



Advies inzake Toerwagenregelgeving

Management Samenvatting

De Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke planning heeft via de Minister van Economische Ontwikkeling de FTAC verzocht een advies uit te brengen over de effecten op de concurrentie van de geldende en toekomstige wet- en regelgeving met betrekking tot het vervoer per toerwagens. Deze adviestaak is de FTAC opgedragen in artikel 2.17 van de Landsverordening inzake concurrentie.

Op Curaçao zijn er twee belangrijke stukken wetgeving die betrekking hebben op het toerwagentransport: De Landsverordening Personenvervoer en het Landsbesluit Personenvervoer. In de meer dan 50 jaar sinds de inwerkingtreden van deze wetgeving hebben vele sociale, economische en technische ontwikkelingen plaatsgevonden. Als gevolg hiervan is de huidige regulering van het toerwagentransport aan revisie en modernisatie toe. In dit adviesrapport gaat de FTAC in op aspecten van de huidige regelgeving die kunnen worden veranderd om zo de negatieve effecten van regulering op de marktwerking te minimaliseren.

De FTAC heeft gebruikmakend van de Competition Assessment Toolkit van de OECD de concurrentiebelemmerende bepalingen in geldende wetgeving en de beleidsvoornemens op het gebied van het vervoer per toerwagens geïdentificeerd. De FTAC heeft drie bepalingen geïdentificeerd die de concurrentie onnodig beperken. Deze bepalingen hebben betrekking op:

1. het wettelijk maximum aan het aantal uit te geven vergunningen (15);
2. het maximumaantal (vijf) toerwagens dat op één vergunning mag worden geëxploiteerd; en
3. de regulering van de (maximum-)prijs van een toeristische rondrit per toerwagen.

Een wettelijk maximum aan het aantal uit te geven vergunningen beperkt de concurrentie omdat dit een harde toetredingsdrempel vormt voor nieuwe, mogelijke efficiëntere en vernieuwende ondernemers die actief willen worden op de markt.

Het maximumaantal van vijf toerwagens (5) dat per vergunning geëxploiteerd mag worden belemmert de groei van succesvolle ondernemers. Deze wettelijke maxima zorgen ervoor dat er sprake is van een kunstmatige schaarste op de markt. Deze schaarste leidt tot een hogere prijs en lagere kwaliteit. De toerist en het toeristisch product Curaçao zijn hiervan uiteindelijk de dupe.

De prijs is één van de meest belangrijke concurrentieparameters. Alle vormen van prijsregulering hebben daarom per definitie een negatief effect op de concurrentie. De tariefregeling voor vervoer per toerwagen wordt bovendien niet gehandhaafd. De prijsregulering kan daarom wat de FTAC betreft in ieder geval met betrekking tot het vervoer per toerwagen dan ook zonder meer geschrapt worden. De FTAC is van opvatting dat op de markt voor het personenvervoer per toerwagen meer marktwerking mogelijk moet worden gemaakt.

De FTAC ziet in ontwikkelingen op de markt voor het personenvervoer per toerwagen, zoals het verhuren van TW-kentekenplaten en de groepsvorming van vergunninghouders, bewijs dat er ruimte is voor meer en grotere aanbieders op de markt. De FTAC concludeert in dit advies dan ook dat op de markt voor personenvervoer per toerwagen kan worden volstaan met een minimale regulering. Dat wil zeggen het in wet- en regelgeving vastleggen van minimale kwaliteits- en veiligheidseisen aan de voertuigen, de bestuurders en gidsen. Door de ondergrenzen vast te leggen wordt een minimum kwaliteitsstandaard gedefinieerd die het imago van Curaçao als aantrekkelijke hoogwaardige toeristische bestemming beschermt en ondernemers de ruimte biedt om met elkaar te concurreren.

Management Summary

The Minister of Traffic, Transport and Spatial Planning, has requested via the Minister of Economic Development, the Fair Trade Authority Curaçao (FTAC) to issue an advice on the effects on competition of the current and future regulation regarding transport by touring car. This advisory task is assigned to the FTAC in Article 2.17 of the National Ordinance on Competition.

In Curaçao there are two primary pieces of legislation regarding touring car transport: the “Landsverordening Personenvervoer” and the “Landsbesluit Personenvervoer”. In the more than 50 years since the entry into force of the legislation, many social, economic, and technical developments have taken place. As a result, the current regulation of touring car transport needs an overhaul and modernization. In this advisory report, the FTAC identifies which aspects of the current regulation impede effective competition.

Using the OECD's Competition Assessment Toolkit, the FTAC has identified anti-competitive provisions in the current legislation and policy initiatives concerning touring car transport. The FTAC has identified three provisions that unnecessarily obstruct competition. These provisions relate to:

1. the statutory maximum number of licenses to be issued (15);
2. the maximum number (five) touring cars that may be operated on a single license; and
3. the regulation of the (maximum) price of a tourist tour per touring car

A statutory maximum on the number of licenses to be issued (15), restricts competition because this forms a hard barrier to entry. New, potentially more efficient, and innovative, entrepreneurs who want to become active in the market cannot do so because all licenses are issued.

The maximum number of five touring cars (five) that can be operated per license hinders the growth of successful entrepreneurs. These statutory limits on entry and size, create an artificial scarcity on the market for touring car transport. This scarcity leads to a higher price and lower quality. The tourist and the tourism on Curaçao ultimately bears the brunt of this.

Price is one of the most important parameters on which undertakings compete. All forms of price regulation will therefore, by definition, have a negative effect on competition. In addition, the tariff scheme for transport by touring car is not being enforced. As far as the FTAC is concerned, the provision regarding price regulation for transport by touring car can therefore be abolished without further ado. The FTAC is of the opinion that effective competition should be implemented on the market for passenger transport by touring car.

The FTAC sees developments in the market for passenger transport by touring car, such as the rental of 'TW license plates and the concentration of license holders in a holding company, as evidence that there is room for more and larger undertakings on the market. The FTAC concludes in this advice that regulation of the minimum requirements that an undertaking needs to comply with is a sufficient form of regulation of the market for passenger transport by touring car. This means that only the minimum quality and safety standards for vehicles, drivers and guides are laid down in legislation. By embedding in legislation, the minimum required standard, a minimum quality standard is defined that protects the image of Curaçao as an attractive high-quality tourist destination and offers entrepreneurs space to compete with each other.

Resúmen di Gerensia

E Minister di Tráfiko, Transporte i Planifikashon Urbano a traves di e Minister di Desaroyo Ekonómiko a hasi un petishon na FTAC pa duna un konseho riba e efektonan ku regulashon eksistente i leinan i reglamentashon di futuro por tin riba kompetensia den e merkado di transporte turístiko ku bús. Den artíkulo 2.17 di e Ordenansa enkuanto Kompetensia FTAC a keda enkargá ku e tarea pa duna konseho riba maneho o regulashon ku por tin efekto riba kompetensia liber den nos merkadonan ekonómiko.

Kòrsou tin dos piesa importante di legislashon ku ta relashoná ku transporte turístiko ku bús: e asina yamá “Landsverordening Personenvervoer” i e “Landsbesluit Personenvervoer”. Den e mas ku 50 aña ku tin ku e leinan aki nan a drenta na vigor, vários desaroyo riba tereno sosial, ekonómiko i tékniko a tuma lugá. Konsekuensia di esaki ta ku e regulashon aktual di transporte turístiko ku bús mester keda someté na un adaptashon i modernisashon.

Den e rapòrt aki FTAC ta trata algun aspekto di e reglamentashon aktual ku por adaptá pa asina minimalisá e efektonan negativo di regulashon riba funshonamentu di e merkado. Hasiendo uso di e asina yama “Competition Assesment Toolkit” di OECD FTAC a identifiká stipulashonnan ku ta opstruí kompetensia den e regulashon aktual i plannan di maneho tokante transporte turístiko ku bús. FTAC a identifiká tres stipulashon ku ta stroba kompetensia innesesariamente. E stipulashonnan aki ta relatá na e:

1. kantidat máksimo di pèrmit ku pa lei por otorgá (15);
2. kantidat máksimo (5) di bús di tur ku por operá ku un pèrmit;
3. regulashon di tarifa máksimo pa un ekskurshon ku bús di tur.

E kantidat máksimo di pèrmit ku por keda otorgá pa lei ta restringí kompetensia, paso e ta forma un barera fuerte pa empresarionan nobo ku kier bira aktivo riba e merkado aki i ku posiblemente por hiba un operashon mas efisiente i inovador. E kantidat di sinku (5) bús ku por eksplotá pa pèrmit ta limitá kresementu di empresarionan eksitoso. E kantidatnan máksimo aki regulá pa lei ta sòru pa un eskases artifizial riba merkado, ku ta kondusí na preisnan haltu i kalidat abou. E turista i e produkto turístiko Kòrsou ta esunnan ku finalmente ta bira víktima di esaki.

Preis ta un di e parameter mas importante pa midi kompetensia. P’esei tur forma di regulashon di preis pa definishon tin un efekto negativo riba kompetensia. Ademas e areglo di tarifa pa transporte turístiko ku bús no ta keda mantené na e momento aki. P’esei pa FTAC e regulashon di tarifa aki pa transporte turístiko ku bús sin mas por keda di skrap.

FTAC ta di opinion ku den e merkado di transporte turístiko ku bús mester hasi mas funshonamentu di merkado liber posibel. FTAC ta mira den e desaroyonan den merkado di transporte turístiko ku bús, kaminda plachinan di number di TW ta keda di hür i tin konsentrashon di pèrmit, prueba ku tin espasio pa mas operador i pa operadornan mas grandi den e merkado.

FTAC ta konkluí den e konseho aki ku un mínimo na regulashon den e merkado di transporte turístiko ku bús ta sufisiente. Esaki ta enserá hinka den lei i reglamentashon eksigensianan mínimo di kalidat i seguridat ku kada vehíkulo, shofùr i guia mester kumpli kuné.

Dor di stipulá e eksigensianan mínimo, ta garantisá un nivel mínimo di kalidat i por protehá e imágen di Kòrsou komo un destinashon atraktivo i di kalidat haltu pa turista i tambe ta duna empresarionan e espasio pa por kompetí di manera liber ku otro.

Inhoudsopgave

Management Samenvatting	1
Management Summary	3
Resúmen di Gerensia4	
Hoofdstuk 1 Inleiding.....	6
1.1 Competition Advocacy	6
1.2 Advies verzoek van de Minister van VVRP	6
1.3 Doel en reikwijdte van het onderzoek	7
1.4 Leeswijzer.....	8
Hoofdstuk 2 Overzicht wet- & regelgeving.....	9
2.1 Afbakening van het toerwagenvervoer	9
2.2 Wet- en regelgeving van toepassing op vervoer per toerwagens	10
2.3 Toerwagenwetgeving in de praktijk	11
2.4 Nieuw openbaar vervoerbeleid	12
Hoofdstuk 3 Competition Assessment: Theoretisch Kader	16
3.1 Beoordelingskader.....	16
3.2 Identificeren en beoordelen van alternatieven om beleidsdoelen te bereiken	20
3.3 Implementeer het beste alternatief	21
3.4 Ex-post assessment	21
Hoofdstuk 4 Beoordeling concurrentiebeperkende effecten van de wet- en regelgeving	23
4.1 Landsverordening Personenvervoer	23
4.2 Prijsregulering.....	27
4.3 Concurrentiebeperkende effecten van beleidsuitgangspunten in besispuntennotitie d.d.	29
4.4 Implicaties voor het Toerwagenbeleid	29
4.5 Handhaving	30
Hoofdstuk 5 Samenvatting	31

Hoofdstuk 1 Inleiding

De Fair Trade Authority Curaçao (FTAC) is de mededingingsautoriteit van Curaçao. De FTAC staat voor eerlijke onvervalste concurrentie op Curaçao. De taken en bevoegdheden van de FTAC zijn vastgelegd in de Landsverordening inzake concurrentie (P.B. 2016, no. 16). Ingevolge deze Landsverordening houdt de FTAC toezicht op de naleving van het kartelverbod (artikel 3.1. e.v.), het verbod op misbruik van een economische machtspositie (Artikel 4.1. e.v.) en de meldingsplicht voor grotere fusies en overnames (artikel 5.1 e.v.)

1.1 Competition Advocacy

Naast deze toezichthoudende taken kent artikel 2.17 van de Landsverordening inzake concurrentie de FTAC de taak van publieke 'competition advocacy' toe. Dat betekent dat de FTAC gevraagd en ongevraagd advies kan uitbrengen over het effect van bestaande- of voorgenomen beleid, of regelgeving op de concurrentieverhoudingen tussen ondernemingen. Gezonde concurrentieverhoudingen kunnen namelijk door meer dan alleen de gedragingen van bedrijven worden verstoord: hoewel steeds van een andere aard of orde, zijn het regelmatig factoren of karakteristieken van de marktstructuur die aanbieders (en vragers) onvoldoende prikkelen tot efficiënt handelen, zonder dat die factoren in de directe invloedssfeer van de betrokken bedrijven liggen.

Wet- en regelgeving van de overheid kan concurrentie stimuleren, zie bijvoorbeeld de Landsverordening inzake concurrentie, maar het kan de concurrentie soms ook (al dan niet gericht) beperken. De oorzaak van die verstoringen is vaak gelegen in verouderde wet- en regelgeving of wet- en regelgeving waar marktverstoringen op moment van inwerkingtreding onvoldoende in kaart zijn gebracht. De oplossing hiervoor ligt in handen van de overheid. Wanneer wet- en regelgeving de concurrentie beperkt betekent dit dat een mogelijk welvaartswinst is te behalen door deze te herzien. De sociale- en economische doelstellingen die met de wet beoogd worden, kunnen vaak ook met alternatieve maatregelen die de concurrentie niet of minder beperkten bereikt worden.

De in artikel 2.17 van de Landsverordening inzake concurrentie opgenomen advocacy taak van de FTAC maakt het mogelijk dat de FTAC dergelijke verstoringen actief kan onderzoeken en oplossingen en verbeteringen kan aandragen. Het bestrijden van publieke regels die de mededinging beperken heeft in vrijwel alle gevallen een positieve impact voor zowel het publiek als de bedrijfstgemeenschap.

1.2 Advies verzoek van de Minister van VVRP

Op 15 december 2020 heeft de Minister van Economische ontwikkeling de FTAC schriftelijk verzocht om volledige medewerking te verlenen aan het verzoek van het Ministerie van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning (VVRP) inzake een onderzoek als bedoeld in artikel 2.17 van de Landsverordening inzake concurrentie naar de concurrentieverhoudingen in de sub sector van het toerwagentransport.¹

In de brief van de Minister van VVRP aan de Minister van Economische Ontwikkeling² wordt door de Minister van VVRP verzocht om de FTAC een gevraagd advies uit te laten brengen over het streven

¹ Brief van Minister voor Economische Ontwikkeling d.d. 15 december 2020

² Brief van Min VVRP aan Min EO, bijlage bij Brief van Minstern voor Economische Ontwikkeling d.d. 15 december 2020

van het Ministerie van VVRP “de concurrentieverhoudingen qua modaliteit te minimaliseren” en daarbij rekening te houden met de volgens VVRP “nu scheve concurrentieverhoudingen en zich voordoende kartelvorming en met het oog op gezonde concurrentieverhoudingen”.

De adviesaanvraag wordt in de brief van de Minister als volgt verduidelijkt:

“Dit advies is met name noodzakelijk gelet op de recentelijk opgetreden consolidatie van vergunningen in handen van enkele marktpartijen door het opkopen van aandelen van de vergunninghoudende rechtspersonen. Dit heeft tot een maatschappelijk debat geleid waar de overheid op dit moment geen antwoord op kan geven gelet op de huidige wetgeving.

In dat kader is het van belang de FTAC om een advies te vragen over de, als gevolg van de huidige vergunning systematiek, zoals opgenomen in artikel 6 van de Landsverordening Personenvervoer, bestaande en recentelijk gewijzigde onderlinge concurrentieverhoudingen en marktcondities voor de toerwagenbedrijven.”

Uit de beslispuntennota Personenvervoer zoals op 8 juli 2020 vastgesteld door de Raad van Ministers³ blijkt tevens dat de Minister van VVRP zich afvraagt of het huidige systeem van regulering van het openbaar vervoer (incl. het toerwagenvervoer) met haar hybride doelstelling nog wel voldoet.

De Minister van de VVRP stelt zich in de beslispunten notitie personenvervoer expliciet de vraag of:

- a. het huidige hybride systeem tot een optimaal aanbod leidt en ingespeeld wordt op de behoeftes van de markt,
- b. tot sociaaleconomisch verantwoorde bedrijfsresultaten,
- c. gezonde concurrentieverhoudingen bevordert (eerlijke concurrentie, protectionistisch beleid) of juist niet en/of tot kartelvorming leidt en
- d. tot maatschappelijk aanvaardbare tarieven leidt.

1.3 Doel en reikwijdte van het onderzoek

Gezien het bovenstaande stelt de FTAC voor om, hoewel de Minister in haar verzoek de consolidatie van vergunningen bij enkele marktpartijen als belangrijkste aanleiding noemt voor haar adviesverzoek, de reikwijdte van het onderzoek uit te breiden tot een analyse van de effecten van de Landsverordening Personenvervoer (P.B. 1969, no. 23, zoals gewijzigd)⁴, andere (aanvullende) regulering en beleid en eventuele historisch gegroeide gewoonten en gebruiken op de markt voor het besloten personenvervoer per toerwagen.

Het doel van het onderhavige advies is daarmee de Minister van VVRP inzicht te geven op hoe de regulering de marktwerking, en daarmee de vrije en onvervalste concurrentie op de markt voor het besloten personenvervoer, beïnvloedt en op welke wijze de negatieve effecten van regulering op het functioneren van de markt kunnen worden geminimaliseerd. Daarbij zullen nadrukkelijk ook de effecten van de actuele ontwikkelingen en de huidige en (voor zo ver) mogelijk de toekomstige

³ Beslispuntennota Personenvervoer zoals op 8 juli 2020 vastgesteld door de Raad van Ministers (zie stuknummer 2019/044017)

⁴ De Eilandsverordening personenvervoer (P.B. 1969, no. 23, zoals gewijzigd) heeft met ingang van 10 oktober 2010 de staat van landsverordening gekregen en zal in dit advies als zodanig worden aangehaald.

regelgeving op de concurrentieverhoudingen in de sector zoals opgenomen in de beslispuntennotitie worden betrokken (vragen a en c).

De overige vragen (b en d) uit de beslispuntennotitie van de minister betreffen, voor zo ver ze in de besluitvorming worden betrokken, uiteindelijk politieke keuzes en zijn geen vraagstukken met een mededingingsaspect. Echter, op het moment dat er sprake is van gezonde concurrentie op de markt voor besloten personenvervoer per toerwagen, dan zal dat ook een positief effect hebben op de (consumenten)prijsvorming.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk twee zal de FTAC een overzicht geven van de bestaande wet- en regelgeving op de markt voor besloten personenvervoer per toerwagen. Hierbij zal getracht worden in te gaan op de dagelijkse praktijk en, voor zover door de onderzoekers te achterhalen, ook de eventuele historisch gegroeide gewoonten en gebruiken.

In hoofdstuk drie wordt het theoretisch kader rondom marktregulering en het effect op de mededinging besproken. Daarmee zal de FTAC in dit advies dus een meer algemeen beeld schetsen van hoe regulering de dynamische elementen van de markt, zoals inspelen op behoeftes van de markt en optimalisatie van het aanbod, kan beïnvloeden.

In het vierde hoofdstuk worden deze twee elementen bij elkaar gebracht en wordt de theorie toegepast op de bestaande wet- en regelgeving op de markt voor besloten personenvervoer per toerwagen. De FTAC zal daarbij vanuit haar primaire verantwoordelijkheid voor een vrije en onvervalste concurrentie trachten zoveel mogelijk oog te houden voor de door de overheid te bewaken sociaal maatschappelijke belangen.

Het rapport wordt afgesloten met een samenvatting in hoofdstuk vijf.

Hoofdstuk 2 Overzicht wet- & regelgeving

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de huidige, geldende wet- en regelgeving die betrekking heeft op het vervoer per Toerwagen. De Landsverordening Personenvervoer (A.B. 1969, no. 23; zoals gewijzigd) reguleert het vervoer van personen met motorrijtuigen op de openbare weg tegen vergoeding. Hieronder valt het vervoer per (kleine en grote) autobus, taxi en toerwagens. In dit hoofdstuk wordt uitsluitend ingegaan op de wet- en regelgeving die van toepassing is op het vervoer per toerwagen.

De regering heeft op 8 juli 2020 in de Raad van Ministers de uitgangspunten voor een nieuw (openbaar) vervoerbeleid vastgesteld.⁵ Aan het eind van dit hoofdstuk zal een beknopt overzicht van deze beleidsvoornemens en de implicaties voor het toerwagenvervoer worden gegeven.

2.1 Afbakening van het toerwagenvervoer

Uit de memorie van toelichting bij de Landsverordening Personenvervoer (A.B. 1969, no. 23; zoals gewijzigd)⁶ blijkt dat de wetgever met de Landsverordening Personenvervoer een genuanceerde regeling voor ogen had welke rekening houdend met de verschillende vervoersbehoeften waarin de diverse modaliteiten beogen te voorzien, diende zorg te dragen voor een duidelijke afbakening van het werkterrein van de onderscheidene vervoersexploitanten. In de memorie van toelichting wordt ook gesteld dat “het bestaan van toerwagens gebaseerd is op de behoefte aan ritten van geheel of gedeeltelijk toeristisch karakter”.

In artikel 1 eerste lid, sub f, van de Landsverordening Personenvervoer wordt gedefinieerd wat verstaan wordt onder een toerwagen. Toerwagens worden daar gedefinieerd als “motorrijtuigen, ingericht voor het vervoer van meer dan negen (9) personen, de bestuurder daaronder niet inbegrepen en bestemd voor het tegen vergoeding uitvoeren van ritten, welke niet uitsluitend ten doel hebben het verstrekken van gelegenheid tot vervoer”.

Het vervoer per toerwagen dient op basis van de laatste zinsnede van deze definitie “welke niet uitsluitend ten doel hebben het verstrekken van gelegenheid tot vervoer” een toeristisch karakter te hebben. In Handboek Landsverordening Personenvervoer⁷ wordt gesteld dat met deze zinsnede wordt beoogd te voorkomen dat de toerwagens zich gaan begeven op de markt voor autobussen en taxi. Het begrip toeristische karakter is via jurisprudentie verduidelijkt. In het vonnis van het Hof van 22 september 1987 nr. 317 (Taber Tours). Daarin is komen vast te staan dat a) ééndaagse rondritten over het eiland en b) vervoer van vliegveld naar hotel en vice versa, als onderdeel van een in het buitenland gekochte reis (package deal), op basis van een toerwagenvergunning mogen worden uitgevoerd.

Toerwagenvervoer is daarmee nadrukkelijk niet het vervoeren van personen die geen toerist zijn en/of vervoer naar algemene, niet toeristische, bestemmingen, bijvoorbeeld supermarkten en dergelijke.

⁵ Zie stuknummer 2019/044017

⁶ Memorie van Toelichting (bij 1968, no. 34), p.1 & 3

⁷ Ministerie Verkeer Vervoer en Ruimtelijk Planning, Handboek, Deel Eilandsverordening Personenvervoer (A.B. 1969, no. 23)

2.2 Wet- en regelgeving van toepassing op vervoer per toerwagens

De Landsverordening Personenvervoer (A.B. 1969, no. 23; zoals gewijzigd)

Artikel 2 van de Landsverordening Personenvervoer vormt de basis voor de regulering van het vervoer per toerwagen. Artikel 2 bevat een vergunningplicht voor eenieder die bedrijfsmatig, tegen vergoeding, personen met motorrijtuigen op de voor het openbaar vervoer openstaande weg wil vervoeren of wil doen vervoeren.

Artikel 2, eerste lid, Landsverordening personenvervoer:

“Het bedrijfsmatig vervoeren of doen vervoeren van personen met motorrijtuigen op de voor het openbaar vervoer openstaande weg tegen vergoeding mag slechts geschieden krachtens een vergunning ingevolge artikel 3 of krachtens een hulpbestuurderskaart ingevolge artikel 12b benevens een bepaalde vergunning ingevolge artikel 3 of krachtens een ontheffing ingevolge artikel 15.”

In artikel 3, eerste lid, van de Landsverordening Personenvervoer wordt bepaald dat vergunningen voor het exploiteren van onderscheidenlijk een kleine autobus, een huurauto, een of meer grote autobussen of een of meer toerwagens door de Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning kunnen worden verleend. Ook wordt in dat artikel bepaald dat deze vergunning voor ten hoogste vijf jaar worden verleend. Ingevolge de laatste volzin van het eerste lid van artikel 3 zijn vergunningen verleend voor de exploitatie van grote autobussen en toerwagens niet overdraagbaar en voor wat betreft kleine autobussen en huurauto's strikt persoonlijk.

Artikel 3, tweede lid van de Landsverordening Personenvervoer bepaalt dat per vergunning maximaal 5 toerwagens mogen worden geëxploiteerd⁸ en artikel 6 stelt een maximum aan het aantal toerwagenvergunningen (15).

Artikel 15 bepaalt dat in bijzondere gevallen door de Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijk Planning een ontheffing kan worden verleend voor het exploiteren van motorrijtuigen. Voor zover bekend zijn er (ten minste) twee (2) ontheffingen verleend voor het exploiteren van telkens vijf (5) toerwagens.

Op basis van de gegevens van het Ministerie van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke planning bedraagt het maximumaantal toerwagenondernemingen 17 en het maximumaantal toerwagens dat door deze ondernemingen geëxploiteerd kan worden, 96. Uit van het ministerie van VVRP verkregen informatie blijkt dat er op peildatum juni 2018 tussen de 81 en 85 toerwagens werden geëxploiteerd op basis van een vergunning en 10 op basis van een ontheffing.⁹

Het Landsbesluit Personenvervoer (A.B. 1969, no. 51; zoals gewijzigd)

Het Landsbesluit Personenvervoer bevat nadere bepalingen ter uitwerking van de Landsverordening Personenvervoer, zoals de eisen waaraan een vergunningaanvraag dient te voldoen (artikel 1) en de verzekeringsplicht (artikel 7).

Artikel 6 bevat bepalingen inzake de inrichting, het onderhoud en de zindelijkheid. In dit artikel wordt in het eerste lid met betrekking tot alle op basis van een vergunning te exploiteren motorrijtuigen

⁸ Tenzij een vergunninghouder bij de inwerkingtreding van de wijziging van de Eilandsverordening personenvervoer (A.B. 1969 no. 23) in 1992 reeds meer dan 5 toerwagens exploiteerde, dan voor maximaal het aantal op dat moment geëxploiteerde toerwagens. Er is daardoor één vergunning op basis waarvan maximaal 16 toerwagens mogen worden geëxploiteerd.

⁹ Bijlage bij e-mail Ministerie VVRP d.d. 3 februari 2021, Overzicht TW as of 21-06-2018

bepaald dat: a) het motorrijtuig zich in een goed onderhouden en zindelijke staat dient te bevinden; b) alle zitplaatsen van het motorrijtuig vast dienen te zijn; c) de zittingen van het motorrijtuig niet defect mogen zijn; d) alle ruiten van het motorrijtuig van veiligheidsglas moeten zijn vervaardigd en e) het motorrijtuig voorzien dient te zijn van een goed functionerende binnenverlichting.

In het vierde lid van artikel 6 zijn bepalingen opgenomen met betrekking tot de herkenbaarheid van het motorrijtuig als toerwagen, zoals de vermelding van het woord 'sightseeing' op de voorzijde van het motorrijtuig, de vermelding van het maximaantal zitplaatsen aan zowel de binnen- als buitenzijde van de toerwagen en de vermelding van het uurtarief.

Artikel 8 van het Landsbesluit bevat gedragsregels voor de bestuurders waaronder onder andere het verbod passagiers onbeleefd of niet voorkomend te behandelen (eerste lid, sub b) en het verbod door hinderlijk aanprijzen, aanroepen of enigerlei andere hinderlijke wijze van aanbidding van vervoer de aandacht van anderen te trekken (eerste lid, sub e) en het verbod voor een rit een hogere prijs te vragen of in rekening te brengen dan bij het tarief is bepaald (eerste lid, sub j).

Artikel 11, vijfde lid, van het Landsbesluit personenvervoer¹⁰ bevat het door Toerwagens in rekening te brengen tarief:

“Het tarief voor toerwagens voor ritten binnen of buiten het stadsdistrict bedraagt per passagier: NAf 1,75 (\$1,—) voor het eerste uur of gedeelte daarvan. Voor elk volgend kwartier of gedeelte daarvan NAf 0,45 (\$0.25).”

2.3 Toerwagenwetgeving in de praktijk

De Landsverordening personenvervoer is inwerking getreden in 1969. De uitgangspunten en de hoofdlijnen van de Landsverordening personenvervoer zijn sinds de inwerkingtreding niet inhoudelijk gewijzigd. In de meer dan 50 jaar sinds de inwerkingtreding hebben er op technologisch, sociaal en economisch gebied vele ontwikkelingen zich voorgedaan waardoor de oorspronkelijke duale doelstelling van de Landverordening Personenvervoer, te weten het bieden van georganiseerd openbaar vervoer en armoede bestrijding, zijn achterhaald en vergunninghouders/ondernemers de randen van wat mogelijk is zijn gaan opzoeken. In deze paragraaf wordt getracht een beeld te schetsen van de ontwikkeling van het Toerwagenvervoer in de praktijk.

Verhuur van aan vergunning verbonden rechten

Een Toerwagenvergunning geeft de vergunninghouder ingevolge artikel 3, tweede lid, van de Landsverordening Personenvervoer, het recht om maximaal vijf toerwagens te exploiteren op zijn vergunning. Een aantal vergunninghouders bezit echter zelf helemaal geen of geen vijf eigen toerwagens en verhuurt de TW-kentekenplaten die ze niet gebruiken aan andere touroperators. Deze praktijk wordt al jarenlang gedoogd.¹¹

Het verhuren en huren van nummerplaten leidde tot een ondoorzichtige situatie die voor bijna alle partijen niet acceptabel is. Volgens het Ministerie van VVRP heeft dit geleid tot onduidelijkheid over welke touroperator onder welke vergunning actief is. Bewaking van de kwaliteit en het maken van

¹⁰ Landsbesluit personenvervoer (AB 1969, 51)

¹¹ Ministerie van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning; *Handboek; Deel Landsverordening personenvervoer (A.B. 1969, no. 23), p.3*

afspraken met de gehele sector, over bijvoorbeeld het werken op de Mega Pier, is hierdoor vrijwel onmogelijk. In het Handboek Landsverordening Personenvervoer¹² wordt gesteld dat uit een advies van de afdeling Wetgeving en Juridische Zaken van de Overheid (WJZ) d.d. 14 februari 2014 dat het aanbieden van vervoer met andermans voertuig c.q. het “verhuren” van rechten m.b.t. de vergunning in dit geval de nummerplaat in strijd is met de Landsverordening Personenvervoer.

Als gevolg van het versterken van het toezicht en handhaving, hebben de TW-vergunninghouders besloten om deze illegale overeenkomsten te beëindigen.

Groepsvorming in de TW-sector

Een (recente) tendens op de markt voor het vervoer per toerwagen is groepsvorming. Uit gegevens van de kamer van koophandel blijkt dat toerwagenondernemers over de afgelopen jaren ervoor hebben gekozen de ondernemingsvorm van hun bedrijf om te zetten van een éénmanszaak naar een besloten of een naamloze vennootschap. Een dergelijke omzetting brengt behalve een beperking van de aansprakelijkheid van de vergunninghouder, ook met zich mee dat de onderneming met alle rechten, zoals de TW-vergunning, en verplichtingen via een aandelentransactie kan worden overgedragen.

De afgelopen jaren hebben tenminste twee institutionele investeerders, verschillende TW-ondernemingen overgenomen en ondergebracht in een holdingachtige constructie. Als gevolg hiervan worden verschillende vergunningen de facto door één onderneming geëxploiteerd. Een positief gevolg hiervan is dat hierdoor binnen de sector een verdere professionalisering heeft plaatsgevonden. Daartegenover staat echter dat deze partijen ten opzichte van de andere vergunninghouders schaalvoordelen en een zekere marktmacht hebben verkregen door deze consolidatie van TW-kentekenplaten.

Deze ontwikkeling was niet voorzien ten tijde van de inwerkingtreding van de Landsverordening personenvervoer nu meer dan vijftig jaar geleden. De Landsverordening heeft dus ook geen antwoord op deze ontwikkeling in de sector.

2.4 Nieuw openbaar vervoerbeleid

De Landsverordening Personenvervoer (A.B. 1969, no.23) is verouderd zoals we hierboven hebben vastgesteld. Het biedt geen ruimte om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en tegemoet te komen aan de wensen vanuit de toeristische sector.

Het Ministerie van VVRP is (mede) daarom een nieuw mobiliteitsbeleid¹³ aan het ontwikkelen, waarbij de revisie en modernisering van de huidige Landsverordening personenvervoer daarbij centraal staat. Dit nieuw beleid is uitgewerkt in het “Beslispuntennota Personenvervoer” van februari 2020. Deze Beslispuntennota is op 8 juli 2020 vastgesteld door de Raad van Ministers.¹⁴

In de aanbiedingsbrief aan de Raad van Ministers stelt de Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning, onder meer, dat het uitgangspunt is dat de overheid het personenvervoer blijft

¹² ibid.

¹³ Onderstaande informatie is overgenomen van het “Beslispuntennota Personenvervoer” dd.18 februari 2020 van het Ministerie van Vervoer, Verkeer en Ruimtelijke Planning.

¹⁴ Zie stuknummer 2019/044017

reguleren en dat er voorrang wordt gegeven aan het door de overheid gesubsidieerde openbaar busvervoer met een algemeen nut. Dit uitgangspunt moet volgens de Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning vervolgens doorwerken naar de andere modaliteiten die hierop afgestemd moeten worden en vervoersdiensten aanvullend op het door de overheid gesubsidieerde openbaar busvervoer moeten gaan verzorgen. De Minister van VVRP stelt tevens dat het systeem van bestuurlijk toezicht en handhaving zal worden verbeterd.

Daarnaast wordt in de aanbiedingsbrief aan de Raad van Ministers gesteld dat er een systeem komt met marktregulering qua modaliteit, toetreding en tarifiering. De Minister van VVRP meldt daarbij dat het streven is om de concurrentieverhoudingen qua modaliteit te minimaliseren. Het aanbod van het type vervoer dat per modaliteit wordt daartoe in overeenstemming gebracht met hetgeen gebruikelijk is. De Minister van VVRP stelt verder dat het beleidsvoornemen met betrekking tot de verschillende modaliteiten van het personenvervoer is om voor de afzonderlijke modaliteiten, de toetreding en de tarifiering te reguleren. Met betrekking tot de toetreding wordt expliciet gesteld dat voor elke modaliteit een vergunningstelsel blijft bestaan waarbij de Minister, afhankelijk van de vraag en het aanbod aan vervoer (capaciteit van de markt), het maximumaantal vergunningen periodiek kan vaststellen. Dit geldt volgens de beslispuntennota ook voor het aantal voertuigen behorende bij de vergunningen. De Minister van VVRP kondigt met betrekking tot de regulering van de tarieven aan dat er een goede systematiek komt voor de tarifiering en stelt in verband daarmee dat door het werken met minimumtarieven het bestaansrecht van de vergunninghouders wordt gegarandeerd en de marktwerking wordt gestimuleerd.

Doelstellingen

De visie en de ambitie van de overheid is om te komen tot een integraal mobiliteitsbeleid waarin de belangen van de passagiers bij het aanbieden van vervoer centraal moeten staan.

Het doel van de Minister van VVRP met het nieuw mobiliteitsbeleid is in de Beslispuntennota als volgt geformuleerd: *“het garanderen van een goede kwaliteit van de dienstverlening en continuïteit van het personenvervoer op heel Curaçao voor 2030, door het formuleren van een nieuw beleid en nieuwe wet- en regelgeving voor personenvervoer, waarin de reiziger centraal staat, en waardoor ruimte ontstaat om in te spelen in de marktontwikkelingen rekening houdend met innovaties en een groot maatschappelijk rendement”*.¹⁵

De revisie van de Landsverordening moet een aantal aandachtsgebieden adresseren en reglementeren, waar momenteel veel kritiek over is. Deze aandachtsgebieden zijn volgens de nota o.a.:

- een systeem met bestuurlijk toezicht en handhaving;
- een beter aansluiting tussen vraag en aanbod van personenvervoer;
- (de)regulering en gezonde marktwerking.

Volgens de Beslispuntennota wordt door aangepaste wetgeving en verbetering van het personenvervoer in ruime zin gewerkt aan de tweede hoofddoelstelling van het ruimtelijk beleid: *“Het verder ontwikkelen van Willemstad tot een stedelijk gebied waarin mensen prettig kunnen wonen en*

¹⁵ Beslispuntennota p.6

werken, en een natuurlijke omgeving waarin mensen kunnen ontspannen en recreëren."¹⁶ Daarnaast wordt hiermee ingespeeld op de New Urban Agenda (SDG 1113) waarin een duurzame, veilige en toegankelijk mobiliteit en energiebesparend personenvervoer als streefdoelen zijn vermeld voor het bevorderen van optimale stedelijke ontwikkeling.

De belangrijkste algemene implicaties van hetgeen voorgesteld wordt in de Beslispuntennota voor het systeem van aanbod van vervoer door taxi's, kleine en middelgrote autobussen en toerwagens zijn:

1. Het wijzigen van het uitgangspunt waarbij zowel passagiers als die van de bestuurders centraal staat naar een systeem waarbij de passagiers centraal staan; en
2. Het voorrang geven aan de behoeftes van de passagiers door het afdwingbaar introduceren van het gebruik van innovaties die zullen bijdragen aan de optimalisering het openbaar vervoer, zoals de gps en boordcomputers, camera's, de OV-kaart, creditcard en betaling via telefoon.¹⁷

Implicaties voor TW

De ambitie van de overheid om het openbaarvervoerbeleid te vernieuwen is niet nieuw. Reeds in 2008 heeft Servisio di Transporte Publiko van het toenmalige Eilandgebied Curaçao een aantal beleidsnota's opgesteld en aan de Gedeputeerde van Verkeer en Vervoer aangeboden gericht op modernisering van het openbaar vervoer op Curaçao.¹⁸ Eén van deze beleidsnota's betrof een voorstel voor een nieuw toerwagenbeleid voor Curaçao. In de beleidsnota over de vernieuwing van het toerwagenbeleid wordt door stakeholders uit de toeristische sector geconstateerd dat het toerwagenvervoer als één van de knelpunten voor een verdere groei van het (cruise)toerisme wordt ervaren. De aangeboden kwaliteit en comfort van het toerwagenvervoer sluit, volgens de in 2008 geconsulteerde stakeholders, in de meeste gevallen niet aan bij de luxueuze kwalitatief hoogwaardige omgeving van de cruiseschepen en vijf sterren hotels op Curaçao. Zij zouden eisen dat het transport in de bestemmingen die ze aandoen van hetzelfde hoge niveau is als hun eigen dienstverlening. Het op Curaçao aangeboden toerwagenproduct schiet daarbij, zowel kwalitatief als kwantitatief, tekort aldus de beleidsnota uit 2008.

Het Ministerie van VVRP stelt nu in de beslispuntennota vast dat de kwaliteit van de dienstverlening niet gegarandeerd kan worden en het van groot belang is dat de toerist die Curaçao bezoekt een prettige ervaring heeft en zoveel mogelijk op een snelle en eenvoudige wijze bezienswaardigheden e.d. kan bezoeken.¹⁹

Het Ministerie bevestigt daarmee impliciet dat, als toerisme de motor moet zijn voor de verder economische ontwikkeling, het toerwagenproduct moet worden vernieuwd op een manier die aansluit bij wat die markt vraagt. Op basis van de "Beslispuntennota Personenvervoer" waarin de contouren van het nieuwe mobiliteitsbeleid zijn geschetst, wil het Ministerie komen tot een systematiek van regulering van het personenvervoer, dus ook van het personen per toerwagen die ondernemers dwingt een modern en kwalitatief hoogwaardig product te bieden, dat zich voortdurend aanpast aan de wensen van de (toeristische) markt.²⁰ Het Ministerie lijkt daarmee te concluderen dat

¹⁶ Beslispuntennota p. 5

¹⁷ Beslispuntennota p.4.

¹⁸ Servisio di Transporte Publiko (2008), *Naar een nieuw TW-beleid*.SdTP (2008)

¹⁹ Beslispuntennota p. 6 & p.12

²⁰ Ibid.

de geconstateerde kloof tussen vraag en aanbod op de markt voor toeristisch vervoer op zijn minst deels wordt veroorzaakt door de wijze waarop het Toerwagenvervoer gereguleerd is in de huidige Landsverordening personenvervoer.

Vooruitlopend op de totstandkoming van het nieuw mobiliteitsbeleid tracht het Ministerie een antwoord te vinden op twee centrale vragen:²¹

1. Wat is de plaats van toerwagens nog naast het centrale busvervoer gezien de ontwikkelingen in de markt?
2. Is het wenselijk om toerwagens in te zetten voor groepsvervoer (transfer) in geval van:
 - a. grote evenementen;
 - b. voor het vervoer van grote groepen (groter dan 12 personen).

In het nieuw mobiliteitsbeleid wil het Ministerie ook een antwoord bieden op de vraag of loslaten van de kwantitatieve regulering tot een betere marktwerking zal leiden, waarbij vraag en aanbod beter op elkaar worden afgestemd.²² Deze vraag lag (mede) ten grondslag aan het advies verzoek aan de FTAC.

²¹ Beslispuntennota p.5

²² Beslispuntennota o.a. p.1, 3 & 9

Hoofdstuk 3 Competition Assessment: Theoretisch Kader

In dit hoofdstuk zal aan de hand van de OECD Toolkit het theoretisch kader uiteengezet worden voor het identificeren wettelijke bepalingen die, vanuit het perspectief van een mededingingsautoriteit, marktactiviteiten onnodig beperken. In het volgende hoofdstuk wordt dit kader vervolgens toegepast op de wet- en regelgeving die betrekking heeft op het toerwagenvervoer op Curaçao.

Tal van wetten en regels, ook wanneer deze economische regulering helemaal niet tot doel hebben, beïnvloeden direct of indirect het marktgedrag van ondernemingen. Wet- en regelgeving kan daardoor de concurrentie echter onbedoeld en onnodig beperken. Dit doet zich, bijvoorbeeld, voor wanneer aspecten van een beleid achterhaald, overbodig of onbedoeld niet goed op elkaar zijn afgestemd tussen rechtsgebieden. Dit leidt tot onnodig verlies aan welvaart.

De OECD biedt met de Competition Assessment Toolkit een inmiddels beproefde methode voor het identificeren van wet- en regelgeving die leidt tot onnodige beperkingen op marktactiviteiten. De Competition Assessment Toolkit biedt ook handvatten voor het ontwikkelen van alternatieve maatregelen, die nog steeds de doelstellingen van het overheidsbeleid bereiken, maar de concurrentie minder beperken. De Toolkit kan zowel voor de beoordeling van nieuwe wet- en regelgeving (ex-ante) als de beoordeling van bestaande wet- en regelgeving (ex-post) worden gebruikt. De OECD stelt in het algemeen dat het de voorkeur heeft om het effect van wet- en regelgeving op de concurrentie zo vroeg mogelijk in het wetgevingstraject te beoordelen.

Voor een uitgebreidere uitleg over wat een competition assessment is en hoe deze kan worden uitgevoerd wordt verwezen naar de website van de OECD:

<https://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>.

3.1 Beoordelingskader





De OECD Competition Assessment Toolkit maakt primair gebruik van een viertal drempelvragen. De beantwoording van deze vragen maakt inzichtelijk of (voorgestelde) wet- of regelgeving een aanzienlijk potentie heeft om de concurrentie te schaden.

De vier drempelvragen opgenomen in de OECD Competition Assessment Toolkit zijn de volgende:

- i. Beperkt de (voorgestelde) wet- of regelgeving het aantal aanbieders dat op de markt actief mag/kan zijn? Bijvoorbeeld via exclusieve rechten, een vergunningensysteem, minimumeisen die onvoordelig zijn voor nieuwkomers of het verhogen van toetredingsdrempels.
- ii. Vermindert (voorgestelde) wet- of regelgeving de mogelijkheden van aanbieders om met elkaar te concurreren? Bijvoorbeeld via prijsregulering, restricties t.a.v. marketing, (kwaliteit)standaarden die onvoordelig zijn voor nieuwkomers of selectieve subsidies (bijv. aan overheids-NVs).
- iii. Vermindert (voorgestelde) wet- of regelgeving de prikkel van aanbieders om hevig met elkaar te concurreren? Bijvoorbeeld via het stimuleren van zelfregulering door de overheid, verplichtingen om concurrentiegevoelige informatie te publiceren of uitzonderingen op de concurrentieregels.

- iv. Vermindert (voorgestelde) wet- of regelgeving de prikkel en/of mogelijkheid van afnemers om te shoppen tussen aanbieders? Bijvoorbeeld via beperkingen in het keuzegedrag van afnemers (bijv. verbod om in buitenland te kopen), het verhogen van de overstapdrempels of nadelige beïnvloeding van de beschikbare informatie tijdens het ‘shoppen’ (bijv. de complexe APR bij leningen).

COMPETITION ASSESSMENT CHECKLIST

Competition assessment should be conducted if a legal provision has any of the following effects:

<div style="background-color: #808080; color: white; padding: 5px; text-align: center; font-weight: bold; font-size: 2em; margin-bottom: 5px;">A</div> <h3 style="margin: 0;">Limits the number or range of suppliers</h3> <p style="font-size: small; margin-top: 10px;">This is likely to be the case if the provision:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> A1 Grants exclusive rights for a supplier to provide goods or services <input type="checkbox"/> A2 Establishes a license, permit or authorisation process as a requirement of operation <input type="checkbox"/> A3 Limits the ability of some suppliers to provide a good or service <input type="checkbox"/> A4 Significantly raises cost of entry or exit by a supplier <input type="checkbox"/> A5 Creates a geographical barrier for companies to supply goods, services or labour, or invest capital 	<div style="background-color: #808080; color: white; padding: 5px; text-align: center; font-weight: bold; font-size: 2em; margin-bottom: 5px;">B</div> <h3 style="margin: 0;">Limits the ability of suppliers to compete</h3> <p style="font-size: small; margin-top: 10px;">This is likely to be the case if the provision:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> B1 Limits sellers' ability to set prices for goods or services <input type="checkbox"/> B2 Limits freedom of suppliers to advertise or market their goods or services <input type="checkbox"/> B3 Sets standards for product quality that provide an advantage to some suppliers over others, or are above the level that some well-informed customers would choose <input type="checkbox"/> B4 Significantly raises costs of production for some suppliers relative to others (especially by treating incumbents differently from new entrants)
<div style="background-color: #808080; color: white; padding: 5px; text-align: center; font-weight: bold; font-size: 2em; margin-bottom: 5px;">C</div> <h3 style="margin: 0;">Reduces the incentive of suppliers to compete</h3> <p style="font-size: small; margin-top: 10px;">This may be the case if the provision:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> C1 Creates a self-regulatory or co-regulatory regime <input type="checkbox"/> C2 Requires or encourages information on supplier outputs, prices, sales or costs to be published <input type="checkbox"/> C3 Exempts the activity of a particular industry, or group of suppliers, from the operation of general competition law 	<div style="background-color: #808080; color: white; padding: 5px; text-align: center; font-weight: bold; font-size: 2em; margin-bottom: 5px;">D</div> <h3 style="margin: 0;">Limits the choices and information available to customers</h3> <p style="font-size: small; margin-top: 10px;">This may be the case if the provision:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> D1 Limits the ability of consumers to decide from whom they purchase <input type="checkbox"/> D2 Reduces mobility of customers between suppliers of goods or services by increasing the explicit or implicit costs of changing suppliers <input type="checkbox"/> D3 Fundamentally changes information required by buyers to shop effectively

Bron: OECD Competition Assessment Toolkit.

Hieronder wordt algemeen en zeer kort ingegaan op deze vier drempelvragen voor een uitgebreidere uiteenzetting wordt u verwezen naar de website van de OECD.

Ad i. Regelgeving beperkt direct of indirect het aantal aanbieders op de markt

Regelgeving beperkt direct of indirect het aantal aanbieders op de markt wanneer de regelgeving een toetredingsbarrière opwerpt. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer wet- en/of regelgeving:

- exclusieve rechten toekent aan een bedrijf om een product of dienst te leveren;
- een of andere vorm van vergunning of autorisatie bevat als een vereiste voor het verrichten van een economische activiteit; en/of
- het vermogen van sommige soorten bedrijven om deel te nemen aan openbare aanbestedingen beperkt;
- de kosten voor een onderneming verbonden aan het toe- of uittreden in een markt aanzienlijk verhoogt.

Ook verouderde regelgeving kan een toetredingsdrempel vormen voor met name ondernemingen met nieuwe - en innovatieve bedrijfsmodellen en in industrieën die te maken hebben met snelle technologische vooruitgang.²³

Toetreding van nieuwe bedrijven speelt een cruciale rol bij het behouden van de vitaliteit van markten en sectoren. Nieuwe toetreders of de dreiging daarvan vormen een prikkel voor de gevestigde bedrijven om te blijven strijden om de gunst van de consument. Hierdoor worden innovatie en groei op de langere termijn gestimuleerd. Regels en voorschriften die de toegang tot de markt voor nieuwe ondernemers beperken hebben daardoor zeer waarschijnlijk een behoorlijk negatief effect op de concurrentie en het welzijn. Nut en noodzaak van regelgeving die direct of indirect het aantal aanbieders op de markt beperkt moet daarom zorgvuldig worden geëvalueerd en gerechtvaardigd.

Ad ii. Regelgeving vermindert de mogelijkheden van aanbieders om met elkaar te concurreren

Er is een aantal parameters waarop bedrijven daadwerkelijk met elkaar kunnen concurreren, te weten: prijs, kwaliteit, service en innovatie. Zodra regelgeving ingrijpt op één of meer van deze parameters verandert de mogelijkheid van aanbieders om met elkaar te concurreren. Beleid dat vereist dat een bedrijf dezelfde prijs rekent of dezelfde kwaliteit of kwantiteit van producten en diensten aanbiedt als zijn concurrenten, vermindert de prikkel voor dat bedrijf om nieuwe manieren te vinden om de kosten te verlagen, de productiviteit te verhogen of de kwaliteit te verbeteren.

Vaak liggen er economische en/of sociale motieven ten grondslag aan dergelijke regelgeving. Het doel van een competition assessment is niet om deze motieven in twijfel te trekken, maar om een grondig onderzoek te doen naar de mogelijke nadelige gevolgen die deze regelgeving zou kunnen hebben op de mate van concurrentie op de markten. Beleidsdoelen kunnen vaak op meerdere manieren worden bereikt. Uitgangspunt van een competition assessment is om te onderzoeken of de geïdentificeerde beperkingen op andere manieren kunnen worden uitgewerkt om het verlies van consumentenwelvaart dat voortvloeit uit hogere prijzen en verminderde variëteit en lagere kwaliteit te minimaliseren.

²³ Competition Bureau (2020), Strengthening Canada's economy through pro-competitive policies, <https://www.competitionbureau.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/eng/04546.html>

Ad iii. Regelgeving vermindert de prikkel van aanbieders om hevig met elkaar te concurreren?

Regelgeving waarin verplichtingen voor ondernemingen zijn opgenomen om (commercieel) strategische informatie, zoals prijzen, output, verkopen en/of winstmarges, te publiceren vermindert de prikkel om met elkaar te concurreren. Een verplichting om informatie over prijzen, output of verkopen te publiceren kan zelfs kartelvorming in de hand werken en de stabiliteit van bestaande kartels vergroten. Als gevolg van dergelijke regelgeving neemt de transparantie op de betreffende markt toe en vermindert de onzekerheid over het marktgedrag van concurrenten. De potentiële winst die een bedrijf kan behalen door krachtig te concurreren vermindert door dergelijke regelgeving en door de toegenomen transparantie kunnen marktpartijen eenvoudig het gedrag van hun concurrenten monitoren. De toegenomen transparantie neemt daarmee de onzekerheid over het gedrag van de andere marktpartijen weg. Afwijkingen van de heimelijke kartelafspraken worden sneller aan het licht worden gebracht waardoor de (korte termijn) financiële voordelen voor een individuele ondernemer om af te wijken van kartelafspraken verdwijnen.

Ook zelfregulering in bedrijfstakken door middel van een brancheorganisatie, waarbij marktdeelnemers zelf verantwoordelijk zijn voor het sturen van het gedrag van de bedrijfstak, kan een concurrentiebeperkend effect hebben, bijvoorbeeld door regels vast te stellen die gevestigde bedrijven beschermen, zoals het beperken van prijsstelling²⁴, marketing of markttoegang.

Ad iv. Regelgeving vermindert de prikkel en/of mogelijkheid van aanbieder te veranderen

Een afnemer kan alleen van de voordelen van concurrentie profiteren wanneer de mogelijkheid bestaat van aanbieder te veranderen. Wanneer consumenten gemakkelijk kunnen overstappen naar een nieuw bedrijf, zullen bedrijven betere diensten aanbieden tegen lagere prijzen om klanten te winnen of te behouden. Dit is de essentie van competitie.

Belemmeringen bij het overstappen, zoals ingewikkelde, tijdrovende en dure overstapprocessen, worden overstapkosten genoemd. Een andere manifestatie van overstapkosten zijn de indirecte kosten waar een afnemer mee wordt geconfronteerd bij het veranderen van leverancier, zoals het opnieuw moeten inregelen van machines of het moeten drukken van nieuwe visitekaartjes en briefpapier etc.

Overstapkosten maken het voor nieuwe bedrijven moeilijker om toe te treden en relatief snel een marktaandeel te verwerven op een markt, omdat klanten geneigd zullen zijn bij hun huidige leverancier te blijven, zelfs als er een beter aanbod is. Overstapkosten komen daarmee de gevestigde onderneming(en) ten goede, omdat zij de onderlinge concurrentie verminderen en toetreding van nieuwe leveranciers bemoeilijken. Dit is in het nadeel van de consument omdat overstapkosten daarmee direct tot gevolg hebben dat de prikkel voor bedrijven om hun prijzen te verlagen, niveau van dienstverlening te verhogen en te innoveren vermindert.

Het concurrentie bevorderend effect van het verlagen of elimineren van overstapkosten is dan ook aanzienlijk. Beleidsmakers moeten daarom proberen te vermijden dat beleid c.q. regelgeving overstapkosten voor consumenten verhoogt.

²⁴ Zie bijvoorbeeld de Beschikking van de FTAC tegen de SAIA over de ARNA waarin bepalingen met betrekking tot de calculatie van het honorarium waren opgenomen. <https://ftac.cw/wp-content/uploads/2019/02/Beschikking-SAIA-voor-publicatie-website.pdf>

3.2 Identificeren en beoordelen van alternatieven om beleidsdoelen te bereiken

Als het antwoord op één van de vier drempelvragen positief is, is het zeer waarschijnlijk dat de (voorgestelde) regelgeving een van de indicatoren van een concurrerende markt negatief zal beïnvloeden. De in het schema op pagina 16 opgenomen sub vragen staan in de volgorde van de mate waarin zij de mededinging negatief beïnvloeden van hoog naar laag.

Indien een maatregel die de concurrentie negatief beïnvloedt, aan de hand van de vier drempelvragen, is geïdentificeerd, stelt de Competition Assessment Toolkit dat in dat geval een beleidsmaker zou moeten overgaan tot de volgende stap in een competition assessment, namelijk de beoordeling van de maatregel en mogelijke alternatieven.

Noodzakelijk

In deze stap moet allereerst de vraag worden gesteld of de concurrentiebeperkende bepalingen noodzakelijk zijn om een legitieme beleidsdoelstelling te bereiken. Hiervoor is het dus allereerst van groot belang dat duidelijk is welk beleidsdoel met de regelgeving wordt nagestreefd.²⁵

Beperkingen op de concurrentie zijn vaak onbedoeld en kunnen dan meestal gemakkelijk worden opgelost zonder de onderliggende beleidsdoelstelling in gevaar te brengen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer aspecten van een beleid achterhaald, overbodig of onbedoeld niet goed op elkaar zijn afgestemd tussen rechtsgebieden. Periodieke beleidsevaluaties kunnen dit soort situaties aan het licht brengen. Uitgangspunt hierbij is dat consumenten doorgaans beter af (meer welvarend) zijn als er meer dan minder concurrentie is.²⁶ Dergelijke gevallen kennen vaak een relatief eenvoudige weg vooruit voor de beleidsmaker, omdat ze geen afweging van haalbare alternatieven of een afweging van kosten en baten van de beperking vereisen.

Beperkt

Meer gecompliceerde situaties ontstaan wanneer de beperking van de concurrentie niet louter incidenteel is, maar een essentieel onderdeel is van de beleidsvorming. In deze gevallen moeten beleidsmakers goed nadenken over de onderliggende beleidsredenen voor de beperking en of deze bedoeld is om een echt marktfalen²⁷ aan te pakken. In deze stap moet de beleidsmaker zich dan ook afvragen of andere beleidsbenaderingen de concurrentie en de marktkrachten minder belasten en beoordelen of die alternatieve benaderingen ook aan hun beleidsdoelen zullen voldoen.

Bij het uitvoeren van deze beoordeling moeten beleidsmakers beslissingen zoveel mogelijk baseren op objectief empirisch bewijs. Soms zal de beleidsbepaler bij nadere bestudering van het bewijs vaststellen dat de beperking ook in dit geval niet (meer) nodig is en dat het meer gepast is de vrije markt zijn werk te laten doen.

In andere gevallen kan het zijn dat het beleidsdoel niet kan worden bereikt zonder de concurrentie in ieder geval tot op zekere hoogte te beperken. In die gevallen moet de beleidsmaker echter zoeken naar haalbare alternatieven en proberen eventuele beperkingen zo minimaal mogelijk te houden om

²⁵ Aanwijzing voor de regelgeving, aanwijzing 7

²⁶ OECD Toolkit 1 version 4.0 (2019), p. 7

²⁷ Er is sprake van marktfalen als het functioneren van de markt niet of te weinig bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart er kunnen daarbij publieke belangen in het geding zijn. Marktfalen manifesteert met name wanneer er sprake is van externe effecten die de markt niet (voldoende) kan corrigeren, publieke (collectieve) goederen, informatiescheefheid tussen vrager en aanbieder, oneerlijke concurrentieverhoudingen (monopolie-vorming) of te hoge transactiekosten.

zoveel mogelijk daadwerkelijke concurrentie c.q. marktwerking te behouden. Die alternatieve benaderingen hebben in dat geval de voorkeur omdat het alternatief de welvaart meer zal bevorderen of minder zal schaden.

Ook in deze fase van de beoordeling is van groot belang dat de met de regelgeving boogde doelstellingen zo concreet en nauwkeurig mogelijk worden vastgesteld. Alleen dan is het mogelijk om alternatieven te identificeren, onderling te beoordelen en effecten te wegen, waardoor beleidsdoelstellingen kunnen worden gerealiseerd en tegelijkertijd maximale speelruimte wordt geboden aan de marktwerking.²⁸

Proportioneel

De OECD geeft aan dat het onwaarschijnlijk is dat wanneer de bovenstaande criteria zijn toegepast, een beleid problematisch is. De schade aan de concurrentie is geëlimineerd of verminderd tot het punt dat het verwaarloosbaar is in vergelijking met de verwachte voordelen van het beleid.

In complexe, minder duidelijke gevallen, kan het echter nodig zijn een gedetailleerde kosten-batenanalyse of afweging van beleidsdoelen te moeten uitvoeren. In dergelijke gevallen moet worden nagegaan of de voordelen van het beleid opwegen tegen de schade voor de concurrentie, ondanks de maatregelen die zijn genomen om die schade tot een minimum te beperken.

De OECD stelt dat beleidsmakers om deze analyse te vergemakkelijken moeten kijken naar het beschikbare empirische bewijs, en op basis van daarvan, uiteindelijk bepalen dat "geen beleid" of alternatieven die de beleidsdoelen gedeeltelijk bereiken maar tegelijkertijd aanzienlijk minder schade toebrengen aan de concurrentie dan de eerder overwogen alternatieven, de voorkeur hebben. Deze meer complexe scenario's illustreren het scala aan overwegingen bij het balanceren van concurrentie en beleid, maar vallen buiten het bestek van dit advies.

3.3 Implementeer het beste alternatief

Zodra op basis van het beste beschikbare bewijs met hoge mate van zekerheid een beleidsoptie is geïdentificeerd die het beleidsdoel op de meest concurrentievriendelijke manier c.q. het minste welvaartsverlies bereikt, dient de beleidsoptie via het reguliere traject te worden verankerd in wet- en regelgeving en te worden geïmplementeerd.

3.4 Ex-post assessment

Zelfs het best uitgewerkte beleid kan, wanneer het daadwerkelijk is geïmplementeerd, soms nog steeds onvoorziene en daarmee onbedoelde gevolgen hebben op de markt. Daarom moeten na de implementatie de markteffecten van het nieuwe beleid in de dagelijkse praktijk van het ondernemen in de gaten worden gehouden en desnoods worden aangepast.

Daarnaast is het belangrijk dat het beleid gelijke tred houdt met het tempo van de economische ontwikkeling en technologische veranderingen, anders bestaat het risico dat een bij de implementatie goed doordacht beleid op termijn door nieuwe manieren van zakendoen en andere maatschappelijke

²⁸ Zie ook Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 8

ontwikkelingen een negatieve invloed kan hebben op de concurrentie en de consumentenwelvaart. Dit risico kan worden beperkt door bestaand beleid regelmatig te herzien.

Hoofdstuk 4 **Beoordeling concurrentiebeperkende effecten van de wet- en regelgeving**

In dit hoofdstuk worden de bevindingen met betrekking tot de regulering van de toerwagensector uit de analyse van de huidige wetgeving- en de bestaande beleidsvoornemens gekoppeld aan het theoretisch kader van de OECD Competition Assessment Toolkit.

Uit de analyse van de Landsverordening Personenvervoer (A.B. 1969, no. 23) in het tweede hoofdstuk van dit advies kwam naar voren dat de markt voor het toerwagenvervoer nu op verschillende manieren wordt gereguleerd.

In artikel 2 van de Landsverordening Personenvervoer is een algemene vergunningensystematiek voor het personenvervoer tegen betaling opgenomen. De mededingingsrechtelijke effecten van dit vergunningensysteem worden in de eerste paragraaf uiteengezet. In de sub onderdelen van deze paragraaf zal ook expliciet worden ingegaan op de concurrentiebeperkende effecten van de artikelen 6 en 3 van de Landsverordening Personenvervoer.

In de tweede paragraaf van dit hoofdstuk zal het Landsbesluit Personenvervoer (A.B. 1969, no 51, zoals gewijzigd) aan de orde komen.

Tenslotte zal in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk worden ingegaan op de effecten op de mededinging van de beslispuntennotitie en de bijbehorende aanbiedingsbrief aan de Raad van Ministers, waarin de Minister van VVRP contouren van het toekomstige vernieuwde wetgeving met betrekking tot personenvervoer schetst op basis van deze uitgangspunten.

4.1 **Landsverordening Personenvervoer**

Algemene vergunningensystematiek

Artikel 2 van de Landsverordening Personenvervoer vormt de basis voor de regulering van het vervoer per toerwagen. Artikel 2 bevat een vergunningplicht voor eenieder die bedrijfsmatig, tegen vergoeding, personen met motorrijtuigen op de voor het openbaar vervoer openstaande weg wil vervoeren of wil doen vervoeren. Het bedrijfsmatig vervoeren of doen vervoeren van personen met motorrijtuigen op de voor het openbaar vervoer openstaande weg tegen vergoeding is in principe verboden en mag slechts geschieden door degenen die beschikken over een vergunning of een ontheffing.

De doelstellingen van de overheid met de introductie van een vergunningsvereiste voor de exploitatie van een toerwagenonderneming wordt niet concreet gemaakt in de Memorie van Toelichting bij de Landsverordening Personenvervoer. Uit de Memorie van Toelichting bij de Landsverordening Personenvervoer kan slechts worden afgeleid dat het vergunningensysteem in de Landsverordening Personenvervoer een voortzetting is van op dat moment (1969) bestaande eilandelijke wetgeving voor autobusdiensten en huurauto's (taxi). In de Memorie van Toelichting wordt enkel vermeld dat de wens toerwagens in de wetgeving op te nemen voortkwam uit de behoefte te komen tot één algemene wettelijke basis voor het personenvervoer tegen vergoeding, omvattende tevens een regeling voor toerwagens. De wetgever zag dat op dat moment als een noodzakelijke voorwaarde voor een doelmatige ordening van het personenvervoer met motorrijtuigen op de openbare weg

tegen vergoeding.²⁹ Zoals eerder gemeld was het uitgangspunt van de wetgever om rekening houdend met de verschillende vervoersbehoeften, waarin de diverse vervoersmodaliteiten beogen te voorzien, zorg te dragen voor een duidelijke afbakening van het werkterrein van de verschillende modaliteiten.

Een verbod en vervolgens de introductie van een systeem van vergunningen en/of ontheffingen wordt over het algemeen geïntroduceerd, omdat de overheid de verboden activiteit in principe wil toestaan, maar wel met inachtneming van bepaalde beperkingen, voorschriften of voorwaarden.³⁰ Licenties of vergunningen die nodig zijn voor de exploitatie van een onderneming beperken daarom per definitie de toegang van nieuwe ondernemingen tot de markt. Het vergunningstelsel beperkt daarom vrijwel altijd de concurrentie en als afgeleide daarvan de consumentenwelvaart. Een leidend principe dient daarom te zijn dat wanneer een vergunningstelsel eenvoudigweg niet nodig is of de beleidsdoelstelling op een andere manier kan worden bereikt, het vergunningstelsel dient te worden afgeschaft.³¹

Vergunningensystemen en de aan de vergunningen verbonden voorwaarden streven vrijwel zonder uitzondering legitieme beleidsdoelstellingen na, o.a. op het gebied van bereikbaarheid, kwaliteit van de leefomgeving, consumentenbescherming, etc. Het hanteren van een vergunningensysteem als beleidsinstrument is daarom over het algemeen te rechtvaardigen. Echter, er moet desondanks voor worden gewaakt dat de licentie- of vergunningseisen strikt noodzakelijk zijn en niet strenger zijn dan nodig is voor het bereiken van de legitieme doelstelling van de overheid. Immers, wanneer de aan de vergunning verbonden voorwaarden geen directe relatie hebben met het bereiken van legitieme beleidsdoelstelling vormen deze voorwaarden een duidelijke toetredingsdrempel. Dit is ook het geval wanneer het door het vergunningensysteem en de te doorlopen aanvraagprocedure elke realistische mogelijkheid van toegang door nieuwe marktpartijen vrijwel wordt geëlimineerd. Bijvoorbeeld, ingeval van extreem lange vertragingen bij de afgifte van vergunningen. Een vergunningensysteem beperkt in dat geval onnodig de keuze van de consument en creëert een kunstmatige schaarste die de prijzen opdrijft, hetgeen leidt tot onnodig welvaartsverlies.

Maximumaantal vergunningen

Artikel 6 van de Landsverordening Personenvervoer stelt een maximum van 15 aan het aantal toerwagenvergunningen dat kan worden afgegeven. Artikel 15 bepaalt dat in bijzondere gevallen door de Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijk Planning een ontheffing kan worden verleend voor het exploiteren van motorrijtuigen. Voor zover bekend zijn er (ten minste) twee (2) ontheffingen verleend voor het exploiteren van telkens vijf (5) toerwagens.

Op basis van de gegevens van het Ministerie van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke planning bedraagt het maximumaantal toerwagenonderneming 17 en het maximumaantal toerwagens dat door deze ondernemingen geëxploiteerd kan worden 96.³²

Voor zover na is kunnen gaan, is de motivering voor het introduceren van het maximumaantal van 15 vergunningen bij de aanpassing van de Landsverordening Personenvervoer in 1992, het oplossen van

²⁹ MvT bij Eilandsverordening inzake het vervoer van personen met motorrijtuigen op de openbare weg tegen vergoeding (P.B. 1968, no. 34) no. 3

³⁰ Ten Berge (1998), Besturen door de overheid, derde druk, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer.

³¹ OECD Competition Assessment toolkit p.

³² Historisch is er één vergunning waarop maximaal 16 toerwagens mogen worden geëxploiteerd.

de “wrijving tussen de vergunninghouders van taxi’s en van toerwagens”.³³ Kennelijk bestonden er toen binnen de groep van vergunninghouders van kleine autobussen, taxi’s en toerwagens onduidelijkheden, en dus wrijving, ten aanzien van de rechten en verplichtingen van de vergunninghouders van de diverse modaliteiten ten opzichte van elkaar en is getracht dit op te lossen door maxima te stellen aan het aantal vergunningen.

Een vergunningplicht met daaraan gekoppeld een maximaal aantal vergunningen vormt in het kader van de OECD Competition Assessment Toolkit een duidelijke toetredingsbarrière en daarmee een belemmering voor de concurrentie.³⁴ Immers, op het moment dat het maximale aantal vergunningen is uitgegeven kunnen nieuwe bedrijven niet tot de markt toetreden. De zittende bedrijven worden hierdoor beschermd, omdat zij door deze kunstmatige schaarste in het aanbod van (toerwagen-) vervoer een zekere mate van marktmacht krijgen. Deze marktmacht leidt direct tot een verlies aan consumentenwelvaart. Doordat er geen verdere toetreding tot de markt mogelijk is door nieuwe ondernemingen ondervinden de gevestigde ondernemingen géén prikkel, of in ieder geval minder prikkels, om zich voortdurend te blijven onderscheiden van andere aanbieders, door het bieden van een betere service of productinnovatie. Ook leidt deze marktmacht er, in ieder geval theoretisch, toe dat als gevolg van de schaarste aan vergunningen en het daardoor ontbreken van de dreiging van nieuwe toetreders ertoe dat de gevestigde ondernemers een prijsniveau kunnen handhaven dat hoger is dan wanneer er géén maximum gesteld is aan het aantal vergunningen.

De praktijk van het onderverhuren van TW-nummerplaten laat zien dat er ondernemers zijn die actief willen worden op de markt voor toerwagenvervoer. Huurders zijn voor hun bedrijfsvoering echter afhankelijk van de TW-nummerplaten van een bestaande vergunninghouder. De concurrentiedruk die uitgaat van een onderneming die een toerwagen exploiteert, gebruikmakend van gehuurde TW-platen, is echter per definitie gemankeerd. Door de verschuldigde huurpenningen worden deze ondernemers geconfronteerd met hogere kosten. Hierdoor is een effectieve prijsconcurrentie door ondernemingen die een of meer TW-platen moeten huren eigenlijk uitgesloten. Bovendien toont het feit dat er twee ontheffingen zijn verleend voor het exploiteren van ieder 5 toerwagens aan dat er ruimte is op de markt voor meer ondernemers en daarmee voor afgifte van meer dan 15 toerwagenvergunningen.

Een wettelijk maximaal aantal vergunningen vormt, op het moment dat het maximaal toegestane aantal vergunningen is uitgegeven, een duidelijke concurrentiebeperking. Toetreding tot de markt door nieuwe efficiëntere, innovatievere aanbieders is niet mogelijk.

Nu deze concurrentiebeperking is geïdentificeerd moeten volgens de OECD Competition Assessment Toolkit de noodzaak van de concurrentiebeperkende bepaling voor het bereiken van het beleidsdoel worden beoordeeld en gewogen tegen alternatieve maatregelen die de concurrentie mogelijk minder beperken.

Doelstelling van een maximaal aantal vergunningen is, volgens de Memorie van Toelichting bij de Landsverordening Personenvervoer uit 1969, het oplossen van wrijving tussen modaliteiten. In de praktijk is het niet gebleken dat het maximaal aantal vergunningen de wrijving tussen de verschillende modaliteiten van het personenvervoer heeft opgelost. Deze bevinding wordt ondersteund door de

³³ MvT 1992

³⁴ OECD, CAT, deel 3 p. 31

regelmatig in de media terugkerende berichtgeving over onenigheid tussen de verschillende vergunninghouders.³⁵

Een duidelijke -, in de wet verankerde afbakening van de rol van de verschillende modaliteiten in het personenvervoer, en daarop afgestemde vergunningsvoorwaarden, is daarvoor mogelijk meer geschikt.

Maximaal aantal toerwagens per vergunning

Naast een maximaal aantal toerwagenvergunningen kent de Landsverordening Personenvervoer in artikel 3, tweede lid, ook een maximaal aantal toerwagens dat per vergunning geëxploiteerd mag worden. In dit artikel wordt bepaald dat:

“Vergunningen voor het exploiteren van een of meer toerwagens kunnen uitsluitend worden verleend voor ten hoogste vijf (5) toerwagens, onverminderd de rechten van de vergunninghouders die bij de inwerkingtreding van deze landsverordening een vergunning hebben voor het exploiteren van meer toerwagens, aan wie een vergunning kan worden verleend voor ten hoogste het aantal toerwagens dat ten tijde van de inwerkingtreding van deze landsverordening krachtens vergunning wordt geëxploiteerd.”

Historisch bestaat er dan ook één uitzondering op het wettelijk maximum van 5 toerwagens per vergunning. Er is één vergunning waarop 16 toerwagens mogen worden geëxploiteerd.

Deze bepaling is in 1992 in de Landsverordening personenvervoer opgenomen. In de Memorie van Toelichting wordt de bevordering van “een billijke verdeling van de klandizie tussen de aanwezige touroperators” als motivering van de introductie van maximum van vijf toerwagens per vergunning gegeven.

Door de combinatie van een maximaal aantal vergunningen met daaraan verbonden een maximaal aantal per vergunning te exploiteren toerwagens is er sprake van een absoluut maximum aan het aantal op Curaçao te exploiteren toerwagens, namelijk zesentachtig (86) toerwagens (14 * 5 plus 1 * 16).

In het voorgaande is gesteld dat door een wettelijk maximaal aantal toerwagenvergunningen de zittende bedrijven beschermd worden. Door de kunstmatige schaarste als gevolg van het wettelijk maximaal aantal toerwagenvergunningen is er geen concurrentiedruk van mogelijke toetreders tot de markt en hebben zij daardoor een zekere mate van marktmacht met betrekking tot het bepalen van de prijs en de te leveren kwaliteit. Een maximaal aantal toerwagens per vergunning versterkt deze kunstmatige schaarste in het aanbod van (toerwagen-) vervoer en vergroot daarmee de marktmacht van de vergunninghouders, zeker bij een toenemende vraag naar toeristisch vervoer.

Het toerisme en het belang van het toerisme voor de Curaçaose economie is in de afgelopen 30 jaar sterk toegenomen. Een ontwikkeling die de marktmacht van de vergunninghouders verder heeft versterkt en direct tot gevolg heeft gehad dat, door het ontbreken van de dreiging van toetreding tot de markt, ook de ondernemers die niet inspeelden op de wensen van de consument/toerist/cruiseline konden overleven. De toerist en het toeristisch product Curaçao is hiervan uiteindelijk de dupe,

³⁵ Zie voor voorbeelden: <https://Curacao.nu/boze-taxichauffeurs-blokkeren-toegang-megapier>; <https://extra.cw/taxistas-preparan-accion-masiva/>, <https://caribischnetwerk.ntr.nl/2014/12/22/taxiwereld-Curacao-is-een-free-for-all/>

omdat de prijs en de kwaliteit van het geboden vervoer niet altijd met elkaar in overeenstemming zijn. Bovendien konden de TW-ondernemers die wel inspeelden op de behoefte van de markt en daarin succesvol waren door het maximumaantal toerwagens per vergunning niet verder groeien.

Dat een maximumaantal toerwagens per vergunning beperkend werkt voor ondernemers, wordt wel bewezen door het feit dat er op Curaçao momenteel sprake is van tenminste 2 clusters waarbij meerdere TW-vergunningen c.q. ontheffingen via een moederverenootschap worden geëxploiteerd. Een constructie die meer en meer voor zal komen indien het aantal vergunningen wordt vrijgelaten, maar het aantal op een vergunning te exploiteren toerwagens niet.

Daarnaast laat de gedoogde praktijk van verhuur en huur van TW-nummerplaten zien dat niet iedere ondernemer in staat is gebleken het maximum van vijf toerwagens daadwerkelijk te exploiteren. Hetgeen heeft geleid tot een onduidelijke en onwenselijke situatie wat betreft de handhaving van de aan de vergunning verbonden voorwaarden doordat de touroperator niet ook de vergunninghouder is.

Nu ook van deze maatregel vast is komen te staan dat deze de marktwerking verstoort, is de volgende stap in de competition assessment dat de noodzaak van de bepaling voor het bereiken van het beleidsdoel worden beoordeeld en gewogen tegen de concurrentie minder beperkende alternatieve maatregelen.

Het maximumaantal per vergunning te exploiteren toerwagens is in 1992 in de Landsverordening personenvervoer opgenomen. In de Memorie van Toelichting wordt de bevordering van “een billijke verdeling van de klandizie tussen de aanwezige touroperators” als motivering van de introductie van dit maximum gegeven.

Vanuit het oogpunt van vrije en onvervalste mededinging is het niet aan de overheid om zorg te dragen voor een billijke verdeling van klanten over op de markt actieve ondernemers, maar aan de ondernemers om actief en voortdurend te strijden om de gunst van de consument, door te concurreren op prijs, kwaliteit, service of innovatie. De regeling beschermt dus de aanbieders en niet de consument. Dit omdat een maximumaantal toerwagens per vergunning in combinatie met een maximumaantal vergunningen ertoe leiden dat inefficiënte/niet-concurrerende aanbieders kunnen overleven. Het beleidsdoel van deze bepaling in de Landsverordening Personenvervoer is wat de FTAC betreft achterhaald door de tijd en de bepaling heeft gezien het economisch belang van het toerisme een duidelijk negatief effect op de kwaliteit van het toeristisch product en daarmee op de welvaart van Curaçao.

4.2 Prijsregulering

Het Landsbesluit Personenvervoer (P.B. 1969, no 51, zoals gewijzigd) bevat nadere bepalingen met betrekking tot het personenvervoer en daarmee ook het vervoer per toerwagen. Deze bepalingen zien onder andere op de inrichting, onderhoud en zindelijkheid van het voertuig (artikel 6), de verzekeringsplicht (artikel 7), gedragingen van de bestuurder (artikelen 8 en 9), de routeregeling voor kleine autobussen (artikel 10) en de tarieven (artikel 11). Met uitzondering van de bepalingen inzake de prijsregulering in de artikelen 8 en 11 van het Landsbesluit Personenvervoer zijn de effecten op de concurrentie van deze voorschriften verwaarloosbaar.

Artikel 8, eerste lid, van het Landsbesluit Personenvervoer bepaalt het volgende:

“Het is de bestuurder van de motorrijtuigen genoemd in artikel 1 van de Landsverordening personenvervoer verboden:

[...]

j. verboden voor een rit een hogere prijs te vragen dan bij het tarief is bepaald.

[...]”

Artikel 11, vijfde lid, Eilandsbesluit Personenvervoer, stelt de maximum ritprijs vast en luidt als volgt:

“Het tarief voor toerwagens voor ritten binnen of buiten het stadsdistrict bedraagt per passagier NAf. 1,75 (US\$ 1,-) voor het eerste uur of gedeelte daarvan. Voor elk volgend kwartier of gedeelte daarvan NAf. 0,45 (US\$ 0,25).”

De prijs is één van de meest belangrijke concurrentieparameters. Alle vormen van prijsregulering hebben daarom per definitie een negatief effect op de concurrentie.

Een maximumprijs zal vaak als richtprijs werken voor de marktdeelnemers. Dit heeft tot gevolg dat de consument mogelijk meer betaald dan zonder de prijsregulering het geval zou zijn. Daarnaast maakt een maximumprijs het onaantrekkelijk een vernieuwende en/of kwalitatief hoogwaardigere productvariant te ontwikkelen die mogelijk hogere productiekosten heeft. Door de maximumprijs is de winstmarge/het rendement op de investering die vervolgens op deze innovatieve/ kwalitatief hoogwaardigere variant behaald kan worden kleiner. Een maximumprijs bepaling beperkt zo dus de innovatie/product vernieuwing op een markt.

Een minimumprijs verbiedt een aanbieder zijn producten tegen een lagere dan de wettelijke prijs aan te bieden. Ook een dergelijke vorm van prijsregulering is schadelijk voor de consument, omdat deze niet kan profiteren van een lagere prijs als gevolg van concurrentie tussen ondernemers.

Een vaste prijs heeft alle nadelen van zowel een maximumprijs (geen prikkel tot innovatie) als van een minimumprijs (geen prijsconcurrentie).

De maximumprijsregulering zoals opgenomen in artikel 8, eerste lid, van het Landsbesluit Personenvervoer beperkt de concurrentie tussen de aanbieders van toerwagenvervoer daarmee dus in theorie aanzienlijk. Echter, de tariefbepaling in artikel 11, vijfde lid van het Landsbesluit Personenvervoer is dermate laag dat gesteld kan worden op basis van dat tarief géén rendabele bedrijfsvoering mogelijk is en dus geen toeristisch rondritten tegen deze prijs worden aangeboden. In het geval van de tariefregeling voor vervoer per toerwagen wordt de maximumprijs, voor zover deze al ooit is gehandhaafd, momenteel niet gehandhaafd. Deze bepaling is daarmee een typisch voorbeeld van voor het bereiken van de beleidsdoelen niet noodzakelijke en bovendien verouderde bepaling, die de concurrentie nadelig beïnvloedt. Uitgaande van de uitgangspunten van de Competition Assessment Toolkit van de OECD kan de prijsregulering in ieder geval met betrekking tot het vervoer per toerwagen dan ook zonder meer geschrapt worden.

4.3 Concurrentiebeperkende effecten van beleidsuitgangspunten in beslispuntennotitie d.d.

Zoals in het vorige hoofdstuk is gemeld heeft de Raad van Ministers heeft op 8 juli 2020 ingestemd met de Beslispuntennota Personen vervoer.³⁶ Zoals daar reeds is aangegeven heeft de Minister van VVRP in de aanbiedingsbrief gesteld dat de overheid het personenvervoer blijft reguleren en het systeem zal verbeteren met bestuurlijk toezicht en handhaving. In de beslispuntennota wordt gesteld dat de doelstelling van de beleidsvernieuwing is het waarborgen van de continuïteit van het personenvervoer op heel Curaçao met een hoge kwaliteit van dienstverlening waarbij de reiziger centraal staat, en ruimte is om, rekening houdend met innovaties, in te spelen op de marktontwikkelingen. Resultierend in een groot maatschappelijk rendement.³⁷

In de beleidsnota wordt de overheidsinterventie in het personenvervoer gerechtvaardigd door onder verwijzing naar de artikelen 23 (waarborgen van sociale zekerheid en de bevordering van welvaart) en 24 (bewoonbaarheid van het land) van de Staatsregeling van Curaçao te stellen dat het vervoer van cruciaal belang is voor de sociaaleconomische ontwikkeling van een land. Tevens wordt gesteld dat overheidsingrijpen noodzakelijk is in het kader van de prijsregulering (tarifiering, transparante informatieverstrekking) en capaciteitsregulering (aanbod en vraag personenvervoer) en de huidige subsidiering die plaatsvindt.³⁸

Opgemerkt dient te worden dat de laatste drie rechtvaardigingsgronden voor overheidsingrijpen (prijsregulering, capaciteitsregulering en subsidieverstrekking) feitelijk beleidsinstrumenten betreffen die ingezet kunnen worden voor het bereiken van overheidsdoelstelling op het gebied van leefbaarheid en sociaal en/of economisch terrein. Voor de negatieve effecten op de concurrentie van prijsregulering en capaciteitsregulering wordt verwezen naar de voorgaande twee paragrafen.

Ook subsidieverstrekking kan een concurrentieverstorende werking hebben. Wanneer door subsidieverstrekking bepaalde ondernemers worden bevoordeeld ten opzichte van andere ondernemers is er niet langer sprake van een 'level playing field'.

4.4 Implicaties voor het Toerwagenbeleid

Het doel van het onderhavige advies is, in de inleiding bij dit advies, geformuleerd als de Minister van VVRP inzicht geven in hoe de regulering de marktwerking en daarmee de vrije en onvervalste concurrentie op de markt voor het besloten personenvervoer beïnvloedt en op welke wijze de negatieve effecten van regulering op het functioneren van de markt kunnen worden geminimaliseerd.

In het voorgaande is door het beantwoorden van de drempelvragen van de OECD Competition Assessment Toolkit het concurrentiebeperkende effect van de wettelijke bepalingen zoals opgenomen in de Landsverordening Personenvervoer (P.B. 1969, no. 23, zoals gewijzigd) geïdentificeerd. Vast is komen te staan dat de wijze waarop het toerwagenvervoer nu gereguleerd is, de marktwerking en daarmee de vrije en onvervalste concurrentie op de markt voor het besloten personenvervoer per toerwagen negatief beïnvloed. Met uitzondering van de algemene vergunningensystematiek lijken de bepaling voor het besloten busvervoer niet te voldoen aan de beoordelingscriteria (noodzakelijk, beperkt en proportioneel) zoals opgenomen in de OECD Competition Assessment Toolkit en beperken daarmee de concurrentie onnodig. Primair omdat de

³⁶ Zie stuknummer 2019/044017

³⁷ Beslispuntennotitie p. 6

³⁸ Beslispuntennotitie p. 6

concurrentiebeperkende bepalingen er niet inslagen het met de bepaling beoogde doel te bereiken, het doel inmiddels achterhaald is of de bepaling zelf ernstig verouderd is en niet meer wordt toegepast.

De overheid moet wat de FTAC betreft op de markt voor het vervoer per toerwagens de markt zijn werk laten doen. De overheid heeft niet langer een rol in de verdeling van de klandizie en het op deze wijze beschermen van ondernemers die er niet inslagen de succesvol te concurreren om de gunst van de klant.³⁹ In andere economische (retail-)sectoren wordt ondernemers die bescherming ook niet geboden. Het aanbieden van vervoer per toerwagen is bij uitstek een economische sector waarin marktwerking goed mogelijk is. Ondernemers kennen hun klant het beste en kunnen inspelen op de ontwikkelingen in de markt.

Daarmee is het eerste deel van de doelstelling met dit advies uit het adviesverzoek van de Minister van VVRP beantwoord.

Het tweede deel van de doelstelling van dit advies heeft betrekking op hoe de negatieve effecten van regulering op het functioneren van de markt kunnen worden geminimaliseerd. Dit deel van de doelstelling heeft betrekking op de vervolgstappen van de OECD Competition Assessment Toolkit, het identificeren en beoordelen van alternatieven om beleidsdoelen te bereiken. Het identificeren van beleidsalternatieven is primair een taak van de beleidsorganisatie van het Ministerie van VVRP.

Als globaal antwoord op de advies vraag van de Minister van VVRP om als FTAC in te gaan op mogelijke beleidsinstrumenten die de vrije en onvervalste concurrentie op de markt voor het besloten personenvervoer zo min mogelijk beperken en zoveel mogelijk recht doen aan de beleidsuitgangspunten van de Minister met betrekking tot het personenvervoer per toerwagen, meent de FTAC dat kan worden volstaan met een minimale regulering. Dat wil zeggen het in wet- en regelgeving vastleggen van minimale kwaliteits- en veiligheidseisen aan de voertuigen, de bestuurders en gidsen. Dit in lijn met de voorstellen uit de beleidsnota “Naar een nieuw toerwagenbeleid; Van Kwantiteit naar Kwaliteit”.⁴⁰

Door de ondergrenzen vast te leggen wordt een minimum kwaliteitsstandaard gedefinieerd die het imago van Curaçao als aantrekkelijke en hoogwaardige toeristische bestemming beschermt en ondernemers de ruimte biedt om met elkaar te concurreren op prijs, kwaliteit, dienstverlening, etc.

4.5 Handhaving

De FTAC deelt de opvatting dat beleidsvernieuwing behalve een bepaalde mate van draagvlak in de sector ook een consequente controle en handhaving vereist.⁴¹

In de beslisapuntennota wordt op dat punt een deficit geconstateerd in de huidige wet- en regelgeving. Momenteel zijn het toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving en de aan de verschillende vergunningen verbonden voorwaarden onvoldoende. Indien dit deficit niet wordt opgelost voor/met de inwerking van nieuwe wet- en regelgeving voor het personenvervoer tegen betaling zijn alle beleidsvernieuwingen welhaast gedoemd te mislukken.

³⁹ Vgl. Memorie van toelichting (1991, no. 20) no. 3, p. 17

⁴⁰ Zie hiervoor de Beleidsnota “Naar een nieuw toerwagenbeleid; Van Kwantiteit naar Kwaliteit”, Servisio di Transporte Públiko; Yüli 2008

⁴¹ Beslisapuntennota p. 12-13

Hoofdstuk 5 Samenvatting

De Minister van Economische ontwikkeling heeft de Fair Trade Authority Curaçao (FTAC) verzocht om medewerking te verlenen aan het verzoek van het Ministerie van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning (VVRP) inzake concurrentie naar de concurrentieverhoudingen in het toerwagentransport sector.

De FTAC heeft dit adviesverzoek, conform de bepaling van artikel 2.17 van de Landsverordening inzake concurrentie, opgevat als analyse van de effecten op de concurrentie van de Landsverordening Personenvervoer (P.B. 1969, no. 23, zoals gewijzigd), andere (aanvullende) regelgeving en beleid en historisch gegroeide gewoonten en gebruiken met betrekking op de markt voor het personenvervoer per toerwagen.

Het doel van het onderhavige advies is daarmee de Minister van VVRP inzicht te geven op hoe de regulering de marktwerking, en daarmee de vrije en onvervalste concurrentie op de markt voor het besloten personenvervoer, beïnvloedt en op welke wijze de negatieve effecten van regulering op het functioneren van de markt kunnen worden geminimaliseerd.

Landsverordening Personenvervoer (P.B. 1969, no. 23, zoals gewijzigd); en Landsbesluit Personenvervoer (A.B. 1969, no. 51, zoals gewijzigd)

De Landsverordening Personenvervoer reguleert al het vervoer van personen met motorrijtuigen op de openbare weg tegen vergoeding en dus ook het personenvervoer per toerwagen. De kernbepaling van de Landsverordening personenvervoer is dat het verboden is om zonder vergunning bedrijfsmatig, tegen vergoeding, personen met motorrijtuigen over de openbare weg te vervoeren (artikel 2 Landsverordening Personenvervoer).

De Landsverordening Personenvervoer bepaalt met betrekking tot toerwagens dat er maximaal 15 vergunningen door de Minister kunnen worden uitgegeven (artikel 6 Landsverordening Personenvervoer). Per vergunning mogen maximaal 5 toerwagens worden geëxploiteerd en de vergunning is niet overdraagbaar (artikel 3, lid 1 en 2, Landsverordening Personenvervoer). In de praktijk zijn er naast de 15 vergunningen ten minste twee ontheffingen verleent, ieder voor het exploiteren van (maximaal) 5 toerwagens.

Het Landsbesluit Personenvervoer bevat nadere bepalingen ter uitwerking van de Landsverordening Personenvervoer. Het Landsbesluit bevat naast bepalingen inzake de inrichting, onderhoud, en zindelijkheid van het voertuig en gedragsregels voor bestuurders ook bepalingen waarin een maximumtarief voor ritten per toerwagens is vastgelegd (artikel 8, eerste lid, onder j, j° artikel 11, vijfde lid, Landsbesluit Personenvervoer).

De uitgangspunten en hoofdlijnen van de Landsverordening personenvervoer zijn sinds de inwerkingtreden in 1969 inhoudelijk vrijwel niet gewijzigd. In de meer dan 50 jaar sinds, hebben zich op technologische, sociaal en economische gebied echter vele ontwikkelingen voorgedaan. Het toerisme heeft in die 50 jaar een enorme vlucht genomen. Toerwagenvergunninghouders hebben daarop ingespeeld. Zo verhuren vergunninghouders die zelf geen vijf (of helemaal geen) eigen toerwagens bezitten de ongebruikte TW-kentekenplaten aan andere touroperators. Deze praktijk

wordt jarenlang gedoogd. Van meer recente datum is de tendens van groepvorming op de markt voor het voervoer per toerwagen. Hierbij worden via overnames verschillende toerwagenondernemingen ondergebracht in een holdingachtige constructie en vormen daarmee de facto één onderneming.

Het Minister van VVRP werkt om verschillende redenen aan een nieuw mobiliteitsbeleid, waarbij de revisie en modernisatie van de huidige Landsverordening Personenvervoer centraal staat. De Minister stelt dat het uitgangspunt is dat de overheid het personenvervoer blijft reguleren en dat er voorrang wordt gegeven aan het door de overheid gesubsidieerde openbaar busvervoer met algemene nut. In het nieuw mobiliteitsbeleid wil het Ministerie ook een antwoord bieden op de vraag of loslaten van de kwantitatieve regulering tot een betere marktwerking zal leiden, waarbij vraag en aanbod beter op elkaar worden afgestemd.

Beoordelingskader

In dit advies wordt getracht door een analyse van de bestaande wet- en regelgeving een antwoord te geven op deze vragen. De FTAC heeft daarbij de Competition Assessment Toolkit van de OECD als theoretisch kader gehanteerd.

Aan de hand een viertal drempelvragen, die zijn uitgewerkt in deze toolkit, zijn de wettelijke bepalingen op het gebied van het personenvervoer per toerwagen geïdentificeerd die vanuit het perspectief van een mededingingsautoriteit, de concurrentie, en daarmee de marktwerking, onnodig beperken.

Deze vier drempelvragen zijn de volgende:

- i. Beperkt de (voorgestelde) wet- of regelgeving het aantal aanbieders dat op de markt actief mag/kan zijn?
- ii. Vermindert (voorgestelde) wet- of regelgeving de mogelijkheden van aanbieders om met elkaar te concurreren?
- iii. Vermindert (voorgestelde) wet- of regelgeving de prikkel van aanbieders om hevig met elkaar te concurreren?
- iv. Vermindert (voorgestelde) wet- of regelgeving de prikkel en/of mogelijkheid van afnemers om te shoppen tussen aanbieders?

Indien een maatregel die de concurrentie negatief beïnvloedt, aan de hand van de vier drempelvragen, is geïdentificeerd, stelt de Competition Assessment Toolkit dat een beleidsmaker in dat geval zou moeten overgaan tot de volgende stap in een competition assessment, namelijk de beoordeling van de maatregel, dat wil zeggen nagaan of deze noodzakelijk, beperkt en proportioneel is en vervolgens het formuleren van mogelijke alternatieven.

Beoordeling

Aan de hand van deze 4 vragen zijn in het vierde hoofdstuk een viertal mogelijke concurrentiebeperkende bepalingen met betrekking tot toerwagens in de Landsverordening Personenvervoer geïdentificeerd en geanalyseerd. Deze bepalingen hebben betrekking op:

- 1) de algemene vergunningen systematiek;
- 2) de bepalingen met betrekking tot het maximumaantal vergunningen;
- 3) de bepalingen met betrekking tot het maximumaantal per vergunning te exploiteren toerwagens; en
- 4) de prijsregulering zoals opgenomen in het Besluit Personenvervoer.

Ad 1. Algemene vergunningssystematiek

Vergunningensystemen streven vrijwel zonder uitzondering legitieme beleidsdoelstellingen na. De introductie van een vergunningplicht stelt de overheid in staat nadere voorwaarden te stellen aan de uitvoering van de activiteiten om op die manier haar beleidsdoelen te bereiken. Er moet echter voor worden gewaakt dat de aan de vergunning verbonden voorwaarden strikt noodzakelijk zijn en niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van de legitieme doelstellingen van de overheid.

Ad 2. Maximumaantal vergunningen

Een vergunningplicht met daaraan gekoppeld een maximumaantal af te geven vergunningen vormt een duidelijke toetredingsbarrière voor ondernemers die actief willen worden op de markt voor het personenvervoer per toerwagen. Het in de Landsverordening Personenvervoer opgenomen maximum van 15 vergunningen vormt daarmee een belemmering voor de concurrentie. Doordat er geen verdere toetreding tot de markt mogelijk is door nieuwe ondernemingen ondervinden de gevestigde ondernemingen minder prikkels, om zich voortdurend te blijven onderscheiden van andere aanbieders, door het bieden van een betere service of productinnovatie.

De eerdergenoemde praktijk van het onderverhuren van TW-nummerplaten laat zien dat er ondernemers zijn die actief willen worden op de markt voor toerwagenvervoer. Bovendien toont het feit dat er twee ontheffingen zijn verleend voor het exploiteren van ieder 5 toerwagens aan dat er ruimte is op de markt voor meer ondernemers en daarmee voor afgifte van meer dan 15 toerwagenvergunningen.

Ad 3. Maximaal aantal toerwagens per vergunning

Naast een maximumaantal toerwagenvergunningen kent de Landsverordening Personenvervoer in artikel 3, tweede lid, ook een maximumaantal toerwagens dat per vergunning geëxploiteerd mag worden.

Door de combinatie van een maximumaantal vergunningen met daaraan verbonden een maximumaantal per vergunning te exploiteren toerwagens is er sprake van een absoluut maximum aan het aantal op Curaçao te exploiteren toerwagens. Als gevolg hiervan bestaat er een kunstmatige schaarste waarvan de toerist en het toeristisch product Curaçao uiteindelijk de dupe zijn, omdat de prijs en de kwaliteit van het geboden vervoer niet altijd met elkaar in overeenstemming zijn.

In de Memorie van Toelichting wordt de bevordering van “een billijke verdeling van de klandizie tussen de aanwezige touroperators” als motivering van de introductie van dit maximum gegeven. Dit beleidsdoel is wat de FTAC betreft achterhaald door de tijd en de bepaling heeft gezien het economisch belang van het toerisme een negatief effect de kwaliteit van het toeristisch product en daarmee op de welvaart van Curaçao.

Ad. 4. Prijsregulering

Het Landsbesluit Personenvervoer bevat nadere bepalingen met betrekking tot het personenvervoer en daarmee ook het vervoer per toerwagen. Met uitzondering van de bepalingen inzake de prijsregulering in de artikelen 8 en 11 van het Landsbesluit Personenvervoer zijn de effecten op de concurrentie van deze voorschriften verwaarloosbaar.

De prijs is één van de meest belangrijke concurrentieparameters. Alle vormen van prijsregulering hebben daarom per definitie een negatief effect op de concurrentie.

Uitgaande van de uitgangspunten van de Competition Assessment Toolkit van de OECD kan de prijsregulering in ieder geval met betrekking tot het vervoer per toerwagen dan ook zonder meer geschrapt worden. De tariefregeling voor vervoer per toerwagen wordt immers niet gehandhaafd. Deze bepaling is daarmee een typisch voorbeeld van voor het bereiken van de beleidsdoelen niet noodzakelijke - en bovendien verouderde bepaling, die de concurrentie nadelig beïnvloedt.

De beleidsuitgangspunten van het nieuw toerwagenbeleid

De Raad van Ministers heeft op 8 juli 2020 ingestemd met de Beslispuntennota Personenvervoer. In de beleidsnota wordt de overheidsinterventie in het personenvervoer gerechtvaardigd door te stellen dat het vervoer van cruciaal belang is voor de sociaaleconomische ontwikkeling van een land. Tevens wordt gesteld dat overheidsingrijpen, ook voor personenvervoer per toerwagen noodzakelijk is in het kader van prijsregulering (tarifiering, transparante informatieverschaffing) en capaciteitsregulering (aanbod en vraag personenvervoer) en de huidige subsidiering die plaatsvindt.

Opgemerkt dient te worden de in de beslispuntennota opgenomen rechtvaardigingsgronden voor overheidsingrijpen (prijsregulering, capaciteitsregulering en subsidieverstrekking) feitelijk beleidsinstrumenten betreffen die ingezet kunnen worden voor het bereiken van overheidsdoelstelling op het gebied van leefbaarheid, sociaal en/of economisch terrein.

Voor de negatieve effecten op de concurrentie van prijsregulering en capaciteitsregulering wordt verwezen naar de voorgaande paragrafen.

Conclusie

Met uitzondering van de algemene vergunningensystematiek lijken de bepaling voor het besloten busvervoer niet te voldoen aan de beoordelingscriteria (noodzakelijk, beperkt en proportioneel) zoals opgenomen in de OECD Competition Assessment Toolkit en beperken daarmee de concurrentie onnodig.

De overheid moet wat de FTAC betreft op de markt voor het vervoer per toerwagens er naar streven de markt zoveel mogelijk zijn werk laten doen. Het aanbieden van vervoer per toerwagen is bij uitstek een economische sector waarin marktwerking goed mogelijk is. Ondernemers kennen hun klant het beste en kunnen inspelen op de ontwikkelingen in de markt. De overheid heeft wat de FTAC betreft niet langer een rol in de verdeling van de klandizie en het op deze wijze beschermen van ondernemers die er niet inslagen succesvol te concurreren om de gunst van de klant. In andere economische (retail-)sectoren wordt ondernemers die bescherming ook niet geboden.

Het tweede deel van de doelstelling van dit advies heeft betrekking op hoe de negatieve effecten van regulering op het functioneren van de markt kunnen worden geminimaliseerd. Als globaal antwoord op de vraag van de Minister van VVRP meent de FTAC te moeten adviseren dat op de markt voor personenvervoer per toerwagen kan worden volstaan met een minimale regulering. Dat wil zeggen het in wet- en regelgeving vastleggen van minimale kwaliteits- en veiligheidseisen aan de voertuigen, de bestuurders en gidsen. Dit in lijn met de voorstellen uit de beleidsnota "Naar een nieuw toerwagenbeleid; Van Kwantiteit naar Kwaliteit".

Door de ondergrenzen vast te leggen wordt een minimum kwaliteitsstandaard gedefinieerd die het imago van Curaçao als aantrekkelijke hoogwaardige toeristische bestemming beschermt en ondernemers de ruimte biedt om met elkaar te concurreren.