

Vergaderjaar 1997–1998

25 910

Wijziging van de Wet personenvervoer voor het taxivervoer (deregulering taxivervoer)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN GEDEELTE

1. Inleiding

Op 13 december 1996 is het Kabinetsstandpunt «Naar een klantgericht taxivervoer» per brief aan de Tweede Kamer aangeboden (kamerstukken II, 1996/97, 24 036, nr. 40). Dit Kabinetsstandpunt is op 29 september 1997 besproken met de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer. De voornemens van het Kabinet verwierven, behoudens een aantal hierna te behandelen punten, brede steun van de Tweede Kamer. Er werden twee moties ingediend waarvan er één werd aanvaard op 29 oktober 1997 (motie Remkes; kamerstukken II 1997/98, 24 036, nr. 66).

Dit voorstel bevat de uitwerking van de voornemens, inclusief de aangenomen motie.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 70 van de Wet personenvervoer is advies gevraagd aan het Overlegorgaan Personenvervoer. Het advies heeft niet geleid tot aanpassing van het voorstel van wet (rapport van 12 november 1997, nr. OPV-97-77).

2. Aanleiding

Hoewel het gebruik van het taxivervoer in zijn totaliteit toeneemt, is de rol van de taxi in het verkeer- en vervoerbeleid nog te beperkt. De taxi heeft zich weliswaar een vaste plaats verworven op bepaalde specifieke marktsegmenten van de mobiliteitsmarkt, maar is er onvoldoende in geslaagd als substituut voor de auto te gaan fungeren. De bijdrage die de taxi levert aan de realisering van de SVV-II-beleidsdoelstellingen (verbeteren van de leefbaarheid en de bereikbaarheid en het terugdringen van de congestie) is navenant bescheiden. Deze bescheiden rol staat in contrast met de potentie die voor het taxivervoer bestaat binnen het totale verkeers- en vervoerssysteem. De afgelopen jaren is het besef gegroeid dat de taxi met name in het binnenstedelijk en agglomeratief verkeer een grotere rol van betekenis kan vervullen.

Voor het openbaar vervoer is het beleid er op gericht de marktwerking en concurrentie te bevorderen, met als doel de afstemming tussen de vervoervraag en het vervoeraanbod te verbeteren. De beleidsopgave die in het kader van het integrale verkeer- en vervoerbeleid aan het taxivervoer wordt gesteld dient in nauwe samenhang met de in gang gezette beleidswijzigingen voor het openbaar vervoer te worden gezien. Deze samenhang wordt gezocht in genoemde verbetering van de afstemming tussen vraag en aanbod en ook in het bieden van een beter alternatief voor de autogebruiker. De benadering van deze doelgroep vraagt om een andere (markt)oriëntatie en om een verdere vervaging van grenzen tussen openbaar vervoer- en taxidiensten, zoals die nu reeds onder druk van een aantal ontwikkelingen plaatsvindt. Het traditionele onderscheid tussen het collectief openbaar vervoer (trein, metro, tram en bus) en het individueel openbaar vervoer (taxi) is daartoe niet meer toereikend.

De bevordering van de marktwerking in het collectief openbaar vervoer vormt een separaat wetgevingstraject en leidt tot een aanzienlijke wijziging van de Wet personenvervoer. Een integrale wijziging van de Wet personenvervoer zal binnenkort eveneens worden aangeboden. Het onderhavige voorstel betreft specifiek het taxivervoer en gaat vooraf aan de genoemde wijziging van de totale Wet personenvervoer. De reden hiervoor is dat de wijziging in het taxivervoer als prioritair is aangewezen in de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit.

3. Historisch perspectief

De voorstellen ten aanzien van het taxivervoer kennen drie belangrijke bouwstenen:

- de evaluatie van de Wet personenvervoer (kamerstukken II 1993/94, 23 400 XII, nr. 47);
- het advies taxibeleid van de Raad voor Verkeer en Waterstaat «Taxi, taxi...» (DGV/PV/426 009, oktober 1994);
- het rapport van de werkgroep Jonker «Taxi naar de toekomst» (kamerstukken II 1995/96, 24 036, nr. 9 en nr. 12).

Evaluatie van de Wet personenvervoer

Met de invoering van de Wet personenvervoer in 1988 werd een verdere liberalisering en deregulering van het collectief personenvervoer inclusief het taxivervoer beoogd. Wanneer de bereikte effecten worden afgezet tegen de destijds beoogde effecten kan worden gesteld dat deze niet of in onvoldoende mate zijn opgetreden. De basisgedachte van liberalisering en deregulering is voor een belangrijk deel teniet gedaan door het gebruik door de decentrale overheden van de mogelijkheid om nadere regelgeving te formuleren ten aanzien van kwaliteitseisen, capaciteitsbeleid en tarieven. Door de veelal gedetailleerde en «restrictieve» invulling van de nadere regelgeving ontstonden nieuwe vormen van structuur- en gedragsregulering. Deze hadden tot gevolg dat de ondernemersvrijheid werd ingeperkt en de gewenste vormen van concurrentie niet of in onvoldoende mate van de grond zijn gekomen.

Acht jaar na inwerkingtreding van de wet kan worden geconstateerd dat de uitvoering van de wet vooral gericht is op de bescherming van de aanbieder van de diensten en veel minder op het zeker stellen van de belangen van de consument. Daar komt bij dat de huidige regulering heeft geleid tot een produkt met een uniform karakter. Het gebrek aan een gedifferentieerd aanbod van het taxivervoer heeft tezamen met de vaste prijzen geleid tot een aanbod dat niet is toegesneden op de vraag van de consument.

Advies Raad voor Verkeer en Waterstaat

De resultaten van de evaluatie van de Wet personenvervoer hebben ertoe geleid dat in maart 1994 aan de Raad voor Verkeer en Waterstaat advies is gevraagd. In oktober 1994 heeft dit geleid tot het advies «Taxi, taxi...». In het advies komt de Raad tot het oordeel dat de huidige praktijk van het taxivervoer niet voldoet. Het taxibeleid is te veel gericht op de producent en te weinig op de consument. Handhaving en controle stuiten op onoverkomelijke moeilijkheden: bovendien is een aantal ontwikkelingen in de vervoermarkt volledig aan het taxivergunningstelsel voorbijgegaan. Zo wordt onvoldoende recht gedaan aan de ontwikkelingen in de contract-sector. Als verbetering stelt de Raad onder meer voor een verregaande deregulering van het capaciteits- en tarievenbeleid. Het voorliggende voorstel van wet komt in grote mate overeen met de voorstellen van de Raad.

Werkgroep Jonker

In het Regeerakkoord van 1994 staat dat er onder leiding van een ministeriële commissie een operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit komt, met als doel de dynamiek van de Nederlandse economie te bevorderen. Naast zogenaamde wetgevingsthema's wordt specifieke wettelijke regelgeving ter hand genomen en getoetst aan een aantal aspecten.

Het taxivervoer is een van de eerste onderwerpen die in 1995 aan de orde is gesteld. De werkgroep Jonker kreeg de opdracht van het Kabinet na te gaan «in hoeverre de bestaande regulering van het taxivervoer nog dienstbaar is aan de huidige doelstellingen van het verkeer- en vervoerbeleid van de overheid». Als basisstukken is hierbij gebruik gemaakt van de evaluatie van de Wet personenvervoer en het advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat. In juni 1995 verscheen het eindadvies van de werkgroep Jonker, het rapport «Taxi naar de toekomst». Op basis van een analyse van de huidige positie van de taxisector en, in samenhang daarmee, de effecten van de huidige regelgeving, komt de werkgroep tot de conclusie dat de matige prestaties van de taximarkt (zoals hoge prijzen, een lage efficiency en bezettingsgraad, onvoldoende constante kwaliteit en een lage innovatiegraad) voor een groot deel zijn toe te schrijven aan de vergaande regulering van de markt. Dit leidt ertoe dat de taxi slechts een bescheiden en statische rol in het verkeer- en vervoerbeleid vervult en het aandeel van het taxivervoer ten opzichte van de totale mobiliteit beperkt is. Eisen aan de ondernemer en de capaciteitstoets vormen barrières voor toetreding, waardoor vestiging van nieuwe ondernemers wordt belemmerd (structuurnormering). Bepalingen met betrekking tot de afzetmarkt en de prijs beperken de ondernemersvrijheid (gedragsnormering). Kern van de voorstellen van de werkgroep Jonker is een vergaande deregulering die de marktwerking en de concurrentie bevordert. De kettingreactie die hieruit voortvloeit zal leiden tot een betere afstemming tussen vraag en aanbod en een toename van het taxigebruk.

4. Uitvoering van het Kabinetsstandpunt «Naar een klantgericht taxivervoer»

Op 11 juli 1995 heeft het Kabinet per brief (kamerstukken II 1994/95, 24 036, nr. 9 en nr. 12) aan de Tweede Kamer laten weten op hoofdlijnen in te stemmen met het advies van de werkgroep Jonker. Om een definitief kabinetsstandpunt te bepalen is toen besloten overleg te voeren met de branche en de bestuurders van de vier grote steden.

Op 13 december 1996 is het kabinetsstandpunt «Naar een klantgericht taxivervoer» per brief aan de Tweede Kamer aangeboden (kamerstukken

II, 1996/1997, 24 036, nr. 40). Dit Kabinetsstandpunt is op 29 september 1997 met de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer besproken. Dit leidde, behoudens de onderwerpen afschaffing van het landelijk maximumtarief en de 24-uursverplichting, tot instemming. Deze punten worden later in de toelichting nog uitgewerkt.

Dit voorstel van wet bestaat uit een combinatie van maatregelen. Het gaat daarbij niet alleen om een substantiële deregulering, maar ook om kwaliteitsverbetering, ondersteunende maatregelen en intensivering van de controle en de handhaving. Dit alles bezien in hun onderlinge samenhang.

De deregulering heeft ten aanzien van het taxivervoer vooral betrekking op het huidige capaciteits- en tarievenbeleid. Naar mijn oordeel is de markt veel beter dan de overheid in staat om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen. De overheid dient zich daarom zo veel mogelijk te onthouden van regelgeving op het terrein van de capaciteit en de tarieven. Ten aanzien van de tarieven kan de overheid wel regels stellen om de consument te beschermen tegen niet beoogde (neven)effecten. Daarom is in de wet de mogelijkheid opgenomen dat de Minister van Verkeer en Waterstaat een landelijk maximumtarief instelt.

Bij de kwaliteitsverbetering gaat het zowel om de kwaliteit van de ondernemer als die van de chauffeur en het voertuig. De regelgeving wordt beperkt tot het strikt noodzakelijke en is nodig om de kwaliteit van het taxivervoer bij versterking van de marktwerking zeker te stellen. Daartoe is ook nodig dat de controle en handhaving van de resterende regels versterkt wordt en uniform in het hele land plaatsvindt.

Hoe met deze maatregelen de rol van het taxivervoer kan worden verbeterd en integratie in de vervoerketen kan plaatsvinden is beschreven in het Kabinetsstandpunt. De beleidsopgaven, die in het kader van het algemene verkeer- en vervoerbeleid aan het taxivervoer worden gesteld, moeten in nauwe samenhang worden gezien met het algemene beleid en de beleidswijzigingen bij andere modaliteiten van het collectief personenvervoer, zoals het openbaar vervoer. Er zijn twee essentiële samenhangen tussen de beleidsvoorstellen van deze modaliteiten.

De eerste samenhang betreft de doelstellingen die breed worden nagestreefd. Alle modaliteiten dienen een bijdrage te leveren aan de verbetering van de SVV-doelstellingen leefbaarheid en bereikbaarheid van de achterlandverbinding, de mainports en de stadsgewesten en het terugdringen van de congestie.

Een tweede samenhang der modaliteiten is te vinden in de gerichtheid om een alternatief voor het individuele autogebruik te willen bieden. De benadering van deze doelgroep vraagt om een andere marktoriëntatie en zal leiden tot een vervaging tussen de modaliteiten, zoals die nu reeds onder de druk van de praktijk plaatsvindt. Taxiondernemers dienen in de gelegenheid te worden gesteld om adequaat op de ontwikkelingen op de markt te kunnen reageren. Een markt die meer perspectief voor deze ondernemers zal bieden.

De maatregelen hebben, mede elkaar versterkend en door de gefaseerde invoering, een aantal kwalitatieve effecten. Positieve effecten zijn te verwachten aan zowel de aanbodzijde als de vraagzijde. Als gevolg van de veranderingen aan de aanbodzijde (een toename van de kwaliteit, een redelijke prijs/kwaliteit-verhouding en bedrijfsvoering zonder overheidsbemoeienis), zal het gebruik van de taxi toenemen. Dit kan het beste gerealiseerd worden als ondernemers invulling geven aan de mogelijkheden die zich binnen het «nieuwe» taxibeleid zullen voordoen.

Dit voorstel van wet gaat uit van een gefaseerde invoering van de maatregelen. Op basis van buitenlandse ervaringen is besloten stap voor

stap de maatregelen in te voeren en te laten vergezellen van faciliterende maatregelen.

5. Doelstellingen van de wet

De maatregelen in dit wetsvoorstel leiden tot een versterking van de positie van het taxivervoer binnen de gehele keten van het collectief personenvervoer. Het taxivervoer heeft een beter perspectief indien door bedrijven een betere verhouding van prijs en kwaliteit kan worden gerealiseerd en meer productinnovaties kunnen worden doorgevoerd. Om goed op dit gewenste perspectief in te kunnen spelen is het noodzakelijk dat er een optimale afstemming plaats vindt tussen vraag en aanbod. Met dit wetsvoorstel kan dit worden gerealiseerd. De overheid treedt terug als regulator van het aanbod. De taximarkt, het contractvervoer is al aan concurrentie onderhevig, zal ook in andere deelsegmenten aan een grotere mate van concurrentie onderhevig worden. De ontwikkelingen in de taximarkt liggen hiermee in lijn met beleid inzake het gehele collectieve personenvervoer. Het beleid is er op gericht open markten met meerdere aanbieders te creëren. Ook is het de bedoeling dat de overheid zich minder bemoeit met bedrijfseconomische afwegingen.

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd de rol van de overheid te beëindigen bij de bepaling van de omvang van een bedrijf, het aantal auto's dat een bedrijf in eigendom mag hebben en de tarieven die de ondernemer de klant wil berekenen, vooralsnog behoudens de vaststelling van een maximumtarief. Na een overgangperiode van geleidelijke afbouw is het aan de bedrijven om deze zaken te bepalen.

Zoals reeds aangegeven streef ik ernaar de rol van het taxivervoer in het verkeer- en vervoerbeleid te vergroten, met name op stedelijk en stadsgewestelijk/agglomeratief niveau. Het taxivervoer heeft de potentie om ook op de wensen van de keuzereiziger in te spelen en deze te bewegen tot een overstap van de auto naar andere vormen van vervoer. Deze doelstelling betekent in operationele doelstellingen dat gestreefd wordt naar:

- een absolute toename van het taxigebruk;
- en een relatieve toename van het taxigebruk ten opzichte van concurrerende modaliteiten en dan vooral de auto.

In absolute termen wordt gestreefd naar een toename van het aantal (beladen) taxikilometers en een verbetering van de bezettingsgraad. In relatieve termen wordt gestreefd naar een groter aandeel van de taxi in de totale mobiliteit.

In het Kabinetsstandpunt staat aangegeven waar zich nieuwe perspectieven voordoen, mede als resultaat van het nieuwe beleid. Deze nieuwe perspectieven liggen bij:

- vormen van hoogwaardig straattaxivervoer;
- vormen van deeltaxisystemen;
- de combinatie van taxi met andere vervoervormen;
- de combinatie van bestaand contractvervoer met regulier openbaar vervoer;
- het collectief vraagafhankelijk vervoer;
- de aanbesteding van het openbaar vervoer.

De laatste vier punten verdienen een toelichting. Onder invloed van de ontwikkelingen op de vervoermarkt en de beleidsomslag in zowel het openbaar vervoer als het taxibeleid zullen zich twee belangrijke ontwikkelingen voordoen. Allereerst zal er een nieuw semi-collectief vervoer ontstaan als een mengvorm van collectief en individueel openbaar vervoer. Hierbij krijgt de taxi steeds meer een functie binnen deze totale vervoerketen, omdat reizen meestal samengesteld van karakter zijn. Deze

ontwikkeling werkt aan de aanbodzijde grensvervagend. Taxibedrijven zullen zich steeds meer manifesteren op markten van openbaar vervoerbedrijven, door bijvoorbeeld mee te dingen bij aanbestedingen en door het verrichten van collectief vraagafhankelijk vervoer. En andersom mag verwacht worden dat de taxibranche concurrentie zal ondervinden van OV-bedrijven. De marktwerking en de concurrentie zal derhalve steeds meer binnen de gehele sector van collectief vervoer plaatsvinden, in plaats van per modaliteit.

Als subdoel wil ik dus bereiken de integratie van het taxivervoer in de vervoerketen.

De taxi is op dit moment nog teveel een «autonome» vervoerwijze. Terwijl de kracht van het taxivervoer grotendeels gelegen is in het voor- en natransport binnen een vervoerketen. Juist in de koppeling met andere vervoersmodaliteiten bevinden zich de (markt)kansen. Deze moeten niet alleen gezocht worden in een intelligente combinatie van taxidiensten en openbaar vervoerdiensten en andere vervoervormen, maar ook in het aanbieden van geïntegreerde producten en kaartsystemen door ondernemers.

Het voorgaande wil ik bereiken door middel van de bevordering van de marktwerking en de concurrentie.

Marktwerking en concurrentie zorgen voor een betere aansluiting tussen vraag en aanbod. Het minimaliseren van belemmeringen leidt ertoe dat de afstemming zo optimaal mogelijk kan plaatsvinden. Het wegnemen van belemmeringen betekent dat:

- de toegang tot de markt wordt vergroot;
- de regels die marktgedrag onnodig beperken worden weggenomen;
- ruimte wordt gecreëerd voor bedrijven om zelf verantwoordelijkheid te dragen en beslissingen te nemen.

Ik beschouw de bevordering van de marktwerking en de concurrentie als essentieel voor het bereiken van de doelstellingen. Vergroting van de rol van de taxi door een absolute en relatieve toename van het gebruik van de taxi zal slechts bereikt worden als de (potentiële) klant het taxiproduct meer gaat waarderen.

6. Inhoud wettelijke maatregelen

De in het Kabinetsstandpunt opgenomen beleidsvoornemens leiden tot wet- en regelgeving, die in 7 onderwerpen kan worden verdeeld:

- a. Kwaliteitseisen
- b. Controle en handhaving
- c. Capaciteitsbeleid
- d. Tarieven
- e. Vervoersgrenzen
- f. Vergunningverlening
- g. Faciliterende maatregelen

Voor de eerste twee onderwerpen worden al voor het van kracht worden van deze wet maatregelen genomen. Kwaliteitseisen, en dan met name die voor de chauffeur door de invoering van de chauffeurspas, worden reeds in 1998 geïntroduceerd door middel van een wijziging van het Besluit personenvervoer. De controle en handhaving is feitelijk vanaf eind 1996 geïntensiveerd. De andere vijf onderwerpen zijn in dit wetsvoorstel opgenomen en worden geleidelijk ingevoerd.

De fasering van de invoering van de nieuwe wettelijke maatregelen vormt een wezenlijk onderdeel van dit wetsvoorstel en wordt hierna besproken in 6.1. Vervolgens komen in 6.2 de zeven genoemde onderwerpen aan de orde. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een bespreking in 6.3 van de voorgenomen evaluatie.

6.1 Fasering

In dit wetsvoorstel wordt uitgegaan van een gefaseerde invoering van nieuwe regelgeving naast de afbouw van de oude regelgeving. De huidige bedrijven zijn gebaat met een redelijke termijn om naar de nieuwe situatie toe te groeien. Overleg met de branche heeft erin geresulteerd dat die ruimte dan ook aan de bedrijven wordt gegeven door middel van passend overgangsrecht.

Schematisch ziet de fasering er als volgt uit:

| | |
|--|--|
| inwerkingtreding Bp 1998 | * Invoering chauffeurspas; * Versterking kwaliteitseisen, mede door uniformiteit in en intensivering van controle en handhaving; |
| bij inwerkingtreding van deze wet (voorzien in 1999) | – minister verleent vergunningen en stelt nadere regels (o.m. over kenbaarheid tarieven); – de geleidelijke afbouw van het capaciteitsbeleid door middel van een landelijke capaciteitsnorm; – invoering van het door de Minister vastgestelde landelijke maximumtarief; – 24-uursverplichting bestaat niet meer; |
| 1 jaar na inwerkingtreding: | – (tussen)rapportage naar de Tweede Kamer daarna volgt eventuele afschaffing van het maximumtarief en de evaluatie van de effecten van het niet bestaan van de 24-uursverplichting; |
| 2 jaar na inwerkingtreding | – het afschaffen van het capaciteitsbeleid; – Nederland wordt één vervoergebied. |

Het voorgestelde invoeringstraject is als gevolg van het overleg met de Vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat enigszins gemodificeerd ten opzichte van het Kabinetsstandpunt. Het Kabinetsstandpunt voorzag in een gefaseerde invoering met concrete data: per 1998 kwaliteitseisen en controle en handhaving, per 2000 ministeriële bevoegdheid vergunningverlening, afbouw capaciteitsbeleid en invoering landelijk maximumtarief en per 2002 volledige invoering van de voorstellen: afschaffing capaciteitsbeleid, maximumtarief en vervoergebieden. In het onderhavige voorstel is de inwerkingtreding van de wet en de verschillende fases niet meer gekoppeld aan concrete data, maar aan de bij koninklijk besluit te bepalen datum van inwerkingtreding.

6.2 Maatregelen

a. de kwaliteitseisen

Een belangrijk uitgangspunt van dit wetsvoorstel is ingrijpende deregulering van de huidige bepalingen voor taxivervoer. Gelijktijdig is veel aandacht besteed aan de kwaliteit van de regelgeving en van het taxivervoer. Zo wordt reeds in 1998 door middel van een wijziging van het Besluit personenvervoer de chauffeurspas ingevoerd, waarmee onder meer beoogd wordt de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. Een chauffeur die taxivervoer verricht dient te beschikken over een chauffeurspas. De eisen voor verstrekking van een chauffeurspas hebben betrekking op betrouwbaarheid (verklaring omtrent het gedrag), een geneeskundige verklaring en het bezit van een geldig rijbewijs.

De ondernemer die taxivervoer verricht dient te voldoen aan de eisen van betrouwbaarheid en vakbekwaamheid (ondernemersdiploma). In het Kabinetstandpunt is verwoord dat ter verbetering van de kwaliteit een uniforme uitleg van deze begrippen is vereist. Dit leidt niet tot wijziging in de regelgeving. Op een uniforme uitleg van het begrip vakbekwaamheid in de onderneming en een strikte handhaving ervan wordt evenwel sinds 1997 beter toegezien. Voorts is artikel 28 uitgebreid met een informatieverplichting voor een rechtspersoon bij wijziging van de vakbekwame bestuurder of leidinggevende.

Een verdere waarborg voor de kwaliteit en uniformiteit wordt bereikt doordat nog maar één instantie, de minister, beslist over vergunningverlening. De taxivergunning heeft een onbeperkte geldigheidsduur, maar om de 5 jaar zal worden getoetst of nog steeds aan de eisen wordt voldaan. Deze periodieke controle is een waarborg voor de kwaliteitseisen, waaraan de taxivervoerder ook na vergunningverlening zal moeten voldoen. De periodieke controle om de 5 jaar sluit aan bij de voorziene regeling in het openbaar vervoer en het besloten busvervoer en vloeit voort uit voorgenomen Europese regelgeving terzake.

Onder de regels van kwaliteitsverbetering valt ook de wijziging van artikel 7, die duidelijkheid geeft over de status van de vergunning bij beëindiging van een vennootschap onder firma of een maatschap. In dit kader wordt bij de wijziging van het Besluit personenvervoer in 1998 artikel 14 aangescherpt en de verplichting voor vervoerders opgenomen om bij wijziging van de tenaamstelling van de vervoersonderneming wijziging van de vergunning aan te vragen.

In dit kader past ook een scherpere definitie van het vergunningsplichtige taxivervoer ter verbetering van de aanpak van illegale taxivervoerders, ook wel «snorders» genoemd.

In het kabinetstandpunt is de lijn verdedigd dat de marktwerking in het taxivervoer ook vraagt om regels om de kwaliteit van het vervoer te waarborgen. Bij het openstellen van de markt voor meer taxivervoerders, die aan minder regels gebonden zijn, past een beleid om streng op te treden tegen illegale vervoerders, ofwel snorders. De snordersproblematiek doet zich vooral daar voor, waar door het gevoerde capaciteitsbeleid er een sterke vraag om vergunningen is ontstaan, aan welke vraag niet kon worden voldaan. Afbouw van het capaciteitsbeleid zal deze druk wegnemen. Mogelijk zal op een gegeven moment de snordersproblematiek afnemen, nadat de intensivering van de controle en handhaving zijn effect heeft gehad en er, behoudens de eisen van betrouwbaarheid en vakbekwaamheid, geen belemmeringen meer zijn om taxivervoerder te worden.

Meerdere malen is ook vanuit de branche en vanuit de uitvoerende diensten voor controle en handhaving gevraagd naar duidelijkere regels om de illegale vervoerders beter aan te kunnen pakken. Voorop zij gesteld dat de snordersproblematiek het beste kan worden bestreden met een intensievere controle en handhaving. Een plan van aanpak van de Rijksverkeersinspectie (RVI) daartoe is al gereed. In de praktijk is echter gebleken dat het bewijs dat passagiers daadwerkelijk tegen betaling worden vervoerd lastig is en pas na herhaalde intensieve controle kan worden geleverd. De chauffeur moet als het ware op heterdaad worden betrapt. Daarom kan naast een intensievere controle ook een aanpassing van de regels helpen bij de bestrijding van illegaal taxivervoer.

Bij de evaluatie van de Wet personenvervoer (Wp) is reeds geconcludeerd dat aanpassing van de wet om tegen de snordersproblematiek op te kunnen treden op zijn plaats is. Toen is voorgesteld de relevante bepalingen in de Wet autovervoer personen (WAP), de voorganger van de Wet personenvervoer, weer in lijn van het systeem van de Wp op te

nemen. Een van die bepalingen was opgenomen in artikel 2 van de WAP, dat het aanbieden van vervoer gelijkstelde met het daadwerkelijke vervoer. De in de evaluatie van de Wp neergezette lijn is bevestigd door recente verzoeken uit de praktijk om de snordersproblematiek op deze wijze aan te pakken.

In de praktijk kunnen twee soorten snorders worden onderscheiden, namelijk:

1. personen, die taxivervoer verrichten zonder taxivergunning en die gebruik maken van voertuigen, die niet of nauwelijks als taxi herkenbaar zijn; ofwel de «echte» snorders;
2. personen die illegaal taxivervoer verrichten, maar waarvan de taxi wel als zodanig herkenbaar is.

Bij de categorie 2) gaat het veelal om zelfstandige chauffeurs, die zelfstandig een taxibedrijf exploiteren maar daartoe een vergunning pachten of huren. Zij kiezen voor deze constructie, omdat zij er van uit gaan dat hun pakkans kleiner is dan die van de echte snorders. In de praktijk is het niet eenvoudig om de bij verpachting van taxivergunningen gehanteerde bedrijfsconstructies te doorzien. Toch is in de eerste plaats een intensievere controle en handhaving de remedie tegen dit soort constructies, waarbij als uitgangspunt geldt: degene die voor eigen rekening en risico taxivervoer verricht dient te beschikken over een vergunning, en bij degene die een taxivergunning heeft zonder daadwerkelijk taxivervoer te verrichten dient de vergunning te worden ingetrokken. Ten aanzien van de vakbekwaamheid in dit soort constructies is, bij de wijziging van het Besluit personenvervoer, uiteengezet dat de vakbekwaamheid op de juiste plaats binnen een taxi-onderneming moet zijn ingebracht. Daarbij geldt dat bij een rechtspersoon of een samenwerkingsverband van natuurlijke personen in ieder geval de permanent en daadwerkelijk leidinggevende vakbekwaam moet zijn. De permanent en daadwerkelijke leidinggevende kan geen rechtspersoon zijn, maar dient een natuurlijk persoon te zijn met het benodigde diploma van vakbekwaamheid. Op dit punt zal zowel bij de vergunningverlening, als bij de controle van de vergunninghouder, strikt worden toegezien. Specifieke regelgeving voor bedrijfsconstructies wordt met inachtneming van het voorgaande niet nodig geacht.

Het wordt wel zinvol geacht de wet aan te passen door het aanbieden van vervoer gelijk te stellen met daadwerkelijk vervoer, zoals dit onder de WAP het geval was. Zowel het schriftelijk, als het mondeling en het feitelijk aanbieden van vervoer zonder vergunning is strafbaar. De bewijsproblematiek wordt verlicht omdat, met name schriftelijk, aanbieden direct kan worden aangepakt en omdat feitelijke handelingen als het staan op of nabij een standplaats en het rondrijden met een als taxi uitzijnde auto zonder vergunning verboden is. Daarnaast wordt de zogenaamde carpoolbepaling aangepast. Deze bepaling verklaart de wet niet van toepassing op vervoer van personen per auto, indien dit slechts geschiedt tegen vergoeding van de autokosten. Om misbruik van deze bepaling te voorkomen kunnen degenen, die dat vervoer verrichten als economische activiteit (in beroep of bedrijf) – en dus buiten de familiale of collegiale sfeer – geen beroep doen op deze uitzonderingsbepaling.

Als regels ter bevordering van de kwaliteit van het taxivervoer kunnen tenslotte nog worden aangemerkt:

- regels op basis van het nieuwe artikel 60, dat het mogelijk maakt een 24-uurs-verplichting in te voeren, regels te stellen over de kenbaarheid van de tarieven en over de te voeren administratie;
- regels op basis van artikel 69, bijvoorbeeld het hebben van een lichtbalk, een boordcomputer e.d. (de technische en veiligheids-

- aspecten van het voertuig blijven geregeld in het Voertuigreglement op basis van de Wegenverkeerswet 1994);
- een klachtenregeling op basis van het wetsvoorstel tot integrale herziening van de Wet personenvervoer; op basis hiervan kan een scala van maatregelen worden ingevoerd, uiteenlopend van een platform voor klachtbehandeling tot het voorschrijven van het plaatsen van een klachtensticker op de auto.

b. de controle en handhaving

Juist bij meer marktwerking en deregulering is het noodzakelijk dat regels worden gesteld die handhaafbaar zijn. Handhaafbare regels voorkomen verstoring van de marktordening als gevolg van bijvoorbeeld illegaal vervoer, en sociale en fiscale misbruik.

Daarnaast draagt een goede controle en handhaving bij aan de acceptatie van de voorgestelde wijzigingen door de taxibranche.

Om rechtsgelijkheid en veiligheid te garanderen is het noodzakelijk dat de regels:

- eenduidig en helder zijn;
- ook daadwerkelijk worden gecontroleerd en gehandhaafd.

Met dit wetsvoorstel wordt voorzien in de preventieve en repressieve aanpak van de controle en handhaving van het legale maar ook illegale taxivervoer. Door een uitbreiding van de definitie van vervoer, waardoor o.a. het aanbieden van vervoer met het daadwerkelijke vervoer wordt gelijkgesteld, wordt verwacht de zogenaamde snorders effectiever te kunnen aanpakken. Dit is in het vorige punt toegelicht.

Reeds eind 1996 is de controle en handhaving geïntensiveerd door middel van vormgeving van een gespecialiseerde afdeling taxivervoer binnen de RVI. Vervolgens is een plan van aanpak voor een effectievere controle en samenwerking met politie en andere opsporingsdiensten opgesteld. Ook de invoering van de chauffeurspas geeft een impuls aan een effectievere controle en handhaving. Dat geldt zeker ook voor de verplicht te stellen boordcomputer.

c. de afschaffing van het capaciteitsbeleid

Het in het Kabinetsstandpunt opgenomen uitgangspunt van meer marktwerking in het taxivervoer leidt tot het loslaten van een door de overheid gevoerde capaciteitsbeleid. De afstemming tussen vraag en aanbod kan beter aan de markt worden overgelaten. Bij de ondernemers ligt de keuze om al dan niet tot een markt toe te treden en voor een bepaalde bedrijfsomvang te kiezen.

Met dit wetsvoorstel wordt bewust een onderscheid gemaakt tussen de toegang tot het beroep en tot de markt. De overheid stelt geen eisen meer aan de toegang tot de markt. Hiermee is het niet meer noodzakelijk dat door ondernemers bij de aanvraag van een ondernemingsvergunning een bepaalde omzet kan worden aangetoond. Als een ondernemer denkt vervoer te kunnen verrichten dan maakt hij daarmee een inschatting van zijn eigen bedrijfsrisico. De ondernemer is ook degene die dat het beste kan beoordelen.

Om de afbouw van het capaciteitsbeleid geleidelijk te kunnen laten verlopen, zal met inwerkingtreding van dit wetsvoorstel het capaciteitsbeleid landelijk worden geüniformeerd gedurende een periode van twee jaar. Ondernemers die taxivervoer willen verrichten dienen bij het aanvragen van een ondernemingsvergunning te voldoen aan een landelijke omzetnorm. De ondernemer dient minimaal een bepaalde omzet te kunnen aantonen om in aanmerking te komen voor een vergunning. De uitwerking van het capaciteitsbeleid zal plaatsvinden door middel van een

ministeriële regeling. Versoepeling van het capaciteitsbeleid zal plaatsvinden door gedurende de periode van twee jaar de door de minister vastgestelde regels stapsgewijs te versoepelen. Twee jaar na de inwerkingtreding van deze wet zal het capaciteitsbeleid volledig komen te vervallen.

d. Het tarief

De huidige tariefbepalingen zijn opgenomen in de artikelen 60 en 61 van de wet. Gedeputeerde staten stellen nu de tarieven vast, met uitzondering van die in het zogenaamde contractvervoer. De vervoerder dient zich te houden aan de vastgestelde tarieven bij taxivervoer binnen één vervoergebied.

Op dit moment zijn er 27 tarieven met een verschillende opbouw en prijsniveau.

Het huidige gereguleerde beleid is geen garantie voor een prijsontwikkeling die daadwerkelijk tot stand komt op grond van een evenwicht tussen vraag en aanbod. De prijzen worden bovendien, zo blijkt uit onderzoek (Consumentenbond 1992) door de klanten als hoog ervaren. Concurrentie op prijs hoort bij een vrije markt. Bedrijven kunnen op deze manier beter op de vraag inspelen.

Bij voldoende concurrentie kan de reiziger kiezen uit taxi's met verschillende tarieven. De onderlinge concurrentie houdt de tarieven laag. De reiziger moet wel in staat zijn op de markt zijn weg te vinden. Het is daarom van belang dat hij voldoende zicht heeft op de tarieven. Daarom worden de volgende flankerende maatregelen genomen:

- voorlichting conform de Prijzenwet 1984;
- tarieven moeten zichtbaar op en in de auto worden aangegeven;
- met inwerkingtreding van deze wet is de boordcomputer incl. kassabon verplicht;
- een wettelijke verplichting van een onafhankelijke klachten- en geschillenregeling.

In het Kabinetsstandpunt is er van uitgegaan dat de onderlinge concurrentie de reizigers zou beschermen tegen excessieve prijzen. Daarom was voorgesteld op voorhand vast te leggen dat de tarieven twee jaar lang aan een landelijk maximum gebonden zouden zijn en daarna volledig vrij te laten. In het al eerder genoemde overleg met de Vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat op 29 september 1997 is de wens naar voren gekomen de mogelijke negatieve prijsontwikkelingen nog nader te bezien. Een motie hierover is aangenomen (motie Remkes; kamerstukken II 1997/98, 24 036, nr. 66). De strekking van deze motie is in dit wetsvoorstel als volgt overgenomen: er is een discretionaire ministeriële bevoegdheid opgenomen om een landelijk maximumtarief vast te stellen, met het oog op het verhogen van de zekerheid over de prijzen voor de klant. Indien een maximumtarief wordt vastgesteld, zijn alle ondernemers in Nederland daaraan gebonden. Onder dit maximumtarief mogen ondernemers zelf de prijzen vaststellen en mag op prijs worden geconcurrerd. Het voornemen bestaat voor de eerste twee jaren na inwerkingtreding van deze wet een maximumtarief in te voeren en de werking hiervan te evalueren. Op basis van evaluatie en na overleg met de Tweede Kamer zal worden bezien of het mogelijk is het maximumtarief achterwege te laten, waarbij tevens kan worden overwogen de bevoegdheid tot vaststelling daarvan door middel van wetwijziging achterwege te laten.

Een nadeel van het maximumtarief is, dat dit maximum door taxivervoerders in zekere mate als richtinggevend zou kunnen worden gezien, waardoor de prijzen opschuiven naar dat maximum. Uit de evaluatie zal

moeten blijken of en in welke mate dit effect zich ook daadwerkelijk voordoet.

Een vastgesteld maximumtarief geldt niet voor het contractvervoer, dat op basis van de huidige regelgeving ook niet is gebonden aan de decentraal vastgestelde tarieven. Het past ook in de liberalisatiegedachte van dit wetsvoorstel om niet méér verplichtingen dan nu op te leggen aan marktpartijen. Waar partijen – vervoerder en reiziger of vervoerder en een opdrachtgever namens reizigers – thans vrij zijn om tarieven af te spreken, mits schriftelijk vastgelegd, dient dit in de toekomst ook mogelijk te zijn. Er is een markt voor bepaalde vormen van kwalitatief hoogstaand vervoer met luxe auto's, dat niet gebonden dient te zijn aan een maximumtarief.

Door het OPV, en met name van de kant van de werknemersorganisaties, is gewezen op het gevaar dat het vrijgeven van de vergunningen tezamen met het ontbreken van een minimumtarief voor taxivervoer, ertoe kan leiden dat de controle op de naleving van de collectieve arbeidsovereenkomst (CAO) onder druk kan komen te staan. Het OPV heeft derhalve in overweging gegeven te bezien of niet sprake moet zijn van een minimumtarief naast een maximumtarief. Vooropgesteld zij dat de naleving van de CAO allereerst een zaak is van de sociale partners zelf. Thans fungeert er ook een Commissie naleving CAO (CNC) bestaande uit sociale partners. Voorts dient de vervoerder op grond van artikel 91 van de Wet personenvervoer en artikel 24, tweede lid, van het Besluit personenvervoer de CAO na te leven op straffe van intrekking van de vergunning. Er zijn derhalve voldoende mogelijkheden om naleving van de CAO af te kunnen dwingen. Er zijn twee overwegingen waarom niet voor een landelijk minimumtarief is gekozen. Bij het landelijk maximumtarief waaronder geconcurrereerd mag worden is het een zaak en de verantwoordelijkheid van de ondernemer te bezien tegen welke prijs het beste vervoer kan worden verricht zonder het directe bedrijfsbelang en dat van het personeel te schaden. De tweede overweging is dat bij de invoering van een minimumtarief de hoofd- en subdoelstellingen van het beleid niet volledig tot hun recht komen. Een minimumtarief beperkt de concurrentie en de klant kan niet optimaal profiteren van concurrerende prijzen.

e. afschaffen van de vervoergebieden

Vervoergebieden werken belemmerend op de efficiency van taxivervoer. Het is niet efficiënt dat, wanneer een taxi passagiers in een ander vervoergebied afzet, deze taxi geen passagiers in dat andere gebied mag opnemen en dus leeg retour moet rijden. Na het invoeren van een landelijk uniform vergunningenbeleid en het vervallen van het capaciteits- en tarievenbeleid is het niet langer noodzakelijk vervoergebieden aan te houden.

Willen bedrijven effectief en efficiënt kunnen werken dan is het noodzakelijk om uit te gaan van Nederland als één markt voor het taxivervoer. Ondernemers kunnen in heel Nederland vervoer verrichten en zo komen tot een betere inzet van personeel en materieel. Dit zal leiden tot een betere benuttings- en bezettingsgraad. Dit zal een gunstig effect hebben op de prijsstelling.

Dit wetsvoorstel bepaalt dat tot twee jaar na inwerkingtreding de ondernemingsvergunningen zullen gelden voor het vervoergebied waarvoor de vergunning is verstrekt. De indeling in vervoergebieden is nodig zolang nog sprake is van een capaciteitsbeleid. De wet gaat uit van de bij het van kracht worden bestaande vervoergebieden, maar verschaft de mogelijkheid dat in die twee jaar twee of meer gebieden kunnen worden samengevoegd. Bij grotere gebieden is al sprake van efficiencywinst en vindt de overgang naar één vervoergebied geleidelijker plaats.

f. bestuurlijke taken

Ingevolge artikel 57 wordt de vergunningverlening een taak van het Rijk, waar voorheen de provincies en daarmee gelijkgestelde decentrale overheden deze taak hadden. Hiermee wordt afgeweken van het MDW-advies en van de lijn tot decentralisatie, die in het openbaar vervoer wordt gevolgd. De redenen voor een landelijke vergunningverlening zijn:

- Nederland wordt één vervoergebied door het afschaffen van de vervoersgrenzen;
- de toets omtrent vergunningverlening bevat geen discretionaire normen en houdt in een toets omtrent de toegang tot het beroep; de toets omtrent de toegang tot de markt, het zogenaamde capaciteitsbeleid, wordt immers afgeschaft. Het is efficiënt en bevorderlijk voor de uniformiteit om de vergunningverlening, die nog slechts een toets inhoudt omtrent de toegang tot het beroep, in één hand te houden. Dezelfde hand die nu ook al bevoegd is t.a.v. de vergunningen in het besloten busvervoer.

De tot nu toe bevoegde decentrale overheden hebben aangegeven geen bezwaar te hebben tegen de overgang van de taken naar het Rijk. Al eerder zal het Rijk bevoegd worden voor de verstrekking van chauffeurspassen bij wijziging van het Besluit personenvervoer in 1998, zoals hiervoor onder punt a is toegelicht.

Met het vervallen van hun bevoegdheid tot vergunningverlening vervalt ook de bevoegdheid van de decentrale overheden tot het stellen van nadere regels. Uit een oogpunt van deregulering is het wenselijk dat deze, soms zeer gedetailleerde, regels vervallen. Evenwel moet nog wel de mogelijkheid bestaan om relevante regels vast te stellen.

In dit verband is de 24-uurs-verplichting van belang. De 24-uursverplichting is ingevoerd op basis van de verordeningen van de decentrale overheden. Bij het vervallen van de werking van deze verordeningen bestaat de 24-uursverplichting dus feitelijk niet meer. De verwachting is dat de ondernemer uit een oogpunt van klantenbinding zelf zorg zal dragen voor voldoende beschikbaarheid. Op 29 september 1997 hebben de leden van de Tweede Kamer evenwel aangegeven het niet meer bestaan van de 24-uursverplichting te willen bezien in het kader van de evaluatie. Terzake is een motie ingediend en aangenomen (motie Remkes; kamerstukken II 1997/98, nr. 66). Aan deze motie is in dit wetsvoorstel als volgt uitvoering gegeven. Eén jaar na inwerkingtreding van de wet zal met behulp van een rapportage worden bezien, of de afschaffing van deze verplichting tot problemen heeft geleid ten aanzien van de wenselijke beschikbaarheid van taxivervoer. Op basis van de regelgeving is het mogelijk om de 24-uursverplichting in te voeren. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen, naast de zojuist genoemde beschikbaarheid van taxivervoer, regels worden gesteld over de kenbaarheid van tarieven voor de reiziger en de door de vervoerder te voeren administratie.

g. Faciliterende maatregelen

Om met de invoering van dit wetsvoorstel de gewenste beleidseffecten te bereiken is het noodzakelijk dat faciliterende maatregelen worden genomen.

Deze maatregelen zijn:

1. de aanpassing van de infrastructuur;
2. het gebruik van de chipcard;
3. het stimuleren van telematica-voorzieningen;
4. de invoering van een boordcomputer;
5. een klachtenregeling;
6. fiscale faciliteiten.

Vooral de klachtenregeling, de vormgeving van de boordcomputer en de fiscale faciliteiten versterken de beleidsontwikkelingen.

1. De aanpassing van de infrastructuur

In het eerder genoemde overleg met de Tweede Kamer heb ik toegezegd overleg te voeren met de decentrale overheden over een passende vormgeving van de infrastructuur op de korte termijn. Dit heeft dan betrekking op het medegebruik van de infrastructuur voor het openbaar vervoer door taxivoertuigen en op de vormgeving van de standplaatsen. Medegebruik van de infrastructuur van taxivoertuigen zal de effectiviteit van de inzet van materieel en personeel verhogen. Dit zal effect hebben op de prijsbepaling. Ten aanzien van de standplaatsen is het nodig het first-in-first-out-principe te verlaten. Klanten moeten een keuze kunnen maken tussen diverse voertuigen met verschillende prijzen van verschillende bedrijven.

Aangezien het eigendom en het beheer van de infrastructuur vooral in handen is van de decentrale overheden is het derhalve noodzakelijk om over aanpassingen overleg te voeren met deze overheden.

2. Het gebruik van de chipcard

Het gebruik van de chipcard (dit kan alle vormen betreffen) als betalingsmiddel bij het taxivervoer kan de efficiency verhogen en de veiligheid van de klant en de chauffeur verbeteren. Het aspect van de veiligheid heeft vooral betrekking op het niet aanwezig zijn van contant geld, waardoor onder andere diefstal en beroving preventief worden bestreden.

Met de branche is overeengekomen dat tezamen met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gekeken zal worden naar mogelijke toepassingen van de chipcard bij de betalingen in het taxivervoer. Om de branche te laten profiteren van de aanwezige expertise in andere sectoren en bedrijfstakken wordt een aantal workshops georganiseerd, waarin informatie wordt uitgewisseld.

3. Telematica-voorzieningen

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zal tezamen met de branche zoeken naar mogelijkheden om de telematica-voorzieningen te optimaliseren. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft hier een begeleidende rol.

Bij deze voorzieningen dient te worden gedacht aan loyalty-programma's, fleetmanagement en ook managementinformatiesystemen. Deze laatste twee toepassingen kunnen aan de boordcomputer worden gekoppeld.

4. Boordcomputer

Met het ingaan van dit wetsvoorstel wordt het ook verplicht om een boordcomputer in het voertuig te hebben. De specifieke condities en voorwaarden rond deze boordcomputer komen terug in een ministeriële regeling. Hierbij zal ook worden ingegaan op een mogelijke gefaseerde invoering van deze maatregel.

De boordcomputer heeft een meervoudige functie:

- betere informatieverstrekking naar de klant tijdens de ritten bij afrekening;
- het verbeteren van de controle en handhaving (bijvoorbeeld ten aanzien van rij- en rusttijden);
- het verminderen van administratieve lasten en het verbeteren van administratieve procedures;
- het optimaliseren van managementinformatiesystemen voor bedrijven.

Voor de bedrijven, de klanten en de overheid is het derhalve noodzakelijk dat wordt overgegaan tot de invoering van een boordcomputer. De concrete facilitering van de boordcomputer zal plaatsvinden op basis van een door de Minister van Financiën nog vorm te geven investeringsimpuls voor boordcomputers.

5. Klachtenregeling

Om de beoogde kwaliteitsverbetering in het taxibeleid te realiseren, is het naar mijn oordeel en ook dat van de Tweede Kamer noodzakelijk dat een klachten- en geschillenregeling wettelijk wordt verplicht. In het wetsvoorstel dat de Wet personenvervoer integraal wijzigt in verband met de ontwikkelingen in het openbaar vervoer zal dit worden opgenomen.

6. Fiscale faciliteiten

De Minister van Financiën zal een aantal fiscale maatregelen vormgeven om de invoering van de nieuwe maatregelen te faciliteren en de overgangsfase soepel te laten verlopen. Deze fiscale maatregelen hebben betrekking op:

- een herziening van de teruggave van de belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM);
- een versnelde afschrijving van de bedrijfswaarde van de (taxi)bedrijven en versnelde afschrijving van de waarde van het materieel (de taxivoertuigen);
- het bieden van een investeringsimpuls voor boordcomputers.

6.3 Evaluatie

Om de effecten van dit wetsvoorstel te kunnen evalueren zoals die – direct of indirect – als gevolg van dit wetsvoorstel zullen optreden, zal gedurende de periode van invoering van de beleidsvoorstellen periodiek evaluatie-onderzoek plaatsvinden. Dit onderzoek dient niet alleen om vast te stellen welke «macro-effecten» zich voordoen aan de vraag- en de aanbodzijde: het onderzoek dient tevens gericht te zijn op het volgen van de concrete effecten voor de klant zoals die zich zullen voordoen als gevolg van de (gefaseerde) implementatie. Op basis van dit evaluatie-onderzoek is bijsturing mogelijk. Essentiële onderdelen bij dit onderzoek zijn de prijsontwikkeling en het effect van het niet bestaan van de 24-uursverplichting. In het invoeringstraject is voorzien in drie momenten waarop meting plaatsvindt van de genomen maatregelen en van de effecten daarvan.

Er zal na een jaar een evaluatie-onderzoek worden gehouden naar de ervaring met de nieuwe regelgeving. Op basis hiervan zal door middel van een rapportage aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzicht worden gegeven in de realisering van de maatregelen tot dan toe en in de (neven)-effecten van deze maatregelen.

7. Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteitstoets

De wijziging van de regels voor het taxivervoer is onderdeel van de operatie Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW). Het voorliggende voorstel van wet is geselecteerd voor toetsing in het kader van het project Voorgenomen Regelgeving en is uit dien hoofde uitgebreid getoetst op een drietal effecten: op bedrijfseffecten, op milieugevolgen en op effecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De uitgebreide toetsing is in een aparte rapportage vastgelegd, waarop het hierna volgende is gebaseerd.

Voor het verrichten van taxivervoer is een vergunning vereist. Het vergunningensysteem als zodanig blijft gehandhaafd, zij het dat een overheveling plaatsvindt van bevoegdheden van decentrale overheden naar de centrale overheid. De administratieve lasten voor bedrijven die een taxi-onderneming willen starten worden lichter, omdat de vereisten voor het verkrijgen van een vergunning worden beperkt tot de criteria die gelden voor de toegang tot het beroep van taxivervoerder (betrouwbaarheid en vakbekwaamheid). Er geldt in het eindbeeld van de wet geen criterium meer voor de toegang tot de markt: de beleidsmatige toetsing van vraag en aanbod naar taxivervoer vervalt. Door de centralisatie van de vergunningverlening behoort de mogelijkheid van verschillende interpretaties van de wet door de decentrale overheden tot het verleden, hetgeen zal leiden tot een duidelijke en uniforme wetstoepassing. Bovendien zien bedrijven zich niet meer geconfronteerd met verschillende regels in de decentrale verordeningen, die in sommige regio's zeer gedetailleerd waren.

De financiële lasten, zijnde legeskosten, voor bedrijven, die een taxi-onderneming willen starten, blijven vrijwel gelijk. Met als uitgangspunt kostendekkendheid zullen de leges ca f 1500,- per vergunning bedragen. Dit bedrag is een gemiddelde van de huidige decentrale tarieven. Bij afschaffing van het capaciteitsbeleid worden geen vergunningbewijzen meer verstrekt per auto. Dit betekent minder lasten voor de taxibedrijven.

In de overgangsfase is er wel sprake van eenmalige lasten voor bedrijven, die reeds in het bezit waren van een vergunning. Momenteel zijn 2953 ondernemingen (opgave CBS juli 1997) in het bezit van een taxivergunning. Zij zullen de decentrale vergunning moeten inruilen voor een vergunning, die verstrekt wordt door de Rijksverkeersinspectie (RVI). Indien de taxi-ondernemingen nog steeds voldoen aan de twee genoemde eisen, zal verstrekking van de ministeriële vergunning geen probleem zijn. De met de aanvraag voor omzetting van de taxivergunning samenhangende legeskosten worden kostendekkend gehouden en zijn eenmalig.

De administratieve lasten voor de decentrale overheden nemen af tot nul. De administratieve lasten worden volledig overgenomen door de rijksoverheid. De taxivergunningen worden verleend door de RVI. Tijdelijk is een toename te verwachten in het aantal vergunningen dat door de RVI wordt verleend door zowel de omzetting van vergunningen van bestaande vervoerders, als toename van het aantal toetreders in verband met het (geleidelijk) afschaffen van het capaciteitsbeleid. Ter verhoging van de kwaliteit van het taxivervoer zal intensiever worden getoetst of een aanvrager aan de vergunningvereisten voldoet. De toets door de RVI is echter minder omvattend aangezien er geen sprake meer is van een capaciteitstoets en gedetailleerde regelgeving. Bovendien wordt door uniformering een efficiencywinst bereikt. De verwachting is dat de totale administratieve lasten voor de overheid aanvankelijk zullen toenemen maar uiteindelijk afnemen.

Een belangrijke deregulerende werking gaat, naast het afschaffen van het capaciteitsbeleid, uit van de afschaffing van vastgestelde tarieven (met de mogelijkheid van invoering van een maximumtarief) en de afschaffing van de vervoergebieden. Voor de ondernemers betekent dit een aanzienlijk toegenomen vrijheid: om tot de markt toe te treden, om zelf tarieven te bepalen (tot de grens van het maximum) en om passagiers in heel Nederland op te nemen, hetgeen kan leiden tot een efficiëntere bedrijfsvoering. Mede door deze efficiency-verbeteringen en een betere afstemming tussen vraag en aanbod, zal de productie kunnen worden verbeterd. Dit zal ook gevolgen hebben voor de omvang van het vervoer en dus de inzet van werknemers, alsmede op de prijsstelling.

Naarmate de vermelde doelen van dit wetsvoorstel worden behaald en in het bijzonder de beoogde wijziging van de modal split wordt bereikt, heeft dat uiteraard een positief effect op milieudoelen.

Minder regels voor vergunninghouders, zoals in het eindbeeld van de wet opgenomen, betekent ook dat de overheid op termijn minder uitgebreid hoeft te controleren en handhaven. Het capaciteitsbeleid hoeft niet meer te worden gecontroleerd, de controle op de tarieven wordt aanzienlijk minder, alsmede op de regel dat een taxivervoerder zich dient te beperken tot zijn eigen vervoergebied.

Wel zal intensiever worden gecontroleerd of een vergunninghouder zich houdt aan de voorschriften en nog steeds aan de gestelde eisen voldoet. Bovendien wordt sterker opgetreden tegen illegaal taxivervoer. Dit leidt zeker in de eerste periode na inwerkingtreding van de wet tot een toename van handavingsinzet en -behoefte. Voor de inwerkingtreding van deze wet is de controle en handavingsinspanning al toegenomen: beleidsmatig door het opstellen van een plan van aanpak en qua uitvoering door een toename van het aantal RVI-inspecteurs van 10 naar 24. Ook met de politie zijn terzake afspraken gemaakt over een gezamenlijke inzet. Met de toename van werkzaamheden is derhalve al voor de inwerkingtreding van deze wet rekening gehouden. Maar de lichtere toets voor vergunningverlening en het mindere aantal regels waaraan een vervoerder zich moet houden zal deze toename van werkzaamheden deels compenseren. Bovendien zal de handavingsinzet na enige tijd afnemen, nadat de markt zich aangepast heeft aan de nieuwe situatie en het illegaal taxivervoer is afgenomen. Al met al leidt dit op termijn tot minder controle- en handavingslasten voor de overheid.

Gelet op het voorgaande wordt verwacht dat het beroep op de rechterlijke macht niet zal toenemen. In de beginperiode na inwerkingtreding is mogelijk sprake van meer administratieve geschillen door een toeloop van vergunningaanvragers, maar deze toeloop zal snel afnemen. Uiteindelijk zal, omdat de toets om tot de markt toe te treden lichter wordt, het aantal administratieve geschillen afnemen. Door de intensievere controle en handhaving, met name bij de aanpak van illegaal taxivervoer, zal het aantal strafzaken aanvankelijk een stijgende lijn vertonen. Indien na enige tijd evenwel de markt is opgeschoond, is de verwachting dat ook hier het aantal procedures zal verminderen.

8. Notificatieverplichting

Dit wetsvoorstel is getoetst aan de mogelijk relevante, voor Nederland geldende notificatieverplichtingen. Daaruit blijkt dat de hierin opgenomen bepalingen niet tevoren behoeven te worden genotificeerd bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen of een ander orgaan van een volkenrechtelijke organisatie.

Mogelijk bevatten uitvoeringsregels op basis van de wetgeving wel technische voorschriften in de zin van artikel 1, onder 9, van de richtlijn nr. 83/189/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PbEG L 109). Te denken valt aan de verplicht te stellen boordcomputer en telematicavoorzieningen. Mocht dit het geval zijn dan zullen dergelijke uitvoeringsregels worden genotificeerd.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I (wijziging van de Wet personenvervoer)

Onderdelen A en B

Zoals in het algemeen deel toegelicht wordt het in verband met de aanpak van illegale taxivervoerders, ofwel snorders, zinvol geacht de wet aan te passen door het aanbieden van vervoer gelijk te stellen met daadwerkelijk vervoer, zoals dit onder de WAP het geval was. Dit is geschied door het toevoegen van een tweede lid aan artikel 5, waarin het aanbieden van besloten busvervoer en taxivervoer gelijk wordt gesteld met het verrichten van dat vervoer zelf. Het aanbieden van dit vervoer zonder vergunning is daarmee strafbaar gesteld.

Allereerst betekent dit dat het schriftelijk aanbieden van vervoer zonder vergunning door advertenties in kranten, supermarkten, disco's e.d. verboden is. Tegen dit soort schriftelijke vormen van aanbieden van vervoer kan nu direct strafrechtelijk worden opgetreden. Niet bewezen hoeft te worden dat de aanbieder daadwerkelijk tegen betaling personenvervoer verricht, alleen dat hij dergelijk vervoer aanbiedt met de kenmerkende – dat wil zeggen uit de strekking en de context van de aanbieding af te leiden – bedoeling daarvoor betaling te ontvangen. Voorts kan ook worden opgetreden tegen het mondeling of feitelijk aanbieden van vervoer, zoals dat in de praktijk gebeurt bij uitgaanscentra, stations en luchthavens. Het bewijs hiervan vergt meer inspanning dan het bewijs van schriftelijk aanbieden, maar ook hier is het evident dat het lastige bewijs dat daadwerkelijk passagiers tegen betaling worden vervoerd achterwege kan blijven. Door deze uitbreiding van het verbodsbegrip kan met name de categorie snorders, die met een gewone auto rondrijden, worden aangepakt, die immers met genoemde methoden zullen trachten klanten te verwerven. Ook kan met deze nieuwe bepaling de categorie snorders, die met een als taxi uitziende auto rondrijden, worden bestreden. Degene die met een als taxi uitziende auto (met opschrift of lichtbalk «taxi») rondrijdt of op een standplaats staat, biedt feitelijk taxivervoer aan en is zonder vergunning strafbaar.

Bijkomend voordeel van de nieuwe bepaling in artikel 5, tweede lid, is dat ook lege taxi's op de bepalingen van de Wet personenvervoer kunnen worden gecontroleerd, zodat de passagiers van een controle geen hinder ondervinden.

Het nieuwe tweede lid van artikel 5 is zodanig geformuleerd dat het niet geldt voor openbaar vervoer. De problematiek van snorders doet zich niet voor in het openbaar vervoer. Een uitbreiding van de verbodsbepaling om zonder vergunning vervoer te verrichten is voor openbaar vervoer niet nodig.

Het nieuwe artikellid geldt voor zowel het besloten busvervoer als het taxivervoer. Weliswaar speelt de problematiek van snorders vooral bij taxivervoer, omdat vervoer per auto op grotere schaal voorkomt dan busvervoer en het nu eenmaal eenvoudiger is om personen met een auto te vervoeren dan per bus. Voor vervoer per bus is immers een groot rijbewijs vereist, alsmede de aanschaf van een bus. Zou echter slechts het aanbieden van vervoer per taxi verboden zijn, dan bestaat het risico dat wordt uitgeweken naar het aanbieden van vervoer met bussen, ingericht voor het vervoer van meer dan 8 personen, maar wel zo klein mogelijk. Bij de uitzonderingsbepaling in artikel 5, tweede lid, moet worden gedacht aan tussenpersonen, die slechts bemiddelen bij vervoer zoals reisbureaus, hotelportiers, caféhouders, e.d.. Ook een onderneming als Transvision, die het concept van de treintaxi uitvoert, kan in dit verband worden gezien als

een bemiddelaar van taxivervoer. Zolang Transvision niet zelf daadwerkelijk taxivervoer verricht, heeft zij geen taxivergunning nodig.

Voor de bestrijding van het illegaal taxivervoer is het wenselijk om naast de uitbreiding van de verbodsbepaling met aanbieden van vervoer, de uitzonderingsbepaling op het taxivervoer, namelijk indien slechts tegen vergoeding van de autokosten wordt vervoerd, te beperken. Ofwel om het zogenaamde carpoolartikel, het huidige artikel 2, derde lid, te wijzigen. Dit artikel is bedoeld om het echte carpoolen, met vrienden of collega's van het werk, niet onder de vergunningplicht te brengen. Het wordt echter in de praktijk aangegrepen door illegale, professionele vervoerders, die opgepikte klanten vervoeren tegen een lager dan het gebruikelijke taxitarief op het niveau van de vergoeding van de autokosten. In het begrip autokosten zit voldoende rek om het aantrekkelijk te maken om passagiers tegen kostprijs te vervoeren.

Het carpoolartikel schrappen is geen oplossing, omdat heel veel van het gewone autogebruik onder de vergunningplicht komt te vallen. Met de voorgestelde wijziging wordt beoogd personen, die anderen vervoeren buiten de familie- of collega-sfeer maar dit doen als economische activiteit (beroep of bedrijf), geen beroep meer te kunnen laten doen op het carpoolartikel.

Voor deze wijziging bestaat zelfstandig aanleiding, maar de wijziging is ook nodig om de uitbreiding van de definitie van vervoer met aanbieden tot een hanteerbaar instrument te maken. Immers: zonder wijziging van artikel 2, derde lid, zou bij aanbieden van taxivervoer moeten worden aangetoond, dat het gaat om vervoer van personen tegen een betaling meer dan de autokosten. Zonder wijziging van dit artikellid kan een aanbieder van vervoer zeggen, dat hij weliswaar vervoer aanbiedt maar dat dat slechts «carpool»-vervoer betreft, dus alleen tegen kostprijs. Bewijs dat hij vervoer aanbiedt tegen meer dan de kostprijs is onmogelijk te geven omdat niet daadwerkelijk wordt vervoerd en geen betalings-transacties plaatsvinden.

Na wijziging van artikel 2, derde lid, zoals voorgesteld kan worden volstaan met het bewijs dat een persoon als economische activiteit taxivervoer aanbiedt; deze persoon kan dan geen beroep meer doen op het kosten-artikel.

Onderdeel C

Teneinde duidelijkheid te verschaffen over de status van de vergunning bij ontbinding van een vennootschap onder een firma of een maatschap wordt in artikel 7, eerste lid, onder c, uitdrukkelijk bepaald dat deze in zo'n situatie van rechtswege vervalt. Onderdeel d van dit artikellid bepaalt hetzelfde voor de situatie van beëindiging van de vervoersactiviteiten van een natuurlijk persoon (eenmanszaak).

In de praktijk van de vergunningverlening en met name ten aanzien van het taxivervoer, waar veelvuldig het bedrijf in de vorm van vennootschap onder een firma of een maatschap wordt uitgeoefend, was namelijk onduidelijkheid ontstaan over de status van de vergunning bij beëindiging van deze samenwerkingsvorm. Het huidige artikel 7 biedt onvoldoende aanknopingspunten om tot de conclusie te kunnen komen dat in zo'n situatie de vergunning van rechtswege is vervallen. Onderdeel c is ontleend aan artikel 11, eerste lid, sub b, van de Wet goederenvervoer over de weg.

Onderdelen D t/m H

Deze onderdelen bevatten de nieuwe paragraaf over het taxivervoer in de Wet personenvervoer en vormen aldus de kern van het onderhavige

wetsvoorstel. In de nieuwe artikelen 57 tot en met 60 wordt geregeld dat de minister bevoegd wordt om taxivergunningen te verlenen, een maximumtarief kan vaststellen en regels kan geven over specifieke onderwerpen. Dat er verder geen bepalingen m.b.t. taxivervoer in de wet zijn opgenomen illustreert het deregulerende karakter van dit wetsvoorstel.

Artikel 57

De minister krijgt de bevoegdheid tot het verlenen van vergunningen voor taxivervoer. Een specifiek voor het taxivervoer geldende intrekingsgrond, zoals dit is opgenomen voor de andere vervoerssectoren in artikel 11 en 50 van de Wp, is niet meer opgenomen, omdat er door de afschaffing van de capaciteitstoets geen sprake meer is van een specifiek toelatingscriterium. Voor zowel vergunningverlening als -intrekking gelden de algemene bepalingen over de toelating tot het beroep. De algemene intrekingsgronden zijn opgenomen in artikel 91 van de Wp.

Artikel 58 en 59

In artikel 58 wordt, in plaats van vastgestelde tarieven per gebied, de grondslag gegeven voor een landelijk geldend maximumtarief. De minister is op grond van artikel 58 bevoegd een maximumtarief vast te stellen. Het ligt in het voornemen dat de eerste twee jaar na inwerking-treding de minister van deze bevoegdheid gebruik maakt. De werking van het maximumtarief zal vervolgens worden geëvalueerd. Dit is in het algemene deel reeds toegelicht.

Met het stellen van een maximum wordt beoogd de taxivervoerders, als eerste stap naar volledige tariefvrijheid, meer vrijheid te geven, doordat deze onder dat maximum gevarieerde tarieven in rekening kunnen brengen. Het maximumtarief dient evenwel ook om de reiziger te beschermen tegen te hoge tarieven. Met name bij het straattaxivervoer is het niet wenselijk dat de reiziger geconfronteerd wordt met exorbitant hogere tarieven.

Anders ligt dit bij het contractvervoer: evenals in de huidige regels wordt het zogenaamde contractvervoer uitgezonderd van de tariefbepalingen; zie het tweede lid van artikel 58. Indien tarieven vooraf schriftelijk worden vastgelegd, kiest de reiziger bewust voor deze tarieven en zijn eventuele bepalingen met betrekking tot het maximumtarief niet zinvol. Bij de omschrijving van contractvervoer is aangesloten bij de huidige omschrijving: het moet gaan om een schriftelijke overeenkomst, waarin de tarieven zijn vastgelegd en waarin sprake is van vervoer dat gedurende een bepaalde periode meermalen wordt verricht. De toevoeging in het huidige artikel 61, dat de overeenkomst gesloten moet zijn tussen de vervoerder en de reiziger, is geschrapt, omdat bij contractvervoer vaak sprake is van een opdrachtgever die voor een bepaalde doelgroep een contract afsluit: de werkgever voor zijn werknemers, de school voor zijn leerlingen of de gemeente voor gehandicapte inwoners. Hoewel een contracttarief, dat gebaseerd kan zijn op vele door de contractpartijen te bepalen factoren, zich niet direct laat vergelijken met een maximumtarief, gaat het bij contractvervoer in de praktijk veelal om lagere dan de gebruikelijke individuele tarieven. Dit omdat een contract wordt afgesloten voor een grote groep van reizigers en omdat bijvoorbeeld sprake is van deeltaxigebruik.

Aangezien contractvervoer niet gebonden is aan een maximumtarief, kunnen ook prijzen worden afgesproken die, voorzover vergelijkbaar, liggen boven het maximumtarief. Te denken valt aan bedrijven die alleen vervoer willen met luxueuze limousines en daarvoor bereid zijn een hogere prijs te betalen. Het handhaven van vrije tarieven in het contract-

vervoer past ook binnen de algemene doelstelling van dit wetsvoorstel om niet meer te regelen dan nodig is en marktpartijen zoveel mogelijk vrij te laten bij hun handelen.

Niet gehandhaafd is de bepaling dat de tarieven alleen gelden voor vervoer binnen één gebied en niet voor vervoer tussen verschillende gebieden. Allereerst vervallen de vervoergebieden twee jaar na inwerking-treding van deze wet. In de tussenliggende periode is bij de vaststelling van een maximumtarief het grensoverschrijdend vervoer gebonden zijn aan een maximumtarief en dus meer gereguleerd zijn dan onder de huidige wetgeving. Dit is echter niet bezwaarlijk omdat een maximum-tarief voldoende ruimte laat voor speciale tarieven bij lange afstanden, terwijl het niet wenselijk is dat deze tarieven boven het maximum zouden uitstijgen.

Artikel 59 bevat het verbod om boven het maximumtarief te vervoeren. Overtreding van dit verbod is een economisch delict. Dit is geregeld in artikel II, dat de Wet economische delicten wijzigt in lijn met de onder-havige wijziging van de Wet personenvervoer. Uiteraard geldt dit verbod niet bij contractvervoer, waar in bepaalde gevallen een hoger tarief tussen partijen kan zijn afgesproken.

Artikel 60

Met de inwerkingtreding van de wet vervallen ook de nadere regels, die door de provincie en andere decentrale overheden konden worden vastgesteld. Deze nadere regels waren soms zeer gedetailleerd en uiteenlopend. Het vervallen ervan is een deregulering op zichzelf. Evenwel blijft de wens tot nadere regels aanwezig van sommige in de decentrale regelingen opgenomen onderwerpen. Artikel 69 van de wet biedt de mogelijkheid regels te stellen ten aanzien van eisen aan de inrichting van de auto, aan de chauffeur en aan het te verlenen dienstbetoon. Op basis hiervan kunnen o.m. de taxibalk en de boordcomputer verplicht worden gesteld. Daarnaast dient er nog een andere basis in de wet te worden opgenomen om regels specifiek voor het taxivervoer te kunnen geven. Artikel 60 geeft de bevoegdheid bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over:

- de minimale beschikbaarheid van het taxivervoer, bijvoorbeeld de 24-uurs-verplichting. Bij de behandeling van het Kabinetsstandpunt in de Tweede Kamer is afgesproken voorlopig geen 24-uurs-verplichting in te voeren en eerst te bezien of de afschaffing ervan geen ongewenste effecten teweegbrengt. De discretionaire bevoegdheid in dit artikel biedt daartoe voldoende ruimte.
- de transparantie van de tarieven, niet alleen in of op de auto (dit zou reeds kunnen op basis van het zojuist genoemde artikel 69), maar ook bij standplaatsen of door middel van tarieflijsten e.d..
- de te voeren administratie voor een doelmatige toezicht op de naleving van deze wet; te denken valt aan het bijhouden van dagritten-staten.

Het is evenwel niet de bedoeling op ruime schaal van deze bevoegdheid gebruik te maken. Immers is het in overeenstemming met het karakter van de deze wet om deze bevoegdheid tot nadere regelgeving terughoudend te gebruiken en niet te hanteren voor het opnieuw regelen van onderwerpen die juist in deze wet worden afgeschaft, zoals het capaciteitsbeleid en de gebiedsindeling. Met name daar waar de bepalingen betreffende de taximarkt zijn gedereguleerd, zullen deze niet worden teruggedraaid op basis van artikel 60.

Onderdeel I

Overtreding van artikel 69, aanhef en onder c, betreffende eisen te stellen aan bestuurders van trein, metro, bus, tram en auto, is niet meer strafbaar gesteld in artikel 92, maar wordt aangemerkt als een economisch delict. Dit laatste is wenselijk met name met het oog op de invoering van de chauffeurspas. Het is wenselijk overtredingen terzake van de chauffeurspas als economisch delict aan te merken in verband met de bijbehorende bevoegdheden voor de opsporingsambtenaren, zoals het kunnen innemen van de chauffeurspas. Overtreding van het bij of krachtens artikel 69, aanhef en onder c, bepaalde kan worden gezien als een inbreuk op een sociaal-economische ordening en onderscheidt zich hiermee van de overige bepalingen van artikel 69, die meer zien op de veiligheid en het gerief van passagiers. Overtreding van deze overige bepalingen geldt als een algemeen delict.

Artikel II

Dit betreft grotendeels een technische wijziging van de Wet op de economische delicten (WED). In de huidige Wp zijn overtredingen van de artikelen 59 (verbod op vervoer buiten het vervoergebied) en 61 (verbod op vervoer tegen andere dan de vastgestelde tarieven) als economisch delict bestempeld. In de nieuwe wet wordt overtreding van artikel 59 (verbod om boven het maximumtarief te vervoeren) en van artikel 60 (overtreding van de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgestelde regels) een economisch delict.

Een inhoudelijke wijziging is dat nu ook overtreding van artikel 69, aanhef en onder c, betreffende eisen te stellen aan bestuurders van trein, metro, bus, tram en auto, een economisch delict is. Voor de overwegingen hiervoor wordt verwezen naar de toelichting op artikel I, onderdeel I.

OVERGANGSRECHT

Algemeen

Voorzien is in een geleidelijke implementatie van de kabinetsvoorstellen. Het capaciteitsbeleid en de vervoersgrenzen worden niet in een keer per de inwerkingtredingsdatum van deze wet afgeschaft, maar gedurende een periode van twee jaar zal sprake zijn van een beperkt capaciteitsbeleid en van handhaving van de vervoersgrenzen. Deze overgangssituatie is neergelegd in de artikel III tot en met V.

Artikel III-VI: gebieden en capaciteit

Tot twee jaar na inwerkingtreding zijn de taxivergunningen nog gebonden aan een bepaald gebied, waarbij de gebiedsindeling van voor de inwerkingtreding van deze wet wordt aangehouden (artikel III). Het tweede lid laat toe dat de vergunning geldt voor een groter vervoergebied dan de bij de inwerkingtreding bestaande gebieden. Het wordt als een positieve ontwikkeling gezien, wanneer vanuit de regio reeds het belang wordt ingezien van grotere vervoergebieden. Een groter vervoergebied leidt tot efficiencywinst, omdat passagiers in een ruimere omtrek kunnen worden opgenomen. Op deze wijze vindt een geleidelijke overgang plaats naar de situatie waarbij Nederland als één vervoergebied geldt. Het tweede lid van artikel III maakt het derhalve mogelijk dat de minister inspeelt op deze wenselijke regionale ontwikkelingen.

Het handhaven van de vervoergebieden is nodig, zolang de capaciteitstoets, die immers op de vraag naar taxivervoer per gebied wordt vastgesteld, nog van kracht is. Zonder een verplichting voor taxibedrijven om zich aan de gebiedsindeling te houden, wordt het capaciteitsbeleid

krachteloos omdat taxibedrijven zich dan ook op de taximarkt buiten hun gebied zouden kunnen begeven. Voorkomen wordt dat een taxivervoerder zich vestigt in een gebied waar ingevolge het capaciteitsbeleid ruimte is voor een nieuwe taxivervoerder (bijv. Drenthe), maar daadwerkelijk vervoer gaat verrichten in een regio waar geen nieuwe vervoerders zouden worden toegelaten (bijv. regio Amsterdam). Het vervoer dient ingevolge artikel V evenals ten tijde van de oude wet (artikel 59) binnen het vervoergebied, waarvoor de vergunning is verleend, aan te vangen, tenzij de rit is besteld bij het kantoor van de taxi-onderneming. Overtreding van deze bepaling is een economisch delict; zie artikel VI.

De indeling in vervoergebieden heeft derhalve een functie voor het capaciteitsbeleid. Een criterium voor de vergunningverlening is de vraag naar taxivervoer en deze vraag wordt bekeken per vervoersgebied. In de huidige wet is de vraag naar taxivervoer een verplicht toetsingscriterium bij vergunningverlening. GS kunnen slechts een vergunning verlenen bij voldoende vraag (art. 57, derde lid, Wp). De capaciteitsbehoefte is ook een wijzigings- of intrekingsgrond voor een eenmaal verleende vergunning (art. 58 Wp). In het Kabinetsstandpunt is gesteld dat het capaciteitsbeleid wordt afgebouwd. In dit wetsvoorstel is dit als volgt vertaald. Artikel IV bepaalt dat de minister een vergunning kan weigeren op grond van de vraag. De huidige wet schrijft in artikel 57, tweede lid, een meer verplichte toetsing voor van dit criterium bij de vergunningverlening. Bovendien is de vraag naar taxivervoer geen wijzigings- of intrekingsgrond meer. Uiteraard is wel wijziging van de vergunning in de zin van uitbreiding ervan mogelijk bij versoepeling van het capaciteitsbeleid. De minister heeft alleen een discretionaire bevoegdheid een taxivergunning te weigeren op grond van de capaciteitsbehoefte. Het zogenaamde capaciteitsbeleid zal worden uitgewerkt in een ministeriële regeling (artikel IV, tweede lid). Het is mogelijk dit beleid gedurende de eerste twee jaren te versoepelen door aanpassing van de ministeriële regeling.

Artikel VII en VIII: overgang naar minister

In artikel VII is geregeld dat bestaande vergunningen van rechtswege gaan gelden als ministeriële vergunningen. Omdat het wenselijk wordt geacht alle vergunninghouders te toetsen aan de nieuwe kwaliteitscriteria en een ministerieel vergunningsbewijs te verstrekken, is de oude vergunning niet voor onbeperkte duur geldig. De oude vergunningen zijn in beginsel nog één jaar geldig. Binnen dat jaar dienen de huidige vergunninghouders een nieuwe vergunning aan te vragen. Indien de vergunninghouder nog steeds voldoet aan de gebruikelijke eisen voor vergunningverlening (betrouwbaarheid, vakbekwaamheid), zal de verlening van de vergunning door de minister in beginsel geen problemen opleveren en veelal sprake zijn van een naadloze overgang van de decentrale naar de ministeriële vergunning. Indien de beslissing over deze nieuwe aanvraag later ligt dan 1 jaar na inwerkingtreding, dan blijft de oude vergunning geldig totdat op de nieuwe aanvraag is beslist. Tot twee jaar na inwerkingtreding gelden de ministeriële vergunningen als een vergunning voor een beperkt gebied (artikel III). In artikel X is de overgang geregeld van de tot een bepaald gebied beperkte vergunning naar een landelijke vergunning.

In artikel VIII is geregeld dat bestaande aanvragen voor een vergunning ter behandeling overgaan naar de minister.

Artikel IX: bezwaarschriften

Het wordt efficiënt geacht dat de huidige vergunningverleners bezwaarschriften tegen door hun genomen besluiten omtrent vergunningen zelf afhandelen op basis van de tot de inwerkingtreding van deze wet geldende regels. Ook beroepschriften worden afgehandeld op basis van de tot de inwerkingtreding van deze wet geldende regels.

Artikel X: overgang naar landelijke vergunning

De vorige drie artikelen hadden betrekking op de overgang bij inwerkingtreding. Twee jaar hierna worden de vervoersgebieden en de capaciteitstoets afgeschaft. In artikel X wordt geregeld dat de tot dan toe tot een bepaald gebied beperkte vergunning gaat gelden als een landelijke taxivergunning.

Artikel XI (evaluatiebepaling)

In het algemeen deel van de toelichting is aangegeven dat een evaluatie reeds op basis van de ervaringen in het eerste jaar na invoering van de maatregelen van essentieel belang is. De in dit artikel opgenomen termijn van toezending van het evaluatierapport aan de Staten-Generaal, binnen 18 maanden na de inwerkingtreding van deze wet, is dan ook – vergeleken met andere wetsevaluaties – relatief kort. Voor de inhoud van de evaluatie wordt verwezen naar het bedoelde algemeen deel van deze toelichting.

Artikel XII (inwerkingtreding)

In het Kabinetsstandpunt is als inwerkingtredingsdatum van deze wet genoemd 1 januari 2000 met het streven de publicatie in het Staatsblad ruim daarvoor te laten plaatsvinden. Hiermee was beoogd dat alle betrokkenen – branche, klanten, vergunningverleners, instanties voor controle en handhaving – tijdig zouden kunnen inspelen op de nieuwe regels. In het overleg over de taxinota heeft de Kamer als wens aangegeven de maatregelen eerder te laten ingaan. Toegezegd is de mogelijkheden daartoe te onderzoeken. Aan de wens van de Kamer is als volgt gehoor gegeven. De inwerkingtredingsdatum zal bij koninklijk besluit (KB) worden bepaald. Dit biedt maximale flexibiliteit die in dit geval gewenst is. Een inwerkingtreding vlak na publicatie van de wet in het Staatsblad biedt betrokkenen te weinig mogelijkheden om in te spelen op de nieuwe situatie. Daarnaast hangt de inwerkingtreding af van het tijdig gereed komen van flankerende maatregelen, zoals de fiscale faciliteiten aan de taxibranche en het ontwikkelen van een boordcomputer. Bij KB kan een inwerkingtredingsdatum worden bepaald, die eerder kan komen te liggen dan 1 januari 2000, maar recht doet aan de belangen van de branche en vanuit de overheid om tijdig op de nieuwe situatie te kunnen inspelen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink