

Advies

Ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het BVR 8 november 2019 betreffende exploitatievoorwaarden individueel bezoldigd personenvervoer

Brussel, 26 juni 2020

**Ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het BVR
8 november 2019 betreffende exploitatievoorwaarden individueel bezoldigd
personenvervoer**

Adviesvraag: Ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het Besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019 betreffende de exploitatievoorwaarden voor individueel bezoldigd personenvervoer

Adviesvrager: Lydia Peeters - Vlaams minister van Mobiliteit en Openbare Werken

Ontvangst adviesvraag: 29 mei 2020

Adviestermijn: 30 dagen

Decretale opdracht: adviesfunctie

Goedkeuring raad: 26 juni 2020

Contactpersoon: Hans Bonnarens - hbonnarens@serv.be

Inhoud

Inhoud	3
Advies	4
1 Inleiding	4
2 Verreikende gevolgen voor taxicategorieën	5
3 Bijkomende moeilijkheden voor handhaving	7
4 Gevolgen voor decreet individueel bezoldigd personenvervoer	8

Advies

1 Inleiding

Een traject van vijf jaar richting een nieuwe Vlaamse taxiregelgeving

Op 17 juni 2015 gaf het Vlaams Parlement zijn goedkeuring aan de resolutie betreffende innovatie binnen het betalend individueel bezoldigd personenvervoer. Dit was het begin van een wetgevend traject dat moest leiden tot een nieuwe, innovatieve en klantvriendelijke Vlaamse taxiregelgeving.

De betrokkenheid van de MORA in dit traject startte in april 2017, met de adviesvraag voor de conceptnota 'Hervorming Vlaamse taxiregelgeving' van toenmalig minister Ben Weyts. In de daaropvolgende jaren heeft de MORA ook het voorontwerp van decreet individueel bezoldigd personenvervoer (2018) geadviseerd en het ontwerpbesluit over de exploitatievoorwaarden (2019).

Slechts enkele maanden geleden, in maart 2020, gaf de MORA advies over het verzameldecreet MOW, dat meerdere wijzigingen aan het decreet individueel bezoldigd personenvervoer bevatte. De MORA liet zich al kritisch uit over het fundamenteel wijzigen van het taxidecreet aan de hand van een verzameldecreet. De MORA waarschuwde in dit advies al voor wijzigingen aan het BVR exploitatievoorwaarden met mogelijk verstrekkende gevolgen, wetende dat de afschaffing van de zogeheten vijftienminutenregel al sinds januari 2020 op de planning staat.

Beleidsaanpak leidt tot een onzeker perspectief voor het Vlaams taxilandschap

Na een regelgevingstraject van vijf jaar wordt het Vlaamse taxilandschap nog steeds gekenmerkt door onzekerheid. De MORA waarschuwde de voorbije jaren vruchteloos voor de onvolmaaktheden in het decreet en het BVR en de gevolgen die deze met zich meebrengen. De Raad verwacht dat dit nieuwe wijzigingsbesluit enkel zal bijdragen aan de onzekerheid en onduidelijkheid. Alle belanghebbenden zullen de impact ervan voelen: zowel de bestaande taxisector en -chauffeurs als nieuwe taxispelers, de klanten, steden en gemeenten en handhavingsinstanties.

Het oorspronkelijke decreet wou een innovatieve en evenwichtige Vlaamse taxiregelgeving in het leven roepen. Met de veranderingen die dit wijzigingsbesluit voorstelt wordt volgens de MORA echter nog meer afstand genomen van de geest en de doelstellingen van het oorspronkelijke decreet en zijn fundamentele pijlers. Onder meer het creëren van een gelijk speelveld voor oude en nieuwe taxispelers, het behouden van de beslissingsmacht van lokale besturen en de handhaving komen hierdoor onder druk te staan.

In dit advies geeft de MORA weer wat de mogelijke gevolgen zijn van het schrappen van de vijftienminutenregel zonder voorafgaandelijke omkadering en impactmeting. Daarnaast geeft de Raad een aantal belangrijke aandachtspunten m.b.t. handhaving mee die hij mocht ontvangen van de handhavingsinstanties op het terrein. Ten slotte illustreert de Raad hoe de geest en de oorspronkelijke doelstellingen van de hervorming uit het oog zijn verloren gedurende het regelgevingsproces van de voorbije jaren.

2 Verreikende gevolgen voor taxicategorieën

In dit hoofdstuk van het advies beschrijft de MORA hoe een schijnbaar beperkte handeling als het opheffen van de vijftienminutenregel in het BVR exploitatievoorwaarden mogelijk een groot effect kan hebben op een fundamentele pijler van de taxiregelgeving, namelijk het gelijk speelveld. Deze handeling verstoort immers het moeizaam bereikte evenwicht tussen de twee voornaamste taxicategorieën, namelijk straattaxi's en standplaatstaxi's.

Oorspronkelijke doelstelling van de vijftienminutenregel

De vijftienminutenregel was oorspronkelijk bedoeld om van toepassing te zijn voor bestelde ritten vanuit de perimeter in plaats van voor álle bestelde ritten. In een debat tijdens de plenaire vergadering van 29 januari 2020 kwam ook de mogelijkheid ter sprake dat deze regel in eerste instantie enkel voor de omgeving van de luchthaven was bedoeld¹.

In het uiteindelijke BVR exploitatievoorwaarden werd de vijftienminutenregel algemeen toegepast op alle bestelde ritten. Deze veralgemeende toepassing werd niet opgemerkt ten tijde van de eerste lezing van het uitvoeringsbesluit, noch bij de behandeling van het ontwerpbesluit door de MORA. Tijdens het eerder vermelde parlementair debat op 29 januari 2020 kondigde de minister haar intentie aan om deze regel op te heffen.

Het schrappen van de vijftienminutenregel creëert een vlindereffect

Een fundamentele doelstelling van de hervorming van de taxiregelgeving was het voorzien van een gelijk speelveld voor alle taxispelers. Centraal in het gelijk speelveld dat het decreet voorstelde, staat het evenwicht tussen de taxicategorieën, met de straat- en standplaatstaxi's als meest prominente. De opheffing van de vijftienminutenregel voor bestelde ritten kan aanleiding geven tot een zogeheten 'vlindereffect': een schijnbaar kleine handeling die na verloop van tijd kan uitmonden in grote, oncontroleerbare effecten.

Standplaatstaxi's hebben altijd al een aantal belangrijke troeven gehad. Ze zijn duidelijk herkenbaar in het straatbeeld door hun specifieke locatie en hun taxilicht, en ze hanteren vaste tarieven die gemeentelijk vastgelegd zijn. Er is ook geen reden om te verwachten dat de specifieke vraag naar taxivervoer rond hotspots – die momenteel vaak gekoppeld zijn aan standplaatsen – zal verdwijnen.

Het schrappen van de vijftienminutenregel zonder adequate omkadering zet mogelijk het bestaan van standplaatsen zélf onder druk. Deze opheffing kan een impact hebben op het precare evenwicht in de bestaande regelgeving:

■ **Het onderscheid tussen beide categorieën wordt, zelfs binnen de perimeter, tot een minimum herleid.**

- Straattaxi's zullen zonder restricties binnen de standplaatsperimeter klanten kunnen oppikken die een rit besteld hebben. Dit zet druk op de standplaatstaxi's en het businessmodel dat hierrond bestaat.
- De kans is groot dat het marktevenwicht verstoord wordt en het zwaartepunt in het aanbod verschuift naar de straattaxi's. Hoewel het vergroten van het Vlaamse taxiaanbod één van de oorspronkelijke doelstellingen van de regelgeving is, is het

¹ 29 januari 2020, Actuele vraag over de vrijmaking van de taximarkt van dhr. Marino Keulen aan minister Lydia Peeters. <https://www.vlaamsparlement.be/plenaire-vergaderingen/1357705/verslag/1364297>

mogelijk dat een ongebreidelde toename op lokaal niveau voor overlast zorgt omdat een onvolmaakt handhavingskader de concurrentie rond hotspots niet afdoende kan beteugelen.

- **Het ontwerpbesluit verandert niets aan de beperkte herkenbaarheid van straattaxi's.**
 - De MORA heeft in eerdere adviezen steeds gepleit voor duidelijkere uiterlijke kenmerken voor straattaxi's om zo meer hefbomen te geven aan handhavers en de veiligheid voor klanten te vergroten. Bij gebrek aan duidelijke uiterlijke kenmerken zorgde de vijftienminutenregel voor een ontradingseffect om binnen de perimeter de regels te handhaven.
Een handhaver, als deze al voltijds bezig is met het handhaven van de taxiregelgeving, kan zich enkel baseren op een kentekenplaat. Om eventueel ronselen te controleren zou de handhaver het voertuig moeten tegenhouden, controleren of de straattaxi in kwestie onderweg is naar een bestelling binnen de perimeter, enz.
 - Het ontwerpbesluit laat de kans liggen om het wezenlijke probleem van de herkenbaarheid van straattaxi's op te lossen. Daarom herhaalt de MORA zijn vraag uit de vorige legislatuur om de herkenbaarheid van straattaxi's te verbeteren, voor klanten en voor handhavers.
- **Gemeenten hebben minder stimulansen om standplaatsen te voorzien.**
 - Binnen de perimeter wordt het onderscheid tussen straat- en standplaatstaxi's minimaal, de handhaving wordt moeilijker, de duidelijkheid en veiligheid voor klanten vermindert.
 - Het decreet individueel bezoldigd personenvervoer stelt dat bij een vraag naar taxistandplaatsen de gemeenten deze moeten voorzien. Een gemeente kan zelf beslissen waar ze deze voorziet en hoeveel, na overleg met de taxisector.
Het voorbeeld van de stad Antwerpen, waar de taxistandplaatsen worden vervangen door taxiparkings voor straattaxi's (aangezien er vermoedelijk geen machtigingen meer worden uitgereikt), draagt bij aan de onduidelijke gevolgen die voortkomen uit deze decretale verplichting.
Daarom acht de MORA het niet ondenkbaar dat gemeenten minder snel geneigd zullen zijn om machtigingsreglementen te maken, standplaatsmachtigingen uit te reiken, en fysieke standplaatsen meer te voorzien. Al deze taken vragen immers een aanzienlijke personeels- en financiële inspanning, die zeker voor kleine en middelgrote gemeenten geen meerwaarde meer zal opleveren als het aanbod aan standplaatstaxi's vermindert. Een beperktere hoeveelheid standplaatsen zal bovendien op zijn beurt een versterkend effect hebben op het dalend aantal standplaatstaxi's en dus op de vraag naar standplaatsen.
- **Minder standplaatstaxi's zorgen voor prijsonzekerheid voor klanten**
 - De evolutie richting minder standplaatstaxi's kan op financieel vlak negatief zijn voor sommige klanten. Lokale besturen die standplaats- en machtigingsreglementen installeren hebben immer de mogelijkheid om bijkomende verplichtingen op te leggen, o.m. op vlak van prijszetting. Bij een vermindering van het aantal standplaatstaxi's kan deze gemeentelijke hefboom onder druk komen te staan.

Het schrappen van de vijftienminutenregel, zonder bestuderen van de mogelijke gevolgen voor alle betrokken spelers, kan dus op termijn een uitdijende impact hebben op het volledige systeem. Hoewel de opheffing van deze regel mogelijk in het voordeel van klanten speelt, zal dit het evenwicht tussen de bestaande categorieën mogelijk in die mate verstoren dat klanten, taxibedrijven en handhavers negatieve gevolgen zullen ervaren.

3 Bijkomende moeilijkheden voor handhaving

Naast het opheffen van de vijftienminutenregeling wijzigt het ontwerpbesluit ook andere onderdelen van de taxiregelgeving. Hoewel veel van deze wijzigingen op het eerste gezicht technisch en kleinschalig zijn, hebben ze toch een effect op de handhavingscapaciteit.

Betrokkenheid handhavers bij voorbereiding ontwerpbesluit

Tijdens de zitting van de Commissie Mobiliteit en Openbare Werken van het Vlaams Parlement op 11 juni 2020 stelde de minister dat gedurende februari 2020 diverse betrokken actoren zijn geraadpleegd door het kabinet ter voorbereiding van dit wijzigingsbesluit.

De MORA meent dat tijdens dit voorbereidend traject niet alle opmerkingen van handhavingsinstanties op het terrein aan bod zijn gekomen. Daarom neemt hij een aantal van hun opmerkingen mee in het advies.

De MORA herhaalt zijn oproep om in de toekomst bij de voorbereiding van dergelijke technische besluiten op een nauwkeurige wijze een brede betrokkenheid van alle stakeholders te voorzien.

Overzicht van ontvangen opmerkingen m.b.t. handhavingsproblemen

- Het is onduidelijk of de wijzigingen die artikel 7 van dit ontwerpbesluit aanbrengt aan artikel 33 van het BVR exploitatievoorwaarden, ervoor zorgen dat de dienststaat tijdens en aan het einde van de dienst geen melding meer maakt van de kilometerstanden van het voertuig bij het begin en bij het einde van elke uitgevoerde rit.
 - Indien artikel 7 van het ontwerpbesluit deze wijziging daadwerkelijk doorvoert, moet dit gebeuren op voorwaarde dat de ritafstanden per rit raadpleegbaar zijn in de databank die de Vlaamse overheid voorziet voor de beveiligde opslag van de gegevens. Als dit niet het geval is verliezen de handhavers immers de mogelijkheid om te controleren of een bestuurder de snelste route heeft genomen.
- Het gewijzigde model van de vergunningskaart vermeldt 'Bel de politie op 101.' in de rubriek KLACHTEN.
 - Het is wenselijk om de mogelijkheid uit het huidige BVR, waarbij elke gemeente een telefoonnummer van de plaatselijke politiedienst kan invullen, te behouden.
 - De gecontacteerde handhavingsinstanties vragen nadrukkelijk om geen noodnummer in de vergunningskaarten op te nemen voor de behandeling van een klacht.
- De woorden 'van de standplaatstaxi' in punt 31 van de gewijzigde boetetabel moeten geschrapt worden. Volgens de aangepaste regelgeving mogen straattaxi's immers ook over een taxilicht beschikken indien zij uitgerust zijn met een taximeter. Indien deze formulering behouden blijft zijn handhavers niet in de mogelijkheid om de procedure van de onmiddellijke inning toe te passen wanneer een vergund voertuig wordt ingezet als straattaxi.
 - Hieraan verbonden zou de boetetabel een bijkomend punt moeten bevatten m.b.t. straattaxi's die gebruik maken van een taxilicht terwijl zij niet zijn uitgerust met een taximeter.
 - Het nieuwe artikel 30/1 stelt dat "Een voertuig alleen [mag] uitgerust zijn met een taxilicht als vermeld in artikel 43, als het ook beschikt over een meetinstrument als vermeld in artikel 42."
De vraag kan gesteld worden of het juridisch niet meer sluitend is om samen met dit nieuwe artikel te bepalen dat het taxilicht vermeld in het nieuwe artikel 30/1 ook in

- overeenstemming moet zijn met het tweede lid van artikel 43 (“Als het voertuig vrij is, brandt het taxilicht. In alle andere gevallen brandt het taxilicht niet.”)
- De tarievenkaart en affichering van de vergunningen blijven voor onduidelijkheden zorgen. In zijn advies op het ontwerpbesluit exploitatievoorwaarden van 29 mei 2019 gaf de MORA al aan dat de regels rond het afficheren van tarievenkaart en vergunningen onduidelijk waren voor handhavers, chauffeurs en klanten en de wijze van affichering bovendien de verkeersveiligheid niet ten goede komt.
 - Aangezien deze onduidelijkheden niet uitgeklaard zijn in het definitieve BVR blijft artikel 31, §2 voor interpretatie vatbaar en wordt de handhaving minder eenduidig. Discussies tussen handhavers en gevebaliseerden, maar ook tussen handhavers onderling zijn niet uitgesloten.
 - Bovendien komt inbreuk n° 14 uit de boetetabel, het aanbrengen van een vergunning op een niet correcte of moeilijk zichtbare plaats, overeen met een boetebedrag van € 200. Dit is een aanzienlijk bedrag voor een inbreuk die mogelijks het resultaat is van onduidelijke regelgeving.
 - Tijdens de overgang van ontwerpbesluit naar het definitieve BVR exploitatievoorwaarden van 8 november 2019 een fout te zijn geslopen in artikel 17, 10°. Deze passage verwijst naar de voorwaarden in hoofdstuk 3, afdeling 2 ('Standplaatstaxi's') terwijl dit hoogstwaarschijnlijk de voorwaarden in hoofdstuk 2, afdeling 2 ('Bestuurderspas - Voorwaarden') moet zijn.
 - Sommige bedragen voor onmiddellijke inning uit de boetetabel lijken eerder onlogisch en arbitrair te zijn. Hoewel de Raad steeds voorstander is van duidelijke en uitgebreide handhaving van de regelgeving, verwacht hij wel dat dit op een billijke wijze gebeurt. De MORA vraagt daarom om dergelijke instrumenten steeds grondig te overleggen met handhavingsinstanties op alle niveaus.
 - Een voorbeeld is inbreuk n° 26, geen kopie van schriftelijke overeenkomst voor ceremonieel vervoer hebben in het voertuig, hetgeen overeenkomt met een boetebedrag van € 350. Inbreuk n° 29, het niet bestaan van dergelijke overeenkomst (dus geen origineel op de zetel van de onderneming), stemt overeen met een lager boetebedrag van € 300. De MORA meent dat het niet de bedoeling kan zijn dat bedrijven die te goeder trouw ceremonieel vervoer uitvoeren zwaarder gestraft worden voor een vergissing dan bedrijven die doelbewust de regels overtreden.

4 Gevolgen voor decreet individueel bezoldigd personenvervoer

Een aantasting van de principes uit het oorspronkelijke decreet.

Het wetgevend proces rond de Vlaamse taxiregelgeving heeft de voorbije jaren een hele weg afgelegd. De vorige Vlaamse Regering startte, na een verkennende conceptnota, met een te open kaderdecreet dat noodgedwongen werd aangevuld met een zeer uitgebreid uitvoeringsbesluit.

De MORA meent dat de combinatie van de bepalingen uit dit ontwerpbesluit en de incrementele besluitvorming tijdens de vorige legislatuur, resulteren in regelgeving die ingaat tegen de principes van het oorspronkelijke decreet. Hoewel de MORA erop vertrouwt dat deze recente wijziging gebeurt met de belangen van klanten in het achterhoofd, kunnen het gelijk speelveld en dienstverlening, en de mogelijkheid van de lokale besturen om de taxisector te reguleren, hierdoor onder druk komen te staan.

In zijn advies op het ontwerpdecreet individueel bezoldigd personenvervoer was de Raad nog positief over het bestaan van deze vier categorieën en de wijze waarop ze oude en nieuwe spelers, oude en nieuwe vervoersvormen met elkaar in evenwicht brachten. Tijdens de vorige legislatuur werd echter snel duidelijk dat er veel kunstgrepen via uitvoeringsbesluiten nodig waren om de beloofde evenwichten in het decreet te garanderen. Ondanks deze werkwijze kan de aanpassing van voorwaarden voor één taxicategorie ervoor zorgen dat een onevenwicht tussen categorieën en actoren ontstaat, en dit op een manier die verder gaat dan initieel voorzien in het decreet.

Daarnaast zorgt de gewijzigde interpretatie van het decreet ervoor dat gemeenten minder beleidsruimte krijgen. De mogelijke vermindering van het aantal standplaatstaxi's die dit ontwerpbesluit met zich zal meebrengen, kan een impact hebben op het absolute aantal voertuigen waar de lokale besturen bijkomende voorwaarden aan kunnen opleggen. De beleidsruimte voor lokale besturen verkleint dus. Gemeenten zullen hierdoor vooral verplichtingen hebben, namelijk de loketfunctie m.b.t. de taxiregeling en vergunningen, en een vermindering van de beloofde rechten, namelijk het recht om bijkomende voorwaarden op te leggen aan een specifieke taxicategorie.

Gewijzigde uitgangspunten vragen politiek en maatschappelijk debat

De MORA beschouwt de twee bovenstaande voorbeelden als fundamentele wijzigingen van de doelstellingen van het decreet door een besluit. De Raad erkent dat de huidige minister erfgenaam is van de besluitvorming die grotendeels tijdens de vorige legislatuur gebeurde, maar begrijpt niet waarom het moeizaam bereikte evenwicht per besluit wordt gewijzigd. Het leek voor de MORA logischer dat dergelijke verstrekkende aanpassingen zouden meegenomen worden in het recente Verzameldecreet. Dit had een meer solide wettelijke basis opgeleverd voor de Vlaamse taxiregeling.

Het incrementele regelgevingsproces waar de Raad nu getuige van is, is allesbehalve een toonbeeld van een democratisch beleidsproces. Daarom vraagt de Raad om het decreet individueel bezoldigd personenvervoer en bij uitbreiding de volledige Vlaamse taxiregeling voor te leggen voor een grondig politiek en maatschappelijk debat.