

Vergaderjaar 2002–2003

28 802

Wijziging van de Wet personenvervoer 2000 in verband met een verbod op het ter beschikking stellen van vergunningbewijzen aan derden

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Aanleiding

In dit voorstel van wijziging van de Wet personenvervoer 2000 (hierna: Wp2000) wordt een zelfstandige verbodsbepaling ingevoerd op het ter beschikking stellen van een vergunningbewijs aan een derde. Deze zelfstandige verbodsbepaling is nodig om de illegale handel in met name taxivergunningen effectiever aan te kunnen pakken. Het voornemen om te komen tot dit wetsvoorstel is aangekondigd tijdens het debat naar aanleiding van het algemeen overleg met de Tweede Kamer over de evaluatie van de taxiwetgeving (Handelingen II 2001/2002, nr. 11, blz. 531–535).

2. Vergunningen en vergunningbewijzen

De Wp2000 ordent en reguleert het beroepspersonenvervoer met het oog op o.a. een kwalitatief goed aanbod van dit vervoer op de markt. De kwaliteit van het vervoer wordt gewaarborgd via de afgifte van vergunningen. Krachtens de Wp2000 wordt een op naam gestelde vergunning afgegeven voor de toegang tot het beroep van ondernemer in het collectief personenvervoer en het taxivervoer. De eisen voor toegang tot het beroep worden in belangrijke mate bepaald door communautaire regelgeving en beogen een grote mate van gelijkwaardigheid in deze beroepsgroep te creëren. Een ondernemer (vervoerder) dient betrouwbaar, kredietwaardig en vakbekwaam te zijn. De eis van kredietwaardigheid geldt niet voor de taxivervoerder. Elke vijf jaar dienen deze vervoerders voorts aan te tonen dat zij nog steeds voldoen aan de eisen die hen als vergunninghouder worden gesteld. Op grond van artikel 4 van de Wp2000 is het verboden om vervoer te verrichten zonder een daartoe verleende vergunning. In verband met de controle op de naleving van dit verbod zijn vervoerders verplicht om altijd een vergunningbewijs aanwezig te hebben in een bus of auto waarmee vervoer wordt verricht. De verplichting om een vergunningbewijs aanwezig te hebben in het voertuig waarmee vervoer wordt verricht is vastgelegd in het huidige artikel 16 van het Besluit personenvervoer 2000 (Bp2000); in de auto waarmee taxivervoer wordt verricht, is het vergunningbewijs bovendien zichtbaar voor de reiziger aanwezig.

Op grond van artikel 8, aanhef en onderdeel c, van de Wp2000 zijn in de artikelen 16 tot en met 20 van het Bp2000 nadere regels gesteld over de afgifte, geldigheid en het gebruik van vergunningbewijzen voor bussen en auto's. Een vergunningbewijs wordt op aanvraag van de vergunninghouder verstrekt voor een periode van ten hoogste vijf jaar, gerekend vanaf het moment van verlening van de vergunning. Door deze beperkte geldigheidsduur is het bovendien eenvoudiger te controleren of de periodieke toetsing van de vergunningvereisten heeft plaatsgevonden. De koppeling tussen de vergunning en het vergunningbewijs blijkt uit de artikelen 18 en 19 van het Bp2000. In verband met de opnemings van de verbodsbepaling in de Wp2000 wordt in dit wetsvoorstel tevens voorgesteld enkele bepalingen over vergunningbewijzen over te hevelen naar de Wp2000.

Gelet op het feit dat er geen capaciteitsbeleid meer wordt gevoerd in het besloten busvervoer en dat met ingang van 1 januari 2002 ook het capaciteitsbeleid in de taxisector – neergelegd in de Tijdelijke capaciteitsregeling – is afgeschaft, is de verstrekking van het aantal vergunningbewijzen niet meer beperkt tot het aantal bussen en auto's dat een vervoerder op grond van zijn vergunning mag hebben. De vergunninghouder kan hierdoor op eenvoudige wijze extra vergunningbewijzen verkrijgen. Om een onbeperkte verstrekking van vergunningbewijzen tegen te gaan, biedt artikel 17, vierde lid, van het Bp2000 wel de mogelijkheid om het aantal aangevraagde vergunningbewijzen te beperken tot het aantal bussen of auto's waarvan de vergunninghouder aantoonde dat hij daarvoor duurzaam de beschikking heeft. Op dit punt is er reeds verscherpte aandacht bij de verstrekking van vergunningbewijzen aan de vergunninghoudende vervoerder.

In verband met de beperkte geldigheidsduur van een vergunningbewijs kan voorts het aantal verstrekte vergunningbewijzen in relatie met de vereiste duurzame beschikking over het overeenkomende aantal voertuigen worden gecontroleerd.

3. Illegale handel in (taxi)vergunningen

Met de handel in vergunningen wordt bedoeld op overdracht, verhuur of op andere wijze gebruik maken van het economisch recht, dat samenhangt met de exploitatie van een vergunning. De Wp2000 voorziet niet in de overdracht van vergunningen. In verband met het persoonsgebonden karakter van de op naam gestelde vergunning volgt uit het systeem van de Wp2000 dat overdracht van de vergunning is uitgesloten. De exploitatie van de vergunning is gebonden aan de vergunninghouder. Indien een onderneming bijvoorbeeld wordt verkocht, moet de nieuwe eigenaar zelf een nieuwe (en unieke) vergunning aanvragen. Dit gold ook onder de vigeur van de oude Wet personenvervoer 1988 (hierna: Wet 1988). Onder de voorganger van de Wet 1988, de Wet Autovervoer Personen, was de overdracht van taxivergunningen echter expliciet toegestaan.

Hoewel de overdracht van vergunningen sinds jaren wettelijk is uitgesloten, is er met name in het taxivervoer een praktijk ontstaan, waarin toch in taxivergunningen wordt gehandeld. De overdracht van de taxivergunning, zoals wel was toegestaan onder het regime van de oude Wet Autovervoer Personen, werd onder de Wet 1988 in de praktijk voortgezet in de vorm van een overdracht van de deelneming in een taxi-onderneming die over een vergunning beschikt. Hiermee werd het recht om taxivervoer te verrichten de facto overgedragen. Met deze verhandeling waren omvangrijke bedragen gemoeid. De Wet 1988 bood echter geen mogelijkheden om adequaat op te treden tegen deze illegale verhandeling van vergunningen in de vorm van een handel in vennootschappen onder firma en rechtspersonen. Onder de Wp2000 wordt bij de verlening

van de vergunning sterker gelet op het voor eigen rekening en risico exploiteren van de onderneming door de aanvrager van de vergunning.

Inmiddels is uit de ervaringen van de uitvoeringspraktijk gebleken dat de handel in vergunningen onder de Wp2000 vorm krijgt door het (illegaal) gebruik maken van een vergunningbewijs van een ander, zodat men toch als zelfstandige een taxionderneming kan exploiteren; in de praktijk ook wel genoemd het «pachten van een vergunning». Het verwerven van een gebruiksrecht van de vergunning op naam van een andere (rechts)persoon met het doel daarmee voor eigen rekening en risico als zelfstandige een taxionderneming te exploiteren is ook een vorm die de facto als overdracht – en daarmee als verhandeling van vergunningen – kan worden aangemerkt. De precieze omvang van de verhandeling is niet aan te geven. De praktijk wijst wel uit dat de verhandeling vooral voorkomt in de grote steden en dat er soms forse bedragen worden betaald om in het bezit te komen van een vergunningbewijs. Soms worden vergunningbewijzen ook om niet ter beschikking gesteld van bijvoorbeeld familieleden en kennissen.

4. Handhaving

Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Wp2000 zijn belast de ambtenaren van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) en de opsporingsambtenaren, bedoeld in artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering.

Adequate handhaving is van essentiële betekenis voor het daadwerkelijk realiseren van de met de Wp2000 beoogde doelstellingen. In artikel 4 is bepaald dat het verrichten van vervoer zonder een daartoe verleende vergunning is verboden. Ingevolge artikel 103 van de Wp2000 is overtreding van artikel 4 een misdrijf. Volgens artikel 1, onder 3°, van de Wet op de economische delicten (WED) is overtreding van voorschriften gesteld bij artikel 4 van de Wp2000 een economisch delict. Deze overtreding is in artikel 103 van de Wp2000 als misdrijf gekwalificeerd, omdat het verrichten van illegaal vervoer het fundament van de Wp2000 aantast. Door het rijden zonder vergunning wordt de economische ordening van het beroepspersonenvervoer verstoord, ontstaat ongelijke concurrentie en worden belangen geschaad die het stellen van de vergunningeisen van betrouwbaarheid, vakbekwaamheid en kredietwaardigheid beoogt te beschermen.

De persoon die illegaal gebruik maakt van een vergunningbewijs om voor eigen rekening en risico vervoer te verrichten (de pachter) kan wegens het rijden zonder vergunning worden vervolgd op grond van overtreding van artikel 4. Deze problematiek wordt thans aangepakt met intensievere controle en handhaving.

De vergunninghouder die een illegale vervoerder faciliteert met een vergunningbewijs (de verpachter) kan thans alleen langs de indirecte weg van medeplichtigheid op grond van artikel 48 Wetboek van Strafrecht worden vervolgd, indien hij opzettelijk behulpzaam is bij het plegen van het misdrijf of indien hij opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaft tot het plegen van het misdrijf. Bij medeplichtigheid aan een misdrijf wordt de hoofdstraf verminderd met een derde. Het misdrijf van artikel 4 (rijden zonder vergunning) wordt thans bedreigd met een straf van ten hoogste twee jaren gevangenisstraf of geldboete van de vierde categorie. De afgelopen jaren is uit de ervaringen van de opsporingsdiensten echter gebleken dat met name de bewijslast (aantonen van dubbel opzet) een belemmering vormt bij de strafrechtelijke vervolging van de vergunninghouder/verpachter. Hoewel door de IVW vele processen-

verbaal zijn opgemaakt tegen verpachters van vergunningbewijzen, kunnen zaken veelal wegens bewijstechnische problemen niet ter zitting van de strafrechter worden aangebracht, dan wel worden zaken geseponeerd. Het kabinet is van mening dat voor het bestrijden van de ongewenste handel in (taxi)vergunningen ook effectief opgetreden moet kunnen worden tegen de verpachters van vergunningbewijzen. Naast een intensieve controle en handhaving kan ook een aanpassing van de regelgeving helpen bij de bestrijding van illegaal (taxi)vervoer. Het koppelen van bijvoorbeeld vergunningbewijzen aan een auto, zoals een vermelding van het kentekennummer op het vergunningbewijs, of aan een bestuurder van een auto acht het kabinet niet passend in het kader van marktwerking en deregulering. De taxiondernemer dient in de gelegenheid te worden gesteld met de vereiste flexibele bedrijfsvoering op de ontwikkelingen in de markt in te kunnen spelen.

Nadat de intensivering van controle en handhaving zijn effect heeft gehad, is de verwachting dat de afschaffing van het capaciteitsbeleid zal leiden tot afname van het illegaal taxivervoer. Behoudens de beleidsarme eisen van betrouwbaarheid en vakbekwaamheid zijn er geen belemmeringen meer om taxivervoerder te worden; ondernemers die taxivervoer willen verrichten hoeven immers niet langer aan een omzetnorm te voldoen om in aanmerking te komen voor een vergunning. De problematiek van illegaal taxivervoer 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. De afschaffing van het capaciteitsbeleid zal deze druk wegnemen.

5. Voorgestelde oplossing: invoering zelfstandige verbodsbepaling

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de verbodsbepaling op te nemen in artikel 11, tweede lid, van de Wp2000. Deze plaatsing is een logische aansluiting op de verbodsbepalingen in het huidige artikel 11 die zijn gericht tot de houder van een vergunning. Hoewel deze problematiek met name speelt bij de handel in taxivergunningen, is ervoor gekozen om de verbodsbepaling niet te beperken tot uitsluitend de houder van een taxivergunning. De strafrechtelijke handhaving loopt via de WED.

Geconstateerd kan worden dat bij de handhaving van ordeningswetgeving een betrekkelijk zwaar beroep wordt gedaan op het strafrecht waardoor de druk op de totale capaciteit van het strafrechtelijk apparaat groot is. De Wp2000 voorziet in verschillende situaties behalve in strafrechtelijke handhaving tevens in vormen van bestuursrechtelijke handhaving. De onderhavige verbodsbepaling vergroot ook de kansen voor de inzet van bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten bij de aanpak van de illegale verhandeling van (taxi)vergunningen. Thans wordt niet of nauwelijks hiervan gebruik gemaakt. Waar nodig en mogelijk zal de Minister van Verkeer en Waterstaat gebruik maken van de bestuursrechtelijke sancties (bestuursdwang, dwangsom en het als sanctie al dan niet tijdelijk intrekken van een vergunning) die op grond van de Wp2000 ter beschikking staan, opdat de strafrechtelijke handhaving kan worden beperkt tot de terreinen waarop deze niet kan worden gemist.

Met het oog op de invoering van de verbodsbepaling worden in dit wetsvoorstel tevens enkele algemene bepalingen over de vergunningbewijzen, zoals die thans zijn opgenomen in de artikelen 16 en 17, eerste lid, van het Bp2000, overgeheveld naar de Wp2000. Daarbij zijn de bepalingen inhoudelijk niet gewijzigd, behalve dat ter wille van de duidelijkheid in artikel 5a, eerste en tweede lid, van het onderhavige voorstel expliciet is vastgelegd tot wie de desbetreffende norm zich richt. De normen richten zich tot

zowel de vervoerder als de chauffeur. Bij een eerstvolgende gelegenheid zal het Bp2000 worden aangepast. De overige bepalingen over de afgifte, geldigheid en het gebruik van vergunningbewijzen voor bussen en auto's blijven gehandhaafd in hoofdstuk 2, paragraaf 3 van het Bp2000.

6. Het Overlegorgaan Personenvervoer (OPV)

Een ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan het OPV. Het OPV kan zich verenigen met het voorstel en volstond met enkele vraagpunten.¹ Deze vraagpunten zijn met het OPV nader besproken en toegelicht. Dit heeft niet geleid tot aanpassingen in het wetsvoorstel.

7. Uitvoeringslasten

Het onderhavige wetsvoorstel brengt in relatie tot de thans bestaande situatie geen nieuwe uitvoeringslasten voor de overheid met zich mee. Door dit wetsvoorstel worden geen nieuwe handhavingstaken geschapen. Ook thans is de verpachter van een vergunningbewijs (via medeplichtigheid) strafbaar, vinden controles plaats en worden processen-verbaal opgemaakt bij geconstateerde onregelmatigheden. Belangrijkste invalshoek van dit voorstel is het vergemakkelijken van de handhaving. Met de invoering van een zelfstandige verbodsbepaling wordt bevorderd dat de bestaande bewijstechnische belemmeringen bij de strafrechtelijke vervolging door het Openbaar Ministerie worden weggelaten. Los van de bewijsproblematiek, wordt hiermee tevens de norm-expressieve werking van de wet bevorderd. Van de omstandigheid dat de verbodsbepaling wettelijk wordt verankerd mag immers een preventieve werking worden verwacht.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A

De onderhavige bepalingen stonden tot nu toe in het Bp2000 (zie paragraaf 5 van het Algemeen deel van de toelichting). Artikel 5a, eerste lid, legt de verplichting op om een vergunningbewijs aanwezig te hebben in de bus of auto waarmee openbaar vervoer, besloten busvervoer of taxi-vervoer wordt verricht. Hierdoor is het mogelijk om te controleren of voor het vervoer vergunning is verleend en of het vervoer in overeenstemming met de vergunning wordt verricht. Het tweede lid bepaalt dat in de auto waarmee taxivervoer wordt verricht het vergunningbewijs zichtbaar voor de reiziger aanwezig is. Het derde lid geeft aan dat vergunningbewijzen op aanvraag aan de vergunninghouder kunnen worden verstrekt.

Onderdeel B

Dit onderdeel bevat de in het Algemeen deel reeds toegelichte verbodsbepaling. Het nieuwe tweede lid verbiedt de vergunninghouder een vergunningbewijs ter beschikking te stellen van een derde ten behoeve van het verrichten van vervoer, als bedoeld in artikel 4. Met opnemings van «ten behoeve van het verrichten van vervoer, als bedoeld in artikel 4» wordt tot uitdrukking gebracht dat het louter overhandigen van een vergunningbewijs aan een derde niet onder het verbod valt. Onder «een derde» wordt verstaan een ander dan de vergunninghouder die niet voor rekening en risico van de vergunninghouder vervoer verricht. Het verbod ziet dus niet op het ter beschikking stellen van vergunningbewijzen aan

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

chauffeurs die bijvoorbeeld in loondienst van de vervoerder voor rekening van de vergunninghouder rijden; de aanwezigheid van een vergunningbewijs in de bus of auto waarmee vervoer wordt verricht is immers verplicht. Dit is slechts anders indien die chauffeur met gebruikmaking van het door de vergunninghouder ter beschikking gestelde vergunningbewijs zelfstandig vervoer gaat verrichten.

Het voorgestelde derde lid bepaalt dat het verbod in het tweede lid ook geldt voor degene aan wie door de vergunninghouder een vergunningbewijs ter beschikking is gesteld. Het gaat hier om andere personen dan de vergunninghouder die een vergunningbewijs onder zich hebben. Hierbij valt te denken aan personen die het vergunningbewijs rechtmatig onder zich hebben (bijvoorbeeld loondienstchauffeurs), maar ook aan personen die het al onrechtmatig onder zich hebben.

Onderdeel C

Met onderdeel C wordt de overtreding van de verbodsbepaling in artikel 11, tweede en derde lid, als misdrijf gekwalificeerd. Hiermee wordt de strafmaat voor beide bij de illegale handel betrokken partijen – de «pachter» en de «verpachter» van vergunningbewijzen – gelijkgesteld. Zie ook de toelichting bij artikel II.

Artikel II

Dit artikel bevat de nodige aanpassingen van de WED.

Onderdeel A

Artikel 11, tweede en derde lid, wordt ingedeeld in de categorie van delicten, bedoeld in artikel 1, onderdeel 3°, van de WED. Volgens artikel 2 van de WED zijn deze delicten misdrijven of overtredingen al naar gelang zij in de desbetreffende voorschriften als misdrijf dan wel als overtreding zijn gekenmerkt.

Overtreding van artikel 11, tweede en derde lid, is op grond van de voorgestelde wijziging van artikel 103 vervolgens een misdrijf, dat op grond van artikel 6, eerste lid, onder 2°, van de WED kan worden bestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie.

Onderdeel B

Dit betreft een technische wijziging in verband met de overheveling van de in het Bp2000 opgenomen bepalingen over de aanwezigheid van vergunningbewijzen in bussen en auto's naar de Wp2000. Overtreding van de voorschriften vervat in het artikel 16 Bp2000 is thans volgens artikel 118 van het Bp2000 een strafbaar feit als bedoeld in artikel 1, onder 4°, van de WED. In het onderhavige voorstel van wet worden deze voorschriften opgenomen in artikel 5a, eerste en tweede lid, van de Wp2000.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
R. H. de Boer