekking tot de vergunningen van Van Gend & Loos voor afhaal- en besteldiensten, of de Regering zou kunnen uitleggen hoe het mogelijk was dat deze vergunningen ook gebruikt werden voor diensten aansluitend op wegvervoer, uitgevoerd met een ongeregeld-vervoervergunning, terwijl volgens de WAG aansluiting van een afhaal- en besteldienst op ongeregeld vervoer niet is toegestaan. Is de conclusie hier gewettigd, dat Van Gend & Loos in strijd met de bepalingen van de WAG handelt, terwijl dit bedrijf anderzijds wel voordeel heeft van het werken met ongeregeld-vervoervergunningen?

Vervolgens stelden deze leden de vraag wat de oorzaak is van het feit dat de Commissie Vervoervergunningen geen mogelijkheid heeft om Van Gend & Loos tot omzetting van de bedoelde vergunningen te dwingen, gezien het feit dat van deze vergunningen door Van Gend & Loos een onjuist gebruik wordt gemaakt. Is de Regering van mening dat een dergelijke mogelijkheid, zo die inderdaad niet bestaat, zou moeten worden gecreëerd?

Ook verzochten deze leden de Regering om uitleg omtrent het feit dat, hoewel Van Gend & Loos in de sector vrachtpak het pakkettenvervoer uitvoert met ongeregeld-vervoervergunningen, zonder toestemming ex artikel 37 WAG (artikel 40 nieuw), dit het bedrijf er niet van weerhoudt om toch van meer dan twee verladers lading te vervoeren.

Ook doet zich het geval voor, zo vervolgden deze leden, dat Van Gend & Loos een vervoerder chartert en deze de VGL-vergunning ter beschikking stelt, zonder dat de vervoerder zelf over een vergunning beschikt. Deze leden waren van mening dat Van Gend & Loos door deze loonkostenbesparing hogere lasten omzeilt, hetgeen volgens hen marktverstorend werkt. Deze leden hadden vernomen dat de Rijkshoofdinspecteur te Utrecht deze handelwijze in oktober 1981 had geconstateerd, maar, in plaats van proces-verbaal op te maken, met Van Gend & Loos de afspraak heeft gemaakt dat dit bedrijf per 1 januari 1982 met een alternatief voorstel zou komen. Hoewel het deze leden bekend was dat ook particuliere vervoerders niet altijd de voorgeschreven regels met betrekking tot vergunningen in acht nemen, vroegen zij zich toch af of hier geen sprake is van een bijzondere behandeling ten gunste van Van Gend & Loos.

Ten slotte maakten de leden van de fractie van D'66 er melding van dat zij onlangs opmerkzaam zijn gemaakt op het gegeven dat Van Gend & Loos in de sectoren vrachtpak en stukgoedvervoer in een aantal gevallen gratis vervoer aanbiedt aan verladers, hetgeen naar hun mening moet worden aangemerkt als commercieel ongangbaar gedrag. Deze leden vroegen zich af of de Regering hierover opheldering zou kunnen geven, en wat haar mening is over deze gang van zaken.

De fractieleden van D'66 verwezen overigens naar hun opmerkingen ten aanzien van de vergunningverlening van Van Gend & Loos naar hun bijdrage aan de op 19 januari 1982 gehouden openbare commissievergadering over de Nota positie van Van Gend & Loos in het goederenvervoer over de weg (kamerstuk 16 639).

De leden van de S.G.P.-fractie hadden met gemengde gevoelens kennis genomen van het onderhavige wetsontwerp, daar zij nog niet geheel overtuigd waren van de noodzaak van de voorgestelde wijzigingen.

Allereerst wensten deze leden meer informatie te ontvangen omtrent de huidige gang van zaken rond de WAG. Kan meer informatie gegeven worden onder welke omstandigheden de Commissie Vervoervergunningen gebruik maakt van de gelegenheid de behandeling van en beslissingen op

aanvragen en verzoeken in het kader van de vergunningverlening over te dragen aan de Rijksinspecteurs van het Verkeer? Is het beleid van de CVV wel eens in conflict gekomen met het door de Minister gevoerde beleid? Geeft de wijze van werken van de CVV aanleiding tot kritiek van regeringszijde? Wenst de Regering daarom geen verantwoordelijkheid meer te dragen voor de huidige gang van zaken? In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de Minister «slechts» een beperkte invloed heeft, slechts via de zware procedure van wijziging van de richtlijnen. Waarom is destijds voor deze zware procedure gekozen? Speelt hier wellicht een rol dat op deze wijze de continuïteit in het beleid beter gewaarborgd is? Welke gebeurtenissen uit het verleden tonen de noodzaak aan van een snellere procedure, zo vroegen deze leden.

Een andere vraag van de leden van de S.G.P.-fractie was, hoe het verlenen van meer directe invloed aan de ideeën die in de bedrijfstak leven zich verhoudt tot de in de memorie van toelichting omschreven ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van het vergunningenbeleid

De G.P.V.-fractie was van mening dat de memorie van toelichting bij dit wetsontwerp meer vragen oproept dan beantwoordt.

In de eerste plaats kan worden opgemerkt dat de grote mate van autonomie en zelfstandigheid van het vergunningenverlenend orgaan ten tijde van het tot stand komen van de thans nog geldende regeling op hoge prijs wordt gesteld. Nergens in de memorie van toelichting is te lezen waarom die grote mate van autonomie en zelfstandigheid thans niet meer als een zo hoog te waarderen zaak behoeft te worden beschouwd. Ten gevolge van welke ontwikkelingen heeft de waardering hiervoor een wijziging ondergaan?

Aangevoerd wordt slechts dat de Minister verantwoordelijk is voor het totale beleid met betrekking tot het goederenvervoer over de weg. Dit is echter een erg vergaande stelling van een zeer algemene aard, die er theoretisch zelfs toe zou kunnen leiden de gehele bedrijfstak van het beroepsgoederenvervoer in al zijn facetten aan ministeriële richtlijnen en voorschriften te onderwerpen. Dit zal niet de bedoeling zijn, maar een nuancering van deze algemene stelling werd door deze fractie wel op prijs gesteld.

Voorts wordt in de memorie van toelichting op geen enkele wijze duidelijk gemaakt hoe, waar en wanneer de Minister nu bij het uitvoeren van het ter zake door hem gewenste beleid is gehinderd door de beleidsruimte die de Commissie Vervoervergunningen heeft.

In de derde plaats is niet duidelijk waarom niet op grond van de bestaande wettelijke regels een eventueel gewenste inperking van die vrije beleidsruimte mogelijk zou zijn. Wijziging van de richtlijnen zou een te zware procedure zijn; de wijziging van de wet die nu nodig is kan echter moeilijk als een lichtere procedure worden aangemerkt.

De organisatie van de vergunningverlening

De leden van de C.D.A.-fractie wensten geïnformeerd te worden over de gebreken in de huidige vergunningverleningsstructuur. In de memorie van toelichting wordt gesteld, dat daarop niet genoegzaam politieke controle kan worden uitgeoefend. Daarom wilden zij weten bij welke concrete zaken dit tot fricties aanleiding heeft gegeven.

Tegen de achtergrond van dit wetsontwerp leek het de C.D.A.-fractie interessant te vernemen, hoe – in algemene zin – de ervaringen zijn met de vergunningverlening door de Commissie Grensoverschrijdend Beroepsgoederenvervoer van de Stichting Nederlandse Internationale Wegvervoer Organisatie. Is ooit overwogen te streven naar vergunningverlening door één organisatie in Nederland? Zo niet, wat waren hiervoor de motieven?

In de nu voorgestelde raad zal een vijftal representatieven vanuit het bedrijfsleven plaats nemen. Acht de Staatssecretaris dit aantal voldoende tegen de achtergrond van de zo gewenste spreiding van deskundigheid en representatie?

De leden van de P.v.d.A.-fractie wilden graag van de Staatssecretaris vernemen in hoeverre bij de voorbereiding van het voorliggende wetsontwerp de voor- en nadelen zijn overwogen van het naast elkaar bestaan van een aantal organen die zich op het terrein van de vergunningverlening (voor het eigen vervoer: inschrijving) bewegen. Ligt het niet voor de hand om, wanneer een eenvoudiger en doorzichtiger structuur van vergunningverlening wordt nagestreefd, op de eerste plaats te bezien of een stroomlijning van de bestaande organisatie kan worden bewerkstelligd, en daarbij tevens af te wegen of en hoe met bestaande bezwaren rekening kan worden gehouden? Kan verder een nadere aanduiding worden gegeven van het gewicht van de bezwaren die met name tegen (het functioneren van) de CVV worden aangevoerd? Samengevat constateerden de leden van de P.v.d.A.-fractie bezwaren van tweeërlei aard:

1. te beperkte ministeriële invloed op het beleid van de CVV;
2. te weinig directe invloed van «de bedrijfstak» op het beleid ten aanzien van de vergunningverlening.

Bij deze leden rees op deze punten allereerst de meer principiële vraag welke opvatting de Regering huldigt over de positie van zelfstandige bestuursorganen in samenleving en staatsbestel. Een dergelijke visie leek hun van belang vooraleer kan worden geoordeeld over de stelling dat de omstandigheden sinds het tot stand komen van de WAG zodanig zijn veranderd dat een grote mate van autonomie en onafhankelijkheid voor het orgaan niet langer gewenst is. Zij wezen er overigens op dat van verschillende zijden (Raad van State, Commissie Vervoervergunningen) de nodige twijfel is geuit op met name de door de Staatssecretaris geconstateerde tekortschietende ministeriële invloed op het vergunningverlenend orgaan.

De leden van de P.v.d.A.-fractie zouden het op prijs stellen wanneer de stellingname van de Staatssecretaris op dit punt uitvoeriger wordt beargumenteerd. Zij zouden het ook op prijs stellen zich aan de hand van door laatstgenoemde bewindsman verschafte voorbeelden een oordeel te kunnen vormen van het feit dat de ministeriële bemoeienis op «hoofdpunten» in het kader van de vergunningverlening een remmende werking heeft op de formulering en uitvoering van het integrale goederenvervoerbeleid.

Waar de Staatssecretaris onder het hoofd «Voorgestelde regeling» (blz. 3 van de memorie van toelichting) laat weten dat het bezwaar tegen de eerdergenoemde ruime beleidsvrijheid van de CVV in beginsel kan worden weggenomen door te bepalen dat richtlijnen aan het vergunningverlenend orgaan voortaan bij ministerieel besluit worden gegeven, wezen de aan het woord zijnde leden erop, dat de algemene maatregel van bestuur indertijd bij amendement mede als vorm van richtlijn werd gekozen, omdat deze maatregelen steeds worden gepubliceerd. Nu zulks ook bij het ministerieel besluit het geval zal zijn, en bovendien voor een ministerieel besluit eveneens het advies zal worden ingewonnen van de Commissie Goederenvervoer, ontging het deze leden enigszins wat de «winst» is van de in dezen voorgestelde wijziging. Voorts vroegen zij zich af of zich in het verleden situaties hebben voorgedaan waarbij het beleid van de CVV conflicteerde met het door de Minister voorgestane en/of gevoerde beleid. Mocht dat ooit het geval zijn geweest, dan ware het naar hun oordeel wenselijk daarvan in de memorie van antwoord zo mogelijk concrete voorbeelden te geven.

De beoordeling van de noodzaak tot reconstructie van het vergunningverlenend orgaan kan op basis van de tot nu toe in de memorie van toelichting verstrekte informatie moeilijk plaatsvinden. De leden van de P.v.d.A.-fractie konden zich niet aan de indruk onttrekken dat de «opdeling» van de Commissie Vervoervergunningen in een Raad voor het Vergunningenbeleid en een Commissie Vergunningen Wegvervoer uitsluitend is ingegeven door klachten over een te geringe actieve betrokkenheid van het bedrijfsleven in de uitvoeringstaken zoals die aan de CVV, als zelfstandig

bestuursorgaan, zijn opgedragen. Zij vroegen zich af of daartoe een opzet noodzakelijk is die er, naar hun wijze van zien, de vergunningverlening niet zonder meer eenvoudiger en doorzichtiger op maakt. Zij zouden zich bij voorbeeld óók kunnen voorstellen dat het bestaande overleg tussen de Commissie Vervoervergunningen en het bedrijfsleven, dat een min of meer ad hoc-karakter draagt, bij wet wordt geformaliseerd en geïnstitutionaliseerd.

Los van de suggestie van de Commissie Vervoervergunningen om de Adviescommissie ex artikel 6 een uitgebreidere en versterkte rol te laten vervullen, zou óók overwogen kunnen worden een adviesorgaan in het leven te roepen waarvan de bevoegdheden in het wettelijk kader geregeld kunnen worden. Door middel van een dergelijk orgaan zou gehoor kunnen worden gegeven aan de gerechtvaardigde verlangens van het bedrijfsleven om nadrukkelijker bij het beleid rond de vergunningverlening betrokken te worden. Bovendien, zo stelden deze leden, zou in een dergelijk orgaan – waarvan het aantal leden uit de kring van het georganiseerde bedrijfsleven niet tot vijf beperkt hoeft te blijven – de pluriformiteit van de bedrijfstak beter tot uitdrukking kunnen worden gebracht.

Op basis van het voorliggende wetsontwerp zouden genoemde leden graag een nadere toelichting willen hebben op de zetelverdeling in de Raad voor het Vergunningenbeleid. Kan worden aangegeven welke reële taak met betrekking tot de beleidsbepaling aan de raad wordt toegedacht? De leden van de P.v.d.A.-fractie zouden de Staatssecretaris willen vragen in de memorie van antwoord de nodige aandacht te besteden aan de in het advies van de Commissie Vervoervergunningen opgeworpen vraag of de in de wetswijziging voorgestelde reconstructie van het vergunningverlenend orgaan niet beter in de Wet op de Bedrijfsorganisatie zou kunnen worden ingepast. Wellicht dat daarbij ook de volgende zinsneden uit het advies van de CVV in de beschouwingen kunnen worden betrokken: «De vraag met betrekking tot die inpassing zou ook kunnen rijzen in verband met het feit dat de nu voorgestelde regeling inhoudelijk een karakter verkrijgt, waaraan analogie met een oplossing in het kader van die wet nauwelijks te ontzeggen valt, terwijl toch de financiële consequenties daaruit niet worden getrokken en in dit opzicht de analogie met de thans bestaande toestand wordt gehandhaafd en de lasten volledig voor rekening van het Rijk blijven.»

Met betrekking tot de organisatie van de vergunningverlening onderschreven de leden van de D'66-fractie de vraagtekens die door de Regering zijn geplaatst bij de stelling van de Raad van State dat de Commissie Vervoervergunningen steeds na nauw overleg met de bedrijfstak van de haar toekomende beleidsvrijheid gebruik heeft gemaakt. Desondanks zagen deze leden praktische problemen bij het functioneren van de in de wetswijziging voorgestelde Raad voor het Vergunningenbeleid in het Wegvervoer. Waarom zijn alleen de vijf op voordracht benoemde leden van deze raad stemgerechtigd en de overige drie leden niet! Deze leden spraken hun twijfels uit over deze vorm van organisatie van de vergunningverlening. Zij zagen meer in een alternatief, waarbij meer ruimte wordt gegeven aan de huidige Adviescommissie Goederenvervoer. Voorts onderschreven zij het ter zake gestelde in punt 9 van het advies van de Raad van State.

In het voorstel van de Regering zal de beleidsvorming worden gescheiden van de individuele vergunningverlening. De Raad voor het Vergunningenbeleid in het Wegvervoer bepaalt het beleid binnen de door de Minister gegeven richtlijnen. De leden van de S.G.P.-fractie vroegen op welke punten deze regeling verschilt van de nu bestaande regeling met betrekking tot de CVV, zodat wordt tegemoet gekomen aan het in de memorie van toelichting eerstgenoemde bezwaar ten aanzien van de huidige regeling. Waar ligt de grens tussen datgene wat door de richtlijnen geregeld gaat worden, en datgene wat voor nadere invulling aan de raad wordt overgelaten?

In dit verband vroegen deze leden of uitbreiding van de ministeriële zorg tot andere dan hoofdpunten van het beleid wel voor de hand ligt, gezien de toenemende overbelasting van de departementen. Hoe verhoudt zich dat overigens met het van gezaghebbende zijde herhaaldelijk bepleiten van functionele decentralisatie, onder meer door het toevertrouwen van de uitvoering van het beleid en zelfstandige bestuursorganen? Bij de leden van de S.G.P.-fractie leefde onzekerheid omtrent de mogelijkheid van het doorkruisen van het oordeel van het vergunningverlenende orgaan door middel van richtlijnen ad hoc. Een dergelijke mogelijkheid achtten zij zeer ongewenst. Voorts waren de aan het woord zijnde leden van mening dat een eenvoudiger en doorzichtiger structuur, het doel van dit ontwerp, met deze regeling niet wordt bereikt.

De G.P.V.-fractie verbaasde zich erover dat enerzijds meer greep van de Minister op de beleidsruimte van de vergunningverlenende instantie wordt verlangd, maar dat anderzijds in het nader rapport wordt gesteld dat de ministeriële richtlijnen zo ruim mogelijk moeten worden geformuleerd, zodat de Raad voor het Vergunningenbeleid deze richtlijnen nader kan invullen. Wat wil de Regering nu precies? Als de Minister per ministerieel besluit sneller en meer gedetailleerd wil ingrijpen in het te voeren vergunningenbeleid, ligt het toch niet voor de hand uit te gaan van richtlijnen die zo ruim mogelijk zijn geredigeerd. Welke waarborgen zijn er dan dat de Raad voor het Vergunningenbeleid langzamerhand overbodig wordt en hooguit nog een beperkte adviserende taak overhoudt? Wat is er dan nog overgebleven van het systeem van functionele decentralisatie, dat volgens de Regering blijkens het nader rapport onverkort gehandhaafd moet blijven? De invloed van het betrokken bedrijfsleven zal dan helemaal geminimaliseerd zijn.

Wil de bewindsman in zijn antwoord overigens nog ingaan op de stelling van de Raad van State dat de behoefte van het bedrijfsleven aan inspraak over het gebruik van de ingekrompen beleidsruimte afneemt, maar dat de behoefte aan inspraak op de inhoud van de richtlijnen zelf toeneemt? Is hij van mening dat het wetsontwerp voldoende tegemoet komt aan deze behoefte?

Wil de bewindsman in zijn antwoord ook uitvoerig ingaan op de bezwaren die van de zijde van de Raad van State zijn ingebracht onder de punten 5 en 6? In het nader rapport wordt hierop nauwelijks ingegaan. Een groot aantal klemmende vragen van de Raad van State is tot nu toe onbeantwoord gebleven.

De G.P.V.-fractie vroeg de bewindsman voorts naar zijn reactie op de opinie van de Commissie Vervoervergunningen zelf. Deze commissie was van mening dat de geuite verlangens ter zake van de vergunningverlening heel wel binnen de bestaande kaders te verwezenlijken zijn door de richtlijnen niet meer bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen en te wijzigen, maar bij ministerieel besluit. Voorts suggereerde de Commissie Vervoervergunningen dat het vraagstuk van de inspraak van het bedrijfsleven nader geregeld zou kunnen worden door een verplichte en stelselmatige consultatie van de Adviescommissie Goederenvervoer. Welke mogelijkheden ziet de bewindsman hier?

De G.P.V.-fractie vroeg verder naar de noodzaak van de introductie van een Inspecteur-Generaal van het Verkeer. Eenheid van het beleid dat door de rijksinspecteurs wordt gevoerd wordt wenselijk geacht. Hoe groot was de verscheidenheid van het tot nog toe ter zake gevoerde beleid en tot welke moeilijkheden heeft dit in het verleden aanleiding gegeven? Kan de gewenste eenheid van beleid niet worden gerealiseerd door de voorgestelde Commissie Vergunningen Wegvervoer? Moet niet worden gevreesd dat door de verdubbeling van het aantal instanties dat zich met vergunningverlening bezighoudt, de gewenste coördinatie in de vergunningverlening ernstig zal worden bemoeilijkt?

Het capaciteitsregime in het ongeregeld vervoer

De leden van de P.v.d.A.-fractie verwezen, wat de inleiding van dit hoofdstuk betreft, naar enkele van de meer algemene opmerkingen die zij eerder maakten. Zij onderschreven dat «het huidige stelsel van vergunningverlening niet geschikt is om aan de ernstige problemen binnen de bedrijfstak het hoofd te bieden», maar vroegen zich af in hoeverre de thans voorgestelde regeling wèl de geconstateerde leemte zou kunnen opvullen.

Deze leden wezen er nog eens op dat achtereenvolgende bewindslieden die verantwoordelijk waren voor het goederenvervoerbeleid tot dusverre enigszins gelaten hebben vastgesteld dat het bestaande toezicht op naleving van allerlei geldende voorschriften (ernstig) tekortschiet. Uit het «nader rapport» (16822 C) kan niet anders worden opgemaakt dan dat ook de voorliggende wetswijziging niet beoogt een fundamentele bijdrage te leveren aan de gezondmaking van een bedrijfstak die met grote problemen kampt, als gevolg waarvan de aantasting van het sociaal-economisch klimaat ernstige vormen dreigt aan te nemen en onder druk van in het verleden ontstane omstandigheden in gang gezette positieve ontwikkelingen in hun tegendeel gaan uitwerken.

In genoemd nader rapport wordt eens te meer duidelijk, dat ook onder het nieuwe regime de overheid een niet meer dan zeer terughoudende rol wenst te vervullen. Genoemde leden vroegen zich af of deze benadering nog rijmt met de eerder door hen aangeduide positie van de bedrijfstak. Zij vonden de gekozen benadering, met het argument dat de WAG grote waarde toekent aan de bescherming van de individuele belangen, in het licht van het voorgaande niet al te sterk onderbouwd, omdat het maar zeer de vraag is of op deze wijze daadwerkelijk een instrument wordt geschapen waarmee gezonde verhoudingen binnen de vervoerstak kunnen worden verwezenlijkt.

De nieuwe regeling komt erop neer dat een vergunninghouder gedurende zes achtereenvolgende jaren beneden de gestelde norm kan blijven vooraleer naar het uiterste middel – intrekking van de vergunning – wordt gegrepen. Zal dat in de praktijk niet betekenen dat de vergunning slechts sporadisch zal worden ingetrokken en waardoor zelfs de vraag kan worden gesteld of van marginale sturing nog wel sprake is? De leden van de P.v.d.A.-fractie zouden een meer fundamentele beschouwing van de zijde van de Regering op dit punt – een en ander mede in relatie tot de situatie op de totale vervoersmarkt – met grote belangstelling tegemoet zien.

De leden van de fractie van D'66 konden in beginsel instemmen met opheffing van de bestaande tonnagestop. Anderzijds waren deze leden van mening dat het in de wetswijziging voorgestelde toetsingssysteem hoogstwaarschijnlijk onvoldoende zal zijn om de in de bedrijfstak bestaande overcapaciteit op niet al te lange termijn te beperken. Dit hield naar hun mening de noodzaak in om te komen tot een andere vorm van capaciteitsbeheersing, die minder rigide is dan de tonnagestop. De gedachten van deze leden gingen daarbij uit naar opheffing van de tonnagestop, in die zin, dat afgestapt wordt van het zogenaamde kilo-criterium en dat wordt overgegaan op het zogenaamde eenhedencriterium, uitgaande van het één:één principe, waarbij de fysieke vervoersbehoefte moet worden aangetoond en waarbij de toetsing van de vergunningaanvraag plaatsvindt op basis van economische criteria. Eventueel zou in een dergelijk regime als overgangsmaatregel een bovengrens voor het aantal eenheden kunnen worden vastgesteld.

Is de Regering bereid de mogelijkheden van een dergelijk capaciteitsregime te onderzoeken?

Ten slotte vroegen deze leden met betrekking tot de tweejaarlijkse toetsing om meer duidelijkheid omtrent de al of niet extra administratieve belasting voor ondernemingen, als gevolg van het voorgestelde systeem, en de eventuele consequenties daarvan.

Wat betreft het capaciteitsregime hadden de leden van de S.G.P.-fractie de volgende vragen. Welke «andere indicatoren» met betrekking tot de periodieke toetsing worden bedoeld, aan de hand waarvan de ondernemer zich een objectief inzicht kan verschaffen in de positie van zijn bedrijf? Kunnen voorbeelden worden gegeven van andere dan financieel-economische en fysieke normen die in de toekomst in de richtlijnen kunnen worden neergelegd? Tevens wilden deze leden meer informatie over welk deel van de uitwerking van de financieel-economische beoordeling in de richtlijnen zal plaatshebben, en welk deel hiervan bestemd is voor de Raad voor het Vergunningenbeleid.

Overigens bestond er bij hen grote twijfel omtrent de vraag of het effect van het beoogde regime wel zodanig zal zijn dat een evenwicht tussen vraag en aanbod zal worden bereikt. Zij hadden primair niet zoveel bezwaar tegen de regeling dat de ondernemers «een spiegel wordt voorgehouden». Zij vroegen zich echter wel af waaruit is gebleken dat bij deze ondernemers een gebrek aan inzicht in het eigen bedrijf bestaat, waardoor zij deze «spiegel» nodig hebben. Aangezien het nieuwe regime pas over zes jaar effectief is, vroegen deze leden of de Regering van plan is ook in de komende zes jaar op de markt te interveniëren.

De versnelling van de procedures

Van de zijde van de Raad van State en de Commissie Vervoervergunningen is opgemerkt dat de bedrijfsresultaten over het tweede jaar (bij omzetting van een vergunning voor onbepaalde duur) vrijwel nimmer tijdig in de zin van de voorgestelde wetstekst zullen kunnen worden overgelegd, en dat ook bij verlenging van vergunningen bij het geregeld vervoer zich soortgelijke problemen kunnen voordoen. De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen zich af of de Staatssecretaris voor de op dit punt aangevoerde bezwaren voldoende oog heeft gehad en zouden een verduidelijking op prijs stellen.

De leden van de fractie van D'66 merkten op dat het hun niet duidelijk was waarom, zoals door de Regering betoogd, een situatie als onder punt 16 van het advies van de Raad van State geschetst, zich niet zal voordoen. De bezwaren van de Raad van State op dit punt kwamen deze leden alleszins gegrond voor. Kan de Regering hieromtrent een nadere uitleg verschaffen?

In verband met de versnelling van de procedures merkten de leden van de S.G.P.-fractie het volgende op. Bij een omzetting van een voor twee jaar verleende vergunning in een vergunning voor onbepaalde duur is het vrijwel onmogelijk dat de gevraagde gegevens tijdig kunnen worden overgelegd. Dit vraagt naar hun mening om een nadere voorziening.

De G.P.V.-fractie stemde in met de wenselijkheid de procedure van de vergunningverlening te versnellen. De bepaling dat een aanvraag tot vergunning pas als zodanig zal worden aangemerkt als alle relevante gegevens zijn verstrekt en als alle verschuldigde betalingen zijn gedaan, leek deze fractie zinvol. Maar hiervan is op zich zelf toch geen versnellend effect te verwachten? Vergunningen inzake het geregeld vervoer kunnen van zeer complexe aard zijn. De aanvraagtermijn kan in deze gevallen worden verlengd, mede omdat alle 2500 vergunningen op hetzelfde tijdstip aflopen. Is het niet mogelijk de vergunningen eenmaal voor een verschillend tijdvak te verlenen, zodat in het vervolg het gelijktijdig aflopen van alle vergunningen niet meer hoeft voor te komen?

Artikelen

Algemeen

Deze leden van de C.D.A.-fractie zouden gaarne vernemen waarom artikel 40 WAG, waarin de mogelijkheid gegeven wordt voor het uitvoeren van ongeregeld vervoer over de weg, in het huidige wetsontwerp niet meer voorkomt.

Artikel I

D

Artikel 12a

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen zich af of in dit artikel geen nadere voorziening dient te worden getroffen voor, zoals de Commissie Vervoervergunningen dat omschrijft, «gevallen waarin de zaken bijzonder gecompliceerd liggen».

Z

Artikel 49

De leden van de fracties van het C.D.A. en van de P.v.d.A. vroegen zich af waarom er thans aanleiding is het onderscheid tussen beroepsvervoer en eigen vervoer duidelijker af te bakenen dan thans in de wet geregeld is.

De voorzitter van de commissie,
Rienks

De griffier van de commissie,
Teunissen