RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 211.837 van 7 maart 2011
in de zaak A. 193.204/IX-6425

In zake : 1. Sebastien DESMET
2. de SPRL TRALUVA
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Frederik Vanden Bogaerde
kantoor houdend te 8610 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 1000 Brussel
Koning Albert II-laan 20, bus 4

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 juni 2009, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 22 april 2009 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur waarbij in graad van beroep aan Sebastien Desmet een administratieve geldboete van 2.750 euro wordt opgelegd wegens beschadiging van het wegdek door overlading van een voertuig en waarbij de SPRL TRALUVA burgerrechtelijk aansprakelijk wordt gesteld voor de betaling van die administratieve geldboete.

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 verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 14 februari 2011.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Céline Ghyselen, die loco advocaat Frederik Vanden Bogaerde verschijnt voor de verzoekende partijen, 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 25 juni 2008 wordt een vrachtwagen met oplegger, bestuurd door de eerste verzoekende partij voor rekening van de tweede verzoekende partij, door de wegeninspectie gecontroleerd op de autosnelweg E17 te Kortrijk. Bij weging wordt een overbelasting van 22,5% op de tweede as van de trekker vastgesteld. 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: het Aslastendecreet).

3.2. Op 7 juli 2008 wordt het proces-verbaal houdende vaststelling van voormelde inbreuk op artikel 56 van het Aslastendecreet overgemaakt aan de procureur des Konings te Kortrijk met het verzoek om overeenkomstig artikel 59 van het genoemde decreet mee te delen welk gevolg aan de zaak zal worden gegeven. Daarop wordt medegedeeld dat het parket geen vervolging zal instellen.

3.3. Op 27 oktober 2008 beslist de wegeninspecteur-controleur aan de eerste verzoeker een administratieve geldboete van 2.750 euro op te leggen en de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk te stellen voor de betaling van die boete. Deze beslissing wordt met aangetekende brieven van diezelfde datum aan de verzoekende partijen ter kennis gebracht.

3.4. Met een aangetekend schrijven van 4 november 2008 wordt namens de verzoekende partijen verzet aangetekend tegen die beslissing.

3.5. Op 16 december 2008 worden de verzoekende partijen, vertegenwoordigd door hun raadsman, door de wegeninspecteur-controleur gehoord. Zij dienen ook een nota in.

3.6. Op 14 januari 2009 bevestigt de wegeninspecteur-controleur zijn beslissing om aan de eerste verzoekende partij een administratieve geldboete van 2.750 euro op te leggen en de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk

aansprakelijk te stellen voor de betaling van die boete. Die beslissing wordt dezelfde dag met een aangetekende brief aan de verzoekende partijen ter kennis gebracht.

3.7. Met een aangetekende brief van 26 januari 2009 wordt namens de verzoekende partijen beroep ingesteld bij de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur.

Op 5 maart 2009 vindt een hoorzitting plaats waarbij namens de verzoekende partijen een verweernota wordt ingediend.

3.8. Op 22 april 2009 besluit de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur aan de eerste verzoeker een administratieve geldboete op te leggen van 2.750 euro en de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk te stellen voor de betaling van die geldboete.

Dit is de bestreden beslissing. Zij wordt met een aangetekend schrijven van 23 april 2009 aan de verzoekende partijen ter kennis gebracht.

IV. Onderzoek van de middelen

Vierde middel

Standpunt van de partijen

4. In een vierde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 6.2 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: het EVRM) en machtsoverschrijding “ingevolge juridisch onaanvaardbare motivatie”.

Zij voeren aan dat de asdrukweger waarmee de inbreuk werd vastgesteld niet werd geijkt en derhalve niet voldoet aan de voorschriften van 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.

De verzoekende partijen doen gelden dat de gehanteerde asdrukwegers niet-automatische weegtoestellen zijn, die bij gebrek aan ijking niet wettig kunnen 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 (hierna: het koninklijk besluit van 4 augustus 1992) wordt onder niet-automatisch weegwerktuig immers een weegwerktuig verstaan waarbij voor het wegen de tussenkomst van een operator noodzakelijk is. Daar de asdrukwegers die door het Vlaamse Gewest worden gebruikt de tussenkomst van een operator vereisen, kan volgens de verzoekende partijen 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. Het te wegen voertuig dient immers te worden bestuurd en met constante snelheid over de asdrukweger te rijden, op grond van aanwijzingen van de wegeninspecteur, die het toestel dient aan te zetten en de nodige gegevens over het voertuig in de computer dient in te voeren. Laatstgenoemde beschikt daartoe over een lijvige handleiding die uiteraard niet nodig zou zijn indien alles automatisch zou gebeuren.

De verzoekende partijen betogen voorts dat, zelfs indien de asdrukwegers van het Vlaamse Gewest automatische weegtoestellen zouden zijn, dit niet impliceert dat zij niet moeten geijkt worden, nu zij worden aangewend om heffingen en restituties te berekenen. Een administratieve geldboete die wordt opgelegd op grond van het Aslastendecreet is volgens de verzoekende partijen een heffing op wegdekbeschadiging, zodat de asdrukwegers die bij dergelijke procedure gebruikt worden, geijkt moeten zijn.

In ondergeschikte orde stellen de verzoekende partijen dat het onredelijk zou zijn om niet-geijkte asdrukwegers te gebruiken. Zij merken op dat

het gebruik van geijkte toestellen wel vereist is in het economisch verkeer, zodat niet valt in te zien waarom een ijking niet noodzakelijk zou zijn wanneer hetzelfde toestel voor gerechtelijke doeleinden wordt gebruikt. Op grond van het beginsel “in dubio pro reo” kunnen in het strafrecht immers enkel de strengste standaarden gehanteerd worden. Dit is onder meer het geval voor toestellen die gebruikt worden bij snelheidscontroles en alcoholcontroles zodat het, aldus de verzoekende partijen, dan ook niet meer dan logisch zou zijn dat voor de asdrukwegers die gebruikt worden voor de vaststellingen in het kader van het Aslastendecreet eveneens de strengste standaarden zouden worden opgelegd, zonder een onderscheid te maken tussen automatische en niet-automatische weegtoestellen. Volgens de verzoekende partijen is elke redelijkheid zoek wanneer inzake ijking een discriminatoir onderscheid wordt gemaakt tussen wegingen in het economisch verkeer en wegingen voor gerechtelijke doeleinden enerzijds en wegingen met automatische weegtoestellen en wegingen met niet-automatische weegtoestellen anderzijds.

5. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord vooreerst een exceptie van onontvankelijkheid van het middel op. Zij stelt dat het middel onontvankelijk is in zoverre de schending van artikel 6.2. van het EVRM wordt aangevoerd zonder te verduidelijken waarin die schending bestaat.

Voor zover de verzoekende partijen in ondergeschikte orde aanvoeren dat in het strafrecht enkel de strengste standaarden kunnen worden gehanteerd en vaststellingen in het kader van het Aslastendecreet enkel mogelijk zijn door middel van geijkte weegtoestellen, is het middel volgens de verwerende partij niet gericht tegen de bestreden beslissing, maar tegen het oordeel van de federale wetgever om strengere eisen te voorzien voor wegingen in het economisch verkeer en tegen het feit dat de Koning tot op heden geen nadere regels inzake het gebruik van automatische weegwerktuigen heeft uitgevaardigd.

Voor haar betoog ten gronde wijst de verwerende partij op artikel 12 van de wet van 16 juni 1970 betreffende de meeteenheden, de

meetstandaarden en de meetwerktuigen (hierna: de wet van 16 juni 1970) dat stelt dat “metingen in het economisch verkeer die ten doel hebben de hoeveelheid van enig goed of de hoegrootheid van een dienst te bepalen”, evenals “metingen die worden uitgevoerd ter berekening van heffingen en restituties” moeten gebeuren aan de hand van geijkte meetwerktuigen en op het koninklijk besluit van 4 augustus 1992 waarbij de Koning de regeling inzake ijking heeft uitgebreid buiten het economisch verkeer.

De verwerende partij laat gelden dat het gebruik van weegwerktuigen voor het opmaken van processen-verbaal wegens inbreuken op het Aslastendecreet weliswaar een toepassing buiten het economisch verkeer is, doch dat de asdrukwegers die gebruikt worden door het Vlaamse Gewest geen niet-automatische weegwerktuigen zijn in de zin van het koninklijk besluit van 4 augustus 1992, nu er bij het wegen van voertuigen door middel van dergelijke asdrukwegers geen enkele tussenkomst van een operator nodig is. Het feit dat de chauffeur het voertuig over de asdrukweger moet rijden en dat de operator de technische gegevens van het voertuig in de computer moet ingeven om een proces-verbaal op te stellen, doet hieraan geen afbreuk. Het toestel is geclassificeerd als “automatisch weegwerktuig”, omdat het toestel automatisch detecteert wanneer de as van het voertuig over de weegplaat rijdt, en automatisch de massa onder de as registreert, zonder dat de operator hierbij dient tussen te komen. Eén en ander blijkt volgens de verwerende partij uit de “Handleiding bij de weegapplicaties voor de asdrukwegers van de Vlaamse Gemeenschap” die expliciet verwijst naar “automatische weging”. Ook uit de aanbeveling OIML R 134-1 “Automatic Instruments for weighing road vehicles in motion” van de Organisation Internationale de Métrologie Légale van november 2006 blijkt ontegensprekelijk dat de asdrukwegers, zoals gebruikt door het Vlaams Gewest, beschouwd moeten worden als automatische weegwerktuigen. Volgens de verwerende partij kan niet worden voorgehouden dat de asdrukwegers niet-automatische weegtoestellen zijn omdat de wegeninspecteurs over een handleiding beschikken. Het feit dat de tussenkomst van de operator niet

noodzakelijk is voor het wegen zelf, betekent immers niet dat de operator geen andere handelingen dient uit te voeren waarvoor een handleiding nuttig kan zijn.

De verwerende partij laat voorts gelden dat de administratieve geldboeten die worden opgelegd op grond van het Aslastendecreet niet kunnen beschouwd worden als een heffing of een restitutie, in de zin van artikel 12 van de wet van 16 juni 1970.

De verwerende partij besluit dat, nu het gebruik van automatisch werkende asdrukwegers buiten het economisch verkeer niet wettelijk geregeld is, het aan de rechter, of te dezen aan de minister van Openbare Werken, toekomt om op soevereine wijze de bewijswaarde van de verkregen resultaten te beoordelen. De asdrukwegers worden, aldus de verwerende partij, overigens om de twee jaar onderworpen aan een metrologische controle, wat de correctheid van het toestel in voldoende mate garandeert.

6. In hun memorie van wederantwoord laten de verzoekende partijen gelden dat het middel wel degelijk ontvankelijk is, nu daarin uitdrukkelijk wordt aangevoerd dat de bestreden beslissing op onjuiste en juridisch onaanvaardbare motieven berust.

Ten gronde stellen zij dat een vrijwillige ijking van de asdrukwegers niet volstaat, aangezien het wettelijk kader daarvoor ontbreekt en dergelijke ijking geen zekerheid verschaft omtrent de correctheid van de weging. Voorts merken zij op dat de verwerende partij manifest weigert uit te leggen waarom de toestellen, als ze dan toch zo correct kunnen wegen, niet geschikt zijn voor economische doeleinden.

Beoordeling

7. In zoverre in het middel de schending wordt aangevoerd van artikel 6.2 van het EVRM dient met de verwerende partij te worden vastgesteld dat door de verzoekende partijen niet wordt uiteengezet waarin de schending van het beginsel van het vermoeden van onschuld te dezen zou bestaan. In zoverre is het middel niet ontvankelijk.

Voor het overige is het middel, waarmee in essentie wordt aangevoerd dat de bestreden beslissing feitelijke grondslag mist, aangezien de overlading van het voertuig niet wettig werd vastgesteld, ontvankelijk.

8. 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."

9. De verzoekende partijen kunnen niet worden bijgetreden in de mate dat zij voorhouden dat een administratieve geldboete die wordt opgelegd in het kader van het Aslastendecreet, een "heffing of restitutie" is, overeenkomstig artikel 12, § 2, van voormelde wet van 16 juni 1970.

De administratieve geldboete wordt immers opgelegd naar aanleiding van het plegen van een inbreuk op het Aslastendecreet.

Een heffing in de zin van artikel 12, § 2, van voornoemde wet, daarentegen, wordt opgelegd door de overheid, wanneer zij op basis van wetgeving in materiële zin een geldsom int, naar aanleiding van het uitvoeren of laten uitvoeren van bepaalde metingen.

Er is sprake van restitutie(s) wanneer de terugbetaling van een bedrag of van bedragen door de overheid wordt beoogd.

De administratieve geldboete opgelegd in het kader van het Aslastendecreet heeft een andere finaliteit: zij wordt opgelegd wanneer een bestuurder een inbreuk pleegt op artikel 56 van het Aslastendecreet.

10. 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 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).

Te dezen rijst de vraag of de asdrukwegers die worden gebruikt om overtredingen op de bepalingen van het Aslastendecreet vast te stellen al dan niet automatische weegwerktuigen zijn.

11. Luidens artikel 1, § 1, van het koninklijk besluit van 4 augustus 1992 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 is derhalve niet van toepassing op de door de Vlaamse overheid gebruikte asdrukweger.

12. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat niet in een wettelijke regeling is voorzien inzake de ijking van de asdrukwegers die worden gehanteerd met het oog op de vaststelling van overtredingen van het Aslastendecreet.

13. Waar de verzoekende partijen in ondergeschikte orde laten gelden dat het onredelijk is om administratieve geldboetes op te leggen op grond van metingen die werden uitgevoerd met niet-geijkte asdrukwegers wordt in essentie de juistheid van de aan de bestreden beslissing ten grondslag liggende feiten aangevoerd. Derhalve dient te worden nagegaan of de door de wegeninspectie uitgevoerde metingen al dan niet correct gebeuren.

Uit de verklaringen van de verwerende partij blijkt dat zij zichzelf oplegt, op vrijwillige basis, om de asdrukwegers om de twee jaar te onderwerpen aan een metrologische controle door de metrologische dienst van het ministerie van Economische Zaken, hetgeen de facto hetzelfde is als een ijking. Dit is, aldus de verwerende partij, ook de termijn waarbinnen de metrologische dienst van het ministerie van Economische Zaken een herijking aanraadt.

Indien zulks het geval is bestaat er geen twijfel omtrent de juistheid van de vastgestelde overtredingen. Er valt immers niet in te zien waarom een ijking op vrijwillige basis minder zekerheid zou verschaffen omtrent de correctheid van de uitgevoerde wegingen dan een bij wet voorziene ijking.

14. Te dezen blijkt uit het proces-verbaal van 25 juni 2008 evenwel dat de asdrukweger door de metrologische dienst van het ministerie van Economische Zaken voor het laatst geijkt werd op 8 november 2004, hetgeen bijna drie jaar en acht maanden vóór de vaststelling van de overlading is. In die omstandigheden rijst ernstige twijfel omtrent de juistheid van de uitgevoerde metingen.

15. In haar laatste memorie voert de verwerende partij aan dat het ontbreken van de tweejaarlijkse controle van de asdrukweger geen reden is om aan de juistheid van de weging te twijfelen omdat de asdrukwegers tussen de verschillende metrologische controles op regelmatige basis worden onderworpen aan interne controles en uit een recent intern proefverslag blijkt dat de maximale afwijking bij een dynamische weging slechts 0,95 % bedraagt.

Aan een dergelijke interne controle kan echter niet dezelfde waarde worden toegekend als aan een metrologische controle door een onafhankelijke instantie. Bovendien ontslaat de interne controle de verwerende partij niet van de verplichting die zij zichzelf heeft opgelegd. In talrijke zaken die door de Raad van State werden beslecht, heeft de verwerende partij aangevoerd dat de verplichte tweejaarlijkse metrologische controle een waarborg is om de

inbreuken op het Aslastendecreet correct vast te stellen. Zij kan nu niet voorhouden dat de tweejaarlijkse metrologische controle in feite overbodig is. De tussentijdse interne controle kan slechts beschouwd worden als een bijkomende controle om de juiste werking van de asdrukwegers te waarborgen. Zij kan evenwel de tweejaarlijkse metrologische controle niet vervangen.

16. Het middel is in zoverre gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van 22 april 2009 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur waarbij in graad van beroep aan Sebastien Desmet een administratieve geldboete van 2.750 euro wordt opgelegd wegens beschadiging van het wegdek door overlading van een voertuig en waarbij de SPRL TRALUVA burgerrechtelijk aansprakelijk wordt gesteld voor de betaling van die administratieve geldboete.

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 7 maart 2011, 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**