

ECLI:NL:CBB:2016:416

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	22-12-2016
Datum publicatie	10-01-2017
Zaaknummer	16/143
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Intrekking taxivergunning Amsterdamse opstapmarkt (Taxiverordening Amsterdam 2012), proportionaliteit sanctiebeleid (Nota Handhavingsbeleid Taxiverordening).
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

uitspraak

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummer: 16/143

14913

uitspraak van de meervoudige kamer van 22 december 2016 in de zaak tussen

[naam 1] , te [plaats] , appellant

(gemachtigde: mr. M. Kintou),

en

burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam, verweerders

(gemachtigde: mr. J. van Westing).

Procesverloop

Bij besluit van 9 september 2015 (het primaire besluit) hebben verweerders de taxivergunning van appellant op grond van de Taxiverordening Amsterdam 2012 voor de Amsterdamse opstapmarkt (taxivergunning) ingetrokken per 10 september 2015.

Bij uitspraak van de voorzieningenrechter van 19 november 2015 (ECLI:NL:CBB:2015:394) is het primaire besluit voor de duur van zes weken na de bekendmaking van het bestreden besluit geschorst.

Bij besluit van 14 januari 2016 (het bestreden besluit) hebben verweerders het bezwaar van appelland ongegrond verklaard.

Appelland heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerders hebben een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 27 oktober 2016.

Appelland is verschenen, bijgestaan door zijn gemachtigde.

Verweerders hebben zich laten vertegenwoordigen door hun gemachtigde. Voor verweerders is tevens verschenen [naam 2] , werkzaam bij de Politie Eenheid Amsterdam.

Overwegingen

1. Het College gaat uit van de navolgende feiten.

1.1 Appelland is werkzaam als taxichauffeur en biedt zijn diensten (hoofdzakelijk) in Amsterdam aan op de opstapmarkt. Appelland beschikte over de hiervoor vereiste taxivergunning.

1.2 Op 6 juni 2015 is door de Politie Eenheid Amsterdam een mutatie-rapport opgemaakt. Daarin is vermeld dat op genoemde datum om 14.55 uur door een assistentiesurveillance wagen van de voornoemde politie-eenheid, is geconstateerd dat appelland de ring A10 kwam afrijden, komende uit de richting van de afslag Bos en Lommer en gaande in de richting van de Jan van Galenstraat. Ter hoogte van de kruising met de Jan van Galenstraat reed een personenauto, met daarin als bestuurster een oudere dame, bijna de ring op, maar de bestuurster corrigeerde zichzelf door op het laatste moment rechtsaf de Jan van Galenstraat op te gaan. Hierbij ontstond volgens de rapporteurs nagenoeg geen hinder voor appelland, die er direct achter reed.

Appelland reageerde volgens de rapporteurs agressief jegens de bestuurster door enorm hard en lang te claxonneren, vaart te maken om dichter op haar achterbumper te gaan rijden, bochtende bewegingen te maken op dezelfde rijstrook om haar met zijn rijgedrag te imponeren dan wel aan te geven dat zij iets fout had gedaan. Appelland heeft volgens de rapporteurs vervolgens enkele malen extra gas gegeven met de koppeling ingetrapt, kennelijk om haar ook op deze manier te imponeren. Vervolgens reed hij met veel gas langs de auto van de oudere dame en maakte hij op zijn rijstrook al een stuurbeweging terug naar de linkerrijstrook van deze weggebruiker, waarna hij weer terugstuurde naar het midden van de rijstrook waar hij op reed. Rapporteurs zagen de remlichten van de auto van de oudere dame oplichten. Zij constateerden dat deze bestuurster werd gehinderd door het rijgedrag van appelland.

Nadat appelland door de rapporteurs was staande gehouden, verklaarde appelland dat hij goed bezig was geweest en tijdens het bekeuringsgesprek gaf hij aan dat de betreffende rapporteur zijn mond moest houden omdat hij toch niet meer luisterde.

Op 10 juni 2015 hebben verbalisanten ten aanzien van appelland op ambtseed een proces-verbaal van bevindingen opgemaakt, waarin de inhoud van het mutatie-rapport is neergelegd, welk proces-verbaal nadien is ondertekend.

1.3 Op 10 juni 2015 heeft de Politie Eenheid Amsterdam een mededeling als bedoeld in artikel 130, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 gedaan aan het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR), omdat appelland vermoedelijk niet langer beschikt over de rijvaardigheid dan wel over de lichamelijke of geestelijke geschiktheid, vereist voor het besturen van categorieën B/AM van motorrijtuigen waarvoor dat rijbewijs is afgegeven.

1.4 Het CBR heeft appelland bij brief van 2 juli 2015 een Educatieve Maatregel Gedrag en verkeer (EMG-maatregel) opgelegd.

1.5 Bij het primaire besluit hebben verweerders de taxivergunning van appelland ingetrokken omdat appelland niet heeft voldaan aan zijn verplichting op grond van artikel 2.14, eerste lid, aanhef en onder d, van de Taxiverordening Amsterdam 2012 in combinatie met artikel 1, vierde lid, aanhef en onder d, van het Besluit Nadere regels eisen chauffeurs, nu de Politie Eenheid Amsterdam een mededeling heeft opgemaakt voor een EMG-maatregel.

2. Bij het bestreden besluit hebben verweerders het bezwaar van appelland ongegrond verklaard.

3.1 Appelland stelt dat de aan het bestreden besluit door verweerder aangelegde belangenafweging onrechtmatig is. Er is feitelijk sprake van één overtreding. Verweerders hadden, gezien het door verweerders opgestelde sanctiebeleid voor bijvoorbeeld een excessieve snelheidsovertreding, fysiek geweld of bedreiging, waarvoor bij een eerste overtreding een lichtere sanctie geldt, kunnen volstaan met een minder vergaande sanctie. De opgelegde sanctie is ook niet proportioneel, omdat de bestuurster van de andere auto volgens appelland beperkt hinder heeft ondervonden van de gedragingen van appelland en hij door zijn gedrag ook geen gevaar heeft opgeleverd voor andere weggebruikers. In dit geval is een onvoorwaardelijke schorsing van de taxivergunning voor zes maanden gerechtvaardigd. Het bedrijf van appelland kan zonder taxivergunning niet voortbestaan.

3.2 Verweerders stellen zich op het standpunt dat ernstig gevaar zettend of asociaal gedrag in het verkeer, waaronder gedrag waarvoor de politie een mededeling EMG-maatregel heeft gedaan, moet worden gesanctioneerd met een onmiddellijke intrekking van de taxivergunning. Verweerders brengen tevens naar voren dat de intrekking van de taxivergunning proportioneel is.

De gedragingen van appelland (enorm hard en lang claxonneren, vaart maken om dicht op de achterbumper van een andere weggebruiker te gaan rijden, bochtende bewegingen maken op dezelfde rijstrook, met veel gas langs de bestuurster rijden en op zijn rijstrook al een stuurbeweging naar de linker rijstrook van de andere weggebruiker maken, en weer terugsturen naar het midden van de rijstrook waar appelland op reed) zijn als (zeer) asociaal en gevaarzettend aan te merken. Appelland heeft zijn gedragingen doelbewust begaan als reactie op het rijgedrag van een medeweggebruiker. Appelland tast met dit gedrag als beroepschauffeur in diensttijd de kwaliteit van het taxivervoer ernstig aan. Hoewel appelland zonder taxivergunning niet meer werkzaam mag zijn op de Amsterdamse opstapmarkt, staat het hem vrij om in Amsterdam op de bel- en contractenmarkt te werken of in een andere gemeente als taxichauffeur werkzaam te zijn. Bovendien kan appelland, als hij geen overtredingen meer begaat, in juni 2017 een nieuwe taxivergunning aanvragen.

4. De Wet personenvervoer 2000 (Wp 2000) luidt voor zover hier van belang:

Artikel 82

1. Bij of krachtens gemeentelijke verordening kunnen regels worden gesteld die in het belang zijn van de kwaliteit van op de gemeentelijke openbare weg aangeboden taxivervoer.

2. De in het eerste lid bedoelde regels strekken tot aanvulling van de bij of krachtens deze wet vastgestelde bepalingen en hebben geen betrekking op andere onderwerpen dan die van de artikelen 82a en 82b.

Artikel 82a

1. Bij of krachtens gemeentelijke verordening kunnen regels worden gesteld over:

a. de herkenbaarheid van een auto waarmee taxivervoer op de gemeentelijke openbare weg wordt aangeboden;

b. de eisen en verplichtingen te stellen aan bestuurders van een in onderdeel a bedoelde auto;

()

De Wegenverkeerswet 1994 (Wvw) luidt voor zover hier van belang:

Artikel 130

1. Indien bij de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen personen een vermoeden bestaat dat de houder van een rijbewijs niet langer beschikt over de rijvaardigheid (), doen zij daarvan zo spoedig mogelijk schriftelijk mededeling aan het CBR onder vermelding van de feiten en omstandigheden die aan het vermoeden ten grondslag liggen. ()

Artikel 131

1. Indien een schriftelijke mededeling als bedoeld in artikel 130, eerste lid, is gedaan, besluit het CBR in de bij ministeriële regeling aangewezen gevallen respectievelijk tot:

a. oplegging van een educatieve maatregel ter bevordering van de rijvaardigheid of geschiktheid,

(...)

De Taxiverordening Amsterdam 2012 luidt voor zover hier van belang:

Artikel 2.3 Taxxivergunning en TTO-vergunning

1. Het is een chauffeur verboden om zonder geldige vergunning van het college [van burgemeester en wethouders; toevoeging College] (Taxxivergunning) op de in bijlage I bij deze verordening aangegeven delen van de openbare weg taxivervoer aan te bieden.

()

Artikel 2.14 Verplichtingen voor een chauffeur met een Taxxivergunning

1. De chauffeur in het bezit van een Taxxivergunning:

()

d. neemt de veiligheid van de consument en overige personen in acht;

()

2. Het college bepaalt in nadere regels welke gedragingen en verplichtingen in ieder geval onder de in het eerste lid gestelde eisen vallen.

3. Het college kan in aanvulling op het bepaalde in het eerste lid, nadere eisen stellen aan gedragingen of verplichtingen van een chauffeur in het bezit van een Taxxivergunning.

Artikel 2.17 Bijzondere gronden voor schorsing of intrekking Taxxivergunning

()

4. Een Taxxivergunning kan worden geschorst of ingetrokken indien de chauffeur zich gedraagt op een wijze dat naar oordeel van het college de kwaliteit van taxivervoer wordt aangetast.

Artikel 3.3 Bestuursrechtelijke maatregelen en sancties aan chauffeurs

1. Het college kan overtreding van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 2.12 en 2.14 sanctioneren met:

a. schorsing van de Taxxivergunning;

b. intrekking van de Taxxivergunning.

()

3. Bij toepassing van de in het eerste lid genoemde sancties kan het college onder meer rekening houden met:

- a. het soort en totaal aantal overtredingen door de chauffeur;
- b. de mate van herhaling van het aantal overtredingen binnen een periode van één jaar.

Het Besluit Nadere regels eisen chauffeurs (Besluit Nadere regels) luidt voor zover hier van belang:

Artikel 1

()

4. De minimale eisen aan de chauffeur in het bezit van een Taxxxivergunning, als bedoeld in artikel 2.14, eerste lid, onderdeel d, bepalen in ieder geval dat de chauffeur:

()

d. in het verkeer geen ernstig gevaarzettend of asociaal gedrag heeft vertoond, waaronder in ieder geval begrepen wordt dat de politie Amsterdam-Amstelland ten aanzien van de chauffeur geen mededeling heeft opgemaakt voor een (...) Educatieve Maatregel Gedrag en verkeer; ()

De Nota Handhavingsbeleid Taxiverordening (Nota Handhavingsbeleid) vermeldt onder 1.2 onder andere dat in het handhavingsbeleid wordt beschreven op welke wijze de gemeente zal handhaven in het geval van concrete overtredingen en de toepassing van verschillende sancties en maatregelen en dat in het beleid een stappenplan is opgenomen dat er toe dient inzichtelijk te maken welke stappen doorlopen kunnen worden in het geval er sprake is van een overtreding.

In de Nota Handhavingsbeleid is onder 1.3 onder meer opgenomen dat slechts indien toepassing van de vaste gedragslijn voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot het te dienen (handhavings)doel hiervan op grond van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht kan worden afgeweken.

In het onder 7.2.1 van de Nota Handhavingsbeleid opgenomen schematisch overzicht van de te nemen stappen per herhaalde overtreding (stappenplan) is vastgelegd dat bij een (eerste) overtreding van artikel 1, vierde lid, aanhef en onder d, van het Besluit Nadere regels intrekking van de vergunning volgt.

5. Het College overweegt als volgt.

5.1 Artikel 1, vierde lid, aanhef en onder d, van het Besluit Nadere regels moet zo worden uitgelegd dat slechts in geval sprake is van asociaal of gevaarzettend verkeersgedrag van een chauffeur, de chauffeur de veiligheid van de consument en de overige personen niet in acht heeft genomen en derhalve niet aan zijn verplichtingen als taxichauffeur in Amsterdam heeft voldaan. Onder dergelijk asociaal of gevaarzettend gedrag in het verkeer wordt onder meer begrepen gedrag waarvoor de politie een mededeling heeft opgemaakt om een EMG-maatregel op te leggen. Deze uitleg wordt bevestigd in de toelichting van verweerders op het Besluit Nadere regels. Deze uitleg heeft tot gevolg dat niet reeds de enkele mededeling op grond van artikel 130 Wvw of de oplegging van de EMG-maatregel, maar het asociaal of gevaarzettend verkeersgedrag zelf aan verweerders de bevoegdheid geeft om een taxivergunning in te trekken. Het enkele feit dat de politie een mededeling als bedoeld in artikel 130 Wvw heeft gedaan, ontslaat verweerders niet van hun verplichting om zelf te beoordelen of daadwerkelijk sprake is van ernstig gevaarzettend of asociaal verkeersgedrag van appellant.

Bij asociaal gedrag in het verkeer in de zin van artikel 1, vierde lid, aanhef en onder d, van het Besluit Nadere regels, gezien de verbinding die daarbij met het verkeer is gelegd, moet worden gedacht aan zeer hinderlijk of gevaarzettend gedrag ten opzichte van andere weggebruikers (zie de uitspraken van het College van 2 maart 2015 (ECLI:NL:CBB:2015:41) en 19 november 2015, ECLI:NL:CBB:2015:394).

5.2 Ter ondersteuning van hun standpunt dat sprake is van ernstig asociaal of gevaarzettend verkeersgedrag van appellants wijzen verweerders op de inhoud van het proces-verbaal en de daarin omschreven gedragingen en het feit dat appellants zich schuldig heeft gemaakt aan een reeks onacceptabele gedragingen, te weten lang en hard claxonneren, bumperklevens, imponerend rijgedrag door onder meer extra gas te geven met de koppeling ingetrapt en sturbewegingen naar de linkerrijstrook richting een medeweggebruiker. Het is vaste rechtspraak van het College (zie onder meer uitspraken van 18 april 2014, ECLI:NL:CBB:2014:154 en 14 december 2015, ECLI:NL:CBB:2015:418) dat in beginsel van de juistheid van de inhoud van een op ambtseed of ambtsbelofte opgemaakt proces-verbaal mag worden uitgegaan. Naar het oordeel van het College staat dan ook vast dat appellants die op zichzelf deze gedragingen ook niet betwist zich heeft schuldig gemaakt aan de in het proces-verbaal vastgelegde gedragingen die ieder voor zich en in onderling verband gezien als asociaal aan te merken zijn. Juist van een beroepschauffeur mag worden verwacht dat hij de verkeersregels in acht neemt en zich ten opzichte van medeweggebruikers in voorkomende gevallen begripvol opstelt. Dat de medeweggebruiker zelf een verkeersovertreding heeft begaan door niet de verplichte rijrichting te volgen en deze medeweggebruiker van de gedragingen van appellants mogelijk beperkt hinder heeft ondervonden, maakt wat daarvan verder ook zij niet dat de gedragingen van appellants niet als asociaal zijn aan te merken. Verweerder heeft derhalve op goede gronden uit het proces-verbaal van 10 juni 2015 kunnen afleiden dat sprake was van asociaal gedrag als bedoeld in artikel 1, vierde lid, aanhef en onder d, van het Besluit Nadere regels.

5.3 Gezien het voorgaande hebben verweerders redelijkerwijs kunnen overgaan tot intrekking van de taxivergunning. Er is niet gebleken van bijzondere omstandigheden dat verweerders desondanks van de intrekking van de taxivergunning hadden behoren af te zien.

5.4 Het argument van appellants dat het in de Nota Handhavingsbeleid van verweerder onder 7.2.1 neergelegde schematische stappenplan voor andere overtredingen dan die van artikel 1, vierde lid, aanhef en onder d, van het Besluit Nadere regels, is vastgelegd dat door verweerders bij een eerste overtreding een minder vergaande sanctie dan intrekking van de taxivergunning (een maand onvoorwaardelijke schorsing van de taxivergunning) wordt opgelegd, leidt niet tot de conclusie dat de intrekking van de taxivergunning in dit geval disproportioneel is. Daarbij is relevant dat, naar verweerders ter zitting hebben aangegeven, de in het stappenplan van de Nota Handhavingsbeleid tot uitdrukking gebrachte sanctiestappen bij de verschillende (soorten) overtredingen minimumstappen zijn. Het is aldus mogelijk dat verweerders, als de omstandigheden van het geval daartoe aanleiding geven, daarin een stap overslaan en na een eerste overtreding van de in het stappenplan opgenomen categorieën waarvoor bij eerste overtreding onvoorwaardelijke schorsing van de taxivergunning voor een maand is voorgeschreven en intrekking van de taxivergunning pas bij een volgende overtreding, toch direct tot intrekking van de taxivergunning overgaan. Ook de omstandigheid dat in het stappenplan tussen onvoorwaardelijke schorsing van de taxivergunning van een maand en de intrekking van de taxivergunning geen tussenstap is opgenomen, is geen reden om de intrekking van de taxivergunning in dit geval disproportioneel te achten.

5.5 Volgens vaste rechtspraak van het College (zie onder meer de uitspraken van 17 juli 2015, ECLI:NL:CBB:2015:234 en 19 november 2015, ECLI:NL:CBB:2015:393) dient aan de uitoefening van voornoemde bevoegdheid een kenbare belangenafweging ten grondslag te liggen.

Verweerders hebben in het bestreden besluit een dergelijke belangenafweging gemaakt en daarbij de negatieve financiële gevolgen van de intrekking van de taxivergunning voor appellants betrokken en afgezet tegen het waarborgen van de kwaliteit van het taxivervoer in Amsterdam. Daarbij hebben zij betrokken dat appellants door intrekking van zijn taxivergunning weliswaar wordt uitgesloten van de mogelijkheid om als taxichauffeur op de Amsterdamse opstapmarkt actief te zijn, maar dat het verwerven van inkomsten als taxichauffeur (in Amsterdam) voor hem daarmee niet onmogelijk is geworden. De taxivergunning heeft betrekking op de Amsterdamse opstapmarkt. Appellants kan nog op de bel- en contractmarkt vervoer aanbieden en, mocht dat voor hem onmogelijk zijn dan wel voor hem onvoldoende inkomsten genereren, ook werken als taxichauffeur buiten Amsterdam. Het College is van oordeel dat verweerders in dit geval niet hebben hoeven afzien van handhavend optreden vanwege het

belang van appellant bij gebruik van zijn taxivergunning.

6. Het beroep is ongegrond. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

Het College verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. E.R. Eggeraat, mr. H.A.B. van Dorst-Tatomir en mr. R.W.L. Koopmans, in aanwezigheid van mr. M.J. Boon, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 22 december 2016.

w.g. E.R. Eggeraat w.g. M.J. Boon