

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**

**A**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 25 juli 2002 en het nader rapport d.d. 6 februari 2003, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 14 mei 2002, no. 02.002259, 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 met memorie van toelichting tot wijziging van de Wet personenvervoer 2000, in verband met een verbod op het ter beschikking stellen van vergunningbewijzen aan derden.*

*Met dit wetsvoorstel wordt in artikel 11 van de Wet personenvervoer 2000 (hierna: Wpv2000) een zelfstandig verbod ingevoerd op het ter beschikking stellen van een vergunningbewijs aan een derde. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarbij enkele kanttekeningen. Hij is van oordeel dat in verband met deze opmerkingen enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 mei 2002, nr. 02.002259, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 25 juli 2002 nr. W09.02.0201/V, bied ik U hierbij aan.

#### *1. Doelstelling*

*Blijkens de memorie van toelichting is een zelfstandige verbodsbepaling nodig om de illegale handel in met name taxivergunningen effectiever aan te kunnen pakken. Uit het systeem van de Wpv2000 volgt dat overdracht van de taxivergunning, die op naam is gesteld vanwege het persoonsgebonden karakter, niet mogelijk is. Desondanks is er, zo vermeldt de memorie van toelichting, een praktijk ontstaan waarin toch in taxivergunningen wordt gehandeld. In zoverre wordt in feite de situatie onder de oude Wet Autovervoer Personen gecontinueerd, alhoewel reeds de Wet personenvervoer 1988 verhandeling van taxivergunningen onmogelijk beoogde te maken. De Raad betwijfelt of het euvel dat de regering denkt tegen te gaan met de thans voorgestelde verbodsbepaling werkelijk effectief valt aan te pakken zolang het Besluit personenvervoer 2000 de mogelijkheid biedt dat de vergunninghouder over een in beginsel ongelimiteerde hoeveelheid vergunningbewijzen kan beschikken, behoudens de beperkingsmogelijkheid van artikel 17, vierde lid, van het besluit.*

<sup>1</sup> 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.

*Het college acht het gewenst dat in de memorie van toelichting nader wordt ingegaan op de gevolgen van de afschaffing van het capaciteitsbeleid in de taxisector met ingang van 1 januari 2002 voor de mogelijkheden om een vergunningenbeleid te voeren waarbij de nodige waarborgen worden getroffen teneinde te bewerkstelligen dat taxi's uitsluitend worden bestuurd door diegenen die daartoe bevoegd zijn. Het wettelijke kader zou daartoe, naar het de Raad voorkomt, toegespitst dienen te zijn op vergunningverlening aan zowel de vervoerder als de bestuurder van de taxi voor het geval hun hoedanigheden niet in dezelfde natuurlijke persoon samenvallen.*

*De Raad beveelt aan in de memorie van toelichting het kader te verduidelijken waarin de voorgestelde verbodsbepaling de illegale handel in taxivergunningen en daarmee het illegale taxivervoer effectief tegengaat.*

1. De Raad onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar betwijfelt of met de thans voorgestelde verbodsbepaling de illegale handel in vergunningbewijzen werkelijk effectief valt aan te pakken. In dit verband legt hij een relatie met de afschaffing van het capaciteitsbeleid in de taxisector met ingang van 1 januari 2002.

Bij het openstellen van de markt voor meer taxivervoerders, die aan minder regels gebonden zijn, past een beleid om streng op te treden tegen illegaal taxivervoer. Naast een intensieve controle en handhaving kan ook een aanpassing van de regels helpen bij de bestrijding van illegaal taxivervoer. De in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde verbodsbepaling dient in dit kader te worden gezien en beoogt geenszins het bestaande vergunningensysteem te veranderen. Anders dan de Raad is de regering van mening dat met de voorgestelde verbodsbepaling de illegale handel in taxivergunningen effectief kan worden aangepakt. De problematiek van de zelfstandige chauffeurs, die zelfstandig een taxibedrijf exploiteren maar daartoe een vergunningbewijs pachten of huren (pachter), wordt thans bestreden met een intensievere controle en handhaving. De vergunninghouder die een illegale vervoerder faciliteert met een vergunningbewijs (verpachter) kan echter op grond van de huidige wet wegens bewijstechnische belemmeringen onvoldoende worden aangepakt. De regering acht het daarom zinvol de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) te wijzigen. De bewijsproblematiek wordt verlicht omdat met de voorgestelde zelfstandige verbodsbepaling de verpachter direct kan worden aangepakt. Het onderhavige wetsvoorstel draagt hiermee bij aan een effectievere aanpak van de illegale handel in vergunningbewijzen en daarmee het illegale taxivervoer.

Het uitgangspunt van meer marktwerking in het personenvervoer heeft geleid tot het loslaten van een door de overheid gevoerde capaciteitsbeleid; de overheid stelt geen eisen meer aan de toegang tot de markt. Omdat er geen capaciteitsbeleid meer wordt gevoerd, is het ook overbodig om het aantal auto's waarmee ten hoogste vervoer mag worden verricht, te vermelden in de vergunning. Aan de ondernemer is het te bepalen wat de omvang van zijn bedrijf is en het aantal auto's dat hij in eigendom heeft. De overheid bemoeit zich niet met deze bedrijfseconomische afwegingen. Derhalve is ook de verstrekking van vergunningbewijzen aan de vergunninghouder niet langer beperkt tot een bepaald aantal voertuigen. Hierdoor kan de taxiondernemer met de vereiste flexibele bedrijfsvoering op de ontwikkelingen in de markt inspelen. De verstrekking van vergunningbewijzen is echter niet geheel ongelimiteerd. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat op grond van artikel 17, vierde lid, van het Besluit personenvervoer 2000 (Bp2000) de mogelijkheid om een onbeperkte verstrekking van vergunningbewijzen tegen te gaan. Daarin is bepaald dat de minister de verlening van het aantal vergunningbewijzen kan beperken tot het aantal auto's waarvan de vergunninghouder aantoonde dat hij daarover duurzaam de beschikking heeft. Op dit punt is er verscherpte aandacht bij de verstrekking van vergunningbewijzen aan de vergunninghoudende vervoerder.

De regering ziet geen aanleiding om het wettelijke kader toe te spitsen op de vergunningverlening aan zowel de vervoerder als de bestuurder van de taxi voor het geval hun hoedanigheden niet in dezelfde natuurlijke persoon samenvallen. De marktwerking in het personenvervoer vraagt om regels om

de kwaliteit van het vervoer te waarborgen. Bij de kwaliteitsverbetering gaat het zowel om eisen ten aanzien van de kwaliteit van de vervoerder (ondernemer) als die van de bestuurder van het voertuig (chauffeur) en het voertuig (technische eisen). Deze eisen zijn neergelegd in de Wp2000 en het Bp2000. De regelgeving is beperkt tot het strikt noodzakelijke. De ondernemer die taxivervoer wil verrichten dient te beschikken over een (ondernemers)-vergunning. De daarvoor gestelde eisen zijn: betrouwbaarheid en vakbekwaamheid (ondernemersdiploma). Deze vergunning regelt de toegang tot het beroep van vervoerder. Zoals in de memorie van toelichting vermeldt worden de eisen voor toegang tot het beroep van vervoerder in belangrijke mate bepaald door communautaire regelgeving.

De taxivergunning heeft een onbeperkte geldigheidsduur, maar om de vijf jaar wordt 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 vervoerder kan zijn een natuurlijke persoon of rechtspersoon. De vervoerder hoeft niet zelf bestuurder van een taxi te zijn; bij veel ondernemingen heeft de chauffeur een los van enige vergunning staande werknemersrelatie met de vergunninghoudende vervoerder. Aan de chauffeur worden andere eisen gesteld dan aan de ondernemer. Bevoegd tot het besturen van een auto waarmee taxivervoer wordt verricht is degene die beschikt over een chauffeurspas. In artikel 76 van het Bp2000 zijn de eisen neergelegd die aan de chauffeur van een taxi worden gesteld voordat hij een chauffeurspas ontvangt. Deze eisen hebben betrekking op betrouwbaarheid (verklaring omtrent het gedrag), lichamelijke geschiktheid en rijvaardigheid. De chauffeurspas is geïntroduceerd om onder meer de kwaliteit van de bestuurder van een taxi te waarborgen. Chauffeurs die zelfstandig een taxibedrijf exploiteren, bijvoorbeeld een eenmanszaak, dienen dus zowel over een vergunning als over een chauffeurspas te beschikken. Naast de chauffeurspas moeten chauffeurs in de auto waarmee taxivervoer wordt verricht ook een vergunningbewijs van de vergunninghoudende vervoerder hebben. 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. Anders dan de vergunningen, die een onbeperkte geldigheidsduur hebben, worden vergunningbewijzen verstrekt voor een periode van ten hoogste vijf jaar. 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. Naar de mening van de regering zijn hiermee voldoende waarborgen getroffen om te bewerkstelligen dat taxivervoer wordt verricht op grond van een vergunning en dat taxi's worden bestuurd door diegenen die daartoe bevoegd zijn. Het verstrekken van vergunningbewijzen bijvoorbeeld per auto of per bestuurder acht de regering niet passend in het kader van marktwerking en deregulering.

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 immers 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. Aan het advies van de Raad hierin de toelichting op in te gaan is gevolg gegeven.

## *2. Delictsomschrijving*

*Aan het slot van de memorie van toelichting is vermeld dat met de invoering van een zelfstandige verbodsbepaling wordt bevorderd dat de bestaande bewijs technische belemmeringen bij de strafrechtelijke vervolging door het openbaar ministerie worden weggenomen. De Raad acht het gewenst dat enkele onduidelikheden in de delictsomschrijving worden weggenomen.*

a. *Op zichzelf heeft de Raad er begrip voor dat als gevolg van de tenaamstelling van de vergunning er een maatschappelijke behoefte bestaat dat de bestuurder van een taxi op eenvoudige wijze kan aantonen dat hij tot taxivervoer bevoegd is. In de voorgestelde verbodsbepaling wordt echter de term «vergunningbewijs» gebezigd zonder dat dit begrip in de wet is gedefinieerd. Uit hetgeen elders in de wet omtrent de vergunning is bepaald is ook niet zonder meer duidelijk dat er een vergunningbewijs zou moeten zijn ten bewijze van hetgeen vergund is. Dat in het Besluit personenvervoer 2000 een aparte paragraaf aan «vergunningbewijzen» is gewijd (paragraaf 3), volstaat niet met het oog op de in te voeren wettelijke delictomschrijving.*

b. *De term «ter beschikking stellen» in het voorgestelde artikel 11, tweede lid, Wpv2000 doelt volgens de memorie van toelichting op alle vormen van handel in vergunningen; dat wil zeggen overdracht, verhuur of het op andere wijze gebruik maken van het economisch recht, dat samenhangt met de exploitatie van een vergunning. Het gaat om het (illegaal) gebruik maken van een vergunningbewijs van een ander, zodat men als zelfstandige een taxionderneming kan exploiteren. In de praktijk wordt dit verschijnsel ook wel aangeduid als het «pachten» van een vergunning. De Raad acht het evenwel niet duidelijk of het begrip «ter beschikking stellen» toereikend is om alle verschijningsvormen van het gesignaleerde probleem tegen te gaan. Volgens de memorie van toelichting worden onder deze term zowel gebruik tegen betaling als gebruik om niet begrepen. De Raad adviseert beide situaties zekerheidshalve in de delictomschrijving op te nemen.*

2. a. *Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven. In plaats van een begripsbepaling is er voor gekozen om in de Wet personenvervoer 2000 een inleidende bepaling op te nemen die duidelijk maakt dat er in elke auto of bus waarmee openbaar vervoer, besloten busvervoer of taxivervoer wordt verricht altijd een vergunningbewijs aanwezig moet zijn van de vergunninghouder en dat vergunningbewijzen op aanvraag aan de vergunninghouder worden verleend. Deze bepalingen zijn thans opgenomen in het Besluit personenvervoer 2000 (artikelen 16 en 17, eerste lid). Ten behoeve van de delictomschrijving worden deze bepalingen nu op het niveau van de formele wet vastgelegd. De tekst van het wetsvoorstel en de toelichting zijn daartoe aangepast.*

b. *Overeenkomstig het advies van de Raad is de delictomschrijving op dit punt verduidelijkt.*

### 3. *Strafmaat*

*Volgens de paragraaf «Handhaving» van de memorie van toelichting vormt de voorgestelde plaatsing van de verbodsbepaling in artikel 11, tweede lid, Wpv2000 een logische aansluiting op de verbodsbepalingen in het huidige artikel 11 die zijn gericht tot de vergunninghouder. In het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt het effectiever aanpakken van de (illegale) handel in het bijzonder in taxivergunningen als doel van de zelfstandige verbodsbepaling genoemd. In geval van handel zijn er telkens ten minste twee partijen betrokken; de vergunninghouder (de «verpachter») en de persoon (of personen) die (illegaal) gebruik maakt van een vergunningbewijs (de «pachter»). Ten gevolge van de gemaakte wetssystematische keuze vallen echter de strafmaxima voor de twee partijen – wellicht onbedoeld verschillend uit. De «verpachter» kan wegens het ter beschikking stellen van een vergunningbewijs aan derden worden vervolgd op grond van artikel 11 Wpv2000 en de «pachter» kan wegens het rijden zonder vergunning worden vervolgd op grond van artikel 4 Wpv2000. Overtreding van voorschriften gesteld bij artikel 11 Wpv2000 is volgens artikel 1, onder 4°, van de Wet op de economische delicten (WED) een economisch delict, dat op grond van artikel 6, eerste lid, onder 4°, WED kan worden bestraft met hechtenis van ten hoogste zes maanden of geldboete van de vierde categorie. Overtreding van artikel 4 Wpv2000 is volgens artikel 103 van die wet een misdrijf, dat op grond van artikel 6, eerste lid, onder 2°, WED kan worden bestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie. Niet valt in te zien dat een dergelijk verschil gerechtvaardigd is in het licht van de doelstelling van het wetsvoorstel. Dit klemmt temeer daar – zoals ook is aangegeven in de memorie van toelichting – de afgelopen jaren uit ervaringen*

*van de opsporingsdiensten is gebleken dat in het bijzonder de bewijslast een belemmering vormt bij de vervolging van de vergunninghouder langs de indirecte weg van medeplichtigheid op grond van artikel 48 van het Wetboek van Strafrecht.*

*Teneinde (illegale) handel in taxivergunningen tegen te gaan ligt het voor de hand dat de daarbij betrokken partijen – de «verpachter» en de «pachter» – voor wat betreft de strafbedreiging gelijk worden gesteld, tenzij met het oog op het tegengaan van het euvel een verschillend stafmaximum in de rede zou liggen. De memorie van toelichting geeft daarvoor echter geen argumenten. De Raad adviseert de strafmaat voor beide bij de illegale handel betrokken partijen in alle opzichten gelijk te stellen. Indien niet tot gelijkstelling wordt overgegaan adviseert het college de instandhouding van de ongelijkheid in de memorie van toelichting te motiveren.*

3. Mede op grond van het advies van de Raad wordt de strafmaat voor de bij de illegale handel betrokken partijen gelijkgesteld. Het wetsvoorstel is hiertoe aangepast. De overtreding van het in artikel 11, tweede en derde lid voorgestelde verbod wordt opgenomen in de categorie van delicten onder artikel 1, onder 3°, van de Wet op de economische delicten. Overtreding van bepalingen in deze categorie worden aangemerkt als misdrijf indien zij in de desbetreffende voorschriften als misdrijf zijn aangemerkt. In artikel 103 wordt de overtreding van artikel 11, tweede en derde lid als misdrijf aangemerkt. Hiermee wordt bereikt dat zowel de gebruiker van een vergunningbewijs (de pachter) als de faciliterende vergunninghouder (de verpachter) voor wat betreft de strafbedreiging gelijk worden gesteld.

*4. Voor een redactionele kanttekening verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

4. De redactionele kanttekening van de Raad is verwerkt.

*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 waarnemend Vice-President van de Raad van State,  
E. L. Berg*

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,  
R. H. de Boer