

Vergaderjaar 2009–2010

32 424

Wijziging van de Wet personenvervoer 2000, houdende regels ter bevordering van de kwaliteit in het taxivervoer

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 12 maart 2010 en het nader rapport d.d. 15 juni 2010, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 7 december 2009, no. 09.003435, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet personenvervoer 2000, houdende regels ter bevordering van de kwaliteit in het taxivervoer, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot verbetering van de kwaliteit van het taxivervoer. Het wijzigt in dit verband de Wet personenvervoer 2000 (hierna: Wp2000), waardoor zowel het Rijk, de gemeenten als de taxibranche maatregelen kunnen nemen die strekken tot een kwaliteitsverbetering van het taxivervoer.

De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel onder andere opmerkingen over de effectiviteit en de juridische houdbaarheid van het model van groepsvorming, alsmede over de onderlinge verhouding van de regelingen met betrekking tot de kwaliteit van het taxivervoer. Hij is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel nader dient te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 7 december 2010, nr. 09.003435, machtigde Uwe majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 maart 2010, nr. W09.09.0508/IV, bied ik u hierbij aan.

De Raad van State maakt opmerkingen over onder meer het voorgestelde model van groepsvorming, alsmede over de onderlinge verhouding van de regelingen met betrekking tot de kwaliteit van het taxivervoer. Het advies heeft op onderdelen geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel en

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

de memorie van toelichting. In het onderstaande wordt daarop nader ingegaan.

1. Achtergrond van het wetsvoorstel

In de grote steden en bij grote evenementen bestaan – aldus de toelichting – hardnekkige problemen ten aanzien van de kwaliteit van het straattaxivervoer.¹ Te vaak wordt niet voorzien in de basiskwaliteit; de consument heeft weinig keuzevrijheid; en de hoge prijzen staan niet in verhouding tot de geleverde kwaliteit van de dienst. Deze problemen doen afbreuk aan de door de Wp2000 gedragen doelstelling van veilig en betrouwbaar taxivervoer. Voorts kunnen zij leiden tot aantasting van de integriteit en de veiligheid van de consument en kunnen belangen als verkeersveiligheid en de openbare orde in het geding komen.²

Geconstateerd moet worden dat de problemen met de kwaliteit van het taxivervoer nauw samenhangen met de deregulering en de liberalisering van de taximarkt met ingang van 1 januari 2000. De hoofddoelstelling hiervan was het versterken van de rol van de taxi in het verkeer- en vervoerbeleid via een toename van het taxigebruik. Daarnaast werd beoogd om de marktwerking en de concurrentie binnen de taxibranche te bevorderen en daarmee de kwaliteit te verbeteren en de tarieven te verlagen.³ Anno 2010 moet echter worden geconcludeerd dat de marktwerking in de opstapmarkt lang niet overal heeft geleid tot de beoogde verbetering van de kwaliteit en een verlaging van de tarieven. Dit blijkt onder meer uit de hiervoor genoemde hardnekkige problemen ten aanzien van de kwaliteit in de grote steden. De Sociaal-Economische Raad noemt in het ontwerpadvies «Overheid en markt» (februari 2010) de liberalisering van de straattaximarkt als voorbeeld van marktwerking waar de beleidsdoelstelling niet gehaald dan wel op een andere manier mislukt is.⁴

¹ In de taximarkt wordt een onderscheid gemaakt tussen het contractvervoer en het straattaxivervoer. In het straattaxivervoer kunnen de volgende drie deelmarkten worden onderscheiden: taxivervoer vanaf een taxistandplaats (de standplaatstaxi); de taxi die door de consument op straat wordt aangehouden (de aanhoudtaxi); de taxi die door de consument telefonisch wordt besteld (de beltaxi). De noodzaak tot verbetering van de kwaliteit van het taxivervoer is met name aan de orde in de opstapmarkt, die hier vervoer door de standplaatstaxi en de aanhoudtaxi omvat.

² Memorie van toelichting, paragraaf 2, onderdeel c.

³ Rapport van de Taskforce Toekomstvisie Taxi, «Toekomst voor de Taxi», Amsterdam, juni 2008, paragraaf 1. (hierna: Rapport Toekomst voor de taxi.)

⁴ Sociaal-Economische Raad, Ontwerpadvies «Overheid en markt: het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes», Den Haag, februari 2010, blz. 93.

⁵ Rapport Toekomst voor de taxi, paragraaf 2.2.4.

⁶ In de opstapmarkt van de grote steden zijn ongeveer 5000 taxibedrijven actief.

⁷ Bij het aanhouden op straat zijn zoekkosten en onzekerheid over het aanbod van een volgende taxi, factoren die de marktmacht van de vergroten, zie rapport Toekomst voor de taxi, paragraaf 2.2.3.

⁸ Rapport Toekomst voor de taxi, paragraaf 2.2.3.

Blijkens de toelichting bij het wetsvoorstel zijn met name zogenoemde marktimperfecties hiervan de oorzaak. Binnen de opstapmarkt is sprake van informatieasymmetrie. De consument kan vooraf moeilijk de kwaliteit van de te leveren dienst beoordelen, omdat een reputatiemechanisme binnen deze markt grotendeels ontbreekt. In markten waar consumenten herhalingsaankopen doen, kan reputatievorming tot gevolg hebben dat de aanbieder klandizie verliest indien hij zich misdraagt en hij daardoor schade toebrengt aan zijn reputatie,⁵ de opstapmarkt wordt daarentegen bediend door een groot aantal kleine taxiondernemers, waardoor de kans op een «herhalingsaankoop» gering is.⁶ Omdat het reputatiemechanisme slechts een beperkte rol speelt⁷, staat de kwaliteit van de opstapmarkt onder druk.

Een tweede marktimperfectie betreft de marktmacht van de taxichauffeur op de opstapmarkt. Zowel bij het aanhouden van een taxi op straat als op de standplaats heeft de taxichauffeur veel invloed op de prijs.⁷ Uit het rapport «Toekomst voor de Taxi» blijkt dat het de consument in de vier grote steden in ruim 60% van de gevallen niet lukt om een andere taxi dan de voorste op de standplaats te kiezen. Dit gebeurt vrijwel altijd omdat hij wordt doorverwezen naar die voorste taxi.⁸ Dit zogenoemde «first-in-first-out» principe heeft tot gevolg dat de keuzevrijheid voor de consument sterk wordt beperkt. Dit levert marktmacht op voor de taxichauffeur, waardoor hij hogere tarieven kan rekenen dan in een gezonde markt. Die hogere tarieven lokken in een vrij toegankelijke markt toetreding uit, waardoor de inkomens van taxichauffeurs onder invloed van lange wachttijden en lagere productiviteit dalen. Ondernemers met de beste verdienkansen elders zullen standplaatsen als eerste mijden, waardoor de slechtste kwaliteit overblijft.²

In 2008 heeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat het kabinetsstandpunt over het toekomstige taxibeleid aan de Tweede Kamer aangeboden. Met dit taxibeleid wordt beoogd om de kwaliteit van het straattaxivervoer te verbeteren. In dit kader zijn tien projecten gepland.¹ Deze projecten hebben onder meer betrekking op de tariefstructuur voor de taxi, de rij- en rusttijdregelgeving voor het taxivervoer en een nieuw samenhangend systeem van toezicht en sanctionering. Het wetsvoorstel geeft uitwerking aan een belangrijk deel van deze projecten. De Raad adviseert de effecten van de projecten te evalueren en bij onvoldoende resultaat, de keuze voor de liberalisering in de straattaximarkt opnieuw te bezien.

1. Achtergrond van het wetsvoorstel

Bij brieven van 16 juni 2008 en 9 juli 2009 heeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat het kabinetsstandpunt over het toekomstige taxibeleid en de uitwerking daarvan aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2007/2008, 31 521, nr. 1 en Kamerstukken II 2008/2009, 31 521, nr. 23). De Raad merkt op dat in dat verband tien projecten zijn gepland en dat het wetsvoorstel uitwerking geeft aan een belangrijk deel van deze projecten. De Raad adviseert de effecten van deze projecten te evalueren en bij onvoldoende resultaat de gemaakte keuzen opnieuw te bezien.

Naar aanleiding van het advies is hoofdstuk 10 van de memorie van toelichting (Evaluatie) in deze zin aangevuld. In hoofdstuk 10 is duidelijk gemaakt dat de aldaar voorziene evaluatie niet alleen betrekking zal hebben op de onderdelen van het wetsvoorstel, maar ook op de onderdelen van de kabinetsvoornemens die in een ander kader worden geconcretiseerd, zoals de voorstellen over de tariefstructuur voor de straattaxi.

2. Effectiviteit van het model van groepsvorming

Het wetsvoorstel strekt ertoe om de hiervoor genoemde marktimperfections te corrigeren, met name door nadere regelstelling en versterking van de gemeentelijke rol. Het geeft regels om taxiondernemingen en taxichauffeurs er toe te bewegen zich te onderscheiden en een goede reputatie op te bouwen.² Daartoe bevat het wetsvoorstel een bevoegdheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen inzake bestuurders en taxivoertuigen.³ Deze regels kunnen onder meer betrekking hebben op de herkenbaarheid van de auto waarmee taxivervoer wordt verricht.

Voorts introduceert het wetsvoorstel de bevoegdheid om bij gemeentelijke verordening aanvullende kwaliteitsregels te stellen over het taxivervoer dat wordt aangeboden op de gemeentelijke openbare weg.⁴ Deze kwaliteitseisen kunnen onder meer betrekking hebben op de herkenbaarheid van de auto, de in dat verband aan de bestuurders te stellen eisen en de klachtenbehandeling.

Daarnaast kunnen bij gemeentelijke verordening regels worden gesteld om zogenoemde groepsvorming in te voeren.⁵ De gemeenteraad kan de gemeentelijke openbare weg of delen daarvan (zoals de binnenring, of prominente standplaatsen aan bijvoorbeeld het centraal station), voor het aanbieden van taxivervoer voorbehouden aan taxichauffeurs die deel uitmaken van een organisatorisch verband (groep). Het wetsvoorstel stelt verschillende eisen aan een organisatorisch verband. Zo moet een dergelijk verband een verbetering van de kwaliteit van het taxivervoer ten doel hebben.⁶ Voorts dient de gemeentelijke verordening onder meer regels te stellen over de eisen aan en de verplichtingen van het verband

¹ Kamerstukken II 2007/2008, 31 521, nrs. 1 en 8.

² Memorie van toelichting, paragraaf 3.

³ Artikel 79 van het wetsvoorstel.

⁴ Artikel 82a van het wetsvoorstel.

⁵ Artikel 82b van het wetsvoorstel.

⁶ Artikel 82b, tweede lid, van het wetsvoorstel.

met betrekking tot:

- het bestuur en de organisatie van het verband;
- de juridische verhouding tussen het bestuur en de taxichauffeurs;
- het gedrag van de taxichauffeurs;
- de herkenbaarheid van auto's waarmee taxivervoer wordt verricht;
- de uitwerking van de interne kwaliteitseisen in een groepsreglement;
- de instelling van privaatrechtelijke controles;
- de rapportage aan gemeenten.

De Raad merkt het volgende op over de effectiviteit van het wetsvoorstel.

a. Groepsvorming: marktimperfecties

Uitgangspunt van het model van de groepsvorming is het onderlinge toezicht binnen de organisatorische verbanden (groepen). Het organisatorisch verband is eerstverantwoordelijk voor de naleving van de door de gemeente gestelde eisen en verplichtingen en voor het corrigerende optreden binnen de groep bij geconstateerde onregelmatigheden.¹ Het groepsverband rapporteert hierover aan de gemeente. Indien de gemeente constateert dat op groepsniveau of op individueel niveau niet of niet langer aan de eisen wordt voldaan, kan de toestemming om gebruik te maken van bepaalde openbare wegen voor de gehele groep worden ingetrokken.²

De Raad onderkent dat een model van groepsvorming een prikkel kan vormen voor taxiondernemingen om de informatieasymmetrie in de opstapmarkt te doorbreken en een reputatiemechanisme op te bouwen, bijvoorbeeld door een merknaam. Wanneer de groep als merknaam herkenbaar is en de klant de chauffeur kan identificeren, heeft de groep er belang bij toe te zien op het gedrag van zijn chauffeurs. Slechte dienstverlening door één chauffeur kan immers een verlies aan herhalingsaankopen betekenen voor de gehele groep.³

De Raad is er daarentegen niet zeker van dat het model van groepsvorming ook de marktmacht van taxichauffeurs en -ondernemingen zal verminderen en de keuzevrijheid voor consumenten zal vergroten. Zulks is in belangrijke mate afhankelijk van de eisen en verplichtingen die de gemeente aan de organisatorische verbanden stelt, van het daadwerkelijke effect van de groepsvorming op het gedrag van de betrokken chauffeurs en ondernemingen en van het toezicht op de naleving van deze eisen.

De toelichting geeft aan dat gemeenten standplaatsen kunnen aanwijzen waarvoor een vervoerplicht zal gelden.⁴ Op deze locaties mag een taxichauffeur een consument in beginsel niet weigeren. Als gemeenten voor deze aanwijzing kiezen, voorkomen zij dat taxichauffeurs het zogenoemde «first-in-first-out» principe toepassen en vergroten zij de keuzevrijheid voor de consument. De exclusief aan de groepen toegevoegen standplaatsen kunnen voor deze aanwijzing in aanmerking komen. Aldus kan inderdaad de marktmacht verminderen en de keuzevrijheid van de consument vergroot worden.

Het is evenwel de vraag of dit voldoende is. De Raad merkt op dat het gevaar bestaat dat met de invoering van het groepsmodel het probleem van marktmacht zich verplaatst naar de groep. Uit de toelichting blijkt niet hoe de gemeente, indien zij groepsvorming invoert, kan waarborgen, dat er voldoende organisatorische verbanden actief zijn om een concurrerende markt te realiseren. Indien er te weinig groepsverbanden zijn, ontstaat er een gebrek aan concurrentie, hetgeen het risico van marktmacht juist verhoogt en de keuzevrijheid voor consumenten

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 4, onderdeel d.

² Memorie van toelichting, paragraaf 4, onderdeel c.

³ Vergelijk het Rapport Toekomst voor de taxi, paragraaf 3.3.2.

⁴ Toelichting bij artikel 82b.

beperkt.¹

Daarnaast wijst de Raad er op dat groepsvorming het aantrekkelijker en eenvoudiger maakt om (binnen het verband van de groep) gedrag aangaande prijzen en de verdeling van de markt onderling af te stemmen. Dergelijk gedrag ligt te meer voor de hand nu het model van groepsvorming de betrokken chauffeurs en ondernemingen met het oog op het verkrijgen van toegang tot standplaatsen tot samenwerking dwingt. Dat roept de vraag op naar de effectiviteit van het toezicht en de handhaving.

b. Groepsvorming: toezicht en handhaving

De toelichting vermeldt dat met het model van groepsvorming de daadwerkelijke naleving van de gestelde normen door de betrokken taxichauffeurs en -ondernemingen wordt versterkt, omdat de branche daarin zelf een belangrijke rol speelt in de vorm van het onderling toezicht binnen de groepen. Niet de gemeente is eerstverantwoordelijk voor de vaststelling van de naleving van de kwaliteitseisen, maar het ingestelde organisatorische verband. De gemeente staat derhalve primair in relatie tot het verband en niet tot de diverse individuele chauffeurs, aldus de toelichting.²

De Raad merkt hierbij op dat taxichauffeurs en -ondernemingen die zijn aangesloten bij een organisatorisch verband, er belang bij hebben dat de gemeentelijke toestemming behouden blijft: alleen met die toestemming kunnen zij immers gebruik blijven maken van de bijbehorende prominente standplaatsen. De Raad vraagt zich in dit kader af hoe effectief het interne toezicht binnen het organisatorische verband zal zijn, nu het melden van misstanden binnen een groep tot gevolg kan hebben dat de gemeente haar toestemming intrekt. In dit verband is het niet ondenkbaar dat het intern corrigerend optreden binnen een groepsverband alleen op papier (in de rapportages aan de gemeente) plaatsvindt, maar in de praktijk achterwege blijft. De toelichting schenkt aan dit risico geen aandacht.

Het komt de Raad voor dat een sterke rol van de gemeente bij het toezicht op de organisatorische verbanden en de individuele chauffeurs niet gemist kan worden. De mate waarin de gemeente toezicht houdt op de naleving van de gestelde eisen en verplichtingen is voor de effectiviteit van het wetsvoorstel van groot belang. Dat bleek onder andere uit de voortgangsrapportage over de maatregelen op de Amsterdamse taximarkt. Op het moment dat het aantal uren toezicht bij het Centraal Station werd verminderd, ontstonden opnieuw problemen zoals oplichting, intimidatie, het hanteren van te hoge tarieven en het weigeren van korte ritten.³

c. Conclusie

Gelet op het vorenstaande is de Raad er nog niet van overtuigd dat het model van groepsvorming de marktmacht van taxichauffeurs en -ondernemingen in voldoende mate zal corrigeren en dat het gemeentelijk toezicht en de handhaving in voldoende mate geborgd worden. De Raad adviseert in de toelichting hierop nader in te gaan en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

2. Effectiviteit van het model van groepsvorming

De Raad bevestigt dat een model van groepsvorming de beoogde prikkel kan vormen voor taxiondernemingen om de in de analyses van de memorie van toelichting bedoelde informatieasymmetrie in de opstapmarkt te doorbreken en het aldaar bedoelde reputatiemechanisme op te

¹ Zie het Rapport Toekomst voor de taxi, paragraaf 3.3.6.

² Memorie van toelichting, paragraaf 4, onderdeel d.

³ Voortgang «Naar een gezonde taximarkt», voortgangsrapportage over de maatregelen op de Amsterdamse taximarkt, paragraaf 2.1.

bouwen, bijvoorbeeld door een «merknaam». Wanneer een groep als merknaam herkenbaar is en de klant de chauffeur kan identificeren, heeft de groep er belang bij toe te zien op het gedrag van zijn chauffeurs. Slechte dienstverlening door één chauffeur kan immers een verlies aan herhalingsaankopen betekenen voor de gehele groep, aldus de Raad. De Raad vraagt echter aandacht voor het risico dat zonder nadere voorzieningen, in bepaalde situaties de marktmacht zich kan verplaatsen naar bijvoorbeeld een enkele groep. De Raad adviseert om in de toelichting nader op deze situatie in te gaan en aan te geven hoe de gemeente, indien zij groepsvorming invoert, kan waarborgen dat er voldoende organisatorische verbanden actief zijn om een concurrerende markt te realiseren. In de voorgelegde memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is op dit onderwerp reeds ingegaan. Niettemin vraagt de Raad terecht nogmaals aandacht voor dit punt. Het advies heeft geleid tot aanpassing van artikel 82b (gemeentelijke bevoegdheid oproeping groepsvorming) en een aanvulling van de memorie van toelichting. Ingevolge het thans voorgestelde vierde lid van artikel 82b dient een gemeente – bij oproeping van het model van groepsvorming – in de gemeentelijke verordening een norm op te nemen over het binnen de gemeente functionerende minimum aantal groepen. Zoals ook in de aangepaste memorie van toelichting opgenomen (artikelsgewijze toelichting bij artikel 82b, vierde lid), zijn in dat verband de volgende overwegingen van belang. Deze overwegingen onderstrepen de opmerkingen van de Raad.

Groepsvorming is in de eerste plaats bedoeld ter versterking van ten dienste van consumenten staande elementen als keuzemogelijkheid en herkenbaarheid. Het feit dat een gemeente een expliciete minimumnorm vastlegt en motiveert, helpt voorkomen dat het probleem van marktmacht naar de groep verplaatst wordt. De in dit lid bedoelde minimumnorm biedt voor een gemeente bovendien een basis om van groepsvorming af te zien, in het kader van de aanvraagprocedure voor groepsvergunningen of tijdens de werking van groepsvorming, indien geen sprake is van het in de verordening vastgelegde minimum aantal groepen. Op grond van het onderhavige vierde lid in samenhang met het derde lid, kan een gemeente in dat verband passende uitvoeringsregels stellen.

Eén van de kenmerken van het model van groepsvorming is een betrouwbaar en adequaat intern toezicht binnen het organisatorische verband. De Raad vraagt zich in dit kader af hoe effectief het interne toezicht binnen de groep zal zijn, nu het melden van misstanden binnen een groep tot gevolg kan hebben dat de gemeente haar toestemming intrekt. Volgens de Raad is het in dit verband niet ondenkbaar dat het intern corrigerend optreden binnen een groepsverband alleen op papier plaatsvindt, maar in de praktijk achterwege blijft. De toelichting schenkt aan dit risico geen aandacht, aldus de Raad.

De Raad wijst er voorts op dat voor de effectiviteit van het wetsvoorstel op dit punt, naast het interne toezicht, een sterke rol van de gemeente bij het toezicht op de organisatorische verbanden en de individuele chauffeurs niet gemist kan worden.

Ingaand op dit onderdeel van het advies van de Raad, is in hoofdstuk 4, paragraaf d, alsmede in hoofdstuk 9 van de memorie van toelichting uitvoerig ingegaan op de handhavings- en uitvoeringsaspecten van het model van groepsvorming. Benadrukt is dat de gemeente verantwoordelijk blijft voor een adequaat toezicht op het functioneren van de groep. De gemeente wordt op grond van het wetsvoorstel toegerust met adequate normstellende en toezichthoudende bevoegdheden.

Hoofdstuk 4, paragraaf d, is voorts aangevuld met een toelichting over het functioneren van het bovenbedoelde interne toezicht binnen de groep. In de toelichting is verduidelijkt dat het interne toezicht een strakke inkadering kent die vastligt in artikel 82b, zesde lid, en langs de volgende lijnen is opgebouwd. Ingevolge artikel 82b, zesde lid, moet het organisato-

rische verband onder meer voorzien in een reglement en is dat groepsverband onderworpen aan privaatrechtelijke controles, te verrichten door betrouwbare derden. Ingevolge onderdeel f van dat lid is het aan de groep om bij gebleken onregelmatigheden intern corrigerend op te treden. Ingevolge de onderdelen h en j van dat lid moet het organisatorische verband hierover periodiek aan de gemeente rapporteren. Het is van belang dat deze rapportages een weergave zijn van de feiten die zich hebben voorgedaan. Tegen die achtergrond wordt in onderdeel f voorgeschreven dat de aldaar bedoelde constateringingen moeten zijn gedaan door «onafhankelijke en deskundige instanties», dit dus ter voorkoming van beïnvloeding door derden. Op grond van onderdeel h kan een gemeente voorschrijven dat de controlebevindingen van een in onderdeel f bedoelde instantie rechtstreeks in handen worden gesteld van die gemeente. Evenzeer zullen de in onderdeel f bedoelde interne correcties en de in onderdeel g bedoelde behandeling van klachten zich daadwerkelijk voorgedaan moeten hebben. In het kader van de in onderdelen h en j bedoelde rapportage en verantwoording over deze aangelegenheden, kan de gemeente op grond van het derde lid betrouwbare schriftelijke bewijsstukken verlangen. De uitkomsten van deze rapportages alsmede andere objectieve informatie kunnen voor de gemeenten de basis zijn voor bijvoorbeeld de beslissing om de in artikel 82b, vijfde lid, bedoelde groepsvergunning te continueren, te schorsen of in te trekken.

3. Juridische uitwerking van het model van groepsvorming

Het model van groepsvorming levert mogelijk een beperking op van de mededinging (a en b), het vrij verkeer van diensten (c) en van de vrijheid van vereniging (d). Omdat het uiteindelijke oordeel in alle drie de gevallen afhangt van de noodzakelijkheid en de proportionaliteit van het model van groepsvorming, behandelt de Raad dat aspect gezamenlijk in punt e.

a. Kartelverbod voor ondernemingen

De toelichting bij artikel 82b, vijfde lid, vermeldt dat de gemeente het aantal binnen de gemeente toegelaten organisatorische verbanden onderbouwt. Uitgangspunt daarbij is dat er voldoende organisatorische verbanden actief dienen te zijn om een concurrerende markt te realiseren. De Raad merkt hierbij op dat in de toelichting geen aandacht wordt geschonken aan EU- en nationale mededingingsregels.

Zoals de Raad in punt 2 heeft aangetekend, verhoogt het model van groepsvorming de kans op mededingingsbeperkende gedragingen binnen een verband aanmerkelijk. Waar taxichauffeurs en -ondernemingen op dit moment onafhankelijk van elkaar opereren en zelfstandig de prijzen en hun markt bepalen, worden zij op grond van het model van groepsvorming gedwongen tot samenwerking met het oog op de verbetering van de kwaliteit van het taxivervoer. Binnen het groepsverband wordt het aantrekkelijker om gedrag af te stemmen aangaande prijzen en verdeling van de markt, in het bijzonder omdat onderling toezicht binnen de organisatorische verbanden het uitgangspunt is.

Zowel artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU; voorheen artikel 81 EG) als artikel 6 van de Mededingingswet verbieden deze typen gedragingen.¹ Wel bieden beide regimes een uitzonderingsmogelijkheid op het verbod tot mededingingsbeperkende gedragingen.² Voorwaarden daarvoor zijn dat de gedragingen bijdragen aan een verbetering van de (kwaliteit van de) dienst, dat een billijk aandeel van de uit die verbetering voortvloeiende voordelen de gebruikers ten goede komt en dat de gedragingen proportioneel zijn in het

¹ Zie het besluit van de NMa in zaak 2228, Taxi Rotterdam; prijsafspraken tussen taxi's in Rotterdam (website: http://www.nmanet.nl/Images/bld2228-0105_tcm16-46909.pdf).

² Artikel 101, derde lid VWEU en artikel 6, derde lid, van de Mededingingswet.

licht van de te bereiken doelstellingen.

b. Nuttig effect regel voor overheden

Door de introductie van groepsvorming kan het wetsvoorstel een overtreding van de nuttig effect regel opleveren, gegrond op artikel 4, derde lid van het Verdrag betreffende de Europese Unie (beginsel van Unietrouw), artikel 101 VWEU (kartelverbod) zoals uitgelegd in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof).¹ In de kern komt deze regel neer op een tot de overheid gericht verbod, op het stimuleren of versterken van mededingingsbeperkende gedragingen door ondernemingen. Het model van groepsvorming heeft tot gevolg dat de opstapmarkt binnen de gemeente gedeeltelijk – als bijvoorbeeld prominente standplaatsen of de binnenring aangewezen worden – of zelfs in het geheel – wanneer de openbare weg van de gehele gemeente is aangewezen – niet meer toegankelijk is voor taxi's die niet zijn aangesloten bij een organisatorisch verband.² Groepsvorming beperkt derhalve de concurrentiemogelijkheden voor niet bij een verband aangesloten ondernemingen: hun afzetmarkt wordt beperkt.³

Het wetsvoorstel maakt het aldus mogelijk dat gemeenten «een dwang-kartel» opleggen, te weten de verplichting voor taxiondernemers om zich aan te sluiten bij een organisatorisch verband als voorwaarde om toegang te krijgen tot het aangewezen gebied (dat de gehele gemeente kan omvatten), met uitsluiting van andere taxichauffeurs en -ondernemingen.

Dit vormt een beperking van de mededinging. Daarbij zij wel aangetekend dat artikel 101 VWEU en de nuttig effect regel alleen van toepassing zijn op mededingingsbeperkende gedragingen die de handel tussen de lidstaten merkbaar kunnen beïnvloeden.⁴ In hoeverre sprake is van merkbare beïnvloeding kan met name aan de hand van de positie en het gewicht van de betrokken ondernemingen op de markt voor de betrokken diensten worden bepaald. De relevante markt wordt afgebakend aan de hand van de relevante dienst en de relevante geografische markt. Een onderzoek van geval tot geval is daartoe noodzakelijk.⁵

In het geval het model van groepsvorming de tussenstaatse handel merkbaar kan beïnvloeden, hangt het vervolgens af van de beoogde doelstelling, de noodzakelijkheid en de proportionaliteit van de maatregel of dit model verenigbaar is met de nuttig effect regel. Zie hiervoor punt e.

c. Vrij verkeer van diensten

De toelichting schenkt evenmin aandacht aan de verenigbaarheid van het model van groepsvorming met de EU-regels inzake het vrij verkeer. Omdat het voorstel betrekking heeft op het verrichten van taxivervoer, zijn primair de bepalingen inzake het vrij verkeer van diensten van toepassing, te weten artikelen 56 e.v. VWEU (voorheen artikelen 49 e.v. EG).⁶ Artikel 56 VWEU bepaalt dat beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Unie verboden zijn, behoudens indien een exceptie ingeroepen kan worden. Als voorbeeld kan worden gedacht aan een in België gevestigde taxiondernemer die in specifieke Nederlandse (grens)gemeenten ook diensten wil aanbieden maar zich daartoe (afhankelijk van de verordening voor de toegang tot prominente standplaatsen, of tot alle) moet aansluiten bij een organisatorisch verband. Dit kan een belemmering opleveren voor het vrij verrichten van diensten.⁷

Teneinde een dergelijke belemmering te rechtvaardigen, is een beroep mogelijk op de expliciete verdragsexcepties genoemd in de artikelen 52 juncto 62 VWEU, te weten de openbare orde en de openbare veiligheid.

¹ Zie onder meer het arrest van het Hof in de zaak C-198/01, Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF) van 9 september 2003, Jur. 2003, blz. I-8055.

² Artikel 82b, eerste lid, van het wetsvoorstel.

³ Daaraan doet niet af dat het contractvervoer, de beltaxi en het vervoer vanaf locaties waarvoor geen model van groepsvorming geldt (indien de gemeente slechts een aantal standplaatsen aanwijst) nog mogelijk blijft.

⁴ Mededeling van de Commissie, Richtsnoeren betreffende het begrip «beïnvloeding van de handel» in de artikelen 81 en 82 van het Verdrag, (PbEU C101). Punt 23 van deze mededeling vermeldt dat het Hof van Justitie een standaardtest heeft ontwikkeld voor het begrip «kunnen beïnvloeden»; het moet mogelijk zijn op basis van een geheel van juridische en feitelijke elementen met een voldoende mate van waarschijnlijkheid te voorzien dat de overeenkomst of gedraging, al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel de handelsstromen tussen lidstaten kan beïnvloeden.

⁵ Onderdelen 44, 51 en 52 van de Mededeling van de Commissie. De Commissie is van oordeel dat in beginsel overeenkomsten de handel tussen de lidstaten niet merkbaar kunnen beïnvloeden indien:

– het totale marktaandeel van de partijen op de relevante markten binnen de Unie waarop de overeenkomst van invloed is, niet meer dan 5% bedraagt; en
– de totale communautaire jaaromzet van de betrokken ondernemingen voor de onder de overeenkomst vallende diensten niet meer dan 40 miljoen euro bedraagt.

Het rapport Toekomst voor de taxi vermeldt dat de omzet binnen de gehele taxibranche in 2005 ongeveer 1.1 miljard euro bedroeg.

⁶ Richtlijn nr. 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEU 2006 L 376) is op grond van artikel 2 niet van toepassing op diensten op het gebied van vervoer. Daar binnen de Europese Unie op grond van titel VI VWEU ook geen andere secundaire regelgeving is vastgesteld over het taxivervoer zijn alsdan de Verdragsregels inzake het vrij verkeer van diensten van toepassing.

⁷ Voor een beperking in de vorm van een mogelijke belemmering, vgl. het arrest van het Hof in de gevoegde zaken C-282/04 en C-283/04, Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Koninkrijk der Nederlanden (golden shares) van 28 september 2006, Jur.2006, blz. I-09141, r.o.28 en 29.

Uit de toelichting blijkt echter dat de aanvullende gemeentelijke bevoegdheden niet in de eerste plaats bestemd en geschikt zijn voor beteugeling van problemen die samenhangen met agressie, geweld, openbare orde alsmede de verkeersveiligheid.¹

Daarnaast heeft het Hof in zijn jurisprudentie evenwel andere «dwingende redenen van algemeen belang» (hierna: de rule of reason) erkend als rechtvaardiging voor een belemmering van het vrije verkeer. Die dwingende redenen kunnen onder meer gevonden worden in de bescherming van de consument.² Voor een geslaagd beroep op een verdrags- of een rule of reason-exceptie worden de volgende voorwaarden gesteld:

- *de maatregelen moeten noodzakelijk en geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde legitieme doel te verzekeren;*
- *de maatregelen mogen niet verder gaan dan noodzakelijk is om dit doel te bereiken.*

d. Vrijheid van vereniging

De toelichting vermeldt dat overwogen is om het model van groepsvorming in heel Nederland voor te schrijven. Taxichauffeurs zouden hun diensten in de opstapmarkt in dat geval alleen nog mogen aanbieden indien zij deel zouden uitmaken van een organisatorisch verband. Gelet op de aspecten van evenredigheid, proportionaliteit en artikel 11 van het EVRM werd dit niet verantwoord geacht, aldus de toelichting.³ Derhalve is afgezien van een landelijke regeling welke tot groepsvorming verplicht, en is oplegging daarvan aan de gemeenten overgelaten.

Niettemin kan het voorschrijven van het model van groepsvorming nog immer tot gevolg hebben dat de opstap-taximarkt binnen de gemeente gedeeltelijk – als bijvoorbeeld prominente standplaatsen of de binnenring aangewezen worden – of zelfs in het geheel niet meer toegankelijk is voor taxi's die niet zijn aangesloten bij een organisatorisch verband. De voorgestelde regeling maakt het derhalve mogelijk dat een beperking van de vrijheid van vereniging als gewaarborgd in artikel 11 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (hierna: EVRM) plaatsvindt. Artikel 11 EVRM bevat het recht op verenigingsvrijheid, en omvat daarbij mede het recht om zich niet verplicht aan te hoeven sluiten bij een organisatie.⁴ Een beperking van dit recht kan alleen gerechtvaardigd worden indien daarmee een legitiem doel wordt gediend en het noodzakelijk is in de democratische samenleving, waarbij het in het bijzonder aankomt op de vraag of de inbreuk proportioneel is. Het doel van groepsvorming, te weten de verbetering van de kwaliteit van het taxivervoer, kan naar het oordeel van de Raad worden geschaard onder de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, hetgeen als doelcriterium wordt genoemd in het tweede lid van artikel 11 EVRM.

Relevant is in dit kader wel, dat voor schending van artikel 11 EVRM een daadwerkelijk gerealiseerde beperking vereist is. Met de voorgestelde regeling is van een beperking nog geen sprake. De wetgever maakt groepsvorming immers slechts mogelijk, maar legt deze niet op; eerst als de gemeenteraad besluit tot instelling van het model van groepsvorming komt artikel 11 EVRM in zoverre in beeld. Niettemin is artikel 11 EVRM al in deze fase van wetgeving relevant, nu op de wetgever de plicht rust om te waarborgen dat zijn regelingen geen handelingen van andere overheden faciliteren die EVRM-rechten kunnen schenden.

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 4, onderdeel b.

² Onder meer het arrest van het Hof in de zaak C-384/93, Alpine investments, van 10 mei 1995 Jur. 1995 blz.I-01141.

³ Memorie van toelichting, paragraaf 4, onderdeel c.

⁴ ABRvS 9 januari 2008, GJ2008/37 en AB2008/135.

e. Proportionaliteit en noodzakelijkheid van het model van groepsvorming

Voor de beantwoording van de vraag of het model van groepsvorming noodzakelijk en proportioneel is om een verbetering van de kwaliteit van het taxivervoer te realiseren – en dus gerechtvaardigd is in het licht van de mededingingseisen, het vrije dienstenverkeer en de verenigingsvrijheid – is de geschiktheid van de voorgestelde maatregel van belang. Zoals de Raad onder punt 2 heeft opgemerkt, is hij er niet zeker van dat het model van groepsvorming effectief en derhalve geschikt zal zijn om een verbetering van de kwaliteit van het taxivervoer te bewerkstelligen.¹ Daarnaast is voor de noodzakelijkheid van het model van groepsvorming relevant of er minder verstrekkende alternatieven beschikbaar zijn om hetzelfde doel te bereiken. De Raad wijst in dit verband op de in punt 1 genoemde projecten.² Zo blijkt uit de toelichting bijvoorbeeld niet in hoeverre de aanwending van de nieuwe gemeentelijke bevoegdheden om op lokaal niveau aanvullende kwaliteitsregels te stellen³, de handhavende bevoegdheden die de gemeenten op grond van het wetsvoorstel krijgen en een striktere handhaving van de huidige eisen en verplichtingen op grond van de Wp2000 een alternatief vormen voor het model van groepsvorming.

De toelichting vermeldt dat de taxichauffeurs die zich niet aansluiten bij een organisatorisch verband, de mogelijkheid behouden om uit te wijken naar andere gebieden waar het model van groepsvorming niet geldt. Daarnaast blijven de mogelijkheden van contractvervoer en beltaxi bestaan. De Raad is er echter nog niet van overtuigd dat deze mogelijkheden een reëel en voldoende alternatief vormen voor de opstapmarkt indien alle standplaatsen in de grote stad aan de groepen worden voorbehouden.⁴

Voorts merkt hij op dat het wetsvoorstel geen geografische beperkingen stelt aan de introductie van het groepsverband, waardoor de voorgestelde regeling verder lijkt te gaan dan noodzakelijk is, nu de hardnekkige problemen ten aanzien van de kwaliteit van het straattaxivervoer zich met name in de grote steden (G4) en bij grote evenementen voordoen. De Raad geeft dan ook in overweging de toepassing van de groepsvorming ex artikel 82b van het wetsvoorstel geografisch te beperken tot bij algemene maatregel van bestuur (het Besluit personenvervoer 2000) aan te wijzen gemeenten.

f. Conclusie

De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op de aansluiting van het wetsvoorstel op de mededingingsregels, het vrij verkeer van diensten en de vrijheid van vereniging en de reikwijdte van het model van groepsvorming in verband met de proportionaliteitstoets te heroverwegen. Gelet op de onzekerheden over de aansluiting van het wetsvoorstel op de Europese mededingingsregels en de nuttig effect regel verdient het aanbeveling een en ander op geschikte wijze af te stemmen met de Europese Commissie en de Nederlandse Mededingingsautoriteit.

In het bijzonder ligt voor de hand de toepassing van het model van groepsvorming door aanwijzing in het Besluit personenvervoer 2000 voorshands te beperken tot de G4. Een dergelijke toespitsing heeft het voordeel dat dit model voorlopig enkel toepassing vindt in die steden waar de problemen het meest urgent zijn. In het kader van de evaluatie⁵ kan vervolgens nagegaan worden of dit model «werkt», niet te veel neveneffecten heeft, en mogelijk ook voor andere grotere steden met een vergelijkbare problematiek nuttig zou kunnen zijn.

¹ In het bijzonder gelet op de marktmacht van taxichauffeurs en -ondernemingen en de mate waarin de handhaving voldoende wordt geborgd.

² Kamerstukken II 2007/2008, 31 521, nr. 8.

³ Artikel 82a van het wetsvoorstel.

⁴ Dit geldt in het bijzonder omdat in de G4 bijna de helft van de omzet wordt gegene-reerd op de standplaatsen, zie het Rapport Toekomst voor de taxi, paragraaf 2.1.1.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 9.

3. Juridische uitwerking van het model van groepsvorming

De Raad adviseert in de toelichting in verband met het model van groepsvorming uitvoeriger in te gaan op de aansluiting van het wetsvoorstel op de mededingingsregels, de zogenoemde nuttig effect-regel voor overheden, het vrij verkeer van diensten, de vrijheid van vereniging en de, mede met de voorgaande onderwerpen samenhangende, aspecten van proportionaliteit. De Raad adviseert om in het wetsvoorstel rekening te houden met deze aspecten van proportionaliteit door het model van groepsvorming voorshands te beperken tot de vier grote gemeenten (G4). Een dergelijke toespitsing heeft volgens de Raad het voordeel dat dit model voorlopig enkel toepassing vindt in die steden waar de problemen het meest urgent zijn. In het kader van de voorziene evaluatie kan vervolgens worden nagegaan of dit model «werkt», niet te veel neveneffecten heeft, en mogelijk ook voor andere grotere steden met een vergelijkbare problematiek nuttig zou kunnen zijn, aldus de Raad. De Raad adviseert om in het wetsvoorstel een bevoegdheid op te nemen om de gemeenten waar groepsvorming kan worden toegestaan afzonderlijk aan te wijzen.

De Raad adviseert om over de mededingingsrechtelijke aspecten en de toepassing van de bedoelde nuttig effect-regel zekerheidshalve nog op geschikte wijze nadere afstemming te hebben met de Nederlandse mededingingsautoriteit (NMa) en de Europese Commissie. Naar aanleiding van het advies van de Raad is in de memorie van toelichting nader ingegaan op de relevante juridische aspecten van het model van groepsvorming. Dit heeft geleid tot een nieuw hoofdstuk 5 (Relevante juridische aspecten model groepsvorming) van de memorie van toelichting. In de paragrafen a tot en met e van dit hoofdstuk wordt in relatie tot het model van groepsvorming ingegaan op respectievelijk de mededingingsrechtelijke aspecten, de nuttig effect-regel, het vrij verkeer van diensten, de vrijheid van vereniging en de aspecten van proportionaliteit en noodzakelijkheid.

Overeenkomstig het advies van de Raad heeft over de mededingingsrechtelijke aspecten, de nuttig effect-regel, het vrij verkeer van diensten en aspecten van proportionaliteit, nadere afstemming plaatsgevonden met deskundigen van de NMa en de Europese Commissie. Dit heeft geleid tot de in de paragrafen a (mededinging), b (nuttig effect-regel), c (vrij verkeer van diensten) en e (aspecten van proportionaliteit) weergegeven analyse. Voorts is in de toelichting nader ingegaan op de verhouding met het beginsel van verenigingsvrijheid (paragraaf d). Zoals in hoofdstuk 5 is gemotiveerd, is het wetsvoorstel in overeenstemming met deze kaders.

Overeenkomstig het advies van de Raad wordt de mogelijkheid om het model van groepsvorming toe te passen, beperkt tot afzonderlijk aan te wijzen gemeenten waar de taxiproblematiek het grootst is. Deze «aanwijzingsbevoegdheid» is vastgelegd in artikel 82b, tiende lid. Het ligt in dit stadium in de bedoeling om de vier grote gemeenten (G4) aan te wijzen als gemeenten waar groepsvorming kan worden toegepast. In het kader van de voorziene evaluatie kan vervolgens worden nagegaan of het model de beoogde effecten heeft en mogelijk ook voor andere grotere steden met een vergelijkbare problematiek nuttig zou kunnen zijn, aldus ook de Raad in zijn advies. Dit is in de memorie van toelichting nader toegelicht (hoofdstuk 10, Evaluatie; artikelsgewijze toelichting bij artikel 82b, tiende lid).

4. Onderlinge verhouding nadere regelgeving

a. De verhouding tussen de ministeriële regeling en de gemeentelijke verordeningbevoegdheden

Het wetsvoorstel introduceert bevoegdheden voor de gemeenten om op basis van de artikelen 82a en 82b Wp2000 ten behoeve van het taxi- vervoer aanvullende kwaliteitseisen te stellen.¹ Met betrekking tot de uitoefening van deze gemeentelijke verordeningbevoegdheid stelt de Minister van Verkeer en Waterstaat nadere regels.² De nadere bij ministeriële regeling gestelde regels hebben in elk geval betrekking op de voorwaarden en beperkingen van de toepassing van de gemeentelijke bevoegdheden en de aansluiting van de kwaliteitsregels van de gemeenten respectievelijk het model van groepsvorming op de regels die worden gesteld ingevolge artikel 79 van het wetsvoorstel.³ De toelichting vermeldt dat deze regels worden gesteld ten behoeve van een optimale afstemming met de rijksregelgeving en mede met het oog op een goede werking van het taxivervoer.⁴

De Raad merkt op dat uit de toelichting niet blijkt hoe de bevoegdheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat tot het stellen van regels over de uitoefening van de gemeentelijke bevoegdheden zich verhoudt tot het streven naar minder gedetailleerd medebewind en het streven van het kabinet om het voor gemeenten bestuurlijk eenvoudig te houden, zodat zij zich kunnen concentreren op het behalen van maatschappelijke resultaten.⁵ Hij adviseert de mogelijkheid van het stellen van ministeriële regels over de uitoefening van de gemeentelijke bevoegdheden te schrappen.

De Raad adviseert het wetsvoorstel op dit punt te heroverwegen.

b. De verhouding tussen de gemeentelijke verordeningbevoegdheid en de organisatorische verbanden respectievelijk de rijksregelgeving

Op grond van artikel 82b, derde lid, van het wetsvoorstel worden in een gemeentelijke verordening regels gesteld over de eisen aan en verplichtingen van het organisatorisch verband, de vervoerders en de bestuurders die deel uitmaken van een dergelijk verband. Deze eisen en verplichtingen hebben in elk geval betrekking op de onderwerpen die worden genoemd in artikel 82b, vijfde lid, van het wetsvoorstel.⁶ Blijkens de toelichting laat dit artikel daarnaast ruimte voor de gemeente om aanvullende verplichtingen te formuleren. Zo zal de gemeente Amsterdam een gemeentelijk taxi-examen invoeren voor alle chauffeurs die bij een door de gemeente toegelaten groep willen horen. Het gaat hierbij in ieder geval om een toets op gedrag, professionaliteit, straten- en stadskennis, talenkennis en rijgedrag.⁷

De Raad merkt op dat in de toelichting niet wordt vermeld hoe de aanvullende gemeentelijke bevoegdheden zich verhouden tot het uitgangspunt dat met het model van groepsvorming onverkort wordt voortgebouwd op de eigen verantwoordelijkheid en het zelfregulerende vermogen van betrokkenen.⁸ Op voorhand is niet duidelijk hoeveel ruimte de groepsverbanden nog behouden om zelf maatregelen te treffen ter waarborging van de kwaliteit binnen het groepsverband.

Daarnaast is de afstemming met regelgeving niet helder. Zo noemt de Raad als voorbeeld de regels die betrekking hebben op de herkenbaarheid van een auto waarmee taxivervoer wordt verricht. Deze regels kunnen zowel bij of krachtens algemene maatregel van bestuur⁹, bij gemeentelijke verordening¹⁰ als door het organisatorisch verband worden vastgesteld.

¹ Artikel 82, tweede lid, van het wetsvoorstel.

² Artikel 82a, derde en vierde lid, en artikel 82b, zevende en achtste lid, van het wetsvoorstel.

³ Artikelen 82a, vierde lid en 82b, achtste lid.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 4, onderdeel b.

⁵ Code Interbestuurlijke verhoudingen, Den Haag, 2004, blz. 3, en Bestuursakkoord Rijk en gemeenten, 'Samen aan de slag', 4 juni 2007, blz. 2.

⁶ Deze onderwerpen betreffen onder meer het bestuur en de organisatie van het verband; de juridische verhouding tussen het bestuur van het verband en de vervoerders en bestuurders van auto's die daar deel van uitmaken; het gedrag van bestuurders van auto's die taxivervoer verrichten; de herkenbaarheid van de auto's waarmee taxivervoer wordt verricht; de instelling van privaatrechtelijke controles betreffende de nakoming van de in het reglement vastgelegde verplichtingen.

⁷ Voortgangsrapportage over de maatregelen op de Amsterdamse taximarkt, «Naar een gezonde taximarkt», november 2009, paragraaf 5.4. (website: http://www.ivv.amsterdam.nl/thema's/taxi/voortgang_naar_een)

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 4, onderdeel c.

⁹ Artikel 79 van het wetsvoorstel.

¹⁰ Artikel 82a van het wetsvoorstel.

Voorts is de Raad – bij wege van tweede voorbeeld – niet overtuigd van de toelaatbaarheid om op gemeentelijk niveau een (aanvullend) taxi-examen te introduceren voor chauffeurs. Het Besluit personenvervoer 2000 schrijft een dergelijk examen reeds voor.¹

De Raad wijst op de artikelen 121 en 122 van de Gemeentewet. Artikel 121 van de Gemeentewet bepaalt onder meer dat gemeentelijke verordeningen niet in strijd mogen zijn met wetten en algemene maatregelen van bestuur. Op grond van artikel 122 van de Gemeentewet vervallen bepalingen van gemeentelijke verordeningen indien een wet of algemene maatregel van bestuur al voorziet in het onderwerp van de verordening. Het komt de Raad voor dat de regeling in het Besluit personenvervoer 2000 op vele punten een uitputtende is, welke additionele regelgeving bij gemeentelijke verordening uitsluit. In de toelichting dient hierover helderheid verschaft te worden.

De Raad adviseert de toelichting in het licht van het vorenstaande aan te vullen.

4. Onderlinge verhouding nadere regelgeving

Artikel 82a, derde lid, van het voor advies aan de Raad voorgelegde wetsvoorstel behelst een *opdracht* aan de Minister van Verkeer en Waterstaat om over de in het eerste lid van dat artikel bedoelde gemeentelijke onderwerpen nadere regels te stellen. In artikel 82b, zevende lid, van dat wetsvoorstel is een vergelijkbare *bevoegdheid* (kan-bepaling) voor de Minister opgenomen om in verband met het model van groepsvorming nadere regels te stellen. De Raad merkt hierover op dat uit de memorie van toelichting niet blijkt hoe de bevoegdheid van de Minister tot het stellen van regels over de uitoefening van de gemeentelijke bevoegdheden zich verhoudt tot het streven naar minder gedetailleerd medebewind en het streven van het kabinet om het voor gemeenten bestuurlijk eenvoudig te houden, zodat zij zich kunnen concentreren op het behalen van maatschappelijke resultaten. De Raad adviseert in dat verband de bedoelde bevoegdheid van de Minister te schrappen. Het advies van de Raad is in die zin opgevolgd dat de oorspronkelijk in artikel 82a, derde lid, opgenomen opdracht aan de Minister om de bedoelde nadere regels te stellen, is omgezet in een kan-bepaling (artikel 82a, vierde lid, nieuw van het wetsvoorstel). Bij nadere overweging is het niet noodzakelijk om te voorzien in een automatisme om nadere regels te stellen. Het kabinet onderschrijft het uitgangspunt dat binnen de wettelijke kaders van met name de artikelen 82a en 82b de bevoegdheid van de gemeente voorop staat.

Het kabinet is echter tevens van mening dat in dit stadium een wettelijke *mogelijkheid* om bij gebleken noodzaak over artikel 82a (algemene kwaliteitseisen) als over artikel 82b (groepsvorming) nadere regels te stellen niet gemist kan worden. In de memorie van toelichting is dit thans nader gemotiveerd (artikelsgewijze toelichting bij artikel 82). In de toelichting is thans onder meer benadrukt dat met de uitoefening van die bevoegdheid grote terughoudendheid zal worden betracht. Met name kan worden gedacht aan noodzakelijk geachte bijstellingen in het licht van de uitkomsten van de in hoofdstuk 10 van de memorie van toelichting bedoelde evaluatie. Van deze bevoegdheid zal bovendien slechts gebruik worden gemaakt na overleg met de betrokken gemeenten. In dit kader zijn ook de uitgangspunten van de Code Interbestuurlijke verhoudingen² en het Bestuursakkoord Rijk en gemeenten³ relevant. Gelet ook op deze uitgangspunten heeft de bedoelde evaluatie tevens betrekking op de noodzaak van de onderhavige bevoegdheid om nadere regels te stellen. De memorie van toelichting is ook aangevuld met deze overwegingen. Van belang is verder dat met de mogelijkheid om nadere regels te stellen

¹ Artikel 76 van het Besluit Personenvervoer 2000.

² Code Interbestuurlijke verhoudingen, Den Haag, 2004.

³ Bestuursakkoord Rijk en gemeenten, «Samen aan de slag», 4 juni 2007.

niet alleen snel kan worden ingespeeld op ongewenste neveneffecten, maar ook zeker wordt gesteld dat Nederland bij gebleken noodzaak snel maatregelen kan nemen in het belang van de vereiste verdragstrouw. Hierop is nader in gegaan in Hoofdstuk 5, paragraaf b (De nuttig effect – regel voor overheden) van de memorie van toelichting.

De Raad merkt op dat uit de toelichting niet duidelijk wordt hoeveel ruimte de groepsverbanden nog behouden om zelf maatregelen te treffen ter waarborging van de kwaliteit binnen het groepsverband. Het element van zelfregulering en de ruimte voor een groep om zelf maatregelen te nemen ter waarborging van de kwaliteit van taxivervoer, komt met name tot uitdrukking in artikel 82b, tweede lid en zesde lid, onderdeel e. Uit deze bepalingen volgt dat de groep zelf verantwoordelijk is voor de vertaling en vastlegging van de in het zesde lid bedoelde relevante elementen in een privaatrechtelijk *reglement*. De groep heeft binnen de kaders van het zesde lid dus een eigen vrijheid en ruimte om kwaliteitseisen te vertalen en aan te vullen. De groep is verantwoordelijk voor de naleving van dat reglement en is in dat verband onderworpen aan privaatrechtelijke controles door onafhankelijke derden waarover aan de gemeente wordt gerapporteerd (artikel 82b, zesde lid, onderdelen f en h). De uitwerking van de kwaliteitseisen in het reglement mag uiteraard niet in strijd zijn met geldende wet- en regelgeving. In het bijzonder mag de inhoud van het reglement niet in strijd zijn met bij of krachtens artikel 79 vastgestelde regels over taxivervoer, of de op grond van artikel 82b of 82a vastgestelde gemeentelijke verordening. De memorie van toelichting (hoofdstuk 4, paragraaf c) is in deze zin aangevuld.

De Raad adviseert ten slotte om de memorie van toelichting aan te vullen met een passage waarin nader wordt ingegaan op de verhouding tussen de krachtens artikel 79 van het wetsvoorstel te stellen regels (thans: de bij en krachtens het Besluit personenvervoer 2000 gestelde regels) en de krachtens de artikelen 82a en 82b te stellen gemeentelijke regels. De Raad wijst bij wijze van voorbeeld op regels die betrekking hebben op de herkenbaarheid van een taxivoertuig en de gemeentelijke bevoegdheid om een aanvullend taxi-examen voor te schrijven.

Naar aanleiding van het advies van de Raad wordt op dit punt het volgende opgemerkt. In de artikelen 82 tot en met 82b zijn voor gemeenten aanvullende bevoegdheden opgenomen om regels te stellen over taxivervoer. Artikel 82 van het wetsvoorstel stelt de verhouding met de bij en krachtens de Wp2000 te stellen rijksregelgeving buiten twijfel. In het eerste lid van dat artikel wordt bepaald dat de invulling van de gemeentelijke bevoegdheden in het belang moet zijn van de kwaliteit van op de openbare weg aangeboden taxivervoer. De gemeentelijke regels hebben dus geen betrekking op het contractvervoer of de beltaxi. De gemeentelijke regels moeten op grond van het tweede lid van die bepaling strekken tot *aanvulling* van de rijksregelgeving en mogen geen betrekking hebben op andere onderwerpen dan genoemd in de artikelen 82a en 82b. Indien op grond van artikel 79 bijvoorbeeld een landelijke basisregel over een daklicht is of wordt vastgesteld, mag de gemeentelijke verordening van artikel 82a of 82b die regel niet doorkruisen door bijvoorbeeld een andersoortig daklicht voor te schrijven. Wel is het mogelijk dat een gemeente in een dergelijke gemeentelijke verordening, gelet op de plaatselijke omstandigheden of in verband met de invoering van het model van groepsvorming, een aanvullend (groeps)kenmerk op de taxi voorschrijft, daarbij het landelijke basisregime onverlet latend. Artikel 82a, eerste lid, onderdeel a, biedt daartoe de wettelijke basis. Evenzo kan een gemeente in een gemeentelijke verordening een aanvullend kwaliteitscertificaat van taxichauffeurs verlangen dat is

ingegeven door de plaatselijke taxisituatie (de plaatselijke opstapmarkt). Deze bevoegdheid ligt vast in artikel 82a, eerste lid, onderdeel b. Een dergelijk aanvullend certificaat moet worden onderscheiden van de landelijke chauffeurspas, bedoeld in het Besluit personenvervoer 2000 en is daarmee dus niet in strijd. Door de expliciete wettelijke bevoegdheden van de artikelen 82 tot en met 82b heeft het Besluit personenvervoer 2000 voor de aldaar genoemde onderwerpen in beginsel geen uitputtend karakter, in die zin dat een gemeente ook over de aldaar genoemde onderwerpen *aanvullend* regels kan stellen voor zover althans de artikelen 82 tot en met 82b daartoe de bevoegdheid verlenen. Aldus heeft een gemeente bijvoorbeeld niet de bevoegdheid om regels te stellen over taxitarieven. Dit onderwerp wordt niet bestreken door de artikelen 82a en 82b en is uitputtend geregeld in de bij en krachtens artikel 81 (nieuw) vast te stellen regels. Overeenkomstig het advies is de memorie van toelichting in deze zin aangevuld (artikelsgewijze toelichting bij artikel 82).

5. Redactionele opmerkingen

Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

5. Redactionele opmerkingen en overige wijzigingen

De redactionele opmerkingen van de Raad zijn overgenomen. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in verband met de toepassing van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen openbaar bestuur (Wet bibob) een aanvulling van technische aard aan te brengen in artikel 82b, vijfde lid, tweede volzin, van het wetsvoorstel en in artikel 1, eerste lid, onderdeel c, punt 5, van de Wet bibob (Artikel III van het wetsvoorstel). Voorts is in artikel 82a, derde lid, een bevoegdheid voor gemeenten vastgelegd om in de gemeentelijke verordening een zogenoemde vervoerplicht op te nemen. Hiermee wordt gevolg gegeven aan het advies van de Raad van 12 maart 2010, W09.09.0509/IV betreffende de voorgedragen wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 in verband met het vaststellen van regels ter bevordering van de kwaliteit in het taxivervoer. Hierop is nader ingegaan in het naar aanleiding van dit advies uitgebrachte nader rapport van 26 april 2010. Op de aanleiding en inhoud van een dergelijke vervoerplicht is voorts uitvoerig ingegaan in de memorie van toelichting bij het bovenbedoelde wetsvoorstel (hoofdstuk 4, paragraaf b, alsmede in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 82a).

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge u verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W09.09.0508/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad
in overweging geeft.**

- In de toelichting motiveren waarom de Minister van Verkeer en Waterstaat een vrijstelling kan verlenen van de verplichting om een vergunningbewijs zichtbaar voor de reiziger in de auto te hebben.
- In artikel 82a, derde lid, de zinsnede «worden nadere regels worden gesteld» vervangen door: worden nadere regels gesteld.
- In artikel 82b de zinsnede «de eisen aan de verplichtingen» vervangen door: de eisen en de verplichtingen.
- In artikel 101, «74, eerste lid» vervangen door: 74, tweede lid.
- In artikel II, onderdeel A, «76, eerste en vijfde lid» vervangen door: 76, eerste en zesde lid.