

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 205.832 van 28 juni 2010
in de zaak A. 161.743/IX-4863**

In zake : de NV OILCOTRANS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Theo De Beir
kantoor houdend te Brussel
Winston Churchilllaan 51
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Paul Aerts
kantoor houdend te Gent
Coupure 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 april 2005, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 15 februari 2005 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur tot bevestiging van de beslissing van 4 november 2004 van de wegeninspecteur-controleur waarbij de NV OILCOTRANS burgerrechtelijk aansprakelijk wordt gesteld voor de betaling van een administratieve geldboete van 2500 euro wegens beschadiging van het wegdek door overlading van een voertuig, alsook tot de nietigverklaring van voormelde beslissing van 4 november 2004.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Walter Van Noten heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 14 juni 2010.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pierre Van Renterghem, die loco advocaat Theo De Beir verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Inneke Bockstaele, die loco advocaat Paul Aerts verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Walter Van Noten 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. Op 3 maart 2004 wordt een vrachtwagen met aanhangwagen van de verzoekende partij, bestuurd door Geert Cools, gecontroleerd door de wegeninspectie op de autosnelweg E 40 te Wetteren. Bij weging wordt op de totale sleep een overlading van 11,8% vastgesteld. Er wordt een proces-verbaal opgesteld wegens inbreuk op artikel 56 van het decreet van 19 december 1998 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999 (hierna afgekort: “Aslastendecreet”).

3.2. Op 25 maart 2004 wordt het proces-verbaal overgemaakt aan de procureur des Konings te Dendermonde met het verzoek om overeenkomstig artikel 59 van het Aslastendecreet binnen een termijn van 90 dagen mee te delen welk gevolg aan de zaak zal worden gegeven. Daarop wordt door het parket medegedeeld dat het proces-verbaal zonder gevolg gerangschikt werd.

3.3. Bij aangetekende brief van 23 juli 2004 deelt de wegeninspecteur-controleur aan de verzoekende partij zijn voornemen mee om een administratieve boete van 2500 euro op te leggen. De kennisgeving vermeldt dat de verzoekende

partij, indien zij dat wenst, zal worden gehoord op de hoorzitting van 21 september 2004.

3.4. Op 5 oktober 2004 heeft een hoorzitting plaats waarbij de raadsman van de verzoekende partij door de wegeninspecteur-controleur wordt gehoord.

3.5. Op 4 november 2004 beslist de wegeninspecteur-controleur dat de verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk wordt gesteld voor de betaling van een administratieve geldboete ten bedrage van 2500 euro opgelegd aan haar werknemer, lasthebber of aangestelde. Die beslissing wordt met een aangetekende brief van dezelfde datum aan de verzoekende partij ter kennis gebracht.

3.6. Bij aangetekende brief van 16 november 2004 stelt de verzoekende partij tegen die beslissing beroep in bij de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare werken en Energie.

3.7. Op 25 januari 2005 wordt de verzoekende partij, vertegenwoordigd door haar raadsman, door de directeur van de wegeninspectie gehoord. Zij dient eveneens een verweernota in.

3.8. Op 15 februari 2005 beslist de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur dat het beroep ontvankelijk maar ongegrond is en dat de beslissing van de wegeninspecteur-controleur wordt bevestigd.

Deze beslissing wordt bij aangetekende brief van 16 februari 2005 aan de verzoekende partij ter kennis gebracht.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4. Te dezen heeft de verzoekende partij tegen de beslissing van 4 november 2004 van de wegeninspecteur-controleur het georganiseerd administratief beroep bij de Vlaamse regering ingesteld, zoals bepaald bij artikel 60, § 3, van het Aslastendecreet.

Ingevolge de devolutive werking van het administratief beroep is de beslissing van 15 februari 2005 van de Vlaamse minister van Openbare

Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur in de plaats gekomen van de beslissing die in eerste aanleg werd genomen door de wegeninspecteur-controleur, waardoor laatstgenoemde beslissing niet langer rechtsgevolgen sorteert.

Het vernietigingsberoep is dan ook slechts ontvankelijk voor zover het gericht is tegen de beslissing van 15 februari 2005 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

5. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 6.10 (lees: 6.1) van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna: EVRM), van artikel 56 van het Aslastendecreet en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en meer bepaald de norm van de draagkrachtige motiveringsplicht.

In een eerste onderdeel voert zij aan dat in de bestreden beslissing alleen de overlading van het voertuig werd vastgesteld, terwijl de minister in zijn beslissing eveneens had moeten vermelden dat er een vermoeden van beschadiging van het wegdek was en een oorzakelijk verband tussen de beschadiging van het wegdek en de overlading van het voertuig.

In een tweede onderdeel voert zij aan dat, aangezien artikel 56 van het Aslastendecreet niet omschrijft waaruit het moreel bestanddeel van het misdrijf bestaat, ervan moet worden uitgegaan dat de schuldvorm te vinden is, in het wetens en willens plegen van de inbreuk, hetzij in het feit dat onachtzaam werd gehandeld. De minister had zich bijgevolg niet op de feitelijke foutindicatie mogen beroepen, maar het moreel bestanddeel van de inbreuk moeten aantonen, door het gedrag van de werknemer van de verzoekende partij te vergelijken met dat van een voorzichtig en redelijk chauffeur die in dezelfde omstandigheden verkeert. Volgens de verzoekende partij kan het moreel bestanddeel van het misdrijf immers niet louter en alleen bestaan in een onbewust schuldig verzuim.

6. Met betrekking tot het eerste onderdeel antwoordt de verwerende partij dat de administratieve geldboete krachtens artikel 56, § 1, van het Aslastendecreet een solidariteitsbijdrage is, namelijk een forfaitair bedrag te betalen bij wijze van bijdrage tot de financiering van het Vlaams Infrastructuurfonds. Om de administratieve geldboete te kunnen opleggen, is het volgens de verwerende partij niet vereist dat naast de overlading van het voertuig, ook de effectieve beschadiging van het wegdek en het oorzakelijk verband tussen de beschadiging van het wegdek en de overlading van het voertuig wordt vastgesteld. Het gaat overigens veelal om latente schade, die zich veel later manifesteert en mede door andere overtredders wordt veroorzaakt.

Wat het tweede onderdeel betreft, is de verwerende partij van oordeel dat het materieel element van het misdrijf, zijnde de overlading van het voertuig, een feitelijk vermoeden vormt dat de chauffeur zich niet voldoende vergewist heeft van het gewicht van de lading van het voertuig. Zij meent dat het aan de verzoekende partij toekomt om aan te tonen dat de chauffeur redelijkerwijze zeker kon zijn dat er geen overlading was. De verzoekende partij zou desbetreffend evenwel geen indicaties aanbrengen.

7. Met betrekking tot het eerste onderdeel repliceert de verzoekende partij dat de geldboete bepaald in artikel 59 van het Aslastendecreet niet als een solidariteitsbijdrage, maar, omwille van haar hoofdzakelijk repressief karakter, als een strafsanctie moet worden beschouwd.

Beoordeling

Eerste onderdeel

8. Op het ogenblik van de bestreden beslissing luidde artikel 56, eerste lid, van het Aslastendecreet als volgt:

“Het is verboden het wegdek te beschadigen door een overschrijding van de maximale toegelaten massa's of massa's onder de assen zoals bepaald in de artikelen 18, §§ 1, 2 of 32bis, 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.”

Uit de parlementaire voorbereiding van die bepaling blijkt dat werd verwezen naar 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, omdat "uit onderzoek van onder meer het Opzoekingscentrum van de Wegengebouw (...) gebleken (is) dat voertuigen die niet voldoen aan deze normen een abnormale slijtage aan het wegdek teweegbrengen".

Het Hof van Cassatie heeft bij arrest van 21 september 2004 (AR P.04.0717.N, V.A.V., 2005, afd. 2, p. 123) overwogen dat de overschrijding van de maximale toegelaten massa's of massa's onder de assen in artikel 56 van het Aslastendecreet strafbaar is. Het Hof oordeelde dat het materiële bestanddeel van het misdrijf bewezen is wanneer de overschrijding van de maximale toegelaten massa's of massa's onder de assen aangetoond is.

De Raad van State treedt dit standpunt van het Hof van Cassatie bij.

Om een inbreuk op artikel 56 van het Aslastendecreet te kunnen vaststellen, is derhalve niet vereist dat, behalve de overlading, ook de beschadiging van het wegdek en het oorzakelijk verband tussen de overlading en de beschadiging van het wegdek wordt aangetoond.

Het eerste onderdeel van het middel is niet gegrond.

Tweede onderdeel

9. In verband met het moreel bestanddeel van een misdrijf heeft het Hof van Cassatie in een arrest van 8 oktober 2002 (AR P.01.1149.N) het volgende overwogen:

"Overwegende dat wanneer de wet van de delictsomschrijving geen schuldvorm vermeldt, zoals hier bij verkeersovertredingen, de schuld bestaat uit het feit dat de dader de inbreuk wetens en willens heeft gepleegd, hetzij onachtzaam handelde, tenzij de wetgever deze laatste schuldvorm uitgesloten heeft wat hij niet deed bij verkeersovertredingen;

Dat in dit geval de rechter de schuld kan afleiden uit het materiële feit van de overtreding voor zover de overtreder geen grond van rechtvaardiging of enige andere schulduitsluitingsgrond aannemelijk maakt."

Het Hof van Cassatie neemt derhalve aan dat wanneer de wet van de delictsomschrijving geen schuldvorm vermeldt, de rechter de schuld kan afleiden uit het materiële feit van de overtreding, voor zover de overtreder geen grond van rechtvaardiging of enige andere schulduitsluitingsgrond aannemelijk maakt.

In een arrest van 2 november 2004 (AR P.04.0767.N) oordeelde het Hof van Cassatie met betrekking tot de misdrijven bedoeld in de artikelen 18, §§ 1 en 2, en 26 van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan auto's, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen:

“[...] dat die bepalingen inhouden dat eenieder die een voertuig gebruikt, zich ervan moet vergewissen dat het gewicht in beladen toestand ervan niet meer bedraagt dan het hoogst toegelaten gewicht, ook al heeft hij zelf het voertuig niet geladen; dat het verzuim daaraan te voldoen het opzet of de schuldige nalatigheid kan uitmaken vereist opdat het morele bestanddeel van het misdrijf zou bestaan.”

De bestreden beslissing bevat de volgende motivering:

“[...]

Overwegende dat appellante vooreerst de voorgeschiedenis van de overtreding schetst;

Dat het volgens appellante moeilijk is om het gewicht van de lading te schatten;

Dat er geen weegbrug aanwezig was op de plaats van lading;

Overwegende dat eenieder die een voertuig gebruikt, zich er van moet vergewissen dat het gewicht in beladen toestand ervan niet meer bedraagt dan het hoogst toegelaten gewicht, ook al heeft hij het voertuig niet zelf geladen; Dat het verzuim hieraan te voldoen het opzet of de schuldige nalatigheid kan uitmaken vereist opdat het moreel bestanddeel van het misdrijf zou bestaan;

Overwegende dat enkel hieraan verzuimd kan worden wanneer dit verzuim geen inbreuk op de algemene zorgvuldigheidsplicht zou uitmaken;

Overwegende dat een normaal voorzichtig en redelijk beroepschauffeur in dezelfde omstandigheden niet met voldoende zekerheid had kunnen besluiten dat er geen overlading plaatshad;

Dat de chauffeur *in casu* niet gehandeld heeft als een normaal voorzichtig en redelijk chauffeur daar hij in de veronderstelling verkeerde dat hij niet overladen was;

Dat dit blijkt uit de verklaringen in bijlage bij het proces-verbaal;

Dat bovendien wanneer er een verhoogd risico is tot overlading extra voorzorgen dienen in acht te worden genomen;

Overwegende dat het misdrijf in al zijn elementen bewezen is;

Dat aldus het opleggen van een administratieve geldboete verantwoord was;

Overwegende dat appellante moeite doet om een weegstelsel te voorzien om zijn vrachtwagens (te wegen);

Dat dit tot op heden echter nog niet geplaatst is;

Dat met de loutere intentie om een weeginstallatie te plaatsen geen rekening kan gehouden worden om de administratieve geldboete eventueel te verminderen.”

Nu de verzoekende partij geen grond van rechtvaardiging of enige andere schulditsluitingsgrond aannemelijk heeft gemaakt, heeft de verwerende partij wettig geoordeeld dat niet alleen het materieel, maar ook het moreel bestanddeel van het misdrijf bewezen is.

Het tweede onderdeel van het middel faalt naar recht.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

10. In een tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 6 van de Grondwet, van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, van artikel 6.10 (lees: 6.1) van het EVRM en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald de zorgvuldigheidsnorm en de motiveringsplicht.

De verzoekende partij wijst erop dat in de bestreden beslissing overwogen wordt dat met de loutere intentie om een weeginstallatie te plaatsen geen rekening kan worden gehouden om de administratieve geldboete eventueel te verminderen, maar dat de minister de maatregelen die de verzoekende partij reeds genomen had om een eventuele overlading te vermijden niet heeft onderzocht, evenmin als haar argumentatie dat het aankopen van een weegbrug geen sluitende oplossing biedt voor haar bedrijf.

11. De verwerende partij antwoordt dat inbreuken op artikel 56 van het Aslastendecreet reglementaire misdrijven zijn en dat de overlading van het voertuig op zich een fout uitmaakt in hoofde van de bestuurder van de verzoekende partij. De argumentatie betreffende de maatregelen die de verzoekende partij zou hebben genomen om overlading te voorkomen of betreffende het aanschaffen van een weegbrug, is volgens de verwerende partij dan ook irrelevant.

12. De verzoekende partij repliceert dat de verwerende partij in een beslissing van 30 augustus 2004 in een andere zaak, wel rekening heeft gehouden met de aankoop van een weegbrug en de overtreding en de geldboete om die reden verminderd heeft. Bovendien meent de verzoekende partij dat de verwerende partij zich tegenspreekt, waar zij enerzijds stelt dat het vaststellen van de overtreding volstaat om een geldboete op te leggen en anderzijds dat het aan de verzoekende partij toekomt om aan te tonen dat haar bestuurder als een normaal en voorzichtig chauffeur heeft gehandeld.

Beoordeling

13. Voor zover de verzoekende partij van oordeel zou zijn dat ingevolge haar intentie om een weeginstallatie te plaatsen en de maatregelen die zij zou hebben genomen om overlading te voorkomen het moreel bestanddeel van het misdrijf ontbreekt, blijkt evenwel uit de analyse van het tweede onderdeel van het eerste middel, dat het verzuim van de bestuurder om het gewicht van de lading te controleren volstaat om aan te nemen dat het moreel bestanddeel van het misdrijf aanwezig is en de bestuurder in voorliggend geval niet als een normaal voorzichtig en redelijk beroepschauffeur heeft gehandeld, nu hij is uitgegaan van de veronderstelling dat zijn vrachtwagen met aanhangwagen niet overladen was en hij geen extra voorzorgen heeft genomen, hoewel een risico van overlading bestond.

De verzoekende partij maakt te dezen geen rechtvaardigings- of schulditsluitingsgrond aannemelijk.

Voor zover de verzoekende partij haar intentie om een weeginstallatie te plaatsen en de maatregelen die zij zou hebben genomen om overlading te voorkomen, inroept als verzachtende omstandigheden die zouden moeten leiden tot een vermindering van de administratieve geldboete, kan worden verwezen naar de analyse van het derde middel.

Het middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

14. In een derde middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 6.10 (lees: 6.1) van het EVRM, van artikel 10 van de Grondwet, van artikel 14 van het EVRM en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald de rechtszekerheidsnorm, de gelijkheidsnorm, de motiveringsplicht en de fair-play.

De verzoekende partij voert aan dat in de bestreden beslissing ten onrechte geen rekening werd gehouden met de door haar ingeroepen verzachtende omstandigheden. De overheid blijkt volgens haar bovendien geen vaste gedragslijn te hanteren. In zijn beslissing van 4 november 2004 stelt de wegeninspecteur-controleur immers dat geen rekening kan worden gehouden met verzachtende omstandigheden aangezien het decreet niet bepaalt dat hij de minimale boete kan verminderen, terwijl de minister in een beslissing van 30 augustus 2004 in een andere zaak, daarentegen wel rekening heeft gehouden met verzachtende omstandigheden. De verzoekende partij meent dan ook ongelijk behandeld te worden, zonder dat hiervoor in de bestreden beslissing een redelijke en objectieve verklaring wordt aangereikt.

15. De verwerende partij antwoordt dat de verwijzing naar de beslissing van 4 november 2004 van de wegeninspecteur-controleur niet relevant is, aangezien ingevolge het beroep van de verzoekende partij de bestreden beslissing in de plaats gekomen is van de beslissing van de wegeninspecteur-controleur.

De verwijzing naar de ministeriële beslissing van 30 augustus 2004 is volgens de verwerende partij evenmin relevant, aangezien daarin werd vastgesteld dat het bedrijf een weeginstallatie had laten aanbrengen om overtredingen in de toekomst uit te sluiten, terwijl de verzoekende partij in dat verband slechts de intentie had geuit, zonder het bewijs voor te brengen dat de weeginstallatie reeds was geplaatst.

Beoordeling

16. Op het ogenblik van de bestreden beslissing was, luidens artikel 59, § 2, van het Aslastendecreet, het tarief van de administratieve geldboete gelijk aan de minimum geldboete overeenkomstig het overbelastingspercentage zoals bepaald in artikel 57, verhoogd met de opdecimen. Op dat ogenblik was het de wegeninspecteur-controleur en de Vlaamse Regering niet toegelaten om bij het opleggen van een administratieve geldboete onder dat wettelijk minimum te gaan. In deze mogelijkheid is slechts voorzien bij decreet van 24 juni 2005. Er was derhalve geen wettelijke grondslag om aan de verzoekende partij wegens verzachtende omstandigheden een lagere administratieve geldboete op te leggen.

De ministeriële beslissing van 30 augustus 2004, waarbij toch verzachtende omstandigheden in aanmerking zouden zijn genomen, lijkt dan ook wettelijke grondslag te missen, waardoor de verzoekende partij zich niet dienstig op deze beslissing kan beroepen teneinde een ongelijke behandeling aan te tonen. Bovendien wordt in de bestreden beslissing geoordeeld dat met de loutere intentie om een weeginstallatie te plaatsen geen rekening kan worden gehouden om de administratieve geldboete eventueel te verminderen, terwijl het in de ministeriële beslissing van 30 augustus 2004 om een geval zou gaan waarbij de betrokken onderneming na de overtreding de nodige maatregelen had getroffen om overtredingen in de toekomst te vermijden. Beide zaken zijn derhalve niet vergelijkbaar.

Het middel is niet gegrond.

D. Vierde middel

Standpunt van de partijen

17. In een vierde middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 6.2 van het EVRM, van artikel 159 van de Grondwet, van artikel 59 van het Aslastendecreet en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het wettigheidsbeginsel.

Volgens de verzoekende partij blijkt niet uit het dossier dat de bevoegde ambtenaar aan de procureur des Konings zijn voornemen heeft medege-

deeld om een administratieve geldboete op te leggen en dat de procureur des Konings beslist heeft om geen strafvervolgning in te stellen.

18. De verwerende partij antwoordt dat de procedure voorgeschreven bij artikel 59 van het Aslastendecreet wel degelijk werd nageleefd. Uit het administratief dossier blijkt immers dat het voornemen om een administratieve geldboete op te leggen op 25 maart 2005 aan de procureur des Konings te Dendermonde ter kennis werd gebracht met het verzoek om binnen een termijn van negentig dagen mede te delen welk gevolg aan het proces-verbaal zou worden gegeven. Door het parket te Dendermonde werd medegedeeld dat het proces-verbaal tot vaststelling van de inbreuk zonder gevolg werd gerangschikt.

19. De verzoekende partij repliceert dat de desbetreffende stukken haar niet werden medegedeeld, maar dat indien deze stukken voorhanden zijn, zij afstand doet van het middel.

Beoordeling

20. Uit het administratief dossier blijkt dat de wegeninspecteur-controleur met een brief van 25 maart 2004 zijn voornemen om aan de verzoekende partij de administratieve geldboete op te leggen, kenbaar heeft gemaakt aan de procureur des Konings te Dendermonde met het verzoek om binnen een termijn van negentig dagen mee te delen welk gevolg aan de zaak zal worden gegeven. Eveneens blijkt dat het parket aan de Wegeninspectie heeft medegedeeld dat het proces-verbaal zonder gevolg gerangschikt werd.

De verzoekende partij kan derhalve geacht worden afstand te doen van het middel.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 28 juni 2010,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Wim Geurts,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Wim Geurts

André Vandendriessche