

Versie t.b.v. internetconsultatie april 2018

Concept-wijzigingsbesluit ter vereenvoudiging van de taxiregelgeving (algemene maatregel van bestuur)

Gelet op de artikelen 2, tweede en vierde lid, 49 en 76d, eerste lid, van de Wet personenvervoer 2000;

Artikel I

Het Besluit personenvervoer 2000 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 6, derde lid, komt te luiden:

3. In afwijking van het eerste lid, onderdeel a, zijn de bij of krachtens hoofdstuk III, paragrafen 4a en 4b, van de wet gestelde regels van overeenkomstige toepassing op het vervoer, bedoeld in het eerste lid, voor zover dat vervoer wordt verricht in opdracht van een bestuursorgaan als bedoeld in artikel 63a van de wet. Bij ministeriële regeling kunnen in het belang van een goede uitvoering van Verordening (EG) 1370/2007 regels worden gesteld met betrekking tot dit artikellid.

B

Artikel 7, vierde lid, komt te luiden:

4. In afwijking van het eerste lid, onderdeel b, zijn de bij of krachtens hoofdstuk III, paragrafen 4a en 4b, van de wet gestelde regels van overeenkomstige toepassing op het vervoer, bedoeld in het eerste lid, voor zover dat vervoer wordt verricht in opdracht van een bestuursorgaan als bedoeld in artikel 63a van de wet. Bij ministeriële regeling kunnen in het belang van een goede uitvoering van Verordening (EG) 1370/2007 regels worden gesteld met betrekking tot dit artikellid.

C

In artikel 8, eerste lid, wordt voor de tekst de aanduiding '1.' geplaatst.

D

Na artikel 9 worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 9a

Het verbod openbaar vervoer te verrichten zonder geldige communautaire vergunning, bedoeld in artikel 7 van de wet, is niet van toepassing op een vervoerder die openbaar vervoer per auto verricht en beschikt over een vergunning voor het verrichten van taxivervoer als bedoeld in artikel 76 van de wet.

Artikel 9b

1. Onze Minister kan vrijstelling verlenen van het bij of krachtens dit besluit bepaalde. Een vrijstelling kan onder voorwaarden of beperkingen worden verleend.
2. Een vrijstelling als bedoeld in het eerste lid kan onder meer worden verleend met het oog op:
 - a. het stimuleren van ontwikkelingen in het personenvervoer die ten goede komen aan de reiziger;
 - b. het voorkomen van regeldruk bij marktdeelnemers in het personenvervoer; of
 - c. het stimuleren van innovatie.
3. De voorwaarden of beperkingen waaronder een vrijstelling als bedoeld in het eerste lid kan worden verleend, kunnen onder meer betrekking hebben op:
 - a. de duur van de vrijstelling;
 - b. het aantal rechtspersonen of natuurlijke personen dat van de vrijstelling gebruik kan maken, of
 - c. een verplichting tot monitoring en evaluatie van het gebruik van de vrijstelling.

E

Artikel 37, eerste lid, komt te luiden:

1. Bij ministeriële regeling kunnen in het belang van een goede uitvoering van Verordening (EG) 1370/2007 nadere regels worden gesteld ten aanzien van de wijze waarop aanbesteding van concessies voor openbaar vervoer plaatsvindt.

F

In artikel 82 wordt een artikellid toegevoegd, luidende:

7. Een aanvrager van een chauffeurskaart die voorafgaand aan de verlening van die chauffeurskaart in het bezit is van een geldige chauffeurskaart, hoeft bij zijn aanvraag geen verklaring omtrent het gedrag als bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, te overleggen, tenzij Onze Minister dat in het belang van veilig taxivervoer noodzakelijk acht.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2019.

Nota van toelichting

I. Algemeen

1. Inleiding

Deze algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb of besluit) wijzigt het Besluit personenvervoer 2000 (hierna: Bp2000) om invulling te geven aan de door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aangekondigde verdere vereenvoudiging van de taxiregels. Tevens wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om een aantal technische wijzigingen door te voeren om het Bp2000 in overeenstemming met het geldende aanbestedingsrecht te brengen. In deze nota van toelichting worden beide onderdelen beschreven.

2. Hoofdpijnen

In 2015 is het taxibeleid geëvalueerd. Hoewel de evaluatie aangaf dat er een robuust kader bestaat dat niet leidt tot onnodige belemmeringen, is ook geconcludeerd dat er verbeteringen in de regelgeving mogelijk waren om lasten voor chauffeurs en ondernemers te verlagen en markttoegang te stimuleren. Deze conclusie heeft in 2016 geleid tot een eerste vereenvoudiging van de taxiregels, waarmee een lastenreductie van € 10 miljoen is gerealiseerd. Deze amvb is een volgende stap in de vereenvoudiging van de taxiregels en biedt daarnaast de ruimte om in te spelen op toekomstige ontwikkelingen in de taxi- en vervoersmarkt.

Daartoe regelt de amvb de volgende onderwerpen:

- voor taxichauffeurs die continue gescreend worden door de dienst Justis vervalt de verplichting om iedere vijf jaar een nieuwe verklaring omtrent het gedrag (VOG) aan te vragen,
- voor vervoerders die beschikken over een taxivergunning vervalt de verplichting om te beschikken over een communautaire vergunning bij het uitvoeren van openbaar vervoer per auto,
- er wordt een vrijstellingsmogelijkheid opgenomen met het oog op nieuwe mobiliteitsconcepten en het voorkomen van stapeling van regels.

Ten slotte worden enkele technische wijzigingen doorgevoerd om het Bp2000 in lijn te brengen met de aanbestedingsregels in de Wet personenvervoer 2000 (hierna: Wp2000) en andere toepasselijke nationale of Europese aanbestedingsregels.

2.1 Continue screening van taxichauffeurs: vervallen verplichting vijfjaarlijkse aanvraag VOG

Taxichauffeurs moeten iedere vijf jaar bij het verlengen van de chauffeurskaart aantonen dat zij nog aan de vergunningeisen voldoen. De benodigde geneeskundige verklaring en VOG mogen op het moment van de (verlengings)aanvraag niet ouder zijn dan vier maanden en moeten daarvoor dus elke vijf jaar opnieuw worden aangevraagd. Inmiddels heeft het opnieuw aanvragen van een VOG geen toegevoegde waarde meer. Sinds 2011 worden taxichauffeurs namelijk voortdurend gecontroleerd op strafbare feiten die een belemmering vormen voor het uitoefenen van het beroep. Strafbare feiten die worden betrokken bij de VOG-aanvraag voor de verlenging van de chauffeurskaart, waren sindsdien dus reeds betrokken in de continue screening. Op basis van de continue screening kan de chauffeurskaart van de desbetreffende chauffeur worden geschorst en ingetrokken, waardoor deze geen taxivervoer meer kan verrichten. De ervaring met de continue screening is positief, er is sprake van een betrouwbaar systeem. De verplichting om bij een verlengingsaanvraag voor de chauffeurskaart een VOG te overleggen, kan dus in beginsel vervallen. Met het vervallen van de verplichting worden dus administratieve en financiële lasten voorkomen zonder dat dit ten koste gaat van de screening op betrouwbaarheid.

2.2 Taxivergunning geldt voor OV: vervallen verplichting te beschikken over een communautaire vergunning voor OV per taxi

Al langer is sprake van initiatieven die zich bewegen op het grensvlak tussen taxivervoer en openbaar vervoer. Daarbij wordt vaak openbaar vervoer verricht door taxiondernemers met taxivoertuigen. De verwachting is dat dergelijke initiatieven in de toekomst vaker zullen voorkomen. Voor dit openbaar vervoer per auto werd op grond van nationale regelgeving een communautaire vergunning als bedoeld in verordening 1071/2009/EG vereist. De verordening zelf vereist dat niet. Vervoerders die taxivervoer verrichten hebben ook een vergunning nodig om taxivervoer te verrichten, namelijk de vergunning bedoeld in artikel 76 van de Wet personenvervoer 2000 (hierna: taxivergunning).

Taxivervoerders die tevens openbaar vervoer verrichtten, moesten dus over twee vergunningen beschikken. Deze dubbele vergunningplicht leidde tot onnodige administratieve lasten voor de ondernemer en was niet van toegevoegde waarde voor de reiziger. De taxivergunning biedt al voldoende waarborgen. Met het afschaffen van de communautairevergunningplicht voor ondernemers die reeds beschikken over een taxivergunning worden de onnodige lasten voorkomen. Voor ondernemers die niet beschikken over een taxivergunning blijft de communautairevergunningplicht bestaan.

2.3 Goed voorbereid op nieuwe ontwikkelingen: flexibilisering van het Bp2000

Het personenvervoer heeft, net als andere markten, te maken met ontwikkelingen die snel op elkaar volgen. De ontwikkeling van apps om ritten te bestellen, het – toenemende – gebruik van nieuwe voertuigen en de opkomst van ‘mobility as a service’ zijn voorbeelden van ontwikkelingen waar deze markt mee te maken heeft. In het Regeerakkoord 2017-2021 kondigt het kabinet aan wet- en regelgeving aan te passen zodat openbaar vervoer- en taxibedrijven flexibel en vraaggericht vervoer (‘mobility as a service’) kunnen aanbieden. Mede gelet op deze ontwikkelingen zag de regering aanleiding het Bp2000 te flexibiliseren.

Bij de beoordeling van nieuwe ontwikkelingen is het van belang om de publieke belangen te beschermen die met regelgeving behartigd worden. Tegelijkertijd moet ruimte worden geboden voor innovatie en ondernemerschap. Als voorbeeld kan gewezen worden op het bieden van een ‘right to challenge’ met als doel nieuwe ontwikkelingen in te passen in de regelgeving, zonder dat de doelen van de regelgeving aangetast worden. Een ‘right to challenge’ houdt in dat degene op wie een norm van toepassing is, kan aantonen op een andere wijze dan voorgeschreven aan de doelen van de regelgeving te voldoen. Het is een van de instrumenten voor toekomstbestendige regelgeving die het kabinet waar mogelijk beoogt toe te passen.

2.4 Aanpassing aan de geldende aanbestedingsregels

Dit besluit wijzigt twee onderdelen in het Bp2000 die te maken hebben met de aanbestedingsregels die gelden voor openbaar vervoer en daarmee vergelijkbare vervoersvormen. Allereerst wordt de vrijheid om een concessie via inbesteding aan een interne exploitant te gunnen voor grote steden, zoals vastgelegd in artikel 63a van de Wp2000, doorgetrokken naar collectief vraagafhankelijk vervoer en openbaar vervoer te water. Indien de concessieverlener in een van de grote steden besluit tot inbesteding van die vormen van vervoer, dan zijn de bepalingen met betrekking tot inbesteding van ander openbaar vervoer van overeenkomstige toepassing. Ten tweede wordt een verwijzing naar reeds vervallen aanbestedingsregels geschrapt ten gunste van een delegatiegrondslag op grond waarvan de minister nadere regels kan stellen voor zover die ter uitvoering van de PSO-verordening noodzakelijk zijn. In de praktijk is overigens nog niet gebleken dat de toepassing van de PSO-verordening op de aanbesteding van OV-concessies tot problemen leidt.

3. Uitvoering

Kiwa Register B.V. (hierna: Kiwa) geeft namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat de chauffeurskaart en de communautaire vergunning af. Het schrappen van de verplichting om ten behoeve van een verlengingsaanvraag van een chauffeurskaart een VOG te overleggen betekent dat Kiwa de aanvraag- en beoordelingsprocedure daarvan moet wijzigen. Het schrappen van de verplichting om te beschikken over een communautaire vergunning bij het uitvoeren van openbaar vervoer per auto door taxi's betekent dat Kiwa in die gevallen niet langer een vergunningaanvraag zal ontvangen, maar heeft voor het overige geen gevolgen voor de uitvoering. De gevolgen voor de uitvoering van de flexibilisering zullen door de minister moeten worden betrokken in de beoordeling om al dan niet vrijstelling te verlenen.

4. Toezicht en handhaving

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is belast met het toezicht op en de handhaving van het Bp2000. Met de wijzigingen in dit besluit wordt een aantal verplichtingen geschrapt en daarmee de noodzaak voor de ILT om op de naleving daarvan toezicht te houden en de naleving te handhaven. Voor het overige heeft het besluit geen gevolgen voor toezicht en handhaving. De gevolgen voor toezicht en handhaving van de flexibilisering zullen door de minister moeten worden betrokken in de beoordeling om al dan niet vrijstelling te verlenen.

5. Financiële gevolgen en administratieve lasten

Door de verplichting te schrappen om ten behoeve van een verlengingsaanvraag een VOG te overleggen wordt naast administratieve lastenverlichting een financiële lastenverlichting voor de taxisector bereikt van circa 420 duizend euro per jaar (33,85 euro per via internet aangevraagde VOG * 62.000 taxichauffeurs / 5 jaar).

Het vervallen van de verplichting om te beschikken over een communautaire vergunning bij het uitvoeren van openbaar vervoer per auto door taxi's heeft gevolgen voor ondernemers die deze dienst verrichten en geen diensten verrichten waarvoor anderszins een communautaire vergunning vereist is (bijvoorbeeld besloten busvervoer). In 2017 verrichtten 67 ondernemingen zowel taxivervoer als openbaar vervoer per auto. Niet bekend is hoeveel ondernemingen daarvan tevens diensten verrichten waarvoor anderszins een communautaire vergunning vereist was. De financiële lastenvermindering kan daarmee niet worden bepaald voor de gehele branche. Voor individuele ondernemers wordt naast administratieve lastenverlichting een financiële lastenverlichting bereikt van enkele duizenden euro's (Vijfjaarlijks communautaire vergunning van 1.583,89 euro en bijkomende kosten, onder meer gewaarmerkt afschrift van 98,01 euro per voertuig, VOG van 33,85 euro per bestuurder/vennoot, kosten voor kopie van de meest recente jaarrekening + eenmalig kosten voor opleiding en examens vervoersmanager).

De financiële gevolgen en administratieve lasten van de flexibilisering laten zich op voorhand niet kwantificeren. Verondersteld mag worden dat het leidt tot financiële en administratieve lastenvermindering. Het maakt immers vrijstelling van regels in het Bp2000 mogelijk.

6. Overleg, advies en consultatie

De in het besluit opgenomen wijzigingen zijn tot stand gekomen in overleg met de branche en de ILT. De wijzigingen zijn bovendien voor ter beoordeling van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voorgelegd aan de ILT en aan Kiwa. Het besluit is conform artikel 106 van de Wet personenvervoer 2000 geconsulteerd.

7. Inwerkingtreding

Deze amvb treedt, in overeenstemming met het vaste kabinetsbeleid inzake vaste veranderingmomenten, in werking op 1 januari 2019. Tevens wordt deze amvb twee maanden voor inwerkingtreding in het Staatsblad geplaatst.

II. Artikelsgewijze gedeelte

Onderdelen A en B

De onderdelen A en B werken Verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1169/69 van de Raad en Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad (hierna: PSO-verordening) uit. Deze verordening laat in artikel 2, tweede lid, aan lidstaten de mogelijkheid om het toepassingsbereik van de verordening uit te breiden naar openbaar vervoer te water. Daarnaast laat de verordening in artikel 5, tweede lid, aan lidstaten de ruimte om in hun wetgeving aan decentrale overheden de bevoegdheid te verlenen om openbaar vervoer via een interne exploitant uit te voeren zonder dat daarvoor een aanbestedingsprocedure hoeft te worden doorlopen. Zoals beschreven in het algemeen deel van deze nota van toelichting wordt deze mogelijkheid doorgetrokken naar het collectief vraagafhankelijk vervoer en het openbaar vervoer te water. In de artikelen 6 en 7 worden om die reden nieuwe artikelliden opgenomen in plaats van de verouderde verwijzing naar de gemeentelijke vervoerbedrijven. De verplichtingen die gelden bij inbesteding van het openbaar vervoer zijn van overeenkomstige toepassing op het collectief vraagafhankelijk vervoer en het OV te water als dat wordt inbesteed. Dat betekent bijvoorbeeld dat de desbetreffende vervoerder ook ten aanzien van die vervoersmodaliteiten een gescheiden boekhouding voert, indien het desbetreffende vervoer is inbesteed, en daarvoor subsidie wordt verleend, conform artikel 63c, eerste lid, van de wet.

Onderdeel D

Artikel 9a, eerste lid, regelt dat het in artikel 7 van de Wet personenvervoer 2000 opgenomen verbod om openbaar vervoer te verrichten zonder geldige communautaire vergunning niet geldt voor

ondernemers die openbaar vervoer per auto verrichten en beschikken over een vergunning als bedoeld in artikel 76 van de wet (taxivergunning). De in artikel 76, derde lid, van de wet opgenomen verplichting om ervoor te zorgen dat in de auto het vergunningbewijs zichtbaar voor de reiziger aanwezig is, is niet van overeenkomstige toepassing verklaard. Vervoerders die taxivervoer verrichten en taxichauffeurs zijn daarvan ook vrijgesteld op grond van artikel 8a, aanhef en onder a van de Regeling vakbekwaamheid beroepspersonenvervoer.

Artikel 9b bepaalt dat de minister bevoegd is een vrijstelling te verlenen van de toepassing van de voorschriften uit het Bp2000. De minister kan een dergelijke vrijstelling onder meer verlenen op basis van de gronden genoemd in het tweede lid. Het is voorstelbaar dat sommige vrijstellingen een experimenteel karakter dragen. Om te borgen dat ook in die gevallen vrijstelling kan worden verleend, is de bevoegdheid van de minister aangevuld met een bevoegdheid voorschriften of beperkingen te stellen. In het derde lid is expliciet opgenomen dat dit onder meer voorschriften of beperkingen kunnen zijn die tegemoet komen aan het experimentele karakter van de vrijstelling. Daarvan is naar verwachting niet altijd sprake. Het is de bedoeling dat met enige terughoudendheid van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt. De vrijstellingen kunnen niet in strijd met andere wet- en regelgeving zijn, met inbegrip van het EU-recht. Daarnaast wordt een vrijstelling alleen verleend als die in overeenstemming is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dat betekent onder meer dat een vrijstelling zorgvuldig wordt voorbereid, met aandacht voor de gelijkheid van verschillende partijen en belangen.

Onderdeel E

In het huidige artikel 37, eerste lid, van het Bp2000 zijn een aantal artikelen van het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (het "Bao") van overeenkomstige toepassing verklaard op aanbestedingen van concessies voor openbaar vervoer boven een bepaalde drempelwaarde. Het Bao is echter vervallen per 1 april 2013 bij de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet 2012. De verwijzingen in dit artikellid zijn al geruime tijd verouderd. Daarom wordt voorgesteld om de verwijzingen naar het Bao in artikel 37, eerste lid, van het Bp2000 te schrappen. Voor het geval in de praktijk door het schrappen van de verwijzingen naar het Bao in een later stadium problemen ontstaan bij de aanbestedingsprocedures van concessies voor openbaar vervoer waardoor het stellen van regels noodzakelijk is, wordt voorgesteld om het mogelijk te maken om bij ministeriële regeling regels te stellen ten aanzien van de wijze waarop de aanbesteding van concessies voor het openbaar vervoer plaatsvindt. Bij het opstellen van die regels dient rekening te worden gehouden met het EU-kader met betrekking tot het gunnen van contracten voor openbaar vervoer, zoals vastgelegd in de PSO-verordening.

Onderdeel F

Dit onderdeel regelt het vervallen van de verplichting voor taxichauffeurs om bij verlenging van hun chauffeurskaart een nieuwe VOG te overleggen. Deze wijziging is in paragraaf 2.1 van het algemeen deel toegelicht. Van belang is dat de aanvrager nog beschikt over een geldige chauffeurskaart op het moment dat namens de minister een nieuwe chauffeurskaart wordt verleend. Alleen dan is verzekerd dat de aanvrager ononderbroken onder de continue screening van Justis is blijven staan. De aanvrager is zelf verantwoordelijk voor het tijdig indienen van een verlengingsaanvraag van de chauffeurskaart. Hiermee is de aanvrager in beginsel ook zelf verantwoordelijk voor het inschatten of de aanvraag behandeld zal worden voor het moment dat de oude chauffeurskaart zijn geldigheid verliest en dus of ten behoeve daarvan een VOG moet worden overlegd. Dat ligt voor de hand, aangezien de chauffeur anders zijn beroep – tijdelijk – niet kan uitoefenen.