



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.348/3
van 10 november 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 juni 2023 betreffende de exploitatievoorwaarden voor het individueel bezoldigd personenvervoer, wat betreft de intrekking van de afwijkende emissienormen voor voertuigen met een lengte vanaf 5,1 meter’

Op 21 oktober 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Havens en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 juni 2023 betreffende de exploitatievoorwaarden voor het individueel bezoldigd personenvervoer, wat betreft de intrekking van de afwijkende emissienormen voor voertuigen met een lengte vanaf 5,1 meter’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 4 november 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 november 2025.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot intrekking van de milieucriteria bepaald in artikel 29, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 juni 2023 ‘betreffende de exploitatievoorwaarden voor het individueel bezoldigd personenvervoer’ voor voertuigen tot vijf zitplaatsen met een lengte vanaf 5,1 meter (artikel 1 van het ontwerp).

Blijkens de nota aan de Vlaamse Regering is de aanleiding hiertoe het auditorsverslag dat op 26 juni 2025 werd neergelegd in het kader van het bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State ingestelde beroep tot nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 juni 2023,¹ waarin wordt voorgesteld dit besluit te vernietigen op basis van het middel waarin wordt aangevoerd dat het gemaakte onderscheid inzake de milieucriteria voor taxi's tot vijf zitplaatsen, naargelang die taxi's korter of langer zijn dan 5,1 meter, het gelijkheidsbeginsel zou schenden.

Het te nemen besluit treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 3), maar er wordt in een overgangsmaatregel voorzien voor voertuigen met een lengte vanaf 5,1 meter die op de datum van de inwerkingtreding van het te nemen besluit al worden vermeld op een vergunning als vermeld in artikel 4, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 juni 2023 (artikel 2).

RECHTSGROND

3. Zoals terecht vermeld in de rubriek ‘Rechtsgrond’ in de aanhef vindt het ontwerp rechtsgrond in artikel 21, § 2, 2°, van het decreet van 29 maart 2019 ‘betreffende het individueel bezoldigd personenvervoer’. Naar luid van die bepaling kan de Vlaamse Regering de voorwaarden bepalen voor het exploiteren van een dienst voor individueel bezoldigd personenvervoer die betrekking hebben op “de vereisten voor de inrichting, de uitrusting, de herkenbaarheid, de duurzaamheid met inbegrip van de milieuvriendelijkheid, de toegankelijkheid en het privégebruik van de voertuigen waarmee de diensten voor individueel bezoldigd personenvervoer worden verricht”.

¹ Zaak gekend onder het nummer A. 239.915/IX-10.313.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. Zoals vermeld strekt artikel 1 van het ontwerp tot de intrekking van de milieucriteria bepaald in artikel 29, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 juni 2023 voor voertuigen tot vijf zitplaatsen met een lengte vanaf 5,1 meter. Vermits de intrekking *ex tunc* werkt, worden de betrokken bepalingen geacht nooit te hebben bestaan.

Een intrekking is evenwel niet steeds mogelijk. Volgens de vaste rechtspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State mag een administratieve rechtshandeling die rechten heeft doen ontstaan, slechts worden ingetrokken indien de onregelmatigheid van de beslissing kan worden aangetoond. In dat geval moet de intrekking plaatsvinden binnen de termijn van zestig dagen voor het instellen van een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State of, desgevallend, vóór het sluiten van het debat indien een dergelijk beroep effectief werd ingesteld.²

Aangezien in dit geval de intrekking is ingegeven door het gegeven dat de auditeur in de zaak gekend onder nummer A. 239.915/IX-10.313 heeft geoordeeld dat de regeling tot intrekking waarvan het ontwerp strekt, strijdig zou zijn met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, en de debatten nog niet zijn gesloten, lijkt er geen bezwaar te zijn tegen de intrekking.

4.2. In artikel 2 van het ontwerp wordt bij wijze van overgangsmaatregel bepaald dat voertuigen met een lengte vanaf 5,1 meter die op de datum van de inwerkingtreding van het nemen besluit al worden vermeld op een vergunning als vermeld in artikel 4, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 juni 2023, geacht worden tot uiterlijk 1 januari 2030 te voldoen aan de ecoscores vermeld in artikel 29, derde lid, van het voormelde besluit.

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt dienaangaande onder meer het volgende gesteld:

“Artikel 2 van het ontwerpbesluit strekt er in eerste instantie toe om het principe dat de vergunningen die uitgereikt werden voor voertuigen met een lengte vanaf 5,1 meter voorafgaand aan de inwerkingtreding van het besluit (dus met toepassing van de door in artikel 1 ingetrokken afwijkende ecoscores) definitief geworden zijn, te bevestigen. Op die manier wordt de rechtszekerheid voor de exploitanten die houder zijn van een dergelijke vergunning verankerd. Zij mogen er redelijkerwijze immers vanuit gaan dat zij hun exploitatie mogen verder zetten op grond van de vergunning waarover zij beschikken, ook al is artikel 1 ingetrokken.

Voertuigen die een eerste maal op een exploitatievergunning staan voor de inwerkingtreding van het ontwerp besluit, blijven genieten van de overgangsmaatregel, zowel bij het uitreiken of hernieuwen van een vergunning dan wel bij een fusie of overname van de exploitant of verkoop van het voertuig door de exploitant.

² Een intrekking zal bovendien nog mogelijk zijn indien een norm dit toelaat, indien de akte door bedrog werd verkregen of indien het gaat om een akte die is aangetast door een dermate grove en kennelijke onwettigheid dat zij als onbestaande moet worden beschouwd: zie bv. RvS 23 oktober 2023, nr. 257.710, *bv ZIDIS t. Vlaamse Gewest*.

Het is voor exploitanten dus niet meer mogelijk om na de inwerkingtreding van het besluit een vergunning te bekomen voor een voertuig met een lengte vanaf 5,1 meter dat nog niet vermeld is op een vergunning op basis van de oude ingetrokken ecoscores. De wettigheid van deze afwijkende ecoscores worden door het auditorsverslag A/A 239.915 immers in vraag gesteld, reden waarom ze (zie hoger) ingetrokken worden en retroactief uit de rechtsorde worden gehaald.

Vanaf 1 januari 2030 loopt de overgangsmaatregel af, en kunnen de taxivoertuigen met een lengte vanaf 5,1 meter die reeds vermeld werden op een vergunning voor de inwerkingtreding van dit besluit, zich dus niet meer beroepen op het feit dat voor dit voertuig een vergunning werd bekomen voor inwerkingtreding van het besluit.

Gelet dat de afschrijffperiode van deze voertuigen minimaal vier jaar zal zijn en de verwachte evolutie in de autosector gedurende deze periode, zal de impact van het aflopen van de overgangsmaatregel voor exploitanten minimaal zijn.”

4.3. Ofschoon de rechtszekerheid het bestaan van een overgangsmaatregel kan verantwoorden, rijst de vraag waarom in een termijn wordt voorzien die loopt tot 1 januari 2030. Hieromtrent om toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde onder meer het volgende:

“De intrekking (dus het retroactief uit de rechtsorde halen) van de afwijkende ecoscores door artikel 1 van het ontwerp BVR zou met zich meebrengen dat de voertuigen die reeds voor de inwerkingtreding van het ontwerp besluit op een exploitatievergunning stonden, geen nieuwe vergunning kunnen krijgen (bv. hernieuwen, fusie of overname van de exploitant, verkoop van het voertuig) vermits zij niet langer voldoen aan de toepasselijke ecoscores (de afwijkende ecoscores voor voertuigen +5,1 meter bestaan immers niet meer) en dit niettegenstaande dit voertuig voor de inwerkingtreding van het ontwerp BVR wel voldeed aan de toen toepasselijke ecoscores.

Om deze ongewenste neveneffecten van een retroactieve intrekking van de afwijkende ecoscores voor voertuigen +5,1 meter te milderen en om rechtszekerheid te bieden aan de houders van deze voertuigen, wordt voorzien dat deze voertuigen geacht worden in overeenstemming te zijn voor een periode tot uiterlijk 1 januari 2030. Aldus kunnen deze voertuigen tijdelijk blijvend ingezet worden in geval een nieuwe vergunning nodig is (bv. hernieuwing, fusie, verkoop etc.). De afschrijffperiode bedraagt minimaal vier jaar, zodat het passend is om de rechtszekerheid te bieden tot 1 januari 2030.”

Hij voegde daar nog het volgende aan toe:

“Een overgangsmaatregel van slechts zes maanden zou voor sommige exploitanten betekenen dat hun reeds gedane investering in een voertuig veel korter kan worden benut dan ze voorzien hadden. Stel bijvoorbeeld dat een exploitant een lopende vergunning heeft tot 31 december 2026 en hij op 1 juni 2025 nog een nieuw voertuig langer dan 5,1 meter met ecoscore 64 heeft toegevoegd aan deze vergunning. Een kortere overgangsmaatregel zou betekenen dat op het ogenblik van zijn nieuwe vergunningsaanvraag op 1 januari 2027 dit voertuig niet langer vergund kan worden. Dit voertuig zal dan in de praktijk slechts anderhalf jaar ingezet kunnen worden, terwijl de exploitant er bij de aankoop van uitging dat het voertuig onbeperkt in de tijd gebruikt zou kunnen worden als taxi.

Hetzelfde geldt voor bedrijven die mogelijks fusioneren of hun voertuig verkopen. Een overgangsmaatregel van slechts zes maanden zou de mogelijkheden van deze exploitanten zodanig beperken dat fusie of verkoop slechts mogelijk zou zijn in de eerste zes maanden na de inwerkingtreding van dit besluit.

De termijn tot 1 januari 2030 zorgt enerzijds voor een redelijke termijn waarbij het gewettigd vertrouwen dat de betrokken exploitanten hadden bij de aankoop van hun voertuig minimaal geschaad wordt, en zorgt er anderzijds voor dat de vermeende schending van het gelijkheidsbeginsels alsnog uit de regelgeving gehaald wordt.”

4.4. In zoverre de ontworpen regeling wordt verantwoord door het gegeven dat de afschrijfperiode van de voertuigen in kwestie in de regel (minimaal) vier jaar bedraagt, moet worden vastgesteld dat die regeling van toepassing is op alle voertuigen met een lengte vanaf 5,1 meter die op de datum van de inwerkingtreding van het te nemen besluit al worden vermeld op een vergunning als vermeld in artikel 4, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 juni 2023, met inbegrip van de voertuigen waarvan die afschrijfperiode al ruimschoots is verstreken of de voertuigen waarvan die afschrijfperiode verstrijkt vóór 1 januari 2030. De afschrijfperiode van (minimaal) vier jaar waarvan in de nota aan de Vlaamse Regering en in het antwoord van de gemachtigde gewag wordt gemaakt, lijkt derhalve niet te volstaan om de datum van 1 januari 2030 voor alle betrokken voertuigen te verantwoorden.

4.5. Er kan evenwel worden vastgesteld dat die datum van 1 januari 2030 overeenstemt met de datum waarop overeenkomstig het bestaande artikel 29, derde lid, 3°, a), 4), van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 juni 2023 voor voertuigen tot vijf zitplaatsen met een lengte vanaf 5,1 meter die vóór die datum voor de eerste keer als taxivoertuig zijn ingeschreven bij de Dienst Immatriculatie van Voertuigen van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit (hierna: de DIV) en zijn opgenomen in de exploitatievergunning, een minimale ecoscore van 61 WLTP wordt bepaald. Bijgevolg zouden voertuigen tot vijf zitplaatsen met een lengte vanaf 5,1 meter die vóór 1 januari 2025 voor de eerste keer als taxivoertuigen waren ingeschreven bij de DIV, en die overeenkomstig artikel 29, derde lid, 2°, a), 3), ii), van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 juni 2023 moeten voldoen aan een lagere ecoscore van 54 WLTP of 56 NEDC of NEDC2.0, sowieso op de datum van 1 januari 2030 moeten worden vervangen.

Voor die categorie van voertuigen zou het gegeven dat de overgangstermijn waarin artikel 2 van het ontwerp voorziet tot die datum loopt, op het eerste gezicht aan de hand hiervan kunnen worden verantwoord.

4.6. Het voorgaande gaat echter niet op voor voertuigen die na 1 januari 2025 voor de eerste keer als taxivoertuig zijn ingeschreven bij de DIV. Voor voertuigen tot vijf zitplaatsen met een lengte vanaf 5,1 meter geldt overeenkomstig het bestaande artikel 29, derde lid, 2°, b), 4), van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 juni 2023 in dat geval een minimale ecoscore van 61 WLTP, zijnde dezelfde ecoscore als die bepaald in het voormelde artikel 29, derde lid, 3°, a), 4), zodat die voertuigen op 1 januari 2030 niet zouden moeten worden vervangen.

Voor die categorie van voertuigen, die tussen 1 januari 2025 en de datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit voor de eerste keer als taxivoertuig zijn ingeschreven en worden opgenomen in de exploitatievergunning, zou het gegeven dat de overgangstermijn waarin artikel 2 van het ontwerp voorziet loopt tot 1 januari 2030 desgevallend wel kunnen worden verantwoord door de minimale afschrijfperiode van vier jaar waarvan in de nota aan de Vlaamse Regering en in het antwoord van de gemachtigde gewag wordt gemaakt. Er zou dan wel aannemelijk moeten kunnen worden gemaakt dat die afschrijfperiode van die aard is dat de betrokken vergunninghouders in het merendeel van de gevallen na het verstrijken ervan de voertuigen in kwestie vervangen, bijvoorbeeld om boekhoudkundige of fiscale redenen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE