

Beleidsregels Taxicentrales

1 Inleiding

1. De directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: d-g NMa) maakt in deze beleidsregels (hierna: de Beleidsregels) duidelijk op welke wijze hij zijn taken en bevoegdheden in het kader van de handhaving van de Mededingingswet (hierna: Mw) uitoefent met betrekking tot samenwerking van zelfstandige taxiondernemingen binnen taxicentrales.

2. Die vorm van samenwerking kan onder het toepassingsbereik van artikel 6, eerste lid, Mw vallen.¹ De Beleidsregels dienen ervoor om aan te geven wanneer dat het geval is. Ook geven ze inzicht in de criteria die de d-g NMa hanteert bij de handhaving van het kartelverbod van artikel 6, eerste lid, Mw en de wettelijke uitzondering daarop in artikel 6, derde lid, Mw.

3. De Beleidsregels laten contractvervoer² buiten beschouwing, aangezien dit een andere markt betreft.³ De Beleidsregels zien op afspraken over straattaxivervoer⁴ binnen een taxicentrale. De nadruk ligt in de Beleidsregels op de effecten van een taxicentrale op het belwerk.

Taxicentrales behalen over het algemeen het grootste deel van hun omzet uit belwerk. De voordelen van een taxicentrale treden bovendien vooral op in het kader van belwerk.

4. Onder een taxicentrale wordt verstaan een onderneming die faciliterend⁵ optreedt voor de bij haar aangesloten⁶ zelfstandige taxiondernemingen die onder het merk van de taxicentrale taxivervoer aanbieden (hierna: Taxicentrale). De aangesloten zelfstandige taxiondernemingen rijden voor eigen rekening en risico; zij zijn taxivervoerders volgens de definitie in de Wet personenvervoer 2000 (hierna: Wp 2000).⁷ In het vervolg van deze Beleidsregels wordt de mededingingsrechtelijke term 'zelfstandige taxiondernemingen' daarom vervangen door 'taxivervoerders'. Dat is een term die beter aansluit bij de in de markt gebruikelijke terminologie uit de Wp 2000.

5. De Beleidsregels zijn een nadere uitwerking van de 'Richtsnoeren Samenwerking Ondernemingen' specifiek voor Taxicentrales en de bij haar aangesloten taxivervoerders.⁸

Bovendien is een aantal aanvullende aandachtspunten opgenomen die specifiek van belang zijn voor Taxicentrales. De Beleidsregels behandelen alleen de belangrijkste punten van de mededingingsrechtelijke beoordeling. Ze zijn geen uitputtende beschrijving van alle bestaande wettelijke bepalingen en jurisprudentie.

6. De Beleidsregels zijn bedoeld om aan te geven hoe de d-g NMa samenwerking van taxivervoerders binnen een Taxicentrale beziet onder de Mw. De voorbeelden in de Beleidsregels dienen uitsluitend als toelichting. Bij elke concrete beoordeling moeten uiteraard altijd alle bijzonderheden van het geval worden betrokken.

7. Het spreekt voor zich dat vormen van samenwerking die niet uitdrukkelijk zijn vermeld of die niet binnen het bereik van de Beleidsregels vallen wel onder het toepassingsbereik van artikel 6 Mw kunnen vallen.

Andersom kunnen afspraken waarvan niet uitdrukkelijk is vermeld dat ze zijn toegestaan toch met de Mw verenigbaar zijn.

8. De Beleidsregels laten onverlet de eventueel door de rechter gegeven uitleg van de Mw, respectievelijk de uitleg van de Europese mededingingsregels door het Gerecht van Eerste Aanleg en het Hof van Justitie. De d-g NMa kan gemotiveerd afwijken van de Beleidsregels.

9. De opbouw van de Beleidsregels is als volgt. Eerst wordt het wettelijk kader geschetst waarbinnen de Beleidsregels worden geplaatst.

Vervolgens wordt de toepassing van dit wettelijk kader op de samenwerking binnen Taxicentrales uitgewerkt. Die toepassing wordt toegelicht door middel van een aantal voorbeelden. Ten slotte wordt aangegeven wanneer de Beleidsregels inwerking treden.

2 Wettelijk kader

2.1 Artikel 6 Mw

10. De d-g NMa is bevoegd samenwerking tussen bedrijven te toetsen aan artikel 6 Mw. Op grond van het kartelverbod van artikel 6, eerste lid, Mw zijn overeenkomsten tussen ondernemingen, besluiten van ondernemersverenigingen en onderling afgestemde feitelijke gedragingen van ondernemingen verboden als zij 'ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan wordt verhinderd, beperkt of vervalst'.

11. Artikel 6 Mw is van toepassing op elke vorm van gedragsafstemming tussen ondernemingen, of het nu gaat om een bindend contract (schriftelijk of mondeling), informele contacten, afstemming door middel van de beroeps- of branchevereniging of andere vormen van coördinatie van het gedrag.

12. Handelen in strijd met artikel 6 Mw is een overtreding. Dit betekent dat overeenkomsten met bepalingen die in strijd zijn met artikel 6 Mw van rechtswege nietig zijn. Nietigheid betekent dat de overeenkomst zonder rechtsgevolg blijft en de nakoming van de overeenkomst niet bij de rechter kan worden afgedwongen.

Partijen kunnen elkaar dus niet houden aan (samenwerkings)afspraken die in strijd zijn met artikel 6 Mw. Die nietigheid bestaat van rechtswege, oftewel onafhankelijk van het optreden van de NMa.

13. Het kartelverbod is niet van toepassing op afspraken waarbij niet meer dan acht taxivervoerders betrokken zijn en waarvan de gezamenlijke netto jaaromzet niet hoger is dan EUR 908.000.⁹

2.1.1 Wettelijke uitzondering op het kartelverbod

14. Artikel 6, derde lid, Mw is een wettelijke uitzondering op artikel 6, eerste lid, Mw. De tekst van artikel 6, derde lid, Mw luidt: 'Het eerste lid geldt niet voor overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen die bijdragen tot

verbetering van de productie of van de distributie of tot bevordering van de technische of economische vooruitgang, mits een billijk aandeel in de daaruit voortvloeiende voordelen de gebruikers ten goede komt, en zonder nochtans aan de betrokken ondernemingen:

- a. beperkingen op te leggen die voor het bereiken van deze doelstellingen niet onmisbaar zijn, of
- b. de mogelijkheid te geven, voor een wezenlijk deel van de betrokken goederen en diensten de mededinging uit te schakelen.'

2.1.2 Toelichting op artikel 6, derde lid, Mw

15. De vier voorwaarden uit artikel 6, derde lid, Mw kunnen als volgt worden toegelicht:

(1) De overeenkomst moet bijdragen aan een verbetering van de productie of distributie of zij moet een technische of economische vooruitgang opleveren.

De overeengekomen samenwerking tussen taxivervoerders binnen een Taxicentrale moet voordelen met zich brengen, die tegen de nadelen van de concurrentiebeperking opwegen. Met voordelen worden hier niet bedoeld de voordelen waarvan alleen de samenwerkende taxivervoerders zelf profiteren, maar objectief meetbare verbeteringen. Daarbij kan men bijvoorbeeld denken aan een samenwerking die de kosten reduceert, de efficiëntie verhoogt, tot een beter product leidt of het mogelijk maakt een nieuw product sneller op de markt te brengen. Een verbetering van de distributie kan bijvoorbeeld voortkomen uit de verlaging van transactiekosten of de snellere opbouw van een breed distributienet. Hier kan bijvoorbeeld worden gedacht aan kortere wachttijden of een betere benutting van de capaciteit van het wagenpark.

Voorbeelden van bevordering van de technische vooruitgang zijn een snellere verspreiding van nieuwe kennis of een nieuwe technologie of de toepassing van bestaande technieken of knowhow op nieuwe producten. Bij de bevordering van de economische vooruitgang kan men denken aan de coördinatie van investeringen die tot rationalisering en daarmee lagere kosten leidt. Denk hierbij bijvoorbeeld

aan het gezamenlijk investeren in de faciliteiten voor een Taxicentrale.

(2) Bovengenoemde voordelen moeten voor een redelijk deel ten goede komen aan de gebruikers.

De samenwerkende taxivervoerders moeten aantonen dat de klanten ook van de voordelen van de samenwerking profiteren. Dit zal in het algemeen het geval zijn als er voldoende restconcurrentie op de markt overblijft. Dan zijn de betrokken taxivervoerders gedwongen om de gerealiseerde voordelen in te zetten om gebruikers aan te trekken of te behouden. In dat opzicht bestaat er een overlap met de vierde voorwaarde (zie onder (4)). De klant zou bijvoorbeeld kunnen profiteren van kortere wachttijden of lagere tarieven. De onderhandelingsmacht en de expertise aan de kant van de gebruikers kan ook invloed hebben op de mate waarin de bereikte voordelen worden doorgegeven.

(3) De overeenkomst mag de concurrentie niet verder beperken dan strikt noodzakelijk is voor het realiseren van de voordelen.

De mededingingsbeperkingen die met de afspraak gepaard gaan, moeten proportioneel zijn. Dat houdt in dat de onder (1) genoemde voordelen zonder de mededingingsbeperkingen objectief gezien niet te realiseren zouden zijn. Als vergelijkbare voordelen ook met minder vergaande beperkingen bereikt zouden kunnen worden, zijn de beperkingen dus niet strikt noodzakelijk voor het realiseren van de voordelen. Zo is het goed voorstelbaar dat een eis om lid te zijn van een bepaalde (branche)organisatie niet noodzakelijk is om de voordelen van een taxicentrale te realiseren.

(4) Er moet voldoende concurrentie op de markt overblijven.

De afspraak mag er niet toe leiden dat de samenwerkende taxivervoerders de concurrentie voor een belangrijk deel kunnen uitschakelen. Dit betekent dat er voldoende concurrentiedruk op hen moet uitgaan van taxivervoerders die niet aan de afspraak deelnemen en/of dat de samenwerking slechts betrekking heeft op een klein deel van de activiteiten van de samenwerkende taxivervoerders. In dat geval blijft voldoende restconcurrentie bestaan.

2.1.3 Eigen verantwoordelijkheid

16. Ondernemers moeten zelf nagaan of hun afspraken mededingingsbeperkend kunnen zijn en of ze in dat geval voldoen aan de in artikel 6, derde lid, Mw genoemde voorwaarden. Aan alle voorwaarden moet zijn voldaan. De Beleidsregels kunnen helpen bij die beoordeling.

17. Op nationaal niveau heeft de NMa sinds haar oprichting in 1998 een groot aantal besluiten genomen, die inzicht geven in de toepasselijkheid van de Mw. Ook heeft de NMa hierover richtsnoeren uitgebracht, zoals de eerdergenoemde 'Richtsnoeren Samenwerking Ondernemingen'. Daarnaast hebben de rechtbank Rotterdam en het College van Beroep voor het bedrijfsleven richtinggevende uitspraken gedaan die ondernemingen kunnen gebruiken.

18. Ondernemingen kunnen ook gebruik maken van de grote hoeveelheid Europese jurisprudentie die beschikbaar is met betrekking tot de toepassing van de mededingingsregels in vele sectoren.¹⁰ Daarnaast geeft de Europese Commissie door middel van verordeningen, richtsnoeren en bekendmakingen ondernemingen inzicht in de toepassing van de mededingingsregels.

19. De Nederlandse wetgever heeft uitdrukkelijk gekozen voor een nauwe aansluiting van de nationale mededingingsregels bij de Europese. Daarbij is aangegeven dat de Mw niet strenger of soepeler zal zijn dan de Europese mededingingsregels.¹¹

20. De Europese Commissie heeft beleid geformuleerd over verticale¹² en horizontale¹³ overeenkomsten met zogenaamd interstatelijk effect.¹⁴ Dit beleid geeft duidelijkheid over de toepassing van het mededingingsrecht op deze specifieke overeenkomsten en gedragingen van ondernemingen en kent een groot belang toe aan de (mogelijke) gevolgen van een overeenkomst op de markt in het algemeen en de mate van concurrentie op die markt in het bijzonder.

2.2 Wet personenvervoer 2000 (Wp 2000)

21. Naast de Mededingingswet is met name de Wp 2000 van belang voor de taxisector. Deze wet bevat verschillende specifieke voorschriften voor het taxivervoer. In de Wp 2000 zijn de

bepalingen opgenomen van de Wet deregulering taxivervoer. Die wet beoogt de marktwerking en de kwaliteit van het taxivervoer te bevorderen. De d-g NMa houdt in de Beleidsregels rekening met de beleidsuitgangspunten die zijn neergelegd in de Wp 2000.

22. Twee belangrijke maatregelen uit die wet zijn het loslaten van het capaciteitsbeleid en het vervangen van vastgestelde tarieven door maximumtarieven. Dit maakt het eenvoudiger om tot de markt voor taxivervoer toe te treden waardoor de concurrentiedruk toeneemt. De introductie van wettelijke maximumtarieven maakte het mogelijk dat klant en taxivervoerder met elkaar in onderhandeling treden over de ritprijs.

23. Op basis van de Wp 2000 wordt een wettelijk maximumtarief voor taxivervoer vastgesteld door de Minister van Verkeer en Waterstaat. Dit wettelijke maximumtarief geldt voor het straattaxivervoer. Voor contractvervoer geldt geen wettelijk maximumtarief. De taxivervoerder is verplicht zijn eigen tarief voor het (straat)taxivervoer duidelijk zichtbaar te tonen zowel van buitenaf als in de auto waarmee het vervoer wordt verricht. De wet laat individuele taxivervoerders geheel vrij om zelfstandig over te gaan tot het periodiek wijzigen van dat tarief.

3 Toepassing wettelijk kader

24. De d-g NMa geeft in de Beleidsregels duidelijkheid ten aanzien van samenwerking door taxivervoerders binnen Taxicentrales waarbij gezamenlijke marketinginspanningen worden verricht, servicevoorschriften worden uitgegeven, het belwerk wordt verdeeld volgens een onderling overeengekomen systeem en (maximum)tarieven worden afgesproken. Die vorm van samenwerking valt in beginsel onder het toepassingsbereik van artikel 6, eerste lid, Mw.¹⁵

25. Gezamenlijke marketinginspanningen en servicevoorschriften beperken de concurrentie tussen de bij een Taxicentrale aangesloten taxivervoerders. Dit maakt het voor die taxivervoerders moeilijker om meer klanten te trekken door zich op de markt te onderscheiden van de andere taxivervoerders binnen de Taxicentrale.

26. Een systeem waarbij de taxivervoerders overeenkomen hoe het bel-

werk tussen hen wordt verdeeld,¹⁶ beperkt de concurrentie tussen de bij een Taxicentrale aangesloten taxivervoerders. De verdeling van klanten maakt het voor een taxivervoerder bijna onmogelijk om voor zijn belwerk meer klanten te trekken door zich op de markt te onderscheiden van de andere taxivervoerders binnen de Taxicentrale.

27. Ook afspraken over (maximum)tarieven beperken de concurrentie tussen de bij een Taxicentrale aangesloten taxivervoerders. Een dergelijke afspraak maakt het voor de taxivervoerders onmogelijk om zich op de markt te positioneren met hogere tarieven en een daarbij behorend serviceniveau boven dat van de Taxicentrale.

28. Gelet op het bovenstaande valt deze vorm van samenwerking onder artikel 6, eerste lid, Mw. Daarop is een wettelijke uitzondering van toepassing. Om toelaatbaar te kunnen zijn, moet de samenwerking voldoen aan de voorwaarden uit artikel 6, derde lid, Mw.

29. Per voorwaarde van artikel 6, derde lid, Mw wordt hieronder toegelecht waarom de d-g NMa deze vorm van samenwerking toelaatbaar vindt. De d-g NMa beoordeelt de afspraken in onderlinge samenhang.

3.1 De eerste voorwaarde

30. De d-g NMa is van oordeel dat samenwerking tussen taxivervoerders binnen een Taxicentrale kan leiden tot objectieve (kosten)voordelen die bijdragen aan een verbetering van de distributie en de economische vooruitgang.

31. Een voordeel kan zijn dat een Taxicentrale een gemeenschappelijk, herkenbaar merk in de markt zet. Door te werken met een Taxicentrale zijn efficiëntievoordelen te behalen doordat niet met diverse afzonderlijke telefooncentrales behoeft te worden gewerkt. Dat voorkomt dat meerdere taxivervoerders dezelfde investeringen moeten doen en leidt daarom tot kostenbesparingen.

32. Een Taxicentrale, die werkt onder één gemeenschappelijk merk met één telefoonnummer voor het belwerk, zorgt er voor dat de ontvangst en verdeling van ritten 24 uur per dag op een efficiëntere wijze plaatsvinden dan het geval zou zijn wanneer de taxivervoerders alle afzonderlijk hun diensten zouden aanbieden. De

dichtstbijzijnde lege taxi wordt immers in principe altijd naar de klant gestuurd. Op die manier maken de aangesloten taxivervoerders minder 'lege' kilometers, dat wil zeggen kilometers zonder dat zij een klant vervoeren. Dat leidt tot kostenverminderingen.

33. Het netwerk dat binnen een Taxicentrale ontstaat, brengt bovengenoemde voordelen tot stand. Deze kunnen de taxivervoerders individueel niet behalen. Deze voordelen treden met name op bij het belwerk. Belwerk is een kernactiviteit van een Taxicentrale. Het efficiënt functioneren van een Taxicentrale leidt over het algemeen tot 'objectief constateerbare kostenbesparingen'.

3.2 De tweede voorwaarde

34. De consument profiteert van de genoemde voordelen. Door het gemeenschappelijke merk en de verbeterde herkenbaarheid van de Taxicentrale kan de consument meer zekerheid krijgen omtrent de prijs/kwaliteitverhouding van de service van de bij een Taxicentrale aangesloten taxivervoerders. Omdat relatief minder tijd nodig is om een taxi te zoeken, profiteert de consument ook van lagere zoekkosten.

35. De consument kan tevens profiteren van relatief kortere wachttijden en 24-uurs bereikbaarheid. Het bestaan van een Taxicentrale kan, als gevolg van de beschreven kostenbesparingen, bij voldoende restconcurrentie en onder een gelijkblijvend serviceniveau, bovendien tot lagere tarieven leiden.

3.3 De derde voorwaarde

36. De derde voorwaarde van artikel 6, derde lid, Mw betekent dat er geen beperkingen mogen worden opgenomen, die niet noodzakelijk zijn voor het behalen van de bij de eerste voorwaarde genoemde voordelen. De d-g NMa bekijkt die noodzakelijkheid van de beperkingen in onderlinge samenhang en binnen de zeer specifieke en marktgebonden relatie tussen een Taxicentrale en de aangesloten taxivervoerders.

3.3.1 Gemeenschappelijke marketinginspanningen en servicevoorschriften

37. De Taxicentrale biedt zelf de aangesloten taxivervoerders een aantal faciliterende diensten aan. Een Taxicentrale verzorgt in ieder geval

de faciliteiten voor de bereikbaarheid van de Taxicentrale, meestal door middel van een gemeenschappelijke telefooncentrale voor het belwerk. Een Taxicentrale verricht bovendien marketinginspanningen om het merk van een Taxicentrale bekendheid te geven. Een klachtenregeling is gebruikelijk.

38. Verder hanteert een Taxicentrale over het algemeen servicevoorschriften. Daarbij kan gedacht worden aan voorschriften over het uiterlijk van de auto, het gedrag en de kleding van de chauffeurs of andere aspecten van het serviceniveau. In veel gevallen biedt een Taxicentrale ook vormen van (administratieve) ondersteuning, zoals bijvoorbeeld incasso, waarmee taxivervoerders bepaalde activiteiten uit handen wordt genomen. De aangesloten taxivervoerders betalen voor deze diensten vaak een vergoeding aan de Taxicentrale.

39. In het algemeen geldt dat deze diensten binnen de samenwerking proportioneel en noodzakelijk zijn om de genoemde voordelen te behalen. Ze dragen er toe bij dat de aangesloten taxivervoerders de voordelen van de samenwerking kunnen realiseren. Het doen van gezamenlijke marketinginspanningen en het geven van servicevoorschriften is noodzakelijk om te komen tot herkenbaarheid en een homogeen serviceniveau. Dat biedt de klant meer zekerheid over de service en de bijbehorende prijs/kwaliteitsverhouding en voorkomt excessen bij die dienstverlening.

40. Die zekerheid is op deze specifieke markt voor de meeste klanten essentieel. Taxivervoer vindt in veel gevallen eenmalig of zeer incidenteel plaats. Er bestaat daarom over het algemeen geen binding tussen klant, chauffeur en dienst. De kennis van de klant over taxivervoerders met een goede en een slechte service en bijbehorende prijs/kwaliteitsverhouding is over het algemeen laag, terwijl de klant wel belang hecht aan beide aspecten. Bovendien kent de dienstverlening een duidelijk persoonlijk aspect. De klant bevindt zich gedurende kortere of langere tijd in de auto van de betreffende chauffeur.

3.3.2 Rittenverdelingsysteem voor het belwerk

41. In het algemeen geldt dat een rittenverdelingsysteem voor het belwerk

noodzakelijk kan worden geacht om ongelijkheid tussen de aangesloten taxivervoerders en daarmee instabiliteit van de gehele samenwerking binnen de Taxicentrale te voorkomen. Een rittenverdelingsysteem voor het belwerk is eveneens noodzakelijk om de klant zo efficiënt mogelijk te bedienen en om te voorkomen dat meer kosten worden gemaakt dan nodig is.¹⁷

42. Een efficiënt rittenverdelingsysteem voor het belwerk is op deze specifieke markt essentieel, omdat bij belwerk het taxivervoer plaatsvindt met meerdere auto's tussen meerdere voortdurend wisselende locaties. Dat leidt tot een zeer groot aantal mogelijke verbindingen. In veel gevallen is de dienstverlening bovendien tijdsgebonden, omdat de klant tijdig opgehaald (en afgezet) wenst te worden. Daarbij komt dat klanten van de Taxicentrale 24-uurs-bereikbaarheid verwachten.

3.3.3 Afspraken over maximumtarieven

43. In het algemeen geldt dat het voor een Taxicentrale, gezien de specifieke kenmerken van deze markt, noodzakelijk kan worden geacht om in het kader van haar gezamenlijke marketinginspanningen een maximumtarief kenbaar te kunnen maken. Het maximumtarief dat de Taxicentrale hanteert, is overigens niet noodzakelijkerwijs hetzelfde als het wettelijk maximumtarief, maar ligt bij voorkeur daar onder. Tenzij anders vermeld, wordt in deze Beleidsregels altijd bedoeld op een maximumtarief dat een Taxicentrale zelf kan vaststellen. De Taxicentrale hanteert dit maximumtarief alleen met het oog op haar eerder omschreven faciliterende rol. Binnen die grens blijven de aangesloten taxivervoerders echter zelf verantwoordelijk voor hun prijsstelling.

44. Het kenbaar maken van een maximumtarief door een Taxicentrale kan noodzakelijk zijn om te voorkomen dat aangesloten taxivervoerders wel profiteren van het merk van een Taxicentrale, maar toch tegelijkertijd een tariefsverhoging doorvoeren boven het tarief dat de Taxicentrale bij haar marketinginspanningen voert. Dat zal leiden tot te grote ongelijkheid tussen de aangesloten taxivervoerders en daarmee tot instabiliteit van de gehele samenwerking.

voerders en daarmee tot instabiliteit van de gehele samenwerking.

45. Bovendien zal een dergelijke tariefsverhoging nadelig zijn voor de benodigde zekerheid van de consument over de prijs/kwaliteitsverhouding van de service. Als er tussen een individuele chauffeur en een klant problemen ontstaan, zoals over een te hoog tarief, straalt dat af op de gehele Taxicentrale, omdat die chauffeur wel werkt onder en profiteert van het merk van de Taxicentrale. Daarbij speelt het feit dat de klant de Taxicentrale ziet als één organisatie met één gemeenschappelijk merk een belangrijke rol.

46. Binnen een Taxicentrale waarvan de aangesloten taxivervoerders, naast belwerk, ook opstapwerk doen, kan dit probleem eveneens optreden bij het opstapwerk dat onder het gemeenschappelijke merk van de Taxicentrale wordt verricht. Door conflicten kunnen klanten uit onvrede besluiten helemaal geen gebruik meer te maken van de diensten van taxivervoerders binnen een bepaalde Taxicentrale. Minder klanten kan voor een Taxicentrale op termijn leiden tot verminderde efficiëntie van de rittenverdeling en daarmee van het functioneren van de gehele Taxicentrale.

47. Om deze potentiële problemen op te lossen, is het in het algemeen *niet* noodzakelijk dat alle aangesloten taxivervoerders dezelfde tarieven¹⁸ of minimumtarieven voeren die door de Taxicentrale zijn vastgesteld. Dat is dan ook *niet* toegestaan. Het gebruik van dergelijke gelijke tarieven of minimumtarieven verhindert onnodig de door de wetgever beoogde samenwerking.¹⁹ Voor een daadwerkelijke mededinging is het van belang dat taxivervoerders zoveel mogelijk zelf kunnen bepalen welk tarief zij aan hun klanten in rekening brengen. Een *maximumtarief* vastgesteld door een Taxicentrale biedt de consument al voldoende zekerheid over het maximaal te betalen tarief. Een bij een Taxicentrale aangesloten taxivervoerder kan evenwel altijd een lager tarief hanteren.

48. Het kenbaar maken van een maximumtarief kan tevens noodzakelijk zijn om de efficiëntie van de rittenverdeling voor het belwerk te behouden. De efficiëntie van de rittenverdeling en daarmee de service

zal negatief worden beïnvloed als een Taxicentrale aan een consument, op het moment dat die belt, allerlei taxivervoerders met allerlei verschillende tarieven aanbiedt. Een taxivervoerder met een bepaald bijbehorend tarief kan zich immers op dat moment overal in de stad bevinden. In een dergelijke situatie moeten taxivervoerders gemiddeld verder rijden dan efficiënt is en kunnen in die tijd ook geen andere ritten aannemen. De voordelen die een Taxicentrale met zich kan brengen, zouden zich in dat geval op deze specifieke markt niet of in duidelijk mindere mate voordoen.

49. In het algemeen kan gesteld worden dat maximumtarieven de concurrentie in deze specifieke markt niet verder beperken dan noodzakelijk is om de voordelen van een Taxicentrale te kunnen realiseren. Op deze manier kunnen verschillende Taxicentrales als samenwerkingsverbanden met elkaar concurreren op basis van de bij hun marketinginspanningen gevoerde maximumtarieven. Door maximumtarieven wordt tegelijkertijd de vrijheid voor de aangesloten taxivervoerders om toch zelf een tarief te bepalen minder beperkt dan door gelijke tarieven voor alle aangesloten taxivervoerders of minimumtarieven vanuit een Taxicentrale. Op deze manier is ook concurrentie mogelijk tussen de bij de Taxicentrale aangesloten taxivervoerders en/of met andere taxivervoerders.

50. Met het oog daarop is de d-g NMa van oordeel dat er binnen de Taxicentrale voor de aangesloten taxivervoerders altijd de mogelijkheid moet bestaan om voor belwerk of opstapwerk, in afwijking van de door de Taxicentrale gehanteerde maximumtarieven, een lager tarief te rekenen aan een klant.²⁰ Dat biedt de ondernemer bijvoorbeeld de mogelijkheid om een eigen vaste klantenkring op te bouwen.²¹

51. Maximumtarieven moeten ook daadwerkelijk als maximumtarieven aan de consument kenbaar worden gemaakt. Het moet de klant duidelijk zijn dat er de mogelijkheid bestaat dat de chauffeur een lager tarief rekent, al dan niet na onderhandeling. Elk tarief dat lager is dan het maximumtarief dat de Taxicentrale hanteert, is gunstig voor de consument.

52. De Taxicentrale en/of de aangesloten taxivervoerders mogen onder-

ling geen enkele druk uitoefenen of prikkels geven waardoor het maximumtarief van een Taxicentrale in de praktijk hetzelfde effect heeft als een gelijk tarief voor alle aangesloten taxivervoerders. Dat beperkt immers de vrijheid van de aangesloten taxivervoerders om zelf een lager tarief vast te stellen. Als de d-g NMa signalen bereiken dat onderling wel druk wordt uitgeoefend of prikkels worden gegeven, kan hij besluiten daar een onderzoek naar in te stellen.

3.4 De vierde voorwaarde

53. De vierde voorwaarde stelt dat de mededinging niet voor een belangrijk deel van de betrokken producten op de relevante markt mag worden uitgeschakeld. De d-g NMa heeft in eerdere besluiten al aangegeven dat contractvervoer tot een andere relevante markt behoort dan straattaxivervoer. De relevante markt die centraal staat in de Beleidsregels is dan ook de markt voor straattaxivervoer.²² Straattaxivervoer kan worden onderverdeeld in de segmenten opstapwerk en belwerk. De d-g NMa kijkt naar het marktaandeel van een Taxicentrale op een grootstedelijke²³ of regionale markt.²⁴

54. De d-g NMa is van oordeel dat gesteld kan worden dat er in het algemeen voldoende restconcurrentie bestaat op staattaxivervoermarkten waarop een Taxicentrale een marktaandeel²⁵ heeft van maximaal 30%.²⁶ In die gevallen garandeert de restconcurrentie in beginsel dat de voordelen worden doorgegeven aan de gebruiker. De d-g NMa concludeert, om redenen zoals die in de bovenstaande paragrafen zijn toegelicht, dat samenwerking tussen taxivervoerders binnen een Taxicentrale, in de vorm van gezamenlijke marketinginspanningen, servicevoorschriften, een rittenverdelingsstelsel voor het belwerk en een afspraak over maximumtarieven, in ieder geval toelaatbaar is tot een marktaandeelgrens van maximaal 30%.

3.5 Individuele beoordeling

55. Taxicentrales met een marktaandeel groter dan 30% mogen dit soort afspraken niet zonder meer maken. Of het toelaatbaar is, is afhankelijk van de marktomstandigheden. Dat vraagt een individuele beoordeling. In de huidige opzet van de mededingingsregelgeving moeten ondernemin-

gen die beoordeling zelf uitvoeren zonnig met behulp van (juridisch) adviseurs. Een aantal factoren dat een belangrijke rol speelt bij de individuele beoordeling van dergelijke gevallen wordt hieronder toegelicht.

56. De hoeveelheid en de grootte van de andere spelers op de markt is van belang. Als naast een Taxicentrale ook andere Taxicentrales en/of grote(re) taxivervoerders op de markt actief zijn, is de mate van concurrentie over het algemeen groter dan op een markt met maar één grote Taxicentrale en verder kleine taxivervoerders. Het is aannemelijk dat grote(re) spelers in staat zijn om het gedrag van hun concurrent(en) te disciplineren. Als er een aantal andere grote(re) spelers op de markt is, zijn afspraken binnen een Taxicentrale in het algemeen minder snel schadelijk voor de concurrentie en daardoor eerder toelaatbaar.

57. Het aantal potentiële klanten op de markt waar een Taxicentrale zich op begeeft, is ook een belangrijke factor. Want er zijn markten denkbaar waar, gezien de investeringskosten en de kosten die bemanning van een centrale met zich brengt, geen ruimte is voor meer dan één Taxicentrale. De omvang van de regio en dus het aantal potentiële klanten op de markt dient dan wel relatief klein te zijn.

58. Naast bovengenoemde factoren zijn ook de toetredingsmogelijkheden tot de markt van belang. Als er redelijkerwijs op niet al te lange termijn een of meerdere andere Taxicentrales en/of grote(re) taxivervoerders op de markt kunnen komen, zijn de gevaren van concurrentiebeperkingen kleiner dan als toetreding niet of nauwelijks mogelijk is. De mate waarin toetreding in het verleden mogelijk is gebleken of heeft plaatsgevonden, is daarbij van betekenis.

4 Voorbeelden van toepassing van het wettelijk kader

59. In dit hoofdstuk zijn ter verduidelijking en ter ondersteuning enkele voorbeelden opgenomen over de toepassing van het wettelijk kader.

Voorbeeld 1

Een aantal taxivervoerders heeft samen een marktaandeel van ongeveer 15%. Zij doen zowel opstap- als belwerk. Zij besluiten zich nog meer dan in het verleden te gaan richten

op het belwerk. Daarvoor richten ze een Taxicentrale op, doen gezamenlijk marketinginspanningen, zorgen voor een systeem voor een efficiënte rittenverdeling van het belwerk en spreken maximumtarieven af. Mag dit?

Ja, dit mag. Een klant wil, als hij een Taxicentrale belt, zo snel mogelijk een taxi en zekerheid over wat het (ongeveer) gaat kosten met een bepaald serviceniveau. De Taxicentrale kan hieraan voldoen door servicevoorschriften, de rittenverdeling en door een maximumtarief kenbaar te maken. Zo worden voor de consument onder andere kortere wachttijden en lagere zoekkosten bereikt.

Voorbeeld 2

Een aantal taxivervoerders heeft samen een marktaandeel van ongeveer 15%. Zij doen geen belwerk en hebben daarom bijvoorbeeld ook geen telefooncentrale ingericht en doen geen gezamenlijke marketinginspanningen. De groep spreekt onderling één tarief af voor het opstapwerk. Daarnaast spreken ze af dat ze klanten altijd doorverwijzen naar de voorste taxi die bij hun samenwerkingsverband hoort. Mag dit?

Nee, dit mag niet. Het is weliswaar ook een tariefafspraken en een vorm van rittenverdeling, maar deze afspraken leiden niet tot de voordelen van een Taxicentrale en komen ook niet ten goede aan de consument. Bij opstapwerk leiden dit soort afspraken tussen chauffeurs niet tot kortere wachttijden en lagere zoekkosten.

Voorbeeld 3

Een groep taxivervoerders verenigd in een Taxicentrale met een marktaandeel van 25% hanteert bij haar marketinginspanningen richting de consument een maximumtarief van € X,-. Intern communiceert de Taxicentrale dat het van groot belang is dat de taxivervoerders niet afwijken van dit tarief, omdat daarmee de homogene uitstraling van de Taxicentrale zou worden ondermijnd. Als alle taxivervoerders een jaar lang niet onder het maximumtarief gaan, krijgen ze een bonus. Mag dit?

Nee, dit mag niet. Hier is sprake van druk en een prikkel die ervoor zorgen

dat het maximumtarief leidt tot een voor iedereen gelijk tarief. Het maximumtarief vormt richting de consument voldoende garantie voor de homogeniteit van de Taxicentrale. Het biedt de consument voldoende zekerheid over de hoogte van het tarief in verhouding tot de service. Als de taxivervoerder toch ervoor kiest om een lager tarief te rekenen dan moet daarvoor ruimte zijn. Dit zijn slechts enkele voorbeelden van druk en/of prikkels. Er zijn vele vormen mogelijk.

Voorbeeld 4

Een groep taxivervoerders verenigd in een Taxicentrale heeft een marktaandeel van ongeveer 45%. Een andere Taxicentrale bezit een marktaandeel van ongeveer 25%. Er zijn twee taxivervoerders op de markt met allebei ongeveer 10% marktaandeel. De Taxicentrale met het marktaandeel van 45% gaat maximumtarieven hanteren. Mag dit?

Het is goed voorstelbaar dat het hantieren van maximumtarieven door deze Taxicentrale toelaatbaar is. Hier spelen de marktomstandigheden een belangrijke rol. Er zijn hier relatief sterke concurrenten op de markt. Zij kunnen er voor zorgen dat de grote Taxicentrale de voordelen die hij behaalt, doorgeeft aan de consument. Zij zouden immers op korte termijn, zonder daarvoor eerst grote investeringen te hoeven doen, een deel van de klanten van de grote Taxicentrale kunnen overnemen als die bijvoorbeeld te hoge tarieven gaat rekenen.

Voorbeeld 5

Een groep taxivervoerders verenigd in een Taxicentrale heeft een marktaandeel van ongeveer 45%. Haar concurrenten komen elk niet boven een marktaandeel van 5%. De Taxicentrale gaat maximumtarieven hanteren. Mag dit?

Het ligt voor de hand dat het hanteren van maximumtarieven door deze Taxicentrale niet toelaatbaar is. Ook hier spelen de marktomstandigheden weer een belangrijke rol. De marktpositie van de Taxicentrale met een marktaandeel van 45% is in dit geval erg sterk. De concurrentie is klein. Zij kunnen onvoldoende tegenwicht bieden tegen de grote Taxicentrale.

5 Inwerkingtreding

60. De Beleidsregels treden in werking met ingang van de dag na mededeling van vaststelling ervan in de Staatscourant.

7 juni 2005.

P. Kalbflisch, directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit.

¹ Zie de toelichting in hoofdstuk 3: 'Toepassing wettelijk kader'.

² Onder contractvervoer wordt in de Beleidsregels verstaan het taxivervoer waarvoor een afzonderlijke, schriftelijke overeenkomst wordt aangegaan met een opdrachtgever, met als doel meermalen, en in beginsel frequent, vervoer te (doen) verrichten.

³ Zie bijvoorbeeld het besluit van de directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit tot toewijzing van een aanvraag om ontheffing als bedoeld in artikel 17 van de Mededingingswet inzake de samenwerkingsovereenkomst taxivervoer Schiphol, zaak 1539 van 10 september 1999.

⁴ Onder straattaxivervoer wordt in de Beleidsregels verstaan het taxivervoer waarvoor geen schriftelijke overeenkomst wordt aangegaan en dat naar zijn aard een, in beginsel, eenmalig karakter draagt. Het straattaxivervoer is onder te verdelen in bel- en opstapwerk. Belwerk is straattaxivervoer waar een telefonische aanvraag aan vooraf gaat. Opstapwerk betreft straattaxivervoer dat plaatsvindt vanaf elke willekeurige (stand)plaats waarbij mensen zonder aankondiging vooraf van een taxi gebruik maken.

⁵ Een taxicentrale biedt in ieder geval de faciliteiten voor een rittenverdeling meestal door middel van een telefooncentrale. De taxicentrale verricht bovendien marketinginspanningen om het gemeenschappelijke merk van de taxicentrale bekendheid te geven. Verder hanteert een taxicentrale in veel gevallen servicevoorschriften. Daarbij kan men onder andere, maar niet uitsluitend, denken aan voorschriften die de taxicentrale hanteert over het uiterlijk van de auto, het gedrag en de kleding van de chauffeurs of andere aspecten van het serviceniveau. Een klachtenregeling is gebruikelijk. Ook biedt de taxicentrale soms andere vormen van (administratieve) ondersteuning.

⁶ Doorgaans hebben de taxivervoerders een belang in de taxicentrale en zodoende enige invloed op haar beleid.

⁷ In artikel 1, sub j van de Wp 2000 valt te lezen: 'taxivervoer: personenvervoer per auto, anders dan bedoeld in onderdeel h, tegen betaling'. En in sub k: 'vervoerder: degene die openbaar vervoer, besloten busvervoer of taxivervoer verricht, niet in de hoedanigheid van bestuurder van een auto, bus, trein, metro, tram of een via een geleidsysteem voortbewogen voertuig'.

⁸ Deze richtsnoeren zijn te vinden op de website van de NMa: www.nmanet.nl.

⁹ Artikel 7 Mw.

¹⁰ Hoofdstuk 1 van de Memorie van Toelichting op de Mw.

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24707, nr. 3, blz. 10 e.v.

¹² Verticale overeenkomsten zijn afspraken tussen ondernemingen die werkzaam zijn op verschillende niveaus van een bedrijfskolom, bijvoorbeeld tussen een toeleverancier en een afnemer. Richtsnoeren Verticales: zie Pb. C 291 van 13 oktober 2000, blz. 1. Groepsvrijstelling: Verordening (EG) nr. 2790/1999 van de Europese Commissie van 22 december 1999 betreffende de toepassing van artikel 81, derde lid, van het Verdrag op groepen verticale overeenkomsten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen, Pb. L 336 van 29 december 1999, blz. 21.

¹³ Horizontale overeenkomsten zijn afspraken tussen ondernemingen die werkzaam zijn op hetzelfde niveau of dezelfde niveaus in de markt, bijvoorbeeld tussen producenten onderling of tussen distributeurs onderling. In tegenstelling tot verticale overeenkomsten betreffen horizontale overeenkomsten vaak samenwerking tussen concurrenten.

Richtsnoeren Horizontalen; zie Pb. C 3 van 6 januari 2001, blz. 2.

¹⁴ Dat betekent dat een afspraak effecten kan hebben op de handel tussen Lidstaten van de EU.

¹⁵ Zie voor de beoordeling van andere samenwerkingsvormen met name de eerdergenoemde 'Richtsnoeren Samenwerking Bedrijven', die te vinden zijn op de website van de NMa: www.nmanet.nl.

¹⁶ Onder een systeem voor de rittenverdeling wordt verstaan een systeem dat wordt opgezet voor het verdelen van het belwerk (en dus niet het opstapwerk) onder transparante voorwaarden.

¹⁷ Het voorgaande betekent dat een Taxicentrale geen rittenverdelingsysteem voor opstapwerk mag afspreken. Een dergelijk systeem is in ieder geval thans niet noodzakelijk om de geschetste voordelen van een Taxicentrale te realiseren. Een systeem waarbij aangesloten taxivervoerders klanten op een opstapplaats doorverwijzen naar een taxi van een andere (aangesloten) taxivervoerder die 'aan de beurt is', is dus niet toelaatbaar.

¹⁸ Mededingingsrechtelijk spreekt men dan van 'vaste' of 'uniforme' tarieven. Om verwarring met in de sector gebruikelijke terminologie te voorkomen is gekozen voor een omschrijving van 'vaste tarieven'.

¹⁹ De Wet deregulering taxivervoer, inmiddels opgenomen in de Wet personenvervoer 2000, beoogt voor het verrichten van taxivervoer de marktwerking (o.a. markttoetreding en prijsdifferentiatie) en de kwaliteit te bevorderen.

²⁰ Een (stilzwijgende) afspraak tussen chauffeurs op een opstapplaats waarbij de klant wordt doorverwezen naar de taxi die volgens hen aan de beurt is om een rit te verrichten, zorgt ervoor dat elke concurrentie op prijs onmogelijk wordt gemaakt en is dus niet toelaatbaar.

²¹ Wanneer een taxivervoerder deze klantenkring wenst te bedienen buiten de faciliteiten en het merk van de Taxicentrale om en daarvoor dus zijn eigen voorwaarden stelt dan mag de Taxicentrale die mogelijkheden niet beperken.

²² Zie bijvoorbeeld het besluit van de directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit tot toewijzing van een aanvraag om ontheffing als bedoeld in artikel 17 van de Mededingingswet inzake de samenwerkingsovereenkomst taxivervoer Schiphol, zaak 1539 van 10 september 1999.

²³ In ieder geval waar het gaat om de vier grote steden: Amsterdam, Rotterdam, Utrecht of Den Haag.

²⁴ De NMa heeft in september 2004 een enquête uitgevoerd onder een groot aantal taxivervoerders en Taxicentrales in Nederland waaruit aanwijzingen voor deze marktafbakening naar voren kwamen. Zie met betrekking tot het bepalen van een relevante markt bij wijze van voorbeeld: Bekendmaking inzake de bepaling van de relevante markt voor het gemeenschappelijke mededingingsrecht, mededeling van de Commissie van 9 december 1997, Pb. 1997, nr. C372, p. 5.

²⁵ Het marktaandeel wordt gemeten over het totale straattaxivervoer, dus over het opstap- en belvervoer gezamenlijk. Het is gebruikelijk om het marktaandeel te berekenen op basis van de omzet (zie hierover bij wijze van voorbeeld de Mededeling betreffende de berekening van de omzet in de zin van Verordening (EEG) nr. 4064/89 van de Raad betreffende de controle op concentraties van ondernemingen, mededeling van de Commissie van 2 maart 1998, Pb. 1998, nr. C66, p. 25). Andere methodes zijn echter niet per definitie uitgesloten.

²⁶ Dit is een marktaandeelgrens die ook te vinden is in de eerdergenoemde 'Groepsvrijstelling Verticaal'. De d-g NMa sluit in de Beleidsregels aan bij een meer economische benadering die onder andere deze groepsvrijstelling voorstaat.