

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 265.670 van 5 februari 2026
in de zaak A. 243.852/XIV-39.710**

In zake: XXXX

tegen:

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jürgen Vanpraet
kantoor houdend te 8220 Torhout
Oostendestraat 306a
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 december 2024, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 25 november 2024 van het Departement Mobiliteit en Openbare werken, afdeling Toegepast Mobiliteitsbeleid, van het Vlaamse Gewest waarbij de aanvraag tot toekenning van een premie voor de aankoop van een zero-emissievoertuig, wordt geweigerd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Alexander van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 november 2025.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Verzoeker, die verschijnt in persoon, en advocaat Jürgen Vanpraet, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Verzoeker heeft bij koopovereenkomst op 20 september 2024 afgesloten met een verkoper, een natuurlijk persoon die geen autohandelaar is, een elektrisch tweedehandsvoertuig (bouwjaar 2019) gekocht ter waarde van 19.500 euro. Uit het administratief dossier blijkt dat verzoeker aan zijn bankinstelling opdracht tot betaling met een Europese overschrijving van het overeengekomen bedrag heeft verleend.

3.2. Op 23 september 2024 doet verzoeker een aanmelding voor een premie voor de aankoop van een zero-emissievoertuig, waaraan het referentienummer 24-ZERO-11691 wordt verleend.

3.3. Op 25 november 2024 wordt aan verzoeker meegedeeld dat zijn “aanvraag voor een premie voor de aankoop van een zero-emissievoertuig is afgekeurd” op grond van de volgende overwegingen:

“Beste,

Uw aanvraag voor een premie voor de aankoop van zero-emissievoertuig met referentienummer 24-ZERO-11691 is afgekeurd om de volgende reden(en):

Het type verkoper van uw tweedehandsvoertuig komt niet in aanmerking voor deze premie. Alleen voertuigen die verkocht worden door een autohandelaar komen in aanmerking voor deze premie. Een autohandelaar is een onderneming, geassocieerd volgens de NACEBEL-code 45.11, met als economische activiteit de verkoop van voertuigen voor personenvervoer (M1), het vervoer van goederen met een beperkt gewicht tot 3500 kg (N1) en zware micro-stadswagens (L7e-C).

Het type verkoper van uw tweedehandsvoertuig komt niet in aanmerking voor de premie. Alleen voertuigen die verkocht worden door een autohandelaar komen in aanmerking voor deze premie. Een autohandelaar is een onderneming, geassocieerd volgens de NACEBEL-code 45.11, met als economische activiteit de verkoop van voertuigen voor personenvervoer (M1), het vervoer van goederen met een beperkt gewicht tot 3500 kg (N1) en zware micro-stadswagens (L7e-C) [sic].

De facturen zijn niet geldig. Volgende gegevens moeten vermeld staan op de factuur: de naam van de koper, het voertuig, het bedrag, en het referentienummer van de verkoopovereenkomst.

De betalingsbewijzen zijn niet geldig. Leasing en renting komen niet in aanmerking voor een premie.”

3.4. Op 26 november 2024 dient verzoeker een bezwaar in bij het ‘contactpunt Mobiliteit en Openbare Werken’, dat luidt:

“Bij beslissing van 25 november j.l. werd negatief geoordeeld over mijn aanvraag voor de premie voor aankoop van een zero-emissievoertuig. (referentienummer 24-ZERO-11691)

Als motivatie wordt opgegeven dat de wagen bij een particulier werd aangekocht, en dus niet bij een autohandelaar, waardoor niet voldaan wordt aan de voorwaarde uit art. 2 §2, derde lid, 6° van het Besluit van 9 februari 2024.

Ik wens bezwaar in te dienen tegen deze beslissing.

De aangehaalde voorwaarde creëert een verschil in behandeling, zonder dat er gemotiveerd wordt waarom dit verschil in behandeling wordt gehanteerd. Het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel verzet zich echter tegen een ongemotiveerde ongelijke behandeling van burgers. Aangezien de grondwet primeert boven een besluit van de Vlaamse regering, zou deze voorwaarde buiten beschouwing moeten gelaten worden.

Daarom vraag ik u om uw beslissing te herzien.”

Dit is de bestreden beslissing.

3.5. Met een elektronisch bericht van 26 november 2024 ontvangt verzoeker een ontvangstbericht van zijn bezwaar waaraan het referentienummer ‘(CAS-102116-K6P2Z3) CRM:0011000035334’ wordt toegekend en waarin hem wordt meegedeeld dat klachten worden behandeld binnen 45 kalenderdagen.

Met een e-mail van 12 december 2024 wordt als volgt op verzoekers bezwaar geantwoord:

“Beste [verzoeker]

De Vlaamse overheid is gehouden haar eigen decreten en besluiten na te leven.

In het advies van de Raad van State bij het ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering over de invoering van een premie voor zero-emissievoertuigen (advies 75.267/3 van 30 januari 2024), stelde de Raad van State geen schending van de Grondwet vast met betrekking tot de voor u contentieuze bepaling.

In de afwijzingsbeslissing van uw premieaanvraag werden de bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2024 over de invoering van een premie voor zero-emissievoertuigen correct uitgevoerd.

Met vriendelijke groeten

Team subsidies”.

IV. Rechtsmacht van de Raad van State

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij werpt in de memorie van antwoord, die zij in haar laatste memorie herneemt en waarin ze volhardt, een exceptie wegens gebrek aan rechtsmacht op.

Zij zet uiteen dat de Raad van State geen rechtsmacht heeft om kennis te nemen van beroepen waarvan het werkelijke en rechtstreekse voorwerp een geschil over subjectieve rechten betreft, zoals bepaald in de artikelen 144 en 145 van de Grondwet. Bij het nemen van de bestreden beslissing, namelijk het (al dan niet) toekennen van een zero-emissiepremie, beschikt de administratieve overheid over een gebonden bevoegdheid: de overheid oordeelt niet discretionair, maar verifieert enkel of aan de vastgestelde voorwaarden is voldaan. “Traditioneel”, aldus de verwerende partij, is er volgens de rechtspraak van de Raad van State in zulke gevallen sprake van een geschil over subjectieve rechten,

dat onder de bevoegdheid van de burgerlijke rechter valt. De bevoegdheid van de Raad van State hangt aldus af van de vraag of wat bestreden wordt een beslissing is waarbij de overheid gebruik heeft gemaakt van haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid, of, integendeel, een beslissing waarbij de overheid vaststelt dat de betrokkene voldoet aan de wettelijke en reglementaire voorwaarden waardoor de betrokkene zich kan beroepen op een welbepaald recht, wat te dezen het geval is. De verwerende partij wijst erop dat zij zich er evenwel bewust van is dat de Algemene Vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in het arrest nr. 257.892 van 14 november 2023 “een vernieuwde kijk heeft gelanceerd op de rechtsmachtverdeling tussen de hoven en rechtbanken en de Raad van State die neerkomt op een significante uitbreiding van de rechtsmacht van de Raad van State.” In dat arrest oordeelde de Raad van State dat hij zonder rechtsmacht is wanneer aan twee connexe voorwaarden is voldaan. De verwerende partij beroept zich, zij het “in ondergeschikte orde”, ook op deze rechtspraak. Te dezen, is immers – naast de volledig gebonden bevoegdheid in hoofde van de beslissende overheid – ook de in die rechtspraak bedoelde tweede voorwaarde vervuld: (1.) het voorwerp van de vordering (het *petitum*) strekt immers “buiten kijf” tot de vaststelling van een subjectief recht op grond van een volledig gebonden bevoegdheid waarbij de verwerende partij slechts kan nagaan of voldaan is aan de in de regelgeving gestelde voorwaarden zonder dat zij daarbij over een discretionaire bevoegdheid beschikt, en (2.) in het aangevoerde middel (de *causa petendi*) voert verzoeker in essentie aan dat artikel 2, § 2, derde lid, 6°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2024 ‘over de invoering van een premie voor zero-emissievoertuigen’ (hierna: besluit van 7 februari 2024) waarop de bestreden beslissing is gesteund en waarbij het subjectief recht wordt gevestigd, op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten omwille van de aangevoerde on(grond)wettigheid ervan, wat vervolgens moet leiden tot vernietiging door de Raad van State van de bestreden beslissing.

De verwerende partij preciseert nog dat indien die on(grond)wettigheid door de burgerlijke rechter waaraan in het kader van een rechtstreekse vordering de vraag wordt voorgelegd om de premie toe te kennen zelfs al gebeurde de aankoop niet bij een autohandelaar, wordt aangenomen, deze

zal gehouden zijn om de vastgestelde schending te remediëren en aan verzoeker alsnog de premie toe te kennen, wat de erkenning van een subjectief recht inhoudt. Wanneer de burgerlijke rechter in een dergelijk geval geconfronteerd wordt met het gebrek of de afwezigheid van een rechtsregel voor een bepaalde categorie van personen die strijdig wordt geacht met het gelijkheidsbeginsel, komt het aan de burgerlijke rechter toe om die lacune in te vullen en er aldus over te waken dat het gelijkheidsbeginsel niet wordt geschonden. Het gaat immers om een zogenaamde ‘intrinsieke lacune’ en niet om een ‘extrinsieke lacune’ (die wel een tussenkomst van de regelgever vereist). Bij een intrinsieke lacune zit de aangevoerde ongrondwettigheid in de getoetste norm zelf. Het feit dat de getoetste norm niet van toepassing is op een situatie of een groep van personen, leidt tot de schending van het gelijkheidsbeginsel. Indien een dergelijke intrinsieke lacune geïdentificeerd wordt, komt het aan de burgerlijke rechter toe om het bestaande beschermingsniveau, vervat in de getoetste bepaling, ook aan de vergelijkbare categorie toe te kennen (GwH 159/2018 van 22 november 2018, punt B.10, ECLI:BE:GHCC:2018:ARR.159. Anders derhalve dan in (bijvoorbeeld) ’s Raads arrest nr. 260.860 van 30 september 2024, ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.260.860, zou er te dezen wanneer de verwerende partij rekening houdende met het tussen te komen arrest, een nieuwe beslissing neemt, geen beleidsruimte meer resten. Daarom, aldus de verwerende partij, is de Raad van State zonder rechtsmacht en moet het voorliggende beroep worden verworpen.

5. Verzoeker repliceert in zijn memorie van wederantwoord dat het voorliggende beroep ertoe strekt de bestreden beslissing vernietigd te zien. Hij voert daartoe twee middelen aan namelijk een schending van het gelijkheidsbeginsel en, “in ondergeschikte orde” machtsafwending. Volgens verzoeker is het aangevochten besluit “een reglementair bestuursbesluit dat een algemeen verbindende norm bevat”, namelijk de voorwaarde dat de premie voor een zero-emissievoertuig slechts wordt toegekend indien het voertuig werd aangekocht bij een erkende autohandelaar. Als dusdanig is dit besluit vatbaar voor annulatieberoep bij de Raad van State, overeenkomstig artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. De Raad van State oefent daarbij een volwaardige wettigheidstoetsing uit, onder meer aan de hand van het

legaliteitsbeginsel, het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel (artikelen 10 en 11 Grondwet) en artikel 159 van de Grondwet. Zoals herhaaldelijk is bevestigd in de rechtspraak, kan een bestuursmaatregel slechts standhouden indien elk verschil in behandeling tussen vergelijkbare situaties steunt op een objectieve en redelijke verantwoording, in verhouding tot het nagestreefde doel. Volgens verzoeker miskent het argument van de verwerende partij dat de Raad van State zich enkel zou mogen uitspreken over evidente wetsinbreuken zowel het toepassingsgebied als de draagwijdte van de bevoegdheid van de Raad van State in annulatieberoepen. In de mate de verwerende partij verwijst naar de rechtspraak van de Algemene Vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak, wat 's Raads rechtsmacht betreft, meent verzoeker dat de verwerende partij daarmee beoogt “te staven dat de Vlaamse Regering bij het toekennen van de premie over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt en dat de Raad zich moet beperken tot marginale toetsing”, terwijl deze rechtspraak het verweer van de Vlaamse Regering niet ondersteunt om de hiernavolgende redenen.

Volgens verzoeker toont (i) het arrest van de Raad van State nr. 218.454 van 13 maart 2012 aan dat een beroep op een schending van het gelijkheidsbeginsel concrete bewijzen vereist van ongelijke behandeling in vergelijkbare gevallen. Verzoeker kan te dezen dergelijke bewijzen aanleveren. Voorts, aldus verzoeker, (ii) bevestigen de arresten nr. 252.151 van 18 november 2021 en nr. 256.001 van 10 maart 2023 dat wanneer een overheidsbesluit louter de toepassing is van duidelijke en objectieve wettelijke voorwaarden, geschillen hierover in wezen gaan over subjectieve rechten en dus tot de bevoegdheid van de rechterlijke macht behoren; doch ook dat “indien een verzoeker tegelijk de wettigheid van het onderliggende normatieve kader aanvecht (zoals het toepasselijke besluit of artikel 159 van de Grondwet inroept) de Raad van State toch bevoegd kan blijven”. Tot slot, aldus verzoeker (iii) herbevestigt de Raad van State in zijn arresten nr. 257.892 van 14 november 2023 en 260.860 van 30 september 2024 dat hij wél bevoegd is als enkel de wettigheid van een reglementaire norm wordt aangevochten, ook al raakt dat indirect aan een subjectief recht. In de zaak die tot deze arresten heeft geleid, beschikte de Vlaamse Regering over beleidsruimte bij het beoordelen van steunvoorwaarden, in het

bijzonder bij de beoordeling van de financiële gezondheid van ondernemingen aan dewelke overheidssteun wordt verleend. De voorwaarden opgenomen in de (toepasselijke) reglementaire norm mogen echter niet willekeurig of onevenredig zijn.

In zijn laatste memorie herneemt verzoeker wat hij in zijn memorie van wederantwoord heeft uiteengezet. Hij preciseert terzelfdertijd dat hij “de vernietiging van de bestreden beslissing [vraagt], voor zover deze rekening houdt met de voorwaarde opgenomen onder artikel 2, § 2, derde lid, 6° van het [besluit van 9 februari 2024]”. De bestreden beslissing steunt op de toepassing van een onwettige reglementaire bestuurshandeling die buiten toepassing moet worden gelaten. Wanneer zijn eerste middel (schending van het gelijkheidsbeginsel) gegrond zou worden bevonden, zal het kwestieuze artikel 2, § 2, derde lid, 6°, van het besluit van de Vlaamse regering van 9 februari 2024 inderdaad (*inter partes*) buiten toepassing moeten worden gelaten omwille van de aangevoerde onwettigheid ervan. Daarop aansluitend zal de bestreden beslissing moeten worden vernietigd omdat ze steunt op die buiten toepassing te laten reglementaire bepaling. In die omstandigheden komt het de verwerende partij – en enkel de verwerende partij – toe om zich over de onwettig bevonden reglementaire bepaling(en) te beraden en deze – rekening houdende met het gezag van gewijsde van het uit te spreken arrest –, op te heffen of anderszins te wijzigen, zonder dat de verzoeker aanspraak zou kunnen maken op een subjectief recht op overheidssteun. In die omstandigheden spreekt de Raad van State zich niet uit over het bestaan of de omvang van een subjectief recht en heeft hij aldus de vereiste rechtsmacht om zich over het voorliggende beroep te buigen.

Beoordeling

A. Vooraf: de principes inzake rechtsmacht

6. Uit de artikelen 144, eerste lid, en 145 van de Grondwet volgt dat de geschillen over subjectieve rechten – altijd, wat de geschillen over burgerlijke rechten betreft, en in principe, wat de geschillen over politieke rechten

betreft – tot de rechtsmacht van de hoven en rechtbanken behoren. Onder voorbehoud van een toewijzing van bevoegdheid inzake politieke rechten, is de Raad van State dan ook zonder rechtsmacht om kennis te nemen van beroepen tot nietigverklaring waarvan het werkelijke en rechtstreekse voorwerp een geschil over subjectieve rechten betreft.

Wat de beoordeling van het werkelijke en rechtstreekse voorwerp van een voor de Raad van State gebracht geschil betreft, is op grond van de voornoemde artikelen 144 en 145 van de Grondwet, de Raad van State zonder rechtsmacht wanneer de vordering strekt tot de nietigverklaring van een administratieve rechtshandeling waarbij (i) een administratieve overheid weigert om een verplichting uit te voeren die overeenstemt met een subjectief recht waarover de verzoekende partij meent te beschikken en (ii) het ingeroepen annulatiemiddel steunt op een regel van materieel recht die deze verplichting in het leven roept en het geschil inhoudelijk bepaalt (Cass. (verenigde kamers) 27 november 2020, C.17.0114.N en de conclusie van eerste advocaat-generaal R. Mortier (ECLI:BE:CASS:2020:CONC.20201127.REUN.2); zie eveneens Cass. (verenigde kamers) 8 september 2016, C.11.0455.F en de conclusie van advocaat-generaal Th. Werquin (ECLI:BE:CASS:2016:CONC.20160908.8). In zijn arresten nrs. 257.891, 257.892 en 257.893 van 14 november 2023 heeft de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak deze rechtspraak bijgetreden.

Hieruit volgt derhalve dat de Raad van State zonder rechtsmacht is wanneer aan twee (connexe) voorwaarden is voldaan waarbij niet alleen acht moet worden geslagen op het voorwerp van de vordering (het *petitum*) maar ook op het aangevoerde middel (de *causa petendi*). De eerste voorwaarde houdt verband met het voorwerp van het beroep, met datgene wat wordt gevorderd, namelijk de erkenning of de vaststelling van het bestaan van een subjectief recht in hoofde van de rechtzoekende, aangezien hij voldoet aan alle voorwaarden waarvan het objectief recht deze aanspraak afhankelijk maakt. De eerste voorwaarde is alleen maar vervuld wanneer de bevoegdheid van de administratie volledig gebonden is (zie de conclusie van advocaat-generaal Th. Werquin voor Cass. (verenigde kamers) 11 juni 2010, AR C.09.0336.F, AC 2010, nr. 418

(ECLI:BE:CASS:2010:CONC.20100611.6); conclusie van eerste advocaat-generaal R. Mortier voor Cass. (verenigde kamers) 27 november 2020, C.17.0114.N, ECLI:BE:CASS:2020:CONC.20201127.REUN.2). De tweede voorwaarde heeft betrekking op de middelen die tot staving van het annulatieverzoek worden aangevoerd. De Raad van State heeft geen rechtsmacht wanneer het aangevoerde annulatiemiddel wordt afgeleid uit de schending van de rechtsregel welke die verplichting vestigt (zie de conclusie van eerste advocaat-generaal R. Mortier voor Cass. (verenigde kamers) 27 november 2020, C.17.0114.N).

7. Er wordt bij de navolgende beoordeling van het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van de vordering dan ook acht geslagen op zowel het voorwerp van de vordering (het *petitum*), dit is de eerste connexe voorwaarde, als op de aangevoerde middelen (de *causa petendi*), dit is de tweede connexe voorwaarde.

B. Toepassing

B.1. De eerste connexe voorwaarde (het petitum)

8. De te dezen relevante normatieve bepalingen worden hierna uiteengezet.

Het decreet van 16 juli 2021 ‘over zero-emissievoertuigen en voertuigen aangedreven door alternatieve brandstoffen’ (hierna: decreet van 16 juli 2021) voorziet, voor wat de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest betreft, in de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2014/94/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 ‘betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen’ (hierna: richtlijn 2014/94/EU) waarbij aan de lidstaten wordt opgelegd om nationale beleidskaders te maken voor de marktontwikkeling van milieuvriendelijke energie en brandstoffen voor voertuigen en de bijbehorende infrastructuur zoals laadpalen. Uit de parlementaire voorbereiding bij het voorstel van decreet dat tot het decreet van 16 juli 2021 heeft geleid, blijkt dat het ertoe

strekt “een stimulerend beleid met betrekking tot zero-emissievoertuigen en voertuigen aangedreven door alternatieve brandstoffen”, te voeren. Het ultieme doel is de omschakeling naar een koolstofneutrale samenleving, waarbij zo veel mogelijk wordt gebruikgemaakt van energie uit hernieuwbare bronnen en waarbij de milieu-impact van het verkeer wordt beperkt. Dit regelgevende kader moet toelaten maatregelen te nemen die de uiteindelijke transitie naar zero-emissievervoer stimuleren en ervoor zorgen dat de nodige laad- en tankinfrastructuur voor dat vervoer wordt uitgerold (*Parl.St. Vl. Parl.*, 2020-2021, 840/1, 2).

Artikel 6, § 1, van het genoemde decreet machtigt de Vlaamse regering om een steunprogramma op te stellen dat tegemoetkomingen biedt aan natuurlijke personen, rechtspersonen, ondernemingen of organisaties zonder rechtspersoonlijkheid voor de aanschaf van zero-emissievoertuigen tot en met 22 november 2024 en voor het faciliteren van het gebruik van dergelijke voertuigen. De Vlaamse regering bepaalt in dat geval “de voorwaarden en modaliteiten” waaraan het steunprogramma moet voldoen. Daarnaast kan de Vlaamse regering het steunprogramma beperken tot specifieke categorieën of toepassingen van zero-emissievoertuigen. Artikel 6, § 2, van het decreet vereist nog dat een aantal in die bepaling opgesomde gegevens (identificatie- en contactgegevens van de aanvrager, zijn bankrekeningnummer en de financiële gegevens over het voertuig waarvoor de steun wordt aangevraagd, evenals de gegevens over het voertuig die zijn opgenomen in de steunaanvraag) (in ieder geval) worden verwerkt in het kader van het steunprogramma met dien verstande dat de Vlaamse regering deze verder kan verfijnen, afhankelijk van de voorwaarden en modaliteiten van het steunprogramma.

Krachtens artikel 2, § 2, eerste tot derde lid, van het (uitvoerings)besluit van 9 februari 2024 – dat ertoe strekt “om de maatschappelijke omschakeling naar voertuigen met een alternatieve aandrijving te versnellen en de schadelijke uitstoot van het verkeer te verminderen”–, “verleent de bevoegde overheid een premie voor zero-emissievoertuigen” (eerste lid). Deze premie wordt toegekend aan de volgende personen die een nieuw of tweedehands zero-

emissievoertuig aanschaffen met inschrijving vanaf 1 januari 2024: (1.) natuurlijke personen, (2.) rechtspersonen zonder winstoogmerk die niet onderworpen aan de vennootschapsbelasting en (3.) aanbieders van autodelen (tweede lid). De premie waarvan de hoogte in paragraaf 3 van diezelfde bepaling wordt vastgesteld, wordt toegekend op voorwaarde dat (derde lid):

“1° het voertuig minstens drie jaar in het bezit blijft van de aanvrager, of zijn erfgenaam of rechtsopvolger;

2° het voertuig gedurende minstens drie jaar na de ontvangst van de premie ingeschreven is op een adres in het Vlaamse Gewest;

3° de aankoopprijs niet hoger dan 40.000 euro is;

4° de oorspronkelijke cataloguswaarde van het tweedehandsvoertuig niet hoger dan 60.000 euro was;

5° het tweedehandsvoertuig minimaal drie jaar voor de huidige inschrijving die voorwerp uitmaakt van de aanvraag in gebruik werd genomen en maximaal acht jaar voor de huidige inschrijving een eerste keer in gebruik werd genomen;

6° de verkoopovereenkomst van het voertuig is afgesloten bij een onderneming met als economische activiteit de verkoop van voertuigen die behoren tot categorie M1 en N1, vermeld in artikel 1, § 1, van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto's, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen, of tot categorie L7e-C, vermeld in artikel 1, § 1, 4bis, 2°, tweede lid, c), van het koninklijk besluit van 10 oktober 1974 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de bromfietsen, de motorfietsen en hun aanhangwagens moeten voldoen;

7° de verkoopovereenkomst dateert van ten vroegste 25 september 2023 en van uiterlijk 22 november 2024;

8° de aanmelding gebeurt uiterlijk op 31 december 2024”.

Het besluit van 9 februari 2024 treedt in werking op de dag van de publicatie ervan in het Belgisch Staatsblad, dit is 20 februari 2024 (artikel 5). De uitvoering is toevertrouwd aan de Vlaamse minister bevoegd voor het algemeen mobiliteitsbeleid (artikel 6).

9. In het auditorsverslag wordt op grond van de hierna volgende overwegingen geoordeeld dat de eerste connexe voorwaarde (volledig gebonden bevoegdheid) te dezen is vervuld:

“[...]

3. De eerste voorwaarde om uit te maken of het werkelijke en rechtstreekse voorwerp van de vordering een geschil omtrent een subjectief recht betreft, houdt verband met het voorwerp van het beroep, met datgene wat wordt gevorderd, namelijk de erkenning of de vaststelling van het bestaan van een subjectief recht in

hoofde van de rechtzoekende, wat het geval is wanneer hij voldoet aan alle voorwaarden waarvan het objectief recht deze aanspraak afhankelijk maakt.

De eerste voorwaarde is alleen maar vervuld wanneer de bevoegdheid van het bestuur volledig gebonden is.

De vraag die voorligt, is of de verwerende partij bij het nemen van de bestreden beslissing (al dan niet) over enige discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikt dan wel of haar bevoegdheid ter zake volledig, d.w.z. ‘honderd ten honderd’ gebonden is en in dat opzicht slechts heeft moeten vaststellen of (in hoofde van de verzoekende partij) de reglementair vastgestelde voorwaarden zoals zij die als overheid interpreteert, vervuld waren.[...]

4. Zoals uit de uiteenzetting van het juridisch kader blijkt, heeft het betrokken bestuur geen beleidsmarge bij de behandeling van een premie-aanvraag krachtens het Besluit Premie Zero-emissievoertuigen over de invoering van een premie voor zero-emissievoertuigen. De verwerende partij beschikt over een zuiver gebonden bevoegdheid: het besluit somt limitatief de toekenningsvoorwaarden op – onder meer inschrijving in het Vlaamse Gewest, aankoopprijs ($\leq$ € 40 000 of oorspronkelijke cataloguswaarde $\leq$ € 60 000), leeftijds- en datumisen voor tweedehandsvoertuigen, aanmelding binnen de voorgeschreven termijn van 90 dagen (art. 2 § 4, art. 3), één premie per voertuig of begunstigde, en een vaste berekeningsformule (€ 5 000 of € 3 000, gemaximeerd tot 25 % van de prijs) – zonder clause die de administratie toelaat op grond van opportuniteits- of billijkheidsoverwegingen af te wijken; zodra deze objectieve criteria zijn vervuld, moet de premie worden toegekend en kan louter worden vastgesteld of de feiten daaraan beantwoorden.

5. De verzoekende partij betwist in de memorie van wederantwoord trouwens niet dat de toetsing aan de premievoorwaarden een volledig gebonden bevoegdheid uitmaakt en er bijgevolg sprake is van een subjectief recht.

6. Er is voldaan aan de eerste connexe voorwaarde om tot het gebrek aan rechtsmacht te besluiten.”

10. Ook in zijn laatste memorie betwist verzoeker de zienswijze niet dat de toetsing aan de premievoorwaarden een volledig gebonden bevoegdheid uitmaakt en er bijgevolg, krachtens de toepasselijke regelgeving, sprake is van een subjectief recht. De Raad van State ziet geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en acht, na eigen onderzoek, dat de eerste connexe voorwaarde te dezen is vervuld.

B.2. De tweede connexe voorwaarde (de causa petendi)

11. De tweede connexe voorwaarde heeft blijkens de arresten van de Algemene Vergadering van de Raad van State van 14 november 2023 betrekking op de ingeroepen middelen en vermeende onwettigheden die tot staving van het vernietigingsberoep worden aangevoerd. De Raad van State heeft geen rechtsmacht wanneer het aangevoerde annulatiemiddel wordt afgeleid uit de

schending van de rechtsregel welke die (welbepaalde) juridische verplichting vestigt. Het komt immers de hoven en rechtbanken toe “aldus kennis [te] nemen van de door een partij ingestelde vordering die gegrond is op een welbepaalde juridische verplichting die door een regel van het objectief recht rechtstreeks aan een derde wordt opgelegd en bij wier uitvoering de eiser belang heeft” (zie o.m. ECLI:BE:CASS:2000:ARR.20001222.4/NL en ECLI:BE:CASS:2010:ARR.20100924.1/NL, en de conclusie van advocaat-generaal C. Vandewal ECLI:BE:CASS:2010:CONC.20100924.1).

Om na te gaan of het rechtstreeks en werkelijk voorwerp van het beroep een geschil over een subjectief recht betreft, dient de Raad van State daarbij te onderzoeken of het ingeroepen annulatiemiddel steunt op een regel van materieel recht die de (welbepaalde) juridische verplichting die met een subjectief recht overeenstemt (en bij de nakoming waarvan verzoeker belang heeft), in het leven roept en het geschil inhoudelijk bepaalt.

Het is daarbij niet voldoende dat een annulatiemiddel de Raad van State in het raam van het wettigheidsstoezicht incidenteel of onrechtstreeks verplicht om uitspraak te doen over het bestaan of over de draagwijdte van een subjectief recht om te beslissen tot de afwezigheid van rechtsmacht van de Raad van State (zie Cass. (verenigde kamers) 11 juni 2010, AR C.09.0336.F, AC 2010, nr. 418, ECLI:BE:CASS:2010:CONC.20100611.6; evenals de concl. van advocaat-generaal C. Vandewal voor Cass. (verenigde kamers) 19 februari 2015, C.14.0369.N, ECLI:BE:CASS:2015:CONC.20150219.9 en van eerste advocaat-generaal R. Mortier voor Cass. (verenigde kamers) 27 november 2020, C.17.0114.N, ECLI:BE:CASS:2020:ARR.20201127.REUN.2).

Uit hetgeen hiervoor is uiteengezet blijkt dat niet elk annulatiemiddel onder de rechtsmacht van de Raad van State valt. Als het ingeroepen annulatiemiddel gebaseerd is op een regel van materieel recht die de verplichting in het leven roept en het geschil inhoudelijk bepaalt, of wanneer het annulatiemiddel verplicht rechtstreeks uitspraak te doen over het bestaan of de draagwijdte van het subjectief recht, dan is de Raad van State zonder rechtsmacht.

12. Wanneer in een middel op grond van artikel 159 van de Grondwet de onwettigheid wordt aangevoerd van het reglementair besluit – dit is de regel van materieel recht die de juridische verplichting (en het daarmee overeenstemmende subjectief recht) in het leven roept – waarop de bestreden beslissing is gesteund, bijvoorbeeld omwille van de onbevoegdheid van de steller (een zgn. ‘externe’ onwettigheid) ervan, dan kan de Raad van State kennis nemen van het beroep omdat hij zich dan niet, minstens niet rechtstreeks, uitspreekt over het bestaan of de omvang van een subjectief recht.

13. Te dezen, voert verzoeker twee middelen aan. Een eerste middel is ontleend aan een schending van het gelijkheidsbeginsel (een zgn. ‘interne’ onwettigheid). Verzoeker richt zijn kritiek in essentie tegen de premievoorwaarde opgenomen in het hiervoor aangehaalde artikel 2, § 2, derde lid, 6°, van het reglementair besluit van 9 februari 2024 (zie *supra*, punt 8) en op grond waarvan zijn premie-aanvraag wordt afgewezen. De premie wordt hem immers geweigerd omdat aan deze voorwaarde niet is voldaan. Hij vraagt de Raad van State evenwel om deze reglementaire voorwaarde op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te laten om, vervolgens, de bestreden beslissing die erop is gesteund te vernietigen. Verzoeker acht deze bepaling immers in strijd met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel omdat deze een ongerechtvaardigd en willekeurig verschil in behandeling invoert tussen, eensdeels, “een burger die een wagen aankoopt bij een autohandelaar” en, anderdeels, “een burger die de wagen aankoopt bij een persoon die geen autohandelaar is”. Enkel de eerste heeft recht op een premie. Deze voorwaarde strookt voorts niet met het door de decreetgever nagestreefde doel, zijnde het gebruik van zero-emissievoertuigen te bevorderen. Het valt volgens verzoeker niet in te zien hoe deze doelstellingen kunnen worden bereikt door het toevoegen van de (onredelijke en niet-gerechtvaardigde) voorwaarde dat de wagen dient aangekocht te worden bij een autohandelaar. Sterker nog, deze voorwaarde belemmert duidelijk het nastreven van de vooropgestelde doelstellingen, en het toepassen van deze voorwaarde resulteert in een willekeurige behandeling van burgers die een elektrisch voertuig aanschaffen. Het ontbreken van een aanvaardbare rechtvaardiging leidt tot discriminatie.

“In ondergeschikte orde” voert verzoeker nog een tweede middel aan, gesteund op machtsafwendings, wat zich voordoet “wanneer een overheid haar bevoegdheid aanwendt voor een ander doel dan waarvoor zij die bevoegdheid heeft gekregen”. Te dezen, aldus verzoeker, heeft de subsidieregeling de bedoeling om het aandeel elektrische voertuigen te verhogen. Echter, door het toevoegen van de voorwaarde dat het elektrisch voertuig niet mag aangekocht worden bij een particuliere verkoper, maar enkel bij een autohandelaar, “lijkt” de finaliteit van de regeling te verschuiven. Het doel van de regeling “lijkt” dan niet langer het verhogen van het aandeel elektrische voertuigen, maar wel het stimuleren van het aankopen van elektrische voertuigen bij autohandelaren. Indirecte financiële steun ten behoeve van autohandelaren valt echter niet onder de bevoegdheid zoals die toegekend wordt door het decreet. Ook om die reden mag de betwiste voorwaarde (aankoop bij een autohandelaar) niet worden toegepast bij de beoordeling van de individuele premie-aanvraag.

14. Te dezen, moet worden vastgesteld dat in de hypothese de Raad van State zou oordelen dat de kwestieuze beperkende voorwaarde vermeld in artikel 2, § 2, derde lid, 6° (“de verkoopovereenkomst van het voertuig is afgesloten bij een onderneming met als economische activiteit de verkoop van voertuigen”) een verschil in behandeling invoert dat de toetsing aan het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel niet doorstaat (eerste middel) of, nog, niet in overeenstemming zou zijn met het door de decreetgever nagestreefde doel (tweede middel), dan zal die voorwaarde (door elke rechter) buiten toepassing moeten worden gelaten. De hier aangevoerde (vooralsnog vermeende) ongrondwettigheid, namelijk het feit dat de premie omwille van de getoetste norm (artikel 2, § 2, derde lid, 6° van het besluit van 9 februari 2024) ten onrechte niet van toepassing is op de situatie van verzoeker, betreft alsdan een lacune die besloten of vervat ligt in de getoetste norm zelf die het subjectief recht creëert. Het betreft desgevallend een zogenaamde intrinsieke lacune waarbij het in het kader van een rechtstreekse vordering de burgerlijke rechter toekomt om de begunstigende maatregel die in voldoende precieze bewoordingen vervat ligt in de getoetste bepaling ook – gelet op het volledig gebonden karakter van de bevoegdheid van het bestuur om over de premie-aanvraag te beslissen – aan de vergelijkbare categorie toe te kennen en

aldus de aangevoerde leemte te remediëren in het raam van de bestaande wetsbepalingen teneinde de regeling in overeenstemming te brengen met de (grond)wet (zie bv. Cass. 10 maart 2023, nr. C.22.0126.N, ECLI:BE:CASS:2023:ARR.20230310.1N). Meer nog, de toepassing door “de bevoegde overheid” van deze betwiste voorwaarde zou nog steeds een gebonden bevoegdheid betreffen, zodat de vraag of deze buiten toepassing zou moeten worden gelaten, de Raad van State ertoe zou verplichten rechtstreeks uitspraak te doen over de rechtsregels die het subjectief recht en de gebonden bevoegdheid vestigen en aldus over het bestaan en de draagwijdte van het in het geding zijnde subjectief recht.

15. Dat de rechtspraak waarnaar de verwerende partij verwijst (zie o.m. GwH nr. 159/2018, van 22 november 2018, ECLI:BE:GHCC:2018:ARR.159 en Cass. 10 maart 2023, nr. C.22.0126.N, ECLI:BE:CASS:2023:ARR.20230310.1N.5, zich situeert in het kader van een intrinsieke lacune in de wet of in een norm met ‘kracht van wet’ en, in dat geval, de voorafgaande tussenkomst van het Grondwettelijk Hof vereist, doet niet anders besluiten.

Immers, anders dan het geval is bij een (ongrondwettige) norm met kracht van wet, komt het elke rechter en dus ook de burgerlijke rechter toe algemene reglementaire besluiten rechtstreeks te toetsen aan de hogere rechtsnormen en deze in voorkomend geval buiten toepassing te laten (artikel 159 van de Grondwet), zonder dat vooraf een onwettigheid (of machtsafwending) door de Raad van State of enig andere rechter moet worden vastgesteld.

16. Dat verzoeker in zijn memorie van wederantwoord en laatste memorie onder het kopje ‘In rechte 1. Bevoegdheid/Rechtsmacht’, stelt dat “[h]et aangevochten besluit een reglementair bestuursbesluit [is] dat een algemeen verbindende norm bevat, namelijk de voorwaarde dat de premie voor een zero-emissievoertuig slechts wordt toegekend indien het voertuig werd aangekocht bij een erkende autohandelaar [lees: “met als economische activiteit de verkoop van voertuigen die behoren tot categorie M1 en N1”]” en dat dergelijk besluit vatbaar is voor een annulatieberoep door de Raad van State, doet evenmin anders besluiten.

Het uitgangspunt van die bewering, namelijk dat “[h]et aangevochten besluit een reglementair bestuursbesluit [is]”, is immers feitelijk onjuist aangezien verzoeker met zijn verzoekschrift niet de vernietiging vordert van dat reglementair besluit doch, zonder enige twijfel, de vernietiging – na toepassing van artikel 159 van de Grondwet – van de individuele bestuursbeslissing genomen op grond van dat besluit en waarbij verzoekers premie-aanvraag wordt geweigerd.

17. In die omstandigheden, zoals dat in de voorliggende zaak het geval is, zou de beoordeling van het aangevoerde annulatiemiddel de Raad van State ertoe verplichten rechtstreeks uitspraak te doen over het bestaan of de draagwijdte van het subjectief recht, waartoe hij zoals hiervoor is uiteengezet, de vereiste rechtsmacht ontbeert. Het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van het voorliggende beroep betreft dan ook een geschil over subjectieve rechten.

18. De exceptie is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op vijf februari tweeduizend zesentwintig,
door de Raad van State, XlVe kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Kaat Leus,	staatsraad,
Inge Vos,	staatsraad,
bijgestaan door	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

Geert Debersaques