

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 215.515 van 3 oktober 2011
in de zaak A. 196.273/IX-6778**

In zake : de BVBA VAN BRABANT EN CO
 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
Albert II-laan 20 bus 4

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 april 2010, strekt tot de
nietigverklaring van de beslissing van de Vlaamse minister van Mobiliteit en
Openbare Werken van 15 februari 2010 waarbij aan de BVBA VAN BRABANT
EN CO een administratieve geldboete van 1.100 euro wordt opgelegd 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 verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord
ingediend.

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

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 september 2011.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jasper Bolle, die loco advocaat Frederik Vanden Bogaerde verschijnt voor de verzoekende partij, 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 18 februari 2009 wordt een vrachtwagen met oplegger, bestuurd door Yves Van Brabant, zaakvoerder van de verzoekende partij, door de wegeninspectie gecontroleerd op de autoweg E403 te Izegem. Bij weging wordt vastgesteld dat de tweede as van de trekker met 1376 kg overladen is. 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 afgekort: Aslastendecreet).

3.2. Op 11 maart 2009 wordt het proces-verbaal overgemaakt aan de procureur des Konings te Kortrijk 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 meegedeeld dat het parket geen vervolging zal instellen.

3.3. Op 14 juli 2009 beslist de wegeninspecteur-controleur om aan de verzoekende partij een administratieve geldboete van 1.100 euro op te leggen. Deze beslissing wordt dezelfde dag met een aangetekende brief aan de verzoekende partij ter kennis gebracht.

3.4. Op 30 juli 2009 wordt namens de verzoekende partij verzet aangetekend tegen die beslissing.

3.5. Op 4 augustus 2009 wordt de verzoekende partij uitgenodigd op een hoorzitting op 6 oktober 2009. Op 5 oktober 2009 dient de verzoekende partij een conclusie in, zodat het verzet schriftelijk kan behandeld worden.

3.6. Op 4 november 2009 bevestigt de wegeninspecteur-controleur de beslissing om aan de verzoekende partij een administratieve geldboete van 1.100 euro op te leggen. Die beslissing wordt dezelfde dag met een aangetekende brief aan de verzoekende partij ter kennis gebracht.

3.7. Met een aangetekende brief van 13 november 2009 wordt namens de verzoekende partij beroep ingesteld tegen die beslissing bij de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken. Op 18 november 2009 wordt de verzoekende partij uitgenodigd voor een hoorzitting op 6 januari 2010. Op 5 januari 2010 dient de verzoekende partij een conclusie in, zodat het beroep schriftelijk kan behandeld worden.

3.8. Op 15 februari 2010 beslist de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken aan de verzoekende partij een administratieve geldboete op te leggen van 1.100 euro.

Dit is de bestreden beslissing. Zij wordt bij aangetekende brief van 17 februari 2010 aan de verzoekende partij ter kennis gebracht.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 60, §§ 2 en 3, van het Aslastendecreet, waarin vervaltermijnen voor het opleggen van de administratieve geldboete worden voorgeschreven.

De verzoekende partij laat gelden dat zowel bij de procedure in verzet als in beroep uitdrukkelijk en schriftelijk woonstkeuze werd gedaan bij haar raadsman. Noch in graad van verzet, noch in graad van beroep ligt echter een bewijs voor van geldige verzending aan de gekozen woonplaats. Aldus meent de verzoekende partij dat geen tijdige betekening heeft plaatsgevonden, zodat de administratieve geldboete overeenkomstig artikel 60, §§ 2 en 3, vervallen is.

5. De verwerende partij antwoordt dat het middel niet ontvankelijk is in zoverre het gericht is tegen de beslissing van de wegeninspecteur-controleur in graad van verzet, aangezien een middel slechts ontvankelijk is indien het gericht is tegen de bestreden beslissing.

Ten gronde betoogt de verwerende partij dat de beslissing van de wegeninspecteur-controleur op 4 november 2009 aan de gekozen woonplaats van de verzoekende partij werd verstuurd en dat zij blijkens de antwoordkaart daar

ontvangen werd op 5 november 2009. Het gegeven dat de administratie meerdere beslissingen inzake verschillende dossiers waarvoor op hetzelfde adres woonplaatskeuze werd gedaan, in één enkele omslag heeft verzonden, doet daaraan geen afbreuk. Uit het begeleidend schrijven blijkt immers duidelijk dat de zending betrekking had op vier beslissingen, waarvan de referenties expliciet vermeld werden.

Hetzelfde geldt, aldus de verwerende partij, voor de thans bestreden beslissing die op 17 februari 2010 verzonden werd aan de gekozen woonplaats en die ontvangen werd op 18 februari 2010. Uit het begeleidend schrijven waarvan de referentie op de antwoordkaart is vermeld, blijkt dat de zending betrekking had op vijf beslissingen, waarvan de referenties duidelijk vermeld werden.

6. De verzoekende partij repliceert dat de verwerende partij niet bewijst dat alle beslissingen wel degelijk in die ene omslag zaten.

Beoordeling

7. Blijkens de verduidelijking die zij in haar memorie van wederantwoord geeft, betwist de verzoekende partij niet dat zij de brieven van 4 november 2009 en 17 februari 2010 op de gekozen woonplaats ontvangen heeft, maar zou er geen bewijs zijn dat de beslissing van de wegeninspecteur-controleur en de beslissing in graad van beroep waarvan de referenties telkens in het begeleidend schrijven werden vermeld, in de bewuste omslag zaten.

De burger heeft de verplichting om, waar mogelijk, mee te werken aan de behoorlijke werking van het bestuur. In dat kader mag van hem verwacht worden dat hij het bestuur in kennis stelt van hiaten in de hem verstrekte mededelingen wanneer deze voor hem nadelig kunnen zijn. Laat hij zulks na, dan verbeurt hij het recht om later de tekortkoming tegen het bestuur te laten gelden.

Door het bestuur niet onmiddellijk ervan in kennis te stellen dat de zending niet bevatte wat zij normaliter had moeten bevatten en het aldus in de mogelijkheid te stellen zijn vergissing recht te zetten, heeft de verzoekende partij het recht verbeurd om de gebrekkige mededeling als een tekortkoming die de wettigheid van de bestreden beslissing aantast, aan het bestuur tegen te werpen. Zij maakt overigens niet aannemelijk hoe zij van de beslissing van de wegeninspecteur-controleur en van de bestreden beslissing kennis kon krijgen en daartegen beroep instellen als die beslissingen in de zendingen van 4 november 2009 en 17 februari 2010 ontbraken.

8. Het middel is niet ontvankelijk.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

9. De verzoekende partij voert in een tweede middel de onbevoegdheid aan van de wegeninspecteur-controleur die de administratieve geldboete in eerste aanleg heeft opgelegd.

Zij laat gelden dat de wegeninspecteur-controleur werd aangesteld door het hoofd van het agentschap Wegen en Verkeer, terwijl de bevoegdheid om de wegeninspecteur-controleur aan te stellen overeenkomstig artikel 61 van het Aslastendecreet aan de Vlaamse regering toekomt en die bepaling geen mogelijkheid tot delegatie voorziet. Uit de samenlezing van artikel 2, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 21 maart 2003 tot bestrijding van de schade aan het wegdek door gewichtsoverschrijding en artikel 10 van het besluit van de Vlaamse regering van 7 oktober 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid, agentschap Wegen en Verkeer, kan worden afgeleid dat de bevoegdheid om de wegeninspecteurs-controleurs aan te stellen gesubdelegeerd werd aan het hoofd van het agentschap Wegen en Verkeer. Deze subdelegatie is volgens de

verzoekende partij evenwel nietig, aangezien noch het Aslastendecreet, noch artikel 2, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 21 maart 2003 in een verdere subdelegatie voorzien.

Bovendien zou, zelfs indien de wegeninspecteur-controleur door het hoofd van het agentschap Wegen en Verkeer zou kunnen worden aangesteld, zijn aanstelling overeenkomstig artikel 2, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 31 maart 2003 moeten blijken uit een door de bevoegde minister ondertekend legitimatiebewijs, aangezien in artikel 10 van het besluit van de Vlaamse regering van 7 oktober 2005 aan het hoofd van het agentschap Wegen en Verkeer niet de bevoegdheid is verleend om het legitimatiebewijs te ondertekenen. Aldus zou de aanstelling moeten blijken uit een document dat niet is opgesteld door diegene die bevoegd is om de wegeninspecteur-controleur aan te stellen.

De verzoekende partij stelt voorts dat de aanstelling van een wegeninspecteur-controleur, gelet op de specifieke functie die deze heeft in het kader van het Aslastendecreet, openbaar nut vertoont zodat die aanstelling in het Belgisch Staatsblad diende bekendgemaakt te worden. Het publiek dient immers te weten door wie de bijzondere bevoegdheden die het Aslastendecreet aan de wegeninspecteurs-controleurs verleent, worden uitgeoefend. Dat die bekendmaking een openbaar nut heeft, blijkt, aldus de verzoekende partij, onder meer uit de omstandigheid dat de aanstelling van de ambtenaren die bevoegd zijn om de overtreder in beroep te horen wel in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt. Te dezen werd de aanstelling van de wegeninspecteur-controleur evenwel niet bekendgemaakt, zodat zij niet tegenstelbaar is.

Voorts argumenteert de verzoekende partij dat, aangezien de wegeninspecteur-controleur niet bevoegd was om een beslissing te nemen, hij evenmin een tijdige beslissing kon nemen, zodat ingevolge artikel 60 van het Aslastendecreet de mogelijkheid om een administratieve geldboete op te leggen, vervallen is. Het feit dat de procedure in beroep werd hernomen, doet daaraan geen afbreuk.

10. De verwerende partij werpt vooreerst een exceptie van onontvankelijkheid van het middel op, nu het middel niet gericht is tegen de bestreden beslissing. Zij laat gelden dat artikel 60 van het Aslastendecreet een georganiseerd administratief beroep in het leven roept. Het instellen van een beroep bij de Vlaamse regering leidt tot een overdracht van de bevoegdheden van de wegeninspecteur-controleur naar de Vlaamse regering, waardoor de beslissing van de wegeninspecteur-controleur uit de rechtsorde verdwijnt en niet langer rechtsgevolgen sorteert. Volgens de verwerende partij moet derhalve geen acht worden geslagen op onregelmatigheden waarmee de beslissing van de wegeninspecteur-controleur zou zijn behept.

Het gegeven dat overeenkomstig artikel 60, § 1, tweede lid, van het Aslastendecreet de mogelijkheid tot het opleggen van een administratieve geldboete vervalt wanneer de wegeninspecteur-controleur zijn beslissing niet tijdig aan de overtreder meedeelt, doet daaraan geen afbreuk. Die bepaling vereist immers niet dat de wegeninspecteur-controleur een wettige beslissing neemt, maar enkel dat zijn beslissing tijdig aan de overtreder wordt meegedeeld. De eventuele onbevoegdheid van de wegeninspecteur-controleur kan, aldus de verwerende partij, dan ook niet leiden tot het verval van de mogelijkheid om een administratieve geldboete op te leggen.

Vervolgens wijst de verwerende partij op de artikelen 55bis, 3°, en 59, § 1, van het Aslastendecreet, waaruit blijkt dat de decreetgever de bevoegdheid tot het opleggen van een administratieve geldboete in eerste aanleg aan de wegeninspecteurs-controleurs heeft toegewezen. De bevoegdheid van de Vlaamse regering beperkt zich tot het louter aanwijzen van deze ambtenaren. Volgens de verwerende partij heeft de Vlaamse regering geoordeeld dat, gelet op de detaillistische aard van deze aanwijzingsbevoegdheid, het opportuun was deze te delegeren aan de Vlaamse minister bevoegd voor Openbare Werken en aan de administrateur-generaal van het Agentschap Wegen en Verkeer. De aanstelling van de wegeninspecteur-controleur blijkt uit een door de minister of de

administrateur-generaal ondertekend legitimatiebewijs. Bovendien is het niet vereist dat voor de aanstelling van een wegeninspecteur-controleur, naast een ondertekend legitimatiebewijs, ook nog een formeel ministerieel besluit wordt genomen. De rechtsonderhorigen kunnen de wegeninspecteur-controleur die de administratieve geldboete heeft opgelegd overigens in elke fase van het geding verzoeken zich te legitimeren.

11. De verzoekende partij repliceert hierop 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 de mogelijkheid om een administratieve geldboete op te leggen vervallen was. Zij betwist dat die bepaling enkel een tijdige, maar geen wettige beslissing van de wegeninspecteur-controleur vereist om het verval van de administratieve geldboete te verhinderen.

12. In haar laatste memorie preciseert de verzoekende partij dat onmogelijk kan worden voorgehouden dat een beslissing van een onbevoegde ambtenaar het verval van de mogelijkheid om een administratieve geldboete op te leggen zou kunnen verhinderen.

Beoordeling

13. De verwerende partij voert als exceptie aan dat het middel niet ontvankelijk is doordat de bevoegde minister in graad van beroep uitspraak heeft gedaan over het dossier.

Het middel is wel ontvankelijk omdat de eventuele onbevoegdheid van de ambtenaar die de procedure in eerste aanleg gevoerd heeft ook de procedure in beroep vitieert.

De exceptie is niet gegrond.

14. Bijgevolg dringt zich een onderzoek op naar de bevoegdheid van de wegeninspecteur-controleur om een administratieve geldboete op te leggen die werd bevestigd in beroep. Dit onderzoek vereist te dezen een antwoord op de vraag of de wegeninspecteur-controleur rechtsgeldig werd aangesteld.

15. Artikel 2, § 1, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 21 maart 2003 luidt als volgt:

“De wegeninspecteurs en de wegeninspecteurs-controleurs zijn ambtenaren van het Agentschap Wegen en Verkeer van het Vlaams ministerie van Mobiliteit en Openbare Werken. Ze worden aangewezen door de minister.”

Artikel 7, derde lid, van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003 luidt onder meer als volgt:

“De interne verzelfstandigde agentschappen beschikken over operationele autonomie.

[...]

De Vlaamse regering kan specifieke delegaties aan het hoofd van het intern verzelfstandigde agentschap verlenen.”

Artikel 10 van het besluit van de Vlaamse regering van 7 oktober 2005 bepaalt onder meer het volgende:

“Aan het hoofd van het agentschap worden de volgende delegaties verleend:

[...]

5° inzake het wegbeheer:

[...]

e) het aanstellen van bevoegde ambtenaren overeenkomstig artikel 2, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 21 maart 2003 tot bestrijding van de schade aan het wegdek door gewichtsoverschrijding.

[...]”

Uit de samenlezing van voormelde bepalingen blijkt dat aan het hoofd van het Agentschap Wegen en Verkeer rechtsgeldig delegatie werd verleend om de wegeninspecteurs en wegeninspecteurs-controleur aan te stellen. De

verzoekende partijen betwisten niet dat de wegeninspecteur-controleur, die de administratieve geldboete in eerste aanleg heeft opgelegd, werd aangesteld door het hoofd van het Agentschap Wegen en Verkeer. Deze wegeninspecteur-controleur was dan ook bevoegd om de geldboete op te leggen.

16. Vóór de wijziging door het besluit van de Vlaamse regering van 10 juli 2008 betreffende de legitimatiekaarten van de personeelsleden van de diensten van de Vlaamse overheid die belast zijn met inspectie- of controlebevoegdheden, werd in artikel 2, § 1, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 21 maart 2003 bepaald dat de aanstelling van de wegeninspecteurs en wegeninspecteurs-controleurs blijkt uit “een door de minister ondertekend legitimatiebewijs, zoals beschreven in bijlage I van dit besluit”.

Sinds de wijziging door het besluit van de Vlaamse regering van 10 juli 2008 luidt artikel 2, § 1, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse regering evenwel als volgt:

“De aanstelling blijkt uit een legitimatiekaart als bedoeld in het besluit van de Vlaamse regering van 10 juli 2008 betreffende de legitimatiekaarten van de personeelsleden van de diensten van de Vlaamse overheid die belast zijn met inspectie- of controlebevoegdheden.”

Het is deze bepaling die in dit geval van toepassing is.

De aanstelling van de wegeninspecteur-controleur moet blijken uit een door het hoofd van het Agentschap Wegen en Verkeer ondertekende legitimatiekaart.

17. De legitimatiekaart van de wegeninspecteur-controleur bevindt zich in het administratief dossier.

Bijgevolg is de aanstelling van de wegeninspecteur-controleur tegenstelbaar aan de verzoekende partijen en is hij rechtsgeldig aangesteld en bevoegd om in die hoedanigheid op te treden.

18. Voorts dient te worden vastgesteld dat geen enkele wettelijke of reglementaire bepaling voorschrijft dat de beslissing van het hoofd van het Agentschap Wegen en Verkeer waarbij een wegeninspecteur-controleur wordt aangewezen in het Belgisch Staatsblad moet worden bekendgemaakt. Artikel 84, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat de bekendmaking regelt van de besluiten van de regeringen van de gemeenschappen en gewesten, is daarop niet van toepassing.

19. Het middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

20. In een derde middel voert de verzoekende partij 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 (EVRM).

21. In haar laatste memorie verklaart de verzoekende partij niet in het middel te volharden.

22. De Raad van State begrijpt deze verklaring als een afstand van het middel.

D. Vierde middel

Standpunt van de partijen

23. In een vierde middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 6.2 van het EVRM en machtsoverschrijding “ingevolge juridisch onaanvaardbare motivatie”.

Zij betoogt 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.

De verzoekende partij laat 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 1994 [lees: 4 augustus 1992] houdende een nieuwe regeling betreffende de niet-automatische weegwerktuigen wordt, aldus de verzoekende partij, onder niet-automatisch weegwerktuig elk 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 partij 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 de 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 overbodig zou zijn indien alles automatisch zou gebeuren.

De verzoekende partij betoogt voorts dat, zelfs indien de asdrukwegers van het Vlaamse Gewest automatische weegtoestellen zouden zijn, dit niet impliceert dat zij niet geijkt moeten 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 partij een heffing op wegdekbeschadiging, zodat de asdrukwegers die bij dergelijke procedure gebruikt worden, geijkt moeten zijn.

In ondergeschikte orde voert de verzoekende partij aan dat het onredelijk zou zijn om niet-geijkte asdrukwegers te gebruiken. Zij merkt 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 adagium “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, volgens de verzoekende partij, dan ook niet meer dan logisch is dat voor de asdrukwegers die gebruikt worden voor de vaststellingen in het kader van het Aslastendecreet eveneens de strengste standaarden worden opgelegd, zonder een onderscheid te maken tussen automatische en niet-automatische weegtoestellen. Volgens de verzoekende partij 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.

24. De verwerende partij antwoordt dat de wetgeving inzake ijking vervat is in de wet van 16 juni 1970 betreffende de meeteenheden, de meetstandaarden en de meetwerktuigen. Artikel 12 van deze wet bepaalt 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. De Koning kan het gebruik van geijkte meetwerktuigen opleggen voor metingen buiten het economisch verkeer. De wetgever heeft aldus een duidelijk onderscheid gemaakt tussen wegingen in het economisch verkeer en die daarbuiten, waarbij de eerste categorie aan strengere eisen moet voldoen. Het koninklijk besluit van 4 augustus 1992 houdende een nieuwe regeling betreffende de niet-automatische weegwerktuigen is een voorbeeld 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 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 and measuring axle loads” van de Organisation Internationale de Métrologie Légale van november 2006 blijkt ontegensprekelijk dat de gebruikte asdrukwegers beschouwd moeten worden als automatische weegwerktuigen. Volgens de verwerende partij kan niet ernstig 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 in het kader van het Aslastendecreet niet kunnen beschouwd worden als een heffing of restitutie in de zin van artikel 12 van de wet van 16 juni 1970. Zij verwijst in dit verband naar parkeermeters, die evenmin dienen om heffingen of restituties te berekenen, zodat de wet van 16 juni 1970 daarop niet van toepassing is.

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 overigens om de twee jaar onderworpen aan een metrologische controle, wat de correctheid van het toestel in voldoende mate garandeert.

25. In haar laatste memorie laat de verzoekende partij gelden dat een “vrijwillige metrologische controle” niet gelijkgesteld kan worden met de ijk en de herijk waaraan niet-automatische weegwerktuigen onderworpen zijn.

Beoordeling

26. 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.”

De verzoekende partij kan niet worden bijgetreden waar zij voorhoudt 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.

Een heffing in de zin van artikel 12, § 2, van voornoemde wet, 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.

27. 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 (hierna: 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).

28. 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.

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.

29. 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.

30. Waar de verzoekende partij in ondergeschikte orde laat gelden dat het onredelijk is om administratieve geldboeten 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.

Uit de verklaringen van de verwerende partij blijkt dat zij op vrijwillige basis de asdrukwegers om de twee jaar onderwerpt 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.

Te dezen blijkt uit het proces-verbaal van 18 februari 2009 dat de asdrukweiger door de metrologische dienst van het ministerie van Economische Zaken voor het laatst geijkt werd op 2 april 2008, zijnde minder dan twee jaar vóór de vaststelling van de overlading. In die omstandigheden kan de juistheid van de uitgevoerde metingen niet worden betwist.

31. Het middel is niet gegrond.

E. Vijfde middel

Standpunt van de partijen

32. In een vijfde middel voert de verzoekende partij aan dat de inbreuk niet aan haar toerekenbaar is. Als rechtspersoon kan zij zich immers niet op de openbare weg bevinden, zodat niet valt in te zien hoe zij een inbreuk op artikel 56 van het Aslastendecreet kan hebben begaan. Volgens de verzoekende

partij wordt in de bestreden beslissing ten onrechte verwezen naar artikel 5 van het Strafwetboek, dat door het Aslastendecreet niet toepasselijk is verklaard.

De verzoekende partij laat voorts gelden dat, zelfs indien zou worden aangenomen dat zij als rechtspersoon aanspreekbaar zou zijn in het kader van het Aslastendecreet, het moreel bestanddeel van het misdrijf moet bewezen worden. Ter zake wordt in de bestreden beslissing gesteld dat uit het dossier niet blijkt dat zij voldoende maatregelen heeft genomen om overlading te vermijden. Volgens de verzoekende partij wordt de bewijslast aldus op onwettige wijze omgekeerd.

De verzoekende partij vervolgt dat in de bestreden beslissing ten onrechte wordt voorgehouden dat zij nalatig was omdat zij de chauffeur enkel middelen ter beschikking heeft gesteld om het totaal gewicht van het voertuig te meten. Er bestaat immers geen wettelijke of reglementaire verplichting om de chauffeur weegmiddelen ter beschikking te stellen. Het niet ter beschikking stellen van weegmiddelen kan dan ook niet als een bewijs van haar nalatigheid worden beschouwd. Bovendien kan niet gesteld worden dat zij alles overliet aan de ervaring van de chauffeur, aangezien zij hem middelen ter beschikking heeft gesteld om de massa van het voertuig te bepalen.

33. De verwerende partij verwijst naar artikel 55bis van het Aslastendecreet waarbij de overtreder wordt omschreven als de natuurlijke- of rechtspersoon die een inbreuk op artikel 56 begaat of in voorkomend geval als opdrachtgever of verlader optreedt. Die bepaling impliceert dat de inbreuk op artikel 56 niet enkel kan begaan worden door een natuurlijk persoon die op de openbare weg aanwezig is, maar eveneens door een rechtspersoon. Een rechtspersoon kan echter enkel strafrechtelijk verantwoordelijk worden gesteld voor misdrijven die hetzij een intrinsiek verband vertonen met de verwezenlijking van zijn doel of de waarneming van zijn belangen, of die, naar blijkt uit de concrete omstandigheden, voor zijn rekening zijn gepleegd. Er dient derhalve een intrinsieke band te bestaan tussen het misdrijf en de rechtspersoon. Deze

voorwaarden uit artikel 5 van het Strafwetboek zijn ook van toepassing bij het opleggen van een administratieve geldboete. Aangezien de strafrechtelijke verantwoordelijkheid voor het gebruiken van een voertuig op de openbare weg zowel berust bij de eigenlijke bestuurder als bij degene die het voertuig economisch gebruikt, slaat het begrip “zich met het voertuig op de openbare weg bevinden” niet enkel op het daadwerkelijk besturen van het voertuig op de openbare weg, doch ook op het gebruik ervan door de rechtspersoon die erover macht uitoefent en er nut van heeft.

De verwerende partij voert vervolgens aan dat een voertuig dat zich overladen op de openbare weg bevindt, verondersteld wordt het wegdek te hebben beschadigd en aldus geacht wordt een inbreuk te hebben gepleegd op artikel 56. Het materieel bestanddeel van het misdrijf is bewezen wanneer de overschrijding van de maximale toegelaten massa onder de assen is aangetoond. Te dezen bestaat er geen twijfel over dat de chauffeur handelde in naam en voor rekening van de rechtspersoon, vermits hij de zaakvoerder is van de verzoekende partij, en dat het misdrijf aldus voor rekening van de rechtspersoon is gepleegd, zodat de intrinsieke band aanwezig is.

Bij overladingsmisdrijven, aldus de verwerende partij, bestaat het moreel bestanddeel van het misdrijf in hoofde van de rechtspersoon onder meer in het nalaten om maatregelen te nemen die de naleving van de regelgeving inzake toegelaten massa's van voertuigen mogelijk maken. Op de rechtspersoon rust immers de wettelijke plicht om de nodige en gepaste maatregelen te nemen opdat de chauffeur zich niet met een overladen voertuig op de openbare weg begeeft. Bij realisatie van het materieel element van het misdrijf ontstaat bij zogenaamde onachtzaamheidsmisdrijven een feitelijk vermoeden dat het moreel element aanwezig is. Dit geldt zowel voor natuurlijke- als voor rechtspersonen. De vaststelling van een overlading wijst er dus prima facie op dat de overtreder nalatig is geweest. Behoudens wanneer de overtreder met een zekere graad van geloofwaardigheid, de naleving van de voor hem geldende algemene zorgvuldigheidsplicht kan aantonen, door bijvoorbeeld een grond van

rechtvaardiging of enige andere schulditsluitingsgrond aan te voeren, kan de schuld worden afgeleid uit het materiële feit van de overtreding.

De verwerende partij stelt vast dat de chauffeur geen middelen te beschikking had om de massa onder de assen van het voertuig te controleren en de verzoekende partij evenmin op een andere wijze aannemelijk maakt dat er afdoende maatregelen genomen waren om een inbreuk op het decreet te vermijden. Het gegeven dat de chauffeur de totale massa van het voertuig kon nagaan, doet daaraan geen afbreuk. De overtreder wist, of behoorde te weten, dat bij een onjuiste verdeling van de lading een verhoogd risico bestaat op overlading. Door louter op de ervaring van de chauffeur te rekenen om inbreuken te vermijden, zo stelt de verwerende partij, heeft de overtreder niet alles in het werk gesteld om de overlading te vermijden. Het opzet in hoofde van de overtreder is dan ook bewezen.

34. De verzoekende partij volhardt in haar memorie van wederantwoord dat artikel 5 van het Strafwetboek te dezen niet van toepassing is, zodat de rechtspraak betreffende die bepaling niet naar analogie kan worden toegepast op het Aslastendecreet.

Zij herhaalt voorts dat haar geen onachtzaamheid kan worden verweten doordat zij geen weegmiddelen ter beschikking heeft gesteld om de massa onder de assen te bepalen.

35. De verzoekende partij voert in haar laatste memorie nog aan dat aannemen dat artikel 5 van het Strafwetboek te dezen toepasselijk is, zou impliceren dat alle bepalingen van het boek I van het Strafwetboek toepasbaar zijn op de administratieve procedure van het Aslastendecreet, hetgeen volstrekt onmogelijk is. Immers voorziet het Aslastendecreet in afwijkende regels inzake de herhaling en de verzachtende omstandigheden, zijn de bepalingen inzake de samenloop en de deelneming niet toepasbaar en is de administratieve geldboete geen erkende straf. Bovendien moeten, zo artikel 5 van het Strafwetboek te dezen

toepasselijk zou zijn, de daarin vervatte strafuitsluitingsgronden worden toegepast, nu het gaat om feiten die niet wetens en willens gepleegd zijn.

Beoordeling

36. Luidens artikel 55bis, 5°, van het Aslastendecreet, zoals gewijzigd bij artikel 144 van het decreet van 12 december 2008, houdende diverse bepalingen inzake energie, leefmilieu, openbare werken, landbouw en visserij, dient onder een “overtreder” te worden verstaan de “natuurlijke of rechtspersoon die een inbreuk op artikel 56 begaat of in voorkomend geval als opdrachtgever of verlader optreedt”.

In de memorie van toelichting bij het wijzigend decreet van 12 december 2008 werd de wijziging van artikel 55bis, 5°, van het Aslastendecreet als volgt verduidelijkt:

“Deze wijziging verbetert de definitie van ‘overtreder’ in die zin dat naast de natuurlijke persoon, die als materiële dader van het misdrijf wordt aanzien, ook eventueel de werkgever als rechtspersoon als overtreder kan bestraft worden. Overeenkomstig artikel 5 Sw. kunnen immers ook rechtspersonen strafrechtelijk verantwoordelijk gesteld worden voor misdrijven die hetzij een intrinsiek verband hebben met de verwezenlijking van hun doel of de waarneming van hun belangen, of die, naar blijkt uit de concrete omstandigheden, voor hun rekening zijn gepleegd.

Tijdens de redactie van het wijzigingsdecreet van juni 2005 werd de definitie van overtreder, ten onrechte, beperkt tot natuurlijke personen. Vóór deze wijziging was het wel mogelijk om een administratieve geldboete op te leggen aan rechtspersonen. Het is nooit de bedoeling van de decreetgever geweest dit in te perken. Hierover is immers niets terug te vinden in de voorbereidende werken van het decreet van 24 juni 2005.” (Parl. St., Vlaams Parlement, 2007-2008, nr. 1816/1, 38).

Uit het voorgaande blijkt duidelijk de wil van de decreetgever om een regeling uit te werken waarbij, benevens natuurlijke personen, ook rechtspersonen gesanctioneerd kunnen worden wegens het overtreden van de bepalingen van het Aslastendecreet. Het Aslastendecreet zelf voorziet in het voormelde artikel 55bis, 5°, zoals gewijzigd bij artikel 144 van het decreet van

12 december 2008, uitdrukkelijk dat een rechtspersoon een “overtreder” kan zijn in de zin van het Aslastendecreet. De sanctionering berust, anders dan de verzoekende partij voorhoudt, dan ook niet op artikel 5 van het Strafwetboek, maar op het Aslastendecreet zelf.

37. De fysieke onmogelijkheid voor een rechtspersoon om zich met een voertuig op de openbare weg te bevinden staat er niet aan in de weg dat aan een rechtspersoon een administratieve geldboete wegens een inbreuk op artikel 56 van het Aslastendecreet wordt opgelegd. Immers worden de aan de chauffeur ten laste gelegde feiten aan de rechtspersoon toegerekend. Te dezen wordt niet betwist dat de chauffeur van het overladen voertuig op het ogenblik van de feiten “handelde in naam en voor rekening van de rechtspersoon”.

38. Evident kan een overtreding ook aan een rechtspersoon slechts worden toegerekend indien zowel het materieel als het moreel bestanddeel van het misdrijf in zijn hoofde bewezen wordt. Wel heeft het Hof van Cassatie in zijn arrest aangenomen dat de schuld kan afgeleid worden uit het materiële feit van de overtreding voor zover de overtreder geen grond van rechtvaardiging of enige andere schulduitsluitingsgrond aannemelijk maakt (arrest nr. P.01.1149.N van 8 oktober 2002).

Wat de inbreuk bedoeld in artikel 56 van het Aslastendecreet betreft, is niet vereist dat zij wetens en willens werd begaan, de schuld voor de inbreuk kan onder meer bestaan uit onachtzaamheid. Wat betekent dat moet nagegaan worden of aan de betrokkene een gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid kan verweten worden.

De bestreden beslissing bevat, wat het moreel bestanddeel van het misdrijf betreft, de volgende motivering:

“Uit het dossier blijkt dat de chauffeur geen middelen ter beschikking had om de massa van zijn voertuig te controleren, noch maakt de overtreder op enige andere wijze aannemelijk dat er afdoende maatregelen genomen waren om een inbreuk op het decreet te vermijden;

De overtreder wist, of had minstens moeten weten, dat wanneer een lading niet voldoende juist verdeeld wordt over het voertuig, er een verhoogd risico bestaat dat één van de assen van het voertuig overladen is;

Het komt de normale, voorzichtige en redelijke rechtspersoon in een dergelijke situatie toe om de juiste maatregelen te nemen om er voor te zorgen dat de chauffeur zich veilig en zonder risico op enige overlading, inclusief asoverladingen, op de openbare weg kan begeven. Deze maatregelen kunnen ondermeer bestaan uit het ter beschikking stellen van weegmiddelen;

Het gegeven dat er geen enkele wetgevende of reglementaire tekst bestaat die de verplichting tot het ter beschikking stellen van weegmiddelen oplegt, doet hieraan geen enkele afbreuk, daar er wel een wettelijk verbod bestaat om het wegdek te beschadigen door overlading en het aan de normale, voorzichtige rechtspersoon toekomt dit verbod te respecteren;

Door louter op de ervaring van de chauffeur [te] rekenen om inbreuken te vermijden heeft de overtreder niet alles in het werk gesteld om de overtreding tegen te gaan;

Door desondanks de chauffeur opdracht te geven het transport uit te voeren en zich met het voertuig op de openbare weg te begeven, zonder zeker te zijn van de massa's onder de assen, heeft de overtreder een risico genomen.
[...]"

Uit het voorgaande blijkt duidelijk dat het moreel bestanddeel aanwezig wordt geacht omwille van de omstandigheid dat de verzoekende partij niet de nodige maatregelen heeft genomen om de inbreuk te voorkomen. Dat de chauffeur in het aanvankelijk proces-verbaal heeft aangegeven dat hem "middelen ter beschikking gesteld [werden] om onmiddellijk het gewicht van de lading na te gaan" doet hieraan geen afbreuk. Immers mag van een normale, voorzichtige rechtspersoon worden verwacht dat hij de nodige maatregelen neemt om ervoor te zorgen dat door zijn chauffeurs geen inbreuken op het Aslastendecreet worden begaan, zoals het verschaffen van correcte instructies inzake het wegen van voertuigen vooraleer deze in het verkeer worden gebracht. De verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat zij de nodige maatregelen heeft genomen om inbreuken op het Aslastendecreet te vermijden.

Nu de verzoekende partij geen grond van rechtvaardiging of enige andere schulduitsluitingsgrond aannemelijk heeft gemaakt, zoals gezegd, heeft de verwerende partij wettig geoordeeld dat niet alleen het materieel, maar ook het moreel bestanddeel van de inbreuk bewezen is. Overigens heeft de zaakvoerder-bestuurder verklaard dat hij “de overtreding niet betwist”.

39. Het vijfde middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 3 oktober 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