RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 208.527 van 28 oktober 2010
in de zaak A. 181.519/IX-5584

In zake : Patrick ALBERS
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
het Agentschap Wegen en Verkeer
gevestigd te Brussel
Koning Albert II-laan 20 bus 4

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 5 maart 2007, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 14 december 2006 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur waarbij aan Patrick ALBERS een administratieve geldboete wordt opgelegd van 1.100 euro wegens beschadiging van het wegdek door overlading van een voertuig.

II. Verloop van de rechtspleging

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

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

Beide partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 september 2010.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Frederik Vanden Bogaerde, die verschijnt voor de verzoeker, en adjunct van de directeur, jurist 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 14 maart 2006 wordt een vrachtwagen, bestuurd door de verzoeker, door de wegeninspectie gecontroleerd op de gewestweg N409 te Aalter. Bij weging wordt een overlading vastgesteld van 1.187 kg of 10,3 % op de tweede as van het voertuig. Er wordt proces-verbaal opgesteld wegens inbreuk op artikel 56 van het decreet van 19 december 1998 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999 (hierna: Aslastendecreet).

3.2. Op 21 maart 2006 wordt het proces-verbaal overgemaakt aan de procureur des Konings te Gent 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 wordt medegedeeld dat het parket geen vervolging zal instellen.

3.3. Op 14 juni 2006 beslist de wegeninspecteur-controleur aan de verzoeker een administratieve geldboete van 1.100 euro op te leggen. Deze beslissing wordt dezelfde dag aan de verzoeker toegezonden.

3.4. Met een aangetekend schrijven van 3 juli 2006 wordt namens de verzoeker verzet aangetekend tegen die beslissing van de wegeninspecteur-controleur.

3.5. Op 8 augustus 2006 wordt de verzoeker, vertegenwoordigd door zijn raadsman, door de wegeninspecteur-controleur gehoord. Hij dient ook een nota in.

3.6. Op 6 september 2006 beslist de wegeninspecteur-controleur aan de verzoeker een administratieve geldboete van 1.100 euro op te leggen. Die beslissing wordt dezelfde dag met een aangetekende brief aan de verzoeker ter kennis gebracht.

3.7. Met een aangetekende brief van 28 september 2006 wordt namens de verzoeker beroep ingesteld tegen die beslissing bij de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur.

Op 9 november 2006 vindt een hoorzitting plaats waarbij namens de verzoeker een verweernota wordt ingediend.

3.8. Op 14 december 2006 beslist de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur dat het beroep van de verzoeker tegen de beslissing van de wegeninspecteur-controleur ontvankelijk doch ongegrond is en dat dienvolgens aan de verzoeker een administratieve geldboete van 1.100 euro wordt opgelegd.

Dit is de bestreden beslissing. Zij wordt bij aangetekende brief van 5 januari 2007 aan de verzoeker toegezonden.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. De verzoeker is 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 verzoeker zet 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 verzoeker merkt 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 van het Agentschap Infrastructuur. Dit besluit is volgens de verzoeker 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 haar 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 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 van het Agentschap Infrastructuur 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, die ter terechtzitting de verwerende partij vertegenwoordigt.

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 van het Agentschap Infrastructuur). 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.

6. Voornoemd delegatiebesluit van het hoofd van het Agentschap Infrastructuur, wat het ingevoegde artikel 18bis betreft, en voornoemd delegatiebesluit van het afdelingshoofd van de entiteit Planning en Coördinatie van het Agentschap Infrastructuur zijn evenwel, in tegenstelling tot het besluit van de Vlaamse regering van 10 oktober 2003, nog niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad op het ogenblik van het indienen van de memorie van antwoord op 7 juni 2007.

Het is evenwel zo, en dit wordt niet betwist door de verzoeker, dat het besluit van het afdelingshoofd van de entiteit Planning en Coördinatie houdende subdelegatie van sommige bevoegdheden aan de ambtenaren van niveau A, B, C, D van 30 mei 2007, stuk nr. 22 van het administratief dossier uitmaakt, dat op 7 juni 2007 door de verwerende partij aangetekend met ontvangstbewijs werd verstuurd naar de griffie van de Raad van State, zodat de verzoeker kennis kon nemen van dit delegatiebesluit, vóór het indienen op 3 augustus 2007 van zijn memorie van wederantwoord.

Daaraan wordt toegevoegd dat uit de verschillende dossiers die reeds werden behandeld en waarin telkens dezelfde raadsman optreedt voor de verzoekende partijen blijkt dat op dit ogenblik voornoemde raadsman op de hoogte

is 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, zoals gezegd, door de verwerende partij, toegevoegd aan het administratief dossier, zodat de verzoeker er, gelijktijdig met de memorie van antwoord kennis kon van nemen.

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

Wat de vertegenwoordigingsbevoegdheid van K. Vanschoren betreft die ter zitting van 20 september 2010 optreedt voor de verwerende partij, blijkt dat het besluit van 30 mei 2007 van het afdelingshoofd van de entiteit Planning en Coördinatie van het Agentschap Infrastructuur houdende subdelegatie van sommige bevoegdheden aan de ambtenaren van niveau A, B, C, D, werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 29 oktober 2008.

Artikel 7 van voornoemd besluit is toepasselijk en luidt als volgt:

> "Koenraad Vanschoren heeft delegatie voor het voeren van rechtsgedingen als verweerder voor de Raad van State betreffende het decreet van 19 december 1998 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999, inzonderheid hoofdstuk XIV." (Aslastendecreet)

Bijgevolg mocht K. Vanschoren de verwerende partij vertegenwoordigen voor de Raad van State ter terechtzitting van 20 september 2010.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

7. De verzoeker roept een eerste middel in, afgeleid uit de onbevoegdheid van de wegeninspecteur-controleur.

De verzoeker betoogt dat hij tijdens de hoorzitting in beroep heeft aangevoerd dat de wegeninspecteur-controleur onbevoegd was. In de bestreden beslissing wordt volgens de verzoeker ten onrechte hierop geantwoord dat ingevolge

de devolutieve werking van het hoger beroep de eventuele onbevoegdheid van de wegeninspecteur-controleur niet meer aan de orde is. De verzoeker meent dat de onregelmatigheid van de procedure de hele procedure compromitteert en dat het devolutief karakter van het hoger beroep juist inhoudt dat de hele zaak opnieuw moet worden onderzocht. Uit een arrest van 20 oktober 1998 leidt de verzoeker af dat enkel onregelmatigheden die door een beslissing in hoger beroep kunnen worden rechtgezet door de devolutieve werking van het hoger beroep uit de rechtsorde verdwijnen. Ter zake konden de begane onregelmatigheden in graad van beroep evenwel niet worden rechtgezet.

8. In zijn laatste memorie voegt de verzoeker daaraan toe dat ingevolge de onbevoegdheid van de wegeninspecteur-controleur in eerste aanleg geen rechtsgeldige beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete werd genomen, zodat overeenkomstig artikel 60, §§ 1 en 2, van het Aslastendecreet, ingevolge het verstrijken van de beslissingstermijn van de wegeninspecteur-controleur, de mogelijkheid om een administratieve geldboete op te leggen vervallen was.

Beoordeling

9. Ingevolge de devolutieve werking van het administratief beroep is de bestreden beslissing volledig in de plaats gekomen van de beslissing die in eerste aanleg werd genomen door de wegeninspecteur-controleur, waardoor laatstgenoemde beslissing niet langer rechtsgevolgen sorteert. Er moet derhalve geen acht worden geslagen op onregelmatigheden waarmee de beslissing van de wegeninspecteur-controleur zou zijn behept, aangezien eventuele onregelmatigheden in de procedure in eerste aanleg worden gedekt door de beslissing in beroep.

In zijn laatste memorie stelt de verzoeker dat ingevolge de onbevoegdheid van de wegeninspecteur-controleur, er in eerste aanleg geen tijdige beslissing genomen is zodat de mogelijkheid om een administratieve geldboete op te leggen vervallen is.

Deze stelling kan niet worden bijgevallen. Overeenkomstig artikel 60, § 1, tweede lid, van het Aslastendecreet vervalt de mogelijkheid om een administratieve geldboete op te leggen wanneer de wegeninspecteur-controleur zijn beslissing niet tijdig, dit wil zeggen binnen de negentig dagen na de ontvangst van

de beslissing van de procureur des Konings, aan de overtreder meedeelt. Deze bepaling vereist niet dat de wegeninspecteur-controleur een wettige beslissing neemt, enkel wordt vereist dat de beslissing tijdig aan de overtreder wordt meegedeeld. De eventuele onbevoegdheid van de wegeninspecteur-controleur kan derhalve niet leiden tot de vaststelling dat de mogelijkheid om een administratieve geldboete op te leggen vervallen is.

Het middel kan niet worden aangenomen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

10. In een tweede middel voert de verzoeker aan dat artikel 56 van het Aslastendecreet strijdig is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en artikel 6.2 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna : EVRM).

De verzoeker wijst erop dat artikel 56 van het Aslastendecreet, in de versie zoals van toepassing vóór 3 september 2005, een vermoeden van wegdekbeschadiging heeft ingevoerd, met name het vermoeden dat wegdekbeschadiging veroorzaakt wordt door overlading in de zin van artikel 18, §§ 1 en 2, of artikel 32*bis* 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 (hierna: technisch reglement). Hij merkt op dat het Arbitragehof (thans het Grondwettelijk Hof) in het arrest nr. 81/2003 van 11 juni 2003 geoordeeld heeft dat dit artikel 56, in de interpretatie dat het geen onweerlegbaar vermoeden van wegdekbeschadiging instelt, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 6.2 van het EVRM en artikel 14.2 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten, niet schendt. Het Grondwettelijk Hof ging daarbij uit van het principe dat wettelijke vermoedens in beginsel niet in strijd zijn met voormelde verdragsbepalingen, maar dat vereist is dat zij een redelijk verband van evenredigheid vertonen met het wettig nagestreefde doel en dat indien de wetgever aan het vermoeden een onweerlegbaar karakter verleent, hij aan de essentie zelf van het vermoeden van onschuld afbreuk zou doen en derhalve op discriminerende wijze inbreuk zou plegen op de voormelde verdragsbepalingen. Volgens een grondwets-

conforme interpretatie van de vroegere versie van artikel 56 van het Aslastendecreet werd aldus een weerlegbaar vermoeden van wegdekbeschadiging ingesteld.

Omdat, zo stelt de verzoeker, het oorzakelijk verband tussen overlading en wegdekbeschadiging problematisch bleef, heeft de wetgever ingegrepen met een wijziging van het Aslastendecreet door het decreet van 24 juni 2005 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2005. In de parlementaire voorbereiding van dit decreet is gesteld dat het niet langer houdbaar was om een oorzakelijk verband te weerhouden tussen wegdekbeschadiging en overlading over het totaal gewicht van het voertuig, nu eigenlijk gebleken was dat wegdekbeschadiging enkel werd toegebracht door de overlading op de assen. De verzoeker besluit hieruit dat het oorzakelijk verband dat vóór 3 september 2005 bepaald was tussen overlading en wegdekbeschadiging helemaal niet opgaat, en dat er eigenlijk helemaal geen vermoeden van wegdekbeschadiging kan worden afgeleid uit overlading op het totaal gewicht van een voertuig en wegdekbeschadiging. De verzoeker merkt op dat het arrest van het Grondwettelijk Hof dan ook met de nodige voorzichtigheid benaderd dient te worden.

Het decreet is thans gebaseerd op de veronderstelling dat er een rechtstreeks verband bestaat tussen de overlading op de assen en de wegdekbeschadiging. De verzoeker wijst er evenwel op dat de mate waarin door een overlading wegdekbeschadiging wordt toegebracht, niet enkel afhankelijk is van de mate van overlading. Uit de publicaties van de administratie zelf, onder meer de “Catalogus Schade aan Wegverhardingen”, blijkt immers dat de invloed van zwaar verkeer op de schade aan het wegdek sterk afhankelijk is van de aard en de aanleg van het wegdek. De verzoeker meent dan ook dat het oorzakelijk verband tussen overlading en wegdekbeschadiging genuanceerd moet worden, in de zin dat er wel een oorzakelijk verband bestaat, doch dat in dit oorzakelijk verband veel meer factoren meespelen dan de loutere overlading op zich. Aangezien ook andere factoren een rol spelen, is het mogelijk dat een overladen voertuig andere schade veroorzaakt, naargelang de aard van de ondergrond, de bandendruk of de banden van het voertuig, en toch dezelfde bestraffing wordt opgelegd. Bovendien kan men zich afvragen of een voertuig dat net boven de grens van 5 % overladen is, niet dezelfde schade kan toebrengen als een voertuig dat met 4,9 % overladen is. Volgens de verzoeker moet dan ook worden nagegaan of het wettelijk vermoeden van wegdekbeschadiging dat bepaald wordt in artikel 56 van het Aslastendecreet niet ingaat tegen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, artikel 6.2 van het EVRM en

artikel 14.2 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten. Onder verwijzing naar de redenering van het Grondwettelijk Hof in het arrest nr. 81/2003 van 11 juni 2003 stelt de verzoeker dat nu aangetoond is dat het oorzakelijk verband tussen overlading en wegdekbeschadiging niet zo rechtstreeks is als in het Aslastendecreet bepaald, het door het Grondwettelijk Hof vereiste redelijk verband van evenredigheid zoek is geraakt. Er bestaat volgens hem dan ook reden om met betrekking tot het nieuw artikel 56 van het Aslastendecreet de volgende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen:

> "Is artikel 56 van het Aslastendecreet, onder meer in samenhang gelezen met artikel 57 e.v. van het Aslastendecreet, strijdig met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het een weerlegbaar vermoeden van wegdekbeschadiging afleidt uit een overlading van meer dan 5% op de assen onder een voertuig, terwijl de mate van wegdekbeschadiging eigenlijk tevens afhankelijk is van andere factoren dan de overlading?"

De verzoeker vraagt dat de verwerende partij desbetreffend de nodige stukken zou voorleggen inzake het onderzoek door het Opzoekingscentrum van de Wegenbouw en dat, indien de verwerende partij niet op dat verzoek zou ingaan, een deskundigenonderzoek zou worden bevolen in verband met de diverse factoren die meespelen bij het tot stand komen van wegdekbeschadiging door overlading.

Beoordeling

11. De verzoeker betwist de grondwettigheid van artikel 56 van het Aslastendecreet en verzoekt de Raad van State desbetreffend een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof. Indien het Hof de door de verzoeker opgeworpen prejudiciële vraag bevestigend zou beantwoorden, zou dit tot de vaststelling leiden dat de bestreden beslissing geen rechtsgrond heeft. Het middel is dienvolgens ontvankelijk.

12. Een identieke prejudiciële vraag als door de verzoeker wordt opgeworpen, werd door de Raad van State aan het Grondwettelijk Hof gesteld in het arrest Lootens, nr. 196.325 van 24 september 2009 (de zaak A. 177.453/IX-5445). Die vraag, zoals in het arrest geherformuleerd, luidt als volgt:

> "Schendt artikel 56 van het decreet van 19 december 1998 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999 (Aslastendecreet), gewijzigd bij de decreten van 29 december 1999, 19 december 2003 en 24 juni 2005, gelezen in samenhang met de artikelen 57 en volgende van het Aslastendecreet,

geïnterpreteerd in die zin dat de overschrijding door de massa op de grond onder één van de assen van het bij de goedkeuring vastgestelde maximum met meer dan vijf procent een wettelijk vermoeden van verboden wegdekbeschadiging inhoudt, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 6.2 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens en artikel 14.2 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten, doordat het voor een categorie van burgers afwijkt van het beginsel volgens hetwelk de bewijslast op de vervolgende partij rust ?"

Bij arrest nr. 61/2010 van 27 mei 2010 werd die prejudiciële vraag door het Grondwettelijk Hof ontkennend beantwoord. Het Hof oordeelde meer bepaald:

"B.2. Het verwijzende rechtscollege vraagt of artikel 56 van het Vlaamse decreet van 19 december 1998 bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6.2 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 14.2 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, in zoverre die bepaling een wettelijk vermoeden van verboden wegdekbeschadiging zou inhouden.

B.3.1. Artikel 6.2 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 14.2 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten houden het vermoeden van onschuld in.

B.3.2. Wettelijke vermoedens zijn in beginsel niet in strijd met die verdragsbepalingen (in die zin : EHRM, 7 oktober 1988, Salabiaku t. Frankrijk, § 28; 20 maart 2001, Telfner t. Oostenrijk, § 16). Zij moeten evenwel een redelijk verband van evenredigheid vertonen met het wettig nagestreefde doel (EHRM, 23 juli 2002, Janosevic t. Zweden, § 101; 23 juli 2002, Västberga Taxi Aktiebolag en Vulic t. Zweden, § 113), waarbij rekening moet worden gehouden met de ernst van de zaak en waarbij het recht van verdediging moet worden gevrijwaard (EHRM, 4 oktober 2007, Anghel t. Roemenië, § 62).

B.4.1. Artikel 56, eerste lid, van het Vlaamse decreet van 19 december 1998, zoals vervangen bij artikel 3 van het Vlaamse decreet van 19 december 2003 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2004, bepaalde :

'Het is verboden het wegdek te beschadigen door een overschrijding van de maximale toegelaten massa's of de 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'.

B.4.2. Uitgangspunt van die bepaling was dat er een oorzakelijk verband bestaat tussen de overschrijding van de federale aslastenbeperkingen en de beschadiging van het wegdek. In de parlementaire voorbereiding wordt daaromtrent verwezen naar een onderzoek van onder meer het Opzoekingscentrum voor de Wegenbouw (Parl. St., Vlaams Parlement, 1998-1999, nr. 1214/8, p. 6).

B.5.1. Artikel 9, 1/, van het Vlaamse decreet van 24 juni 2005 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2005 heeft in

voormelde bepaling de woorden ‘een overschrijding van de maximale toegelaten massa's of de 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’ vervangen door de woorden ‘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 vijf procent overschrijdt’.

B.5.2. Die wijziging werd als volgt verantwoord :

‘De strafbaarstelling wordt aangepast ten opzichte van de vorige versie van het decreet zodat voortaan enkel overladingen per as strafbaar gesteld worden. Hiervoor wordt niet langer expliciet verwezen naar de federale technische eisen. Er wordt wel nog verwezen naar de bij goedkeuring vastgesteld maximum massa van de assen. Een overlading van minder dan 5 % op een as wordt getolereerd. Er kan pas een proces-verbaal worden opgesteld wanneer minstens één as meer dan 5 % overladen is. Uiteraard wordt rekening gehouden met de massa na correctie (i.e. na aftrek van de technische tolerantie van het meettoestel).
Een overlading op het totaal is enkel nog strafbaar als inbreuk op de federale technische eisen.
Schade aan het wegdek wordt immers hoofdzakelijk veroorzaakt wanneer een as zwaarder geladen is dan wettelijk voorzien. Wetenschappelijke studies hebben dit reeds herhaaldelijk aangetoond.
Schade hoeft echter niet per se te bestaan uit zichtbare schade zoals putten en scheuren en spoorvorming. Dit zijn slechts enkele van de meest voorkomende uiterlijke verschijningsvormen van de schade zoals bedoeld in dit artikel, de werkelijke schade manifesteert zich veeleer in een vermindering van de levensduur van de weg. Bij de aanleg van wegen wordt immers rekening gehouden met een bepaald aantal belastingen dat het wegdek moet kunnen trotseren tijdens haar levensduur. Elke abnormale belasting zorgt er dus voor dat het wegdek vlugger aan het eind van haar levensduur is en aldus vlugger moet vervangen worden. Dit brengt kosten en verkeersellende met zich mee. De (bijkomende) schade stijgt evenredig met de vierde macht van de aslast’ (Parl. St., Vlaams Parlement, 2004-2005, nr. 334/1, p. 6).

B.6. Uit de wijziging van de in het geding zijnde bepaling bij het voormelde artikel 9, 1/, van het Vlaamse decreet van 24 juni 2005 kan niet worden afgeleid dat er geen oorzakelijk verband zou bestaan tussen de overlading van het voertuig en wegbeschadiging. De decreetgever beoogt juist gevolg te geven aan wetenschappelijke studies waaruit blijkt dat die wegbeschadiging in hoofdzaak voortvloeit uit de overlading op een as. Gelet op die studies is de overlading op een as van het voertuig een verantwoorde aanwijzing dat het misdrijf, namelijk het veroorzaken van schade aan het wegdek, is gepleegd.

B.7. Bovendien kan noch uit de tekst van de in het geding zijnde bepaling, noch uit de parlementaire voorbereiding ervan worden afgeleid dat in geval van overschrijding met meer dan vijf procent van de maximaal toegelaten massa op de grond onder één van de assen een onweerlegbaar vermoeden van wegdekbeschadiging zou zijn ingesteld. De bepaling houdt slechts een verlichting in van de bewijslast van het openbaar ministerie.

B.8. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.”

Overeenkomstig artikel 26, § 2, tweede lid, 2/, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof is de Raad van State er niet toe gehouden een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof wanneer dit Hof reeds uitspraak heeft gedaan op een vraag of een beroep met een identiek onderwerp. Gelet op het aangehaalde arrest nr. 61/2010 van 27 mei 2010, dient de prejudiciële vraag van de verzoeker niet te worden gesteld aan het Grondwettelijk Hof.

Er is geen aanleiding om in te gaan op de vraag van de verzoeker tot het voorbrengen van de terzake relevante documenten of tot het bevelen van een deskundigenonderzoek.

Het komt immers uitsluitend aan het Grondwettelijk Hof toe om eventueel over te gaan tot onderzoeksverrichtingen die voor het beantwoorden van de prejudiciële vraag noodzakelijk zouden zijn, overeenkomstig artikel 91 en volgende van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof (thans het Grondwettelijk Hof).

Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

13. In een derde middel voert de verzoeker de schending aan van artikel 6.2 van het EVRM en machtsoverschrijding “ingevolge juridisch onaanvaardbare motivatie”.

Hij betoogt dat de inbreuk werd vastgesteld met een asdrukweger die moet beschouwd worden als een niet-automatisch weegwerktuig in de zin van artikel 1, § 1, van het koninklijk besluit van 4 augustus 1992 houdende een nieuwe regeling betreffende de niet-automatische weegwerktuigen. Voor de bediening van de asdrukweger is immers de tussenkomst van een operator noodzakelijk. De asdrukwegers behoren tot de categorie niet-automatische weegwerktuigen vermeld in artikel 1, § 2, eerste lid, a, van voormeld besluit en moeten derhalve voldoen aan de artikelen 3, 4, 5, 8, 9, §§ 1 en 3, 11 en 14 van dit besluit en aan de EG-typekeuring. Volgens de verzoeker zijn de asdrukwegers die door de Vlaamse overheid

gebruikt worden, daar zij niet geschikt zijn voor commerciële doeleinden, nog minder geschikt voor gerechtelijke doeleinden en kan de bestreden beslissing niet steunen op vaststellingen die met dergelijke asdrukwegers zijn gedaan.

14. In zijn laatste memorie stelt de verzoeker dat de asdrukweger waarmee de inbreuk werd vastgesteld niet werd geijkt en derhalve niet voldoet aan de wet van 16 juni 1970 betreffende de meeteenheden, de meetstandaarden en de meetwerktuigen, zodat de vraag rijst of dergelijke asdrukweger mag worden aangewend bij de controle op de naleving van het Aslastendecreet.

Daartoe, zo stelt de verzoeker, dient in de eerste plaats te worden onderzocht of de asdrukwegers die door het Vlaamse Gewest worden gebruikt automatische dan wel niet-automatische weegtoestellen zijn. Indien de asdrukweger een niet-automatisch weegtoestel is, kan deze immers bij gebrek aan ijking niet wettig worden gebruikt om controles op de naleving van het Aslastendecreet uit te voeren. Luidens artikel 1 van het koninklijk besluit van 4 augustus 1992 houdende een nieuwe regeling betreffende de niet-automatische weegwerktuigen wordt onder niet-automatisch weegwerktuig een weegwerktuig verstaan waarbij voor het wegen de tussenkomst van een operator noodzakelijk is. De asdrukwegers die door het Vlaamse Gewest worden gebruikt zijn volgens de verzoeker niet-automatische weegtoestellen, aangezien bij het wegen de tussenkomst van een operator noodzakelijk is. Het voertuig dient immers te worden bestuurd en met constante snelheid over de asdrukweger te rijden. De wegeninspecteur dient het toestel aan te zetten en de nodige gegevens over het te wegen voertuig in de computer in te voeren. Hij beschikt daartoe over een lijvige handleiding die uiteraard niet nodig zou zijn indien alles automatisch zou gebeuren. Volgens de verzoeker kan dus niet betwist worden dat de asdrukwegers niet-automatische weegtoestellen zijn, die geijkt dienen te worden om controles op de naleving van het Aslastendecreet te kunnen uitvoeren.

Beoordeling

15. Artikel 12 van de wet van 16 juni 1970 betreffende de meeteenheden, de meetstandaarden en de meetwerktuigen luidt als volgt:

> "§ 1. Metingen in het economisch verkeer die ten doel hebben de hoeveelheid van enig goed of de hoegrootheid van een dienst te bepalen, moeten met geijkte meetwerktuigen worden verricht.

§ 2. Metingen die worden uitgevoerd ter berekening van heffingen en restituties, moeten met geijkte meetwerktuigen worden verricht.

§ 3. De Koning kan de toepassing van § 1 verruimen tot andere metingen in het economisch verkeer.

§ 4. De Koning kan het gebruik van geijkte meetwerktuigen opleggen voor metingen buiten het economisch verkeer."

Hoofdstuk II van die wet bevat een afdeling 3 "Ijking van de meetwerktuigen", die luidt als volgt:

"Art. 16. Ijkverrichtingen van meetinstrumenten bestaan uit :
a) het onderzoek van een model met het oog op zijn goedkeuring;
b) de eerste ijk;
c) de herijk.
Deze verrichtingen blijken uit het aanbrengen van ijkmerken of -tekens of uit het afgeven van attesten.
De Koning kan andere ijkverrichtingen bepalen.

Art. 17. Om goedgekeurd te worden, moet het model zo zijn samengesteld dat de meetwerktuigen die naar dit model zijn vervaardigd, voldoen aan de voorschriften overeenkomstig artikel 15 voor die werktuigen bepaald.
Is het model goedgekeurd, dan wordt aan de aanvrager een goedkeuringsattest afgeleverd, tevens wordt hem ofwel een modelgoedkeuringsteken toegekend wanneer de overeenkomende meetwerktuigen niet zijn vrijgesteld van de eerste ijk, ofwel modelgoedkeuringsmerken afgeleverd wanneer deze meetwerktuigen vrijgesteld zijn van de eerste ijk.

Degene in wiens naam het attest waarvan sprake is in de vorige paragraaf is opgesteld, is met uitsluiting van ieder ander gemachtigd het toegekend teken of de afgeleverde merken, bedoeld in de vorige paragraaf, aan te brengen op de meetwerktuigen en uitsluitend op die welke zijn vervaardigd naar het model waarop het teken of het merk betrekking hebben.

Art. 18. De eerste ijk bestaat in een onderzoek naar de conformiteit van een meetwerktuig met de wettelijke eisen. In bevestigend geval worden één of meer ijkmerken op het meetwerktuig aangebracht of wordt een ijkattest afgegeven.

Art. 19. De herijk bestaat in een onderzoek of een werktuig dat de eerste ijk heeft ondergaan, nog aan de wettelijke eisen voldoet.
In bevestigend geval, worden één of meer ijkmerken op het meetwerktuig aangebracht of wordt een ijkattest afgegeven.

Art. 20. In de gevallen en onder de voorwaarden welke Hij vaststelt, kan de Koning bepaalde meetwerktuigen vrijstellen ofwel van het onderzoek van een model met het oog op zijn goedkeuring, ofwel van de eerste ijk en van de herijk, ofwel van de herijk.

Art. 21. De Koning kan de meetwerktuigen onderwerpen aan een technische controle om na te gaan of die werktuigen aan de wettelijke eisen voldoen en of zij zich in goede staat bevinden. In bevestigend geval worden één of meer goedkeuringstekens aangebracht of wordt een attest afgegeven.

Art. 22. § 1. De Koning bepaalt de nadere regelen voor de modelgoedkeuring voor de eerste ijk, voor de herijk en voor de technische controle.
Hij bepaalt het model van de merken en attesten.

§ 2. Hij bepaalt welke hulpmiddelen en medewerking de belanghebbende moet verschaffen bij de ijkverrichtingen.

§ 3. De Koning kan bepalen dat, onder de door hem vastgestelde voorwaarden, de meetwerktuigen afkomstig uit de lid-Staten, ondertekenaars van het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie en van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, voor de toepassing van deze wet kunnen aangezien worden als geijkt, wanneer zij voldoen, hetzij aan de wettelijke bepalingen van de betrokken lid-Staat, hetzij aan richtlijnen uitgaande van een bevoegd uitvoeringsorgaan, opgericht krachtens deze verdragen en bovendien voorzien zijn van de geldige merken of tekens, opgelegd door de lid-Staat of voorzien in de richtlijnen.

Art. 23. Bij de goedkeuring van een model, de aflevering van goedkeuringsmerken, de eerste ijk en de herijk kan een ijkloon worden geïnd. De Koning bepaalt het bedrag en de wijze van de inning van dat ijkloon.
De wettelijke beschikkingen betreffende betwistingen, opvorderingen, vervolgingen en voorrechten inzake belastingen ten voordele van de Staat, zijn toepasselijk op het krachtens deze wet bepaalde ijkloon."

16. Artikel 12, § 4, van de wet van 16 juni 1970 machtigt de Koning om het gebruik van geijkte meetwerktuigen op te leggen buiten het economisch verkeer.

Het koninklijk besluit van 4 augustus 1992 houdende een nieuwe regeling betreffende de niet-automatische weegwerktuigen bepaalt dat de niet-automatische weegwerktuigen, waaronder deze ter bepaling van de massa voor het berekenen van een boete (artikel 1, § 2, a, 2/) of ter bepaling van de massa voor de toepassing van wetten en wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen (artikel 1, § 2, a, 3/), onderworpen zijn aan de algemene voorschriften betreffende de herijk en de technische controle van de meetwerktuigen alsmede aan de bijzondere voorschriften bepaald in dat besluit (artikel 4).

Luidens artikel 1, § 1, van dit besluit wordt onder niet-automatisch weegwerktuig verstaan een weegwerktuig waarbij voor het wegen de tussenkomst van een operator noodzakelijk is.

Luidens de bijlage MI-006 van het koninklijk besluit van 13 juni 2006 betreffende meetinstrumenten is een automatisch weegwerktuig een instrument dat de massa van een product bepaalt zonder tussenkomst van een bedienaar en een

vooraf bepaald programma van automatische processen volgt die kenmerkend zijn voor het instrument.

De asdrukweger waarmee de inbreuk werd vastgesteld, is van het merk Central Weighing Limited, type Supaweigh II en meet de massa onder de assen terwijl het voertuig met constante snelheid over de asdrukweger rijdt. Volgens de Internationale Aanbeveling R 134-1 “Automatic instruments for weighing road vehicles in motion and measuring axle loads” van 2006 van de Internationale Organisatie voor Wettelijke Metrologie is dergelijk meettoestel een automatisch weegwerktuig. De in die aanbeveling gehanteerde definitie van een automatisch weegwerktuig is identiek aan deze in het koninklijk besluit van 13 juni 2006 betreffende meetinstrumenten.

Het koninklijk besluit van 4 augustus 1992 houdende een nieuwe regeling betreffende de niet-automatische weegwerktuigen is derhalve niet van toepassing op de door de Vlaamse overheid gebruikte asdrukweger.

17. De verzoeker stelt verder dat, nu de betrokken asdrukweger niet geschikt is voor commerciële doeleinden, hij evenmin geschikt is voor gerechtelijke doeleinden.

Uit de “Handleiding bij de weegapplicatie voor de asdrukwegers van de Vlaamse Gemeenschap” blijkt evenwel dat de asdrukweger niet voor commerciële doeleinden kan worden gebruikt, omdat het te wegen voertuig slechts gedeeltelijk op het weegplatform kan worden geplaatst, terwijl voor commerciële doeleinden het voertuig volledig op het weegoppervlak moet worden geplaatst. De ongeschiktheid van de asdrukweger voor commerciële doeleinden heeft derhalve niets te maken met een eventuele onnauwkeurigheid van het toestel.

Wat de betrouwbaarheid van de gebruikte asdrukweger betreft, wordt in het proces-verbaal van 14 maart 2006 trouwens vermeld dat deze door de metrologische dienst van het ministerie van Economische Zaken op 29 november 2004 op zijn juistheid werd getest.

Bijgevolg is niet bewezen dat de overlading van het voertuig niet correct werd vastgesteld.

18. Het middel is niet gegrond.

D. Vierde middel

Standpunt van de partijen

19. In een vierde middel voert de verzoeker de schending aan van artikel 32bis, 1.4.3, van het technisch reglement. Volgens die bepaling zou op de weegresultaten een correctie van 5 % moeten worden toegepast, waardoor de overlading op de tweede as slechts 964 kg zou bedragen en slechts een maximale administratieve geldboete van 550 euro zou kunnen worden opgelegd.

20. In zijn laatste memorie stelt de verzoeker dat het principe van de weegcorrectie op zich niet wordt betwist, maar wel de hoegrootheid van de weegcorrectie. Die bedraagt overeenkomstig artikel 32bis, 1.4.3, van het technisch reglement 5 %, terwijl de administratie in het kader van het Aslastendecreet te dezen slechts een weegcorrectie van 3,3 % heeft toegepast. Eenzelfde as zou dus naargelang de wetgeving plots meer of minder gaan wegen. De verzoeker merkt op dat in de vorige versie van artikel 56 van het Aslastendecreet weliswaar rechtstreeks werd verwezen naar artikel 32bis van het technisch reglement, maar dat na de wijziging van het Aslastendecreet in 2005 in artikel 56 thans sprake is van "het bij goedkeuring vastgestelde maximum", wat een impliciete verwijzing inhoudt naar het technisch reglement. Bovendien meent de verzoeker dat de aftrek van de technische tolerantie van het meettoestel, waarvan sprake in de voorbereidende werkzaamheden van het vernieuwde Aslastendecreet, de weegcorrectie in voormeld artikel 32bis, 1.4.3, betreft. Volgens de verzoeker is de decreetgever niet bevoegd inzake weegcorrectie nu de metrologie een federale materie is, zodat geen op zich staande metrologische weegcorrecties voor wegingen in het kader van het Aslastendecreet kunnen worden ingevoerd.

Beoordeling

21. Vóór de wijziging door het decreet van 24 juni 2005, 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 32*bis* 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."

Sedert de wijziging door het decreet van 24 juni 2005 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2005, luidt artikel 56, eerste lid, 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."

In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat tot het decreet van 24 juni 2005 heeft geleid, werd die bepaling als volgt verduidelijkt:

"De strafbaarstelling wordt aangepast ten opzichte van de vorige versie van het decreet zodat voortaan enkel overladingen per as strafbaar gesteld worden. Hiervoor wordt niet langer expliciet verwezen naar de federale technische eisen. Er wordt wel nog verwezen naar de bij goedkeuring vastgesteld maximum massa van de assen. Een overlading van minder dan 5 % op een as wordt getolereerd. Er kan pas een proces-verbaal worden opgesteld wanneer minstens één as meer dan 5 % overladen is. Uiteraard wordt rekening gehouden met de massa na correctie (i.e. na aftrek van de technische tolerantie van het meettoestel)." (Gedr. St., Vlaams Parlement, 2004-2005, nr. 334-1, p. 6)

Artikel 32bis, 1.4.3, van het technisch reglement luidt als volgt:

"Voor het meten van de massa's van voertuigen in gebruik, mag een meettolerantie van 2 % toegestaan worden op de maximale massa en van 5 % op de verdeling van de massa's op de assen."

Het technisch reglement bevat bepalingen waaraan voertuigen ten behoeve van de verkeersveiligheid moeten voldoen. Artikel 32bis, 1.4.3, bevat derhalve geen algemeen voorschrift inzake metrologie.

Aangezien sedert de wijziging van artikel 56, eerste lid, van het Aslastendecreet niet meer naar die bepaling wordt verwezen, is de in artikel 32bis, 1.4.3, van het technisch reglement bepaalde meettolerantie in de onderhavige zaak niet van toepassing. Het Aslastendecreet voorziet sedert de wijziging bij decreet van 24 juni 2005 trouwens zelf in een tolerantie van 5 %. Bij het toepassen van die tolerantie houdt de overheid enkel rekening met de massa, ná aftrek van de correctiepercentages bepaald door de afdeling Metrologie van het ministerie van Economische Zaken.

Het middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoeker 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 oktober 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**