RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 207.319 van 13 september 2010
in de zaak A. 188.578/IX-5947

In zake : 1. Filip DARRAGAS
2. de NV DELMULLE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Frederik Vanden Bogaerde
kantoor houdend te Kortemark
Torhoutstraat 10
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering
dat woonplaats kiest bij
Agentschap Wegen en Verkeer
gevestigd te Brussel
Koning Albert II-laan 20 bus 4

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 mei 2008, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 1 april 2008 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur waarbij aan Filip Darragas een administratieve geldboete wordt opgelegd van 1.100 euro wegens beschadiging van het wegdek door overlading van een voertuig en waarbij de NV Delmulle burgerlijk aansprakelijk wordt gesteld voor de betaling van die boete.

II. Verloop van de rechtspleging

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

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

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 september 2010.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Frederik Vanden Bogaerde, die verschijnt voor de verzoeker, en adjunct van de directeur Koenraad Vanschoren, die 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 25 april 2007 werd een kraanauto die voor rekening van de tweede verzoekende partij bestuurd werd door de eerste verzoekende partij door de wegeninspectie gecontroleerd op gewestweg N9 te Massemen (Wetteren). Het ging om een voertuig waarvoor een vergunning voor uitzonderlijk vervoer was toegekend. Bij weging werd een overlading op de vierde as vastgesteld van 1.335 kg of 11,1 %. Er werd 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 16 mei 2007 werd 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 (eventueel verlengbaar met 30 dagen) mee te delen welk gevolg aan de zaak zal worden gegeven. Daarop besliste het parket de inbreuk niet strafrechtelijk te vervolgen.

3.3. Op 17 september 2007 besliste de wegeninspecteur-controleur om aan de eerste verzoekende partij een administratieve geldboete van 1.100 euro op te leggen en om de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk te stellen voor de betaling van deze administratieve geldboete.

3.4. Op 25 september 2007 werd namens de verzoekende partijen verzet aangetekend tegen die beslissing.

3.5. Op 6 november 2007 werden de verzoekende partijen, vertegenwoordigd door hun raadsman, door de wegeninspecteur-controleur gehoord. Zij dienden ook een nota in.

3.6. Op 30 november 2007 bevestigde de wegeninspecteur-controleur zijn beslissing om aan de eerste verzoekende partij een administratieve geldboete van 1.100 euro op te leggen en de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk te stellen voor de betaling van die boete. Die beslissing werd dezelfde dag met een aangetekende brief aan de verzoekende partijen ter kennis gebracht.

3.7. Met een aangetekende brief van 10 december 2007 stelden de verzoekende partijen beroep in tegen die beslissing bij de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur.

Op 13 februari 2008 vond een hoorzitting plaats waarbij namens de verzoekende partijen een verweernota werd ingediend.

3.8. Op 1 april 2008 besliste de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur aan de eerste verzoekende partij een administratieve geldboete op te leggen van 1.100 euro en de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk te stellen voor de betaling van deze administratieve geldboete.

Dit is de bestreden beslissing. Zij werd bij aangetekende brief van 3 april 2008 aan de verzoekende partijen toegestuurd.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. De verzoekende partijen zijn van mening, wat de regelmatigheid van de procedure betreft, dat de memorie van antwoord uit de debatten moet worden geweerd, omdat ze ondertekend is door K. Vanschoren, adjunct van de directeur bij het Agentschap Infrastructuur, die niet bevoegd is om het Vlaamse Gewest te vertegenwoordigen.

De verzoekende partijen zetten in dit verband uiteen dat bij artikel 15, § 1, 2/, van het besluit van de Vlaamse regering van 10 oktober 2003 tot regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de hoofden van de intern verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse overheid (hierna: het besluit van de Vlaamse regering van 10 oktober 2003) aan het hoofd van het Agentschap Infrastructuur delegatie wordt verleend om rechtsgedingen te voeren. Artikel 19, § 1, van voornoemd besluit voorziet in de mogelijkheid tot subdelegatie tot op het meest functionele niveau. Artikel 20 van dat besluit legt de verplichting op om dergelijke subdelegatie te publiceren in het Belgisch Staatsblad. Bij besluit van 30 mei 2007 van het hoofd van het Agentschap Infrastructuur wordt aan het afdelingshoofd van de entiteit Planning en Coördinatie van het Agentschap Infrastructuur subdelegatie verleend voor het voeren van rechtsgedingen als verweerder voor de Raad van State betreffende het Aslastendecreet, inzonderheid hoofdstuk XIV. De verzoekende partijen merken op dat K. Vanschoren geen afdelingshoofd is en zich niet op dat besluit kan beroepen om een memorie van antwoord in te dienen en om de verwerende partij rechtsgeldig te vertegenwoordigen. K. Vanschoren lijkt zich evenwel te beroepen op een besluit tot subdelegatie van het afdelingshoofd van de entiteit Planning en Coördinatie. Dit besluit is volgens de verzoekende partijen evenwel niet gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad en is bovendien manifest in strijd met het besluit van de Vlaamse regering van 10 oktober 2003, dat niet in de mogelijkheid voorziet om een krachtens artikel 19 gedelegeerde bevoegdheid verder te delegeren.

Beoordeling

5. Luidens artikel 82 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna: BWHI) worden de rechtsgedingen van de gemeenschap of het gewest, als eiser of als verweerder, gevoerd namens de regering ten verzoeke van het door deze aangewezen lid.

In uitvoering van die bepaling wordt in artikel 9bis van het besluit van de Vlaamse regering van 27 juli 2004 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse regering, ingevoegd bij besluit van de Vlaamse regering van 30 juni 2006, bepaald dat in de rechtsgedingen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest met betrekking tot een aangelegenheid die tot de uitsluitende bevoegdheid behoort van één Vlaamse minister, die minister optreedt namens de Vlaamse regering.

De bevoegde minister kan de bevoegdheid tot het indienen en (of) ondertekenen van procedurestukken delegeren.

Artikel 15, § 1, 2/, van het besluit van de Vlaamse regering van 10 oktober 2003 machtigt het hoofd van een intern verzelfstandigd agentschap van de Vlaamse overheid om rechtsgedingen te voeren, als eiser, verweerder of tussenkomende partij, voor de hoven en rechtbanken, de administratieve rechtscolleges en het Rekenhof, met uitzondering van de rechtsgedingen voor het Grondwettelijk Hof.

Artikel 19, § 1, van voornoemd besluit bepaalt dat het hoofd van het agentschap een deel van de gedelegeerde aangelegenheden verder kan subdelegeren aan personeelsleden van het intern verzelfstandigd agentschap die onder zijn hiërarchisch gezag staan, tot op het meest functionele niveau. Artikel 20 bepaalt dat de subdelegaties worden vastgelegd in een besluit van het hoofd van het agentschap, dat wordt gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.

Artikel 18bis van het besluit van 26 juni 2006 van het hoofd van het Agentschap Infrastructuur van het Vlaams ministerie van Mobiliteit en Openbare Werken tot subdelegatie van sommige beslissingsbevoegdheden aan personeelsleden van het agentschap, ingevoegd bij besluit van 30 mei 2007, machtigt het afdelingshoofd van de entiteit Planning en Coördinatie van het Agentschap Infrastructuur tot het voeren van rechtsgedingen als verweerder voor de Raad van State betreffende het Aslastendecreet, inzonderheid hoofdstuk XIV.

Artikel 19 van voornoemd besluit bepaalt dat het afdelingshoofd, na overleg met het hoofd van het agentschap, een deel van de gedelegeerde aangelegenheden verder kan subdelegeren aan personeelsleden van zijn entiteit die onder zijn hiërarchisch gezag staan, tot op het meest functionele niveau.

Artikel 20 bepaalt dat de subdelegaties worden vastgelegd in een besluit van het afdelingshoofd.

Artikel 7 van het besluit van 30 mei 2007 van het afdelingshoofd van de entiteit Planning en Coördinatie houdende subdelegatie van sommige bevoegdheden aan de ambtenaren van niveau A, B, C, D, machtigt K. Vanschoren tot het voeren van rechtsgedingen als verweerder voor de Raad van State betreffende het Aslastendecreet, inzonderheid hoofdstuk XIV.

De memorie van antwoord is ondertekend door K. Vanschoren, adjunct van de directeur.

K. Vanschoren is, wat de vertegenwoordiging betreft, daartoe gemachtigd op grond van de voornoemde opeenvolgende delegatiebesluiten van 10 oktober 2003 (het delegatiebesluit van de Vlaamse regering), van 26 juni 2006 (het delegatiebesluit van het hoofd van het Agentschap Infrastructuur) en van 30 mei 2007 (het delegatiebesluit van het afdelingshoofd van de entiteit Planning en Coördinatie). Zowel het besluit van de Vlaamse regering van 10 oktober 2003 als het delegatiebesluit van het hoofd van het Agentschap Infrastructuur van 26 juni 2006 lieten verdere delegatie van de daarvoor in aanmerking komende bevoegdheden toe.

Voornoemd delegatiebesluit van het afdelingshoofd van de entiteit Planning en Coördinatie is evenwel, in tegenstelling tot het besluit van de Vlaamse regering van 10 oktober 2003 en voornoemd delegatiebesluit van het hoofd van het Agentschap Infrastructuur met inbegrip van het ingevoegde artikel 18bis, nog niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad op het ogenblik van het indienen van de memorie van antwoord op 28 augustus 2008. Met name is voornoemd delegatiebesluit van het afdelingshoofd van de entiteit Planning en Coördinatie pas gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 29 oktober 2008.

Uit de verschillende dossiers die reeds werden behandeld en waarin telkens dezelfde raadslieden optreden voor de verzoekende partijen blijkt dat op dit ogenblik voornoemde raadslieden op de hoogte zijn van de hoedanigheid van K. Vanschoren, die optreedt voor de verwerende partij en in haar naam de memorie ondertekent. Bovendien werd een afschrift van voornoemd delegatiebesluit van het afdelingshoofd van de entiteit Planning en Coördinatie door de verwerende partij

toegevoegd aan het administratief dossier, zodat de verzoekende partijen er, gelijktijdig met de memorie van antwoord, kennis konden van nemen.

Bijgevolg is er geen reden om de memorie van antwoord uit de debatten te weren.

V. Onderzoek van de middelen

A. Derde middel

Standpunt van de partijen

6. In een derde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 56, tweede lid, van het Aslastendecreet, dat bepaalt dat de houders van een vergunning voor uitzonderlijk vervoer, bedoeld in artikel 48 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer, niet onder de verbodsbepaling van voormeld artikel 56, eerste lid, vallen, mits voorafgaande betaling van een forfaitaire bijdrage aan het Vlaams Infrastructuurfonds. Volgens de verzoekende partijen wordt in de bestreden beslissing ten onrechte aangenomen dat deze depenalisering enkel geldt in zoverre de houder van de vergunning voor uitzonderlijk vervoer zich aan de vergunnings-voorwaarden houdt. Daarbij zou er verkeerdelijk van worden uitgegaan dat de duidelijke bepaling van artikel 56, tweede lid, van het Aslastendecreet interpretatie behoeft en zou aan die bepaling een voorwaarde worden toegevoegd die niet in het decreet vermeld staat. Uit de parlementaire voorbereiding van het Aslastendecreet kan volgens de verzoekende partijen worden afgeleid dat het de bedoeling van de decreetgever was om de materie van het uitzonderlijk vervoer na betaling van een voorafgaande bijdrage buiten het Aslastendecreet te laten. De vraag of de houder van de vergunning voor uitzonderlijk vervoer zich aan de voorwaarden van de vergunning heeft gehouden, zou terzake niet relevant zijn. Evenmin zou de wegeninspecteur-controleur bevoegd zijn om na te gaan of de voorwaarden van de vergunning voor uitzonderlijk vervoer werden nageleefd. Hij kan enkel vaststellen dat een vergunning voor uitzonderlijk vervoer voorhanden is.

7. De verwerende partij antwoordt dat artikel 56, tweede en derde lid, door het decreet van 22 december 1999 houdende bepalingen ter begeleiding van de begroting 2000 in het Aslastendecreet werd ingevoegd om te vermijden dat

uitzonderlijk vervoer niet meer zou kunnen worden vergund. Uit de bewoordingen van het decreet, noch uit de parlementaire voorbereiding ervan kan volgens de verwerende partij worden afgeleid dat het de bedoeling van de decreetgever was om elk uitzonderlijk vervoer volledig en onvoorwaardelijk buiten het toepassingsgebied van het Aslastendecreet te houden.

Vooreerst moet immers het toepassingsgebied van artikel 56, tweede lid, worden afgebakend. Rekening houdend met de ratio legis, beperkte de depenalisatie zich vóór 3 september 2005 tot (sommige) uitzonderlijke transporten met gewichtsoverschrijding ten opzichte van de in het Technisch Reglement bepaalde maximaal toegelaten massa's en massa's onder de assen. Houders van een vergunning voor uitzonderlijk vervoer die bijvoorbeeld enkel een afwijking op de maximaal toegelaten afmetingen toestond, waren niet vrijgesteld van de verplichtingen van artikel 56 van het decreet. De decreetwijziging van 24 juni 2005 heeft het toepassingsgebied beperkt tot (sommige) uitzonderlijke transporten die de normaal toegelaten massa's onder de assen overschrijden.

Vervolgens merkt de verwerende partij op dat de decreetgever met artikel 56, tweede lid, een verschillende behandeling in het leven heeft geroepen tussen, enerzijds, zij die zich op de openbare weg begeven met een gewoon transport waarvan de totale massa of de massa onder de assen meer bedraagt dan de in artikel 32bis van het Technisch Reglement bepaalde maxima, en, anderzijds, zij die houder zijn van een vergunning voor uitzonderlijk vervoer en zich op de openbare weg begeven met een transport dat de voormelde maxima overschrijdt. Beide transporten beschadigen het wegdek, doch de houders van een vergunning voor uitzonderlijk vervoer zijn hiervoor niet strafbaar. Wanneer men de bepalingen van artikel 56, tweede lid, van het Aslastendecreet in die zin leest dat de houders van een vergunning voor uitzonderlijk vervoer enkel vrijgesteld zijn van de verbodsbepaling van artikel 56, eerste lid, wanneer zij zich gedragen naar de in de vergunning opgelegde voorwaarden, is dat verschil in behandeling volgens de verwerende partij, gelet op het feit dat vergunningen voor uitzonderlijk vervoer enkel in de door de wet bepaalde gevallen (zoals voor het vervoer van ondeelbare ladingen) en onder bepaalde voorwaarden kunnen worden afgeleverd, redelijk verantwoord. Wanneer men in de bepalingen van artikel 56, tweede lid, van het Aslastendecreet echter leest dat de houders van een vergunning voor uitzonderlijk vervoer nooit onder de verbodsbepaling van artikel 56, eerste lid, vallen, zelfs niet wanneer zij zich niet houden aan de in de vergunning opgelegde voorwaarden, ontstaat volgens de

verwerende partij een ongelijke behandeling die niet redelijk verantwoord kan worden. Volgens een grondwetsconforme interpretatie van artikel 56 van het decreet zijn houders van een vergunning voor uitzonderlijk vervoer dan ook enkel vrijgesteld van de verbodsbepaling van het eerste lid als ze zich aan de vergunningsvoorwaarden houden.

Ten slotte merkt de verwerende partij op dat de wegeninspecteurs overeenkomstig artikel 61 van het decreet bevoegd zijn om inbreuken op artikel 56 vast te stellen en dat zij dan ook bevoegd zijn om na te gaan of de houder van een vergunning voor uitzonderlijk vervoer zich aan de voorwaarden houdt. Het feit dat zij aldus ook inbreuken kunnen vaststellen die niet onder hun bevoegdheid vallen, doet daaraan geen afbreuk.

8. In hun memorie van wederantwoord benadrukken de verzoekende partijen dat de tekst van artikel 56 van het Aslastendecreet duidelijk is en geen interpretatie behoeft. Uit de tekst van artikel 56 blijkt dat wie een vergunning voor uitzonderlijk vervoer heeft, niet onder het Aslastendecreet valt. Door op grond van de vermeende bedoelingen van de wetgever hieraan toe te voegen dat de houder van de vergunning zich aan de vergunningsvoorwaarden moet houden, worden het rechtszekerheidsbeginsel en het legaliteitsbeginsel in strafzaken volgens de verzoekende partijen geschonden.

9. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij dat de houders van een vergunning voor uitzonderlijk vervoer inderdaad niet onder het in artikel 56, eerste lid, van het Aslastendecreet bepaalde verbod vallen om de toegelaten afmetingen en massa's te overschrijden, maar dat die depenalisatie dient te worden gelezen in het licht van de toegekende vergunning. De decreetgever voorzag immers in een afwijking van de normale regels voor bepaalde transporten, die bij overschrijding van de toegelaten massa's niet langer strafbaar waren, voor zover ze over een speciale toestemming beschikten. Daarbij is het volgens de verwerende partij evident dat de vergunninghouder de in de vergunning opgelegde voorwaarden steeds moet naleven. Wanneer hij dat niet doet, voert hij immers een ander transport uit dan dit vermeld in de vergunning, wat gelijkgesteld moet worden met een handelen zonder vergunning, waarop de depenalisatie voorzien in voormeld artikel 56, tweede lid, niet van toepassing is. Met verwijzing naar de materie van de milieuvergunningen, voert de verwerende partij aan dat het loutere feit van het

houderschap van een vergunning nooit een vrijgeleide kan zijn tot willekeur en dat een houder van een vergunning uitzonderlijk vervoer dan ook niet wordt vrijgesteld van de toepassing van het Aslastendecreet, ongeacht of het uitgevoerde vervoer in overeenstemming is met die vergunning.

De verwerende partij stelt verder dat de decreetgever met voormeld artikel 56, tweede lid, een verschil in behandeling heeft doorgevoerd tussen enerzijds de gewone transporteurs die de maximale toegelaten massa's onder de assen overschrijden en anderzijds de houders van een vergunning voor uitzonderlijk vervoer die de maximale toegelaten massa's overschrijden. Dit verschil in behandeling is redelijk verantwoord omdat men vooraf een vergunning heeft verkregen, waarin bepaalde voorwaarden kunnen worden opgelegd die de beschadiging van het wegdek tot een minimum kunnen beperken. Op die wijze kan de overheid zich vooraf uitspreken over de toelaatbaarheid van het uitzonderlijk vervoer en over de beschadiging die getolereerd wordt. Volgens de verwerende partij beschadigen beide categorieën van transport het wegdek wanneer zij de maximale toegelaten massa's overschrijden, doch zijn de houders van een vergunning voor uitzonderlijk vervoer hiervoor niet strafbaar. De decreetgever heeft volgens haar dan ook niet al het uitzonderlijk vervoer aan de toepassing van het Aslastendecreet willen onttrekken, nu de voorwaarden van een vergunning essentieel zijn, zodat er controle is over welk soort uitzonderlijk vervoer zich op de wegen begeeft en daar ook voorwaarden aan kunnen worden gekoppeld. De verwerende partij betoogt dat wanneer de houder van een vergunning voor uitzonderlijk vervoer zich niet aan de vergunningsvoorwaarden houdt, hij extra schade berokkent bovenop de voorziene en omwille van de vergunning getolereerde schade, zonder dat dit strafbaar zou zijn. De verwerende partij meent dan ook dat een depenalisatie die onvoorwaardelijk geldt van zodra men houder is van een vergunning, zelfs wanneer de vergunningsvoorwaarden niet gerespecteerd worden, een ongelijke behandeling inhoudt die niet redelijk kan worden verantwoord.

Beoordeling

10. Op het ogenblik van de bestreden beslissing luidde artikel 56 van het Aslastendecreet als volgt:

> "Het is verboden het wegdek te beschadigen door zich met een voertuig op de openbare weg te bevinden waarvan de massa op de grond onder één van de assen het bij goedkeuring vastgestelde maximum met meer dan vijf procent overschrijdt.

De houders van een vergunning voor uitzonderlijk vervoer, bedoeld in artikel 48 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer vallen niet onder deze verbodsbepaling mits voorafgaande betaling van een forfaitaire bijdrage aan het Vlaams Infrastructuurfonds. De Vlaamse regering bepaalt de voorwaarden van deze bijdragen.

Deze forfaitaire bijdrage mag niet meer bedragen dan de minimum geldboete bij overlading met meer dan 300 kg."

Het tweede en derde lid werden in artikel 56 van het Aslastendecreet ingevoegd bij decreet van 22 december 1999 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2000. In de memorie van toelichting bij het decreet werden volgende redenen aangehaald om gewichtsoverschrijding bij uitzonderlijk vervoer te depenaliseren:

"Het decreet van 19 december 1998 had als ongewild gevolg dat een uitzonderlijk transport met gewichtsoverschrijding - hetgeen vaak inherent is aan dit type vervoer - strikt genomen niet meer kon worden vergund overeenkomstig het Koninklijk Besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer. De huidige wijziging maakt dit ongewild effect ongedaan.

(...)

Dit artikel depenaliseert de gewichtsoverschrijdingen bij uitzonderlijk vervoer (zie boven). Aangezien gewichtsoverschrijdingen bij uitzonderlijk vervoer evenzeer schade aan het wegdek kunnen veroorzaken, kan een voorafgaandelijke vergoeding worden opgelegd. De Vlaamse regering bepaalt de modaliteiten van deze vergoeding. Onder 'modaliteiten' wordt ook de hoogte van de vergoeding begrepen.

Er moet in dit verband worden opgemerkt dat artikel 48.4 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer reeds voorzien(t) in de verplichting voor de houder van een vergunning voor uitzonderlijk vervoer om de schade en de kosten te betalen die uit het uitzonderlijk vervoer kunnen voortvloeien.

Aangezien de gewesten evenwel, op grond van artikel 6, § 1, X, 1/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wat de openbare werken en het vervoer betreft, bevoegd zijn inzake 'de wegen en hun aanhorigheden', moet het voornoemde artikel 48.4 – volgens een bevoegdheidsconforme interpretatie – zo gelezen worden dat de erin bedoelde schade en kosten geen betrekking hebben op de openbare weg, de kunstwerken, en de aanhorigheden ervan."
(Vlaams Parlement, 1999-2000, nr. 94/1, p. 9).

In deze toelichting wordt dus gesteld dat gewichtsoverschrijding "vaak" - dus niet altijd - inherent is aan uitzonderlijk vervoer.

Luidens het bij koninklijk besluit van 2 juni 2010 opgeheven artikel 48.1 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg kon een vergunning voor uitzonderlijk vervoer door de minister van Openbare Werken of zijn gemachtigde worden gegeven voor "het vervoer van ondeelbare voorwerpen en het verkeer van voertuigen of van aanhangwagens die gebruikt worden om die voorwerpen te vervoeren, en waarvan de afmetingen, de eigen massa of de massa in beladen toestand de door dit reglement of de door het technisch reglement van de auto's vastgestelde maxima overschrijden". De vergunning voor uitzonderlijk vervoer kan dus ook worden aangevraagd in geval van overschrijding van de toegelaten afmetingen, zonder gewichtsoverschrijding.

Hoewel de decreetgever er zich dus van bewust was dat vergunningen voor uitzonderlijk vervoer niet enkel in geval van gewichtsoverschrijding worden aangevraagd, maakte de decreetgever geen onderscheid naargelang de aard van het uitzonderlijk vervoer. Hij besliste al het uitzonderlijk vervoer aan de verbodsbepaling van artikel 56, eerste lid, van het Aslastendecreet te onttrekken.

11. Het tweede en derde lid van artikel 56 van het Aslastendecreet werden inmiddels opgeheven door het decreet van 12 december 2008 houdende diverse bepalingen inzake energie, leefmilieu, openbare werken, landbouw en visserij. Daardoor werden inbreuken op het Aslastendecreet, begaan met voertuigen voor uitzonderlijk vervoer, opnieuw strafbaar. Het doel van die maatregel werd in de memorie van toelichting als volgt verduidelijkt :

> "Deze wijziging heeft tot doel om inbreuken op het Aslastendecreet, begaan door voertuigen in uitzonderlijk vervoer, opnieuw strafbaar te stellen. Artikel 56, tweede en derde lid voorziet immers dat houders van een vergunning voor uitzonderlijk vervoer niet onder de verbodsbepaling uit artikel 56 vallen mits voorafgaande betaling van een forfaitaire bijdrage aan het Vlaams Infrastructuurfonds.
>
> De ratio legis van de depenalisatie van uitzonderlijk vervoer (ingevoerd bij decreet van 19 december 1999) was dat voertuigen die een speciale toelating verkregen hadden om hogere massa's en massa's onder de assen te dragen dan de maximaal toegelaten massa's uit artikel 32bis, onder de verbodsbepaling van artikel 56 zouden kunnen vallen waardoor het hen onmogelijk werd gemaakt om op legale wijze aan het verkeer deel te nemen.
>
> Bij de meest recente decreetswijziging van 24 juni 2005 heeft de decreetgever de tekst van artikel 56, eerste lid, gewijzigd om te luiden als volgt:
>
> 'Het is verboden het wegdek te beschadigen door zich met een voertuig op de openbare weg te bevinden waarvan de massa op de grond onder één van de

assen het bij de goedkeuring vastgestelde maximum met meer dan 5% overschrijdt.'

Artikel 56 bevat niet langer een rechtstreekse verwijzing naar het KB Technische Eisen, maar spreekt over een 'bij de goedkeuring vastgesteld maximum'.

Overeenkomstig artikel 32bis, 4, van het KB Technische Eisen wordt de waarde van de toegelaten afmetingen en massa's voor voertuigen van klasse III, geval per geval, vastgesteld. Deze voertuigen of combinaties van voertuigen van klasse III zijn het onderwerp van een speciale goedkeuring. De woorden 'bij de goedkeuring vastgesteld maximum' kunnen dan ook perfect worden toegepast op voertuigen voor uitzonderlijk vervoer.

De bestaansreden voor de depenalisering van het uitzonderlijk vervoer heeft, door de nieuwe bewoordingen van artikel 56, eerste lid, opgehouden te bestaan.

Uitzonderlijke transporten waarbij de normale maximaal toegelaten massa's onder de assen overschreden worden, berokkenen per definitie schade aan het wegdek.

Gelet op de uitzonderlijke aard van deze transporten en de strikte voorwaarden waaronder ze vergund kunnen worden, kan de wegbeheerder deze schade tolereren, zolang ze zich manifesteert binnen de vergunningsvoorwaarden.

Het is dan ook aan degene die een dergelijk transport uitvoert om zijn vergunning zodanig aan te vragen dat hij voldoende marge voorziet om eventuele wijzigingen aan de lading of de schikking ervan op te vangen. Net zoals bij gewone transporten voorziet het Aslastendecreet in een tolerantie van 5% om eventuele minder exacte verdelingen van lading te compenseren.

Een hogere tolerantie wordt niet opportuun geacht daar dit enerzijds een ongelijkheid zou creëren ten opzichte van de gewone transporten (het is immers niet objectief aan te tonen dat de lading van een uitzonderlijk transport moeilijk(er) te verdelen valt over de assen dan die van een gewoon transport, waarschijnlijk is zelfs het tegendeel waar) en anderzijds berokkenen deze transporten, zoals reeds aangehaald, reeds veel schade zodat het optrekken van de tolerantiemarge vanuit het oogpunt van de wegbeheerder niet opportuun is." (Vlaams Parlement, 2007-2008, nr. 1816/1, p. 38-39).

12. Overeenkomstig de inmiddels opgeheven bepalingen van artikel 56, tweede en derde lid, van het Aslastendecreet, vielen de houders van een vergunning voor uitzonderlijk vervoer niet onder de verbodsbepaling van artikel 56, eerste lid, mits voorafgaande betaling van een forfaitaire bijdrage aan het Vlaams Infrastructuurfonds. Aangezien de Vlaamse regering geen besluit tot bepaling van de forfaitaire bijdrage aan het Vlaams Infrastructuurfonds heeft genomen, waren de houders van een vergunning voor uitzonderlijk vervoer geen forfaitaire bijdrage verschuldigd.

In de bestreden beslissing wordt aangenomen dat het toepassingsgebied van artikel 56, tweede lid, beperkt is tot transporten waarbij de voorwaarden van de vergunning voor uitzonderlijk vervoer worden nageleefd. De bestreden beslissing voegt aldus aan artikel 56, tweede lid, een voorwaarde toe die daarin niet was bepaald. Artikel 56, tweede lid, van het Aslastendecreet bepaalt immers niet dat de houders van een vergunning voor uitzonderlijk vervoer slechts van het verbod op wegdekbeschadiging door gewichtsoverschrijding zijn vrijgesteld wanneer zij de voorwaarden van de vergunning naleven. De houders van een vergunning voor uitzonderlijk vervoer werden door artikel 56, tweede lid, van het Aslastendecreet volledig aan de verbodsbepaling van artikel 56, eerste lid, onttrokken.

13. De verwerende partij voert in de bestreden beslissing en in haar memories bovendien aan dat een grondwetsconforme interpretatie van artikel 56 van het Aslastendecreet vereist dat de houders van een vergunning voor uitzonderlijk vervoer slechts van de verbodsbepaling in artikel 56, eerste lid, zijn vrijgesteld wanneer zij de voorwaarden van de vergunning naleven. Het gelijkheidsbeginsel zou geschonden worden wanneer de depenalisatie zou gelden voor houders van een vergunning voor uitzonderlijk vervoer die de voorwaarden van de vergunning niet naleven.

Hiertegen moet evenwel worden ingebracht dat het legaliteitsbeginsel in strafzaken er zich tegen verzet dat de strafwet naar analogie op vergelijkbare gevallen wordt toegepast. Pas door de opheffing van artikel 56, tweede en derde lid, van het Aslastendecreet bij decreet van 12 december 2008, werd voor de houders van een vergunning voor uitzonderlijk vervoer de gewichtsoverschrijding van het bij goedkeuring vastgesteld maximum met meer dan 5 % opnieuw strafbaar gesteld.

14. Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van 1 april 2008 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur waarbij aan Filip Darragas een administratieve geldboete wordt opgelegd van 1.100 euro wegens beschadiging van het wegdek door overlading van een voertuig en waarbij de NV Delmulle burgerlijk aansprakelijk wordt gesteld voor de betaling van die boete.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 13 september 2010, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,

bijgestaan door

Vera Wauters,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Vera Wauters	**André Vandendriessche**