

Vergaderjaar 2005–2006

30 321

Wijziging van de Wet personenvervoer 2000 in verband met transparante tarieven voor taxivervoer

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 17 juni 2005 en het nader rapport d.d. 5 oktober 2005, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 4 mei 2005, no. 05001727, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet personenvervoer 2000 in verband met transparante tarieven voor taxivervoer, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beoogt een wettelijke grondslag te bieden voor de opbouw van het tarief in het straattaxivervoer. Daarnaast handhaaft het wetsvoorstel de mogelijkheid voor de minister om een maximumtarief vast te stellen. De Raad van State plaatst kanttekeningen bij de effectiviteit van het voorstel, het maximumtarief en bij de aard en omvang van de delegatiebevoegdheid. Hij is van oordeel dat het voorstel aanpassing behoeft.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 mei 2005, no. 05001727, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 juni 2005, nr. W09.050163/V, bied ik U hierbij aan.

1. Doel en effectiviteit van het voorstel

a. Uit onderzoek is gebleken dat de huidige opbouw van de variabele ritprijs in het straattaxivervoer als ondoorzichtig wordt ervaren door zowel consumenten als ondernemers. Beiden blijken niet goed in staat om voorafgaand aan een taxirit een redelijk nauwkeurige voorspelling van de ritprijs te doen. Voorts blijkt dat veel consumenten die onvoorspelbaarheid een groot bezwaar vinden en dat ook, naast de tariefhoogte, noemen als een grote belemmering om een taxi te nemen. De onvoorspelbaarheid betreft de gebruikte variabele tarieven. Deze zijn samengesteld uit een eerste aanslag, een prijs per kilometer en een tijdcomponent voor de kilometers waarbij de snelheid van de taxi onder de 17 kilometer per uur ligt. In een straattaximarkt waarin concurrentie wordt beoogd, is naar het oordeel van de regering juist een tariefstructuur vereist die een goede voorspelling van de ritprijs mogelijk maakt en die ook gemakkelijk te controleren is, zodat de consument daadwerkelijk kan kiezen². Uit een evaluatie van het taxibeleid over de periode 1999–2003 blijkt dat de markt van het huidige straattaxivervoer nog onvolkomenheden kent en dat de wens om tot een versterking van de positie van de consument in het straattaxivervoer te komen «gerichte maatregelen» nodig doet zijn³. Een analyse van de aard van

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

² Memorie van toelichting, par. 2, eerste en derde alinea.

³ Kamerstukken II, 2003/04, 25 910, nr. 51.

de onvolkomenheden in de markt van het straattaxivervoer en van de noodzaak om daarin in het belang van de consument in te grijpen ontbreekt in de memorie van toelichting. De Raad adviseert de deze analyse in de toelichting op te nemen, opdat de voorgestelde prijsregulering van een dragende motivering kan worden voorzien.

b. Volgens de memorie van toelichting lijkt een opbouw van de variabele ritprijs op basis van een kilometertarief met een verplichte afname van een klein aantal eerste kilometers (2 tot 3) op dit moment de meest bruikbare en voor de consument meest doorzichtige optie¹. De toelichting biedt daarmee geen zekerheid over de afschaffing van de tijdcomponent als onderdeel van de variabele ritprijs. Het voorgestelde artikel 84, eerste lid, bepaalt onder andere dat de regels met betrekking tot het te hanteren tarief in ieder geval betrekking hebben op de structuur van de tarieven die afhankelijk zijn van de variabelen afstand of tijd. Indien het de bedoeling is om met het oog op de doorzichtigheid van de variabele ritprijs, de bestaande tijdcomponent in de ritprijs af te schaffen, komt het de Raad voor dat de variabele tijd uit artikel 84, eerste lid, geschrapt dient te worden. De Raad adviseert daartoe.

c. Een doorzichtiger opbouw van de ritprijs van de straattaxi moet niet alleen leiden tot een betere voorspelbaarheid, maar ook tot betere vergelijkbaarheid van ritprijzen door middel van invoering van het zogenoemde referentietarief. Dat is de prijs van een vastgestelde (gemiddelde) referentierit van bijvoorbeeld 5 of 10 kilometer die door de taxiondernemer bekend moet worden gemaakt². Daarmee wordt het voor de consument in beginsel mogelijk om reële keuzes te maken. Op een tariefkaart zullen de componenten die de ritprijs bepalen en het referentietarief worden aangegeven, zodat de consument in één oogopslag de informatie tot zich kan nemen. De consument zal zijn keuze echter alleen werkelijk kunnen effectueren als de standplaatsen door de wegbeheerder zo zijn ingericht dat de consument met de taxi van zijn keuze op het door hem gewenste moment kan weggrijden³. De inrichting van de standplaatsen bevordert veelal het zogenoemde first in – first out-gedrag. De Raad mist een toelichting op de effectiviteit van de voorgestelde prijsmaatregelen in het licht van de feitelijke inrichting van taxi-standplaatsen en het daardoor bevorderde first-in – first-out gedrag, alsmede inzicht in de termijn waarop verbetering in dit opzicht valt te verwachten. De Raad adviseert de toelichting aan te vullen.

1. Doel en effectiviteit van het voorstel

a. Sinds de inwerkingtreding van de Wet deregulering taxivervoer bevindt de taximarkt zich in een overgangssituatie. Taxivervoerders waren gewend te opereren op een gesloten markt met vastgestelde tarieven. Er was nauwelijks stimulans voor een vervoerder om zich te profileren en zich te onderscheiden van andere bedrijven. De cultuur op de standplaatsen was daar mede oorzaak van. Sinds het afschaffen van het capaciteitsbeleid en het loslaten van de tarieven is onderlinge concurrentie wel belangrijk en moeten bedrijven zich gaan onderscheiden om klanten te winnen. Uit de evaluatie van het taxibeleid over de periode 1999–2003 (Kamerstukken II, 2003/04, 25 910, nr. 51) blijkt dat deze cultuuromslag niet vanzelf gaat. Naast kwaliteitsbevorderende maatregelen gericht op de vervoerder en de chauffeur is het noodzakelijk dat tegenkrachten worden gemobiliseerd door de vraagkant te versterken. Het moet voor de consument mogelijk zijn om enerzijds verschillende taxiproducten en taxiprijzen te onderscheiden en anderzijds daadwerkelijk de taxi van zijn keuze te kunnen nemen. Een eerste voorwaarde daarvoor is dat de consument vooraf een inschatting kan maken van de ritprijzen. Daarvoor is het noodzakelijk op zekere eenvormige wijze meer transparantie aan te brengen in met name de variabele taxitarieven. De memorie van toelichting is in bovenstaande zin aangevuld.

b. De memorie van toelichting vermeldt dat een opbouw van de variabele ritprijs op basis van een kilometertarief met een verplichte afname van een klein aantal eerste kilometers op dit moment de meest bruikbare en voor de consument meest zichtbare optie is. Hoewel het de bedoeling is om de tijdcomponent uit de tariefopbouw te schrappen, is het onwenselijk dat innovaties op het gebied van tarieven die in het belang zijn van de consument op voorhand door het wetsvoorstel worden geblokkeerd. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat de voortschrijdende techniek het mogelijk maakt dat voor

¹ Memorie van toelichting, par. 3, tweede alinea.

² Memorie van toelichting, par. 2, tweede alinea.

³ Memorie van toelichting, par. 6, eerste alinea.

aanvang van een taxirit op basis van een (gecertificeerde) routeplanner een prijsopgave aan de consument wordt gedaan. De consument zou dan de keuze worden gelaten om voor hetzij de snelste hetzij de kortste weg te kiezen. De huidige formulering van artikel 84, eerste lid, laat nadrukkelijk de ruimte om onder bepaalde voorwaarden een dergelijke keuze in de toekomst te faciliteren. Het spreekt voor zich dat een dergelijk besluit zorgvuldig wordt voorbereid en in nauw overleg met de Tweede Kamer, de branche en de consumentenorganisaties.

c. Een belangrijke voorwaarde om de positie van de consument op de taximarkt te versterken door hem in staat te stellen vooraf een prijs-kwaliteit vergelijking te maken is dat de consument vervolgens ook daadwerkelijk de taxi van zijn keuze kan nemen. Enerzijds moeten de standplaatsen daarop zijn ingericht, anderzijds mag van de taxichauffeurs een professionele houding worden verwacht die de keuze van de consument faciliteert. Ook is noodzakelijk dat de consument voldoende op de hoogte is van de keuze-mogelijkheden die hij heeft en de middelen die hem daartoe ter beschikking staan. Paragraaf zes van de memorie van toelichting is uitgebreid met de actuele stand van zaken omtrent de inrichting van de standplaatsen en een beschrijving van de concrete maatregelen om, mede in samenwerking met de vier grote steden, de situaties op de standplaatsen te verbeteren. Voorts zal een voorlichtingscampagne worden ingericht zodat de consument bewust wordt gemaakt van de actuele maatregelen en de mogelijkheden die hij heeft om voor zijn belang op te komen.

2. Het maximumtarief

In de nieuwe tariefstructuur blijft de bevoegdheid van de minister om een maximumtarief vast te stellen gehandhaafd. Vooralsnog, zo blijkt uit de toelichting, zal het maximumtarief zich toespitsen op het variabele tarief en zal geen maximumtarief worden vastgesteld voor vaste ritprijzen. De regering vindt de handhaving van het maximumtarief noodzakelijk in de huidige tijd, waarin de straattaxitarieven als (te) hoog worden beschouwd en de marktwerking nog niet is vervolmaakt. Gelet op de voorgestelde prijsregulering van het variabele tarief, gericht op een grotere doorzichtigheid en betere vergelijkbaarheid, verdient het nadere motivering waarom deze maatregelen niet afdoende zijn. De Raad adviseert daartoe.

2. Het maximumtarief

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad inzake het maximumtarief is motivering van de noodzaak van het handhaven ervan in aanvulling op de nieuwe maatregelen inzake de transparante tariefstructuur in de memorie van toelichting aangepast. De aanpassing is gericht op de relatie tussen het motief om destijds in de Wet deregulering taxivervoer een maximumtarief op te nemen en de achtergrond van de huidige voorstellen die betrekking hebben op de actuele marktsituatie. Na invoering van het wetsvoorstel zullen de tariefontwikkelingen nauwgezet worden gevolgd. Als daaruit blijkt dat de als gevolg van de maatregelen inzake transparante tarieven bevorderde concurrentie zover op gang is gekomen dat het vaststellen van een maximumtarief niet meer noodzakelijk is, zal worden bezien of de Regeling maximumtarief en bekendmaking tarieven taxi in dat opzicht wijziging behoeft.

3. Aard en omvang van de delegatiebevoegdheid

De memorie van toelichting zet uiteen welke elementen een nieuwe regeling omtrent de tarieven zal bevatten. Uit het geheel van de toelichting kunnen de volgende elementen worden afgeleid:

- een ritprijs wordt vastgesteld op basis van een kilometertarief met een verplichte afname van een klein aantal eerste kilometers (2 tot 3). De basisprijs voor het eerste aantal kilometers en voor het kilometeraantal daarboven bepaalt de taxiondernemer zelf¹.*
- er mogen vaste tarieven worden gehanteerd, zoals een zonetarief of een zitplaatstarief, maar indien de taxiondernemer een vast tarief aanbiedt, moet de consument ook steeds kunnen kiezen voor een variabel tarief.*
- de taxiondernemer wordt verplicht om een referentietarief te vermelden. De toelichting vermeldt dat er wordt gedelegeerd naar het niveau van een ministeriële regeling, omdat de reikwijdte van de in de toekomst vast te stellen*

¹ Overigens lijkt de artikelsgewijze toelichting, artikel I, onderdelen A en B, eerste alinea, ook uit te gaan van de mogelijkheid van een wachttarief.

regels vaststaat en de voor te schrijven structuur uit een beperkt aantal componenten bestaat.

Afgezien nog van de vraag of de verplichte vermelding van een referentietarief begrepen kan worden onder de regels die volgens het voorgestelde artikel 84, eerste lid, gesteld worden over het «te hanteren tarief», ziet de Raad niet in dat de hierboven genoemde elementen van het tarief niet in de wet zelf opgenomen zouden kunnen worden dan wel bij algemene maatregel van bestuur bepaald zouden kunnen worden. Nu geen van de in aanwijzing 26, onder 1, van de Aanwijzingen voor de regelgeving genoemde gevallen voor delegatie aan de minister zich voordoet en de toelichting zelf aangeeft dat de reikwijdte van de vast te stellen regels vaststaat, adviseert de Raad de elementen van de regeling omtrent de opbouw van de tarieven in de wet dan wel een algemene maatregel van bestuur op te nemen.

3. Aard en omvang van de delegatiebevoegdheid

Zoals de Raad terecht constateert, staat de reikwijdte van de vast te stellen regels inzake de tariefstructuur vast. Voor taxivervoer worden vaste tarieven, zoals een zonetarief of een zitplaatstarief, gehanteerd of een variabel tarief dat met het oog op de doorzichtigheid is gebaseerd op een beperkt aantal componenten. Naar aanleiding van het advies van de Raad is de formulering van artikel 84, eerste lid, in die zin gewijzigd dat de delegerende regeling zich nu geheel beperkt tot de opbouw van het tarief. Bovendien is in het artikel een nadere formulering opgenomen van het doel met het oog waarop de bevoegdheid is gegeven. Met deze inperkingen wordt voldaan aan aanwijzing 25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving die voorschrijft dat elke delegatie van regelgevende bevoegdheid zoveel mogelijk wordt begrensd. Verder is artikel 84, eerste lid, nu zo geformuleerd dat de bevoegdheid uitsluitend ziet op de opbouw van het tarief en het verplicht hanteren ervan. In de memorie van toelichting is uitgebreid uiteengezet wat onder die opbouw van het taxitarief wordt verstaan en welke elementen daaronder worden vallen. Dat betekent dat ingevolgde aanwijzing 27 kan worden volstaan met rechtstreekse delegatie aan de minister. De door de minister vast te stellen regels zoals het bepalen van het aantal kilometers dat onder de eerste aanslag valt en het vaststellen van de componenten van het maximumtarief kunnen worden aangemerkt als de uitwerking van de betreffende wezenlijke elementen en kunnen in de nieuwe formulering wel onder aanwijzing 26, onderdeel 1 worden geschaard. Voorts stelt de Raad de vraag of de verplichte vermelding van een referentietarief begrepen kan worden onder de regels van het voorgestelde artikel 84, eerste lid. Dit is niet het geval, genoemde verplichting valt onder de reikwijdte van artikel 86 van de Wet personenvervoer.

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

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

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

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs