

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 237.517 van 28 februari 2017
in de zaak A. 217.614/XII-8051**

In zake: de NV KOELING
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Frederik Vanden bogaerde en Jasper Bolle
kantoor houdend te 8800 Roeselare
Kolenkaai 4
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST
woonplaats kiezend te 1000 Brussel
Koning Albert II-laan 20//4
Agentschap Wegen en Verkeer T.a.v. Veerle Vanempten

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 november 2015, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de administrateur-generaal van het Agentschap Wegen en Verkeer dd. 21 september 2015 waarbij in graad van beroep aan [de NV KOELING] een administratieve geldboete van 4.500 euro wordt opgelegd en dit op basis van de artikelen 3 en volgende van het decreet van 3 mei 2013 ‘betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport’.

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.

Auditeur Ines Martens heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 24 januari 2017.

Staatsraad Johan Bovin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Inge Van Den Dorpel, die verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Auditeur Ines Martens 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 19 juni 2014 wordt een vrachtwagen met oplegger, bestuurd door Koçyigit Muhsin, die reed voor rekening van nv Koeling, de verzoekende partij, door de wegeninspectie gecontroleerd op de gewestweg A18 richting Veurne, ter hoogte van Jabbeke. Bij weging van het voertuig wordt vastgesteld dat het voertuig overladen is. Op as 2 van de trekker bedraagt de overlading 5.266 kg, hetzij 43,9%. De overschrijding van de maximaal toegelaten massa van de trekker bedraagt 5.848 kg, hetzij 30,9 %. De overschrijding van de maximale toegelaten massa van het trekkende voertuig, volgens de bepalingen van artikel 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', bedraagt 5.798 kg.

Er wordt proces-verbaal opgesteld wegens inbreuk op artikel 3, alinea 2 en artikel 14, § 3, van het decreet van 3 mei 2013 ‘betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport’ (hierna: het decreet bijzonder wegtransport).

3.2. Op 14 juli 2014 wordt het proces-verbaal overgemaakt aan de procureur des Konings te Brugge met het verzoek om overeenkomstig artikel 17, § 3, van het decreet bijzonder wegtransport binnen een termijn van 60 dagen mee te delen welk gevolg aan de zaak zal worden gegeven. De procureur des Konings heeft binnen deze termijn geen beslissing meegedeeld.

3.3. Op 5 december 2014 beslist de wegeninspecteur-controleur om aan de verzoekende partij een administratieve geldboete van 4.500 euro op te leggen. Deze beslissing wordt dezelfde dag met een aangetekende brief met ontvangstmelding aan de verzoekende partij ter kennis gebracht.

3.4.. Op 12 december 2014 tekent de verzoekende partij verzet aan tegen die beslissing.

3.5. Op 27 april 2015 heeft een hoorzitting plaats. Naar aanleiding van de hoorzitting legt de verzoekende partij een schriftelijke conclusie neer.

3.6. Op onbekende datum beslist de wegeninspecteur-controleur om aan de verzoekende partij een administratieve geldboete van 4.500 euro op te leggen. Deze beslissing wordt op 21 mei 2015 met een aangetekende brief met ontvangstmelding “in opdracht” ondertekend door C.N., medewerker, aan de verzoekende partij ter kennis gebracht.

3.7. Op 11 juni 2015 stelt de verzoekende partij tegen die beslissing beroep in bij de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken.

3.8. Op 4 augustus 2015 heeft een hoorzitting plaats. Naar aanleiding van de hoorzitting legt de verzoekende partij een schriftelijke conclusie neer.

3.9. Op 21 september 2015 beslist de administrateur-generaal van het Agentschap Wegen en Verkeer aan de verzoekende partij een administratieve geldboete op te leggen van 4.500 euro. Die beslissing wordt op dezelfde dag met een aangetekende brief met ontvangstmelding aan de verzoekende partij ter kennis gebracht.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 19, § 2 en § 3 van het decreet bijzonder wegtransport.

De verzoekende partij betoogt dat artikel 19, § 2 en § 3 van het decreet bijzonder wegtransport, termijnen bevat waarbinnen de administratie het verzet, respectievelijk het beroep tegen het opleggen van een administratieve geldboete dient te behandelen. Aangezien die termijn in beide gevallen uitdrukkelijk is voorgeschreven op straffe van verval van de administratieve geldboete en de termijnen niet werden gerespecteerd, dient de administratieve geldboete te worden vernietigd.

De memorie van wederantwoord en de laatste memorie zijn beperkt tot de mededeling dat “verzoekster volhardt in het geformuleerde middel”.

Beoordeling

4.2. In het auditorsverslag wordt het eerste middel beoordeeld als volgt:

“15. In de mate de verzoekende partij aanvoert dat de beslissing van de wegeninspecteur-controleur in graad van bezwaar niet tijdig werd genomen, dient te worden vastgesteld dat de gegrondheid van deze kritiek er toe zou leiden dat geen administratieve boete kan worden opgelegd, zodat dit eveneens de wettigheid van de bestreden beslissing aantast. De exceptie opgeworpen door de verwerende partij dat het middel niet ontvankelijk is voor zover het niet rechtstreeks gericht is tegen de bestreden beslissing, maar tegen de beslissing van de wegeninspecteur-controleur in graad van bezwaar dient dan ook te worden verworpen.

Artikel 19, §2, zesde lid van het decreet van 3 mei 2013 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport bepaalt immers:

‘De beslissing van de wegeninspecteur-controleur moet binnen dertig dagen na de hoorzitting ter kennis worden gebracht van de overtreder en, in voorkomend geval, van de onderneming. Zo niet vervalt de administratieve geldboete stilzwijgend en wordt de geconsigneerde administratieve geldboete, in voorkomend geval, teruggestort.’

Bijgevolg is het middel ontvankelijk voor zover de aangevoerde kritiek betrekking heeft op de beslissing van de wegeninspecteur-controleur in graad van bezwaar.

16. Overeenkomstig artikel 19, §2 van het decreet van 3 mei 2013 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport kan tegen de beslissing van de wegeninspecteur-controleur tot het opleggen van een administratieve geldboete, onder de voorwaarden binnen de vervaltermijn, bepaald door de Vlaamse Regering, bezwaar worden aangetekend bij de wegeninspecteur-controleur. Als tijdig en ontvankelijk bezwaar werd aangetekend of als de overtreder, in voorkomend geval, de onderneming, vraagt om te worden gehoord over de ontvankelijkheid, worden de overtreder en, in voorkomend geval, de onderneming uitgenodigd op een hoorzitting.

Betreffende de beslissing van de wegeninspecteur-controleur na bezwaar bepaalt artikel 19, §2, zesde lid van het decreet van 3 mei 2013 aldus dat de beslissing van de wegeninspecteur-controleur binnen dertig dagen na de hoorzitting ter kennis moet worden gebracht van de overtreder en in voorkomend geval van de onderneming.

Artikel 8, §2, eerste lid van het besluit van de Vlaamse regering van 20 december 2013 betreffende de handhaving inzake de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport bepaalt:

‘§ 2. De beslissing in bezwaar, vermeld in artikel 19 § 2, zesde lid, van het decreet van 3 mei 2013, wordt verzonden door middel van een aangetekende brief tegen ontvangstbewijs.’

De wegeninspecteur-controleur dient zijn beslissing derhalve, op straffe van verval, binnen dertig dagen na de hoorzitting met een aangetekende brief tegen ontvangstbewijs aan de overtreder en, in voorkomend geval, de onderneming mee te delen.

Uit het administratief dossier blijkt dat de wegeninspecteur-controleur zijn beslissing na het bezwaar van de verzoekende partij op 21 mei 2015 aangetekend en met ontvangstmelding heeft verzonden aan de raadsman van de verzoekende partij, waar keuze van woonplaats werd gedaan. Uit het bericht van ontvangst blijkt dat de zending op 22 mei 2015 op de gekozen woonplaats werd ontvangen, zijnde binnen een termijn van dertig dagen na de hoorzitting op 27 april 2015.

Het middel mist manifest feitelijke grondslag voor zover het gericht is tegen de beslissing van de wegeninspecteur-controleur na bezwaar.

17. Overeenkomstig artikel 19, §3 van het decreet van 3 mei 2013 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport kan tegen de beslissing van de wegeninspecteur-controleur na bezwaar, onder de voorwaarden en binnen de vervaltermijn bepaald door de Vlaamse Regering, beroep worden aangetekend bij de Vlaamse Regering. Als tijdig en ontvankelijk beroep werd aangetekend of als de overtreder, in voorkomend geval de onderneming, vraagt om gehoord te worden over de ontvankelijkheid, worden de overtreder en, in voorkomend geval, de onderneming uitgenodigd op een hoorzitting.

Betreffende de beslissing van de administrateur-generaal na beroep, bepaalt artikel 19, §3, zesde lid van het decreet van 3 mei 2013 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport het volgende:

‘§3. Tegen de beslissing, vermeld in paragraaf 2, zesde lid, kan onder de voorwaarden en binnen de vervaltermijn, bepaald door de Vlaamse Regering, beroep worden aangetekend bij de Vlaamse Regering. Het beroep schorst de bestreden beslissing.
[...]

De beslissing van de Vlaamse Regering of van de ambtenaar die aangewezen is overeenkomstig paragraaf 4, moet binnen een termijn van vier maanden nadat de Vlaamse Regering of de ambtenaar die aangewezen is overeenkomstig paragraaf 4, het beroep ontvangen heeft, ter kennis worden gebracht van de

overtreder en, in voorkomend geval, van de onderneming. Zo niet vervalt de administratieve geldboete stilzwijgend en wordt de geconsigneerde administratieve geldboete, in voorkomend geval, teruggestort. Als de overtreder of de onderneming geen woonplaats of vaste verblijfplaats in België heeft, wordt die termijn verlengd tot vijf maanden.
[...]

Artikel 8, §3, eerste lid van het besluit van de Vlaamse regering van 20 december 2013 betreffende de handhaving inzake de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport bepaalt:

‘§ 3. De beslissing in beroep, vermeld in artikel 19, § 3, zesde lid, van het decreet van 3 mei 2013, wordt verzonden door middel van een aangetekende brief tegen ontvangstbewijs.’

Uit het administratief dossier blijkt dat de bestreden beslissing op 21 september 2015 ‘aangetekend tegen ontvangstmelding’ naar de gekozen woonplaats van de verzoekende partij werd verzonden. Uit het bericht van ontvangst blijkt dat deze brief op 22 september 2015 op de gekozen woonplaats werd ontvangen, zijnde binnen de voorgeschreven termijn van vier maanden na ontvangst van het beroep dat door de verzoekende partij op 11 juni 2015 aangetekend werd verstuurd aan het hoofd van het Agentschap Wegen en Verkeer van het Vlaams Gewest.

Het middel mist bijgevolg manifest feitelijke grondslag voor zover het is gericht tegen de bestreden beslissing van de administrateur-generaal.

Het eerste middel is niet gegrond.”

4.3. In haar laatste memorie beperkt de verzoekende partij er zich zonder meer toe te stellen: “Verzoekster volhardt in het geformuleerde middel”. Ook ter terechtzitting heeft de raadsman van de verzoekende partij, die hierop werd gewezen, zich beperkt tot de loutere bevestiging dat de verzoekende partij volhardt in het middel.

4.4. De Raad valt in de gegeven omstandigheden de hiervoor geciteerde in het auditorsverslag gedane beoordeling van het eerste middel bij en verwerpt dit middel op grond van de motieven aangegeven in dat verslag.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

4.5. In een tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 17 en artikel 19, §1 van het decreet bijzonder wegtransport.

De verzoekende partij betoogt dat op grond van artikel 17 van het decreet bijzonder wegtransport en op grond van het feit dat de geldboete een strafrechtelijk karakter heeft, enkel de door de Vlaamse regering aangewezen wegeninspecteurs-controleurs een administratieve geldboete kunnen opleggen.

Uit de beslissing tot het opleggen van een geldboete blijkt dat de geldboete werd opgelegd door mevrouw C.N., aangeduid als medewerker, welke niet werd aangeduid door de Vlaamse regering. Zij beschikt dan ook over geen enkele rechtsmacht, noch bevoegdheid om enige beslissing te nemen of te ondertekenen, zodat de beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete onregelmatig is.

De memorie van wederantwoord en de laatste memorie zijn beperkt tot de mededeling dat “verzoekster volhardt in het geformuleerde middel”.

Beoordeling

4.6. In het auditoraatsverslag wordt het tweede middel beoordeeld als volgt:

“22. Artikel 17, § 1, eerste lid, van het Decreet Bijzonder Wegtransport luidt als volgt:

‘Voor inbreuken op dit decreet of de uitvoeringsbesluiten ervan kunnen de door de Vlaamse Regering aangewezen wegeninspecteurs-controleurs en de Vlaamse regering in graad van

beroep een administratieve geldboete opleggen overeenkomstig de hierna bepaalde regels.’

Artikel 2, §1, van het Besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 betreffende handhaving inzake de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport bepaalt:

‘§ 1. De wegeninspecteurs en de wegeninspecteurs-controleurs zijn ambtenaren van het Agentschap Wegen en Verkeer. Ze worden aangewezen door het hoofd van het Agentschap Wegen en Verkeer.

De aanstelling blijkt uit een legitimatiekaart als vermeld 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.’

23. De kritiek van de verzoekende partij is gericht tegen van 5 december 2014 betreffende het opleggen van een administratieve geldboete.

De eventuele onbevoegdheid van de ambtenaar die de procedure in eerste aanleg gevoerd heeft tast ook de procedure in beroep aan zodat deze kritiek dient te worden onderzocht. [RvS, 26 april 2011, nr. 212.764, Ducourant e.a.]

De beslissing van 5 december 2014 werd ondertekend door [H.V.N.], Senior Adviseur. Bij de ondertekening wordt vermeld: ‘voor [P.B.], afwezig, wegeninspecteur-controleur’. Dit wijst er op dat [H.V.N.] de bestreden beslissing nam als plaatsvervanger van de heer [P.B.], tijdens zijn afwezigheid.

De verwerende partij geeft aan dat de wegeninspecteur-controleur, de heer [P.B.], onverwacht afwezig was wegens ziekte op het ogenblik dat de termijn afliep om te beslissen. In dit verband kan worden opgemerkt dat het Hof van Cassatie reeds de ondertekening van de plaatsvervanger ‘voor’ het administratief orgaan als een vermoeden van de werkelijkheid van het belet of van de afwezigheid aanvaardde [Cass. 12 mei 1890, Pas. 1890, I, 203].

24. Op grond van het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst kan, wanneer het administratief orgaan waaraan de bevoegdheid is toegewezen verhinderd of afwezig is, dit orgaan vervangen worden door een ander administratief orgaan [A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, Overzicht van het Belgisch administratief recht, Mechelen, Kluwer 2012, 109. Zie ook, Cass. 20 maart 2014, Pas. 2014, afl. 3, 767]. Zo kan worden aanvaard dat in geval van een korte afwezigheid wegens ziekte, de hiërarchische meerdere een regeling treft om de betrokken ambtenaar te vervangen of dat de ambtenaar van onmiddellijk lagere rang optreedt om zijn chef te

vervangen [A. VRANCKX, 'Plaatsvervangende en delegatie van overheidsbevoegdheid', R.W. 1961-62, 2384].

Er zijn te dezen geen uitdrukkelijke voorschriften die in een plaatsvervangende voorzien en die zich zouden verzetten tegen de vervanging van de heer [P.B.] door mevrouw [H.V.N.];

Voorts kan een plaatsvervanger slechts die handelingen verrichten die de continuïteit van de dienst moeten verzekeren, maar de verzoekende partij toont niet aan en er is ook geen reden om aan te nemen dat de betreffende beslissing van 5 december 2014 niet zou passen binnen dit doel. Dit is des te meer zo gelet op de termijnen van verval waarbinnen de wegeninspecteur-controleur op grond van artikel 19, §1 van het decreet van 3 mei 2013 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport gehouden is om zijn beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete aan de overtreder en de onderneming mee te delen.

Het tweede middel is niet gegrond.”

4.7. In haar laatste memorie beperkt de verzoekende partij er zich zonder meer toe te stellen: “Verzoekster volhardt in het geformuleerde middel”. Ook ter terechtzitting heeft de raadsman van de verzoekende partij, die hierop werd gewezen, zich beperkt tot de loutere bevestiging dat de verzoekende partij volhardt in het middel.

4.8. De Raad valt in de gegeven omstandigheden de hiervoor geciteerde in het auditoraatsverslag gedane beoordeling van het tweede middel bij en verwerpt dit middel op grond van de motieven aangegeven in dat verslag.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

4.9. In een derde middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 17 van het decreet bijzonder wegtransport.

De verzoekende partij wijst er op dat het decreet bijzonder wegtransport enkel de verlader als aansprakelijke partij aanduidt in het kader van de strafrechtelijke afhandeling van overladingsmisdrijven. Bij administratieve

afhandeling komt de verlader niet ter sprake zodat de verzoekende partij geen administratieve geldboete kan opgelegd krijgen.

Bovendien, zelfs wanneer de verlader zou kunnen worden aangesproken, vloeit de enige mogelijkheid om de hoedanigheid van verlader vast te stellen voort uit de CMR-vrachtbrief. Deze vrachtbrief werd echter niet gevoegd in het dossier. De verzoekende partij kon dan ook niet als de verlader van het betrokken transport worden aangeduid.

De memorie van wederantwoord en de laatste memorie zijn beperkt tot de mededeling dat “verzoekster volhardt in het geformuleerde middel”.

Beoordeling

4.10. In het auditorsverslag wordt het derde middel beoordeeld als volgt:

“29. Artikel 17, §1 van het Decreet betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport bepaalt:

‘§ 1. Voor inbreuken op dit decreet of de uitvoeringsbesluiten ervan kunnen de door de Vlaamse Regering aangewezen wegeninspecteurs-controleurs en de Vlaamse Regering in graad van beroep een administratieve geldboete opleggen overeenkomstig de hierna bepaalde regels.’

Met de verwerende partij moet worden vastgesteld dat voormeld artikel geenszins een onderscheid maakt wat betreft de hoedanigheid van de overtreder, al naargelang het de strafrechtelijke dan wel administratiefrechtelijke afhandeling van overladingsmisdrijven betreft.

Te dezen kan ook verwezen worden naar de Memorie van Toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport, waar bij artikel 2 van het ontwerpdecreet, waar het begrip ‘overtreder’ wordt gedefinieerd, uitdrukkelijk wordt toegelicht [Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport, Parl.St. Vlaams Parlement 2012-13, nr. 1870/1, 5.]

‘[...]

Met betrekking tot de definitie van overtreder dient te worden verduidelijkt dat onder overtreder zowel de chauffeur van het in overtreding zijnde voertuig als zijn werkgever als de opdrachtgever en de verlader begrepen kan worden.’

Bijgevolg kan ook de verlader beschouwd worden als een overtreder in de zin van artikel 2 van het voormelde decreet en dus als degene die een inbreuk op het decreet of de uitvoeringsbesluiten begaat zoals bedoeld in artikel 17 en 19 van het voormelde decreet.

30. Wat betreft de kritiek van de verzoekende partij dat de vrachtbrief niet bij het dossier werd gevoegd, kan worden opgemerkt dat in het proces-verbaal van 19 juni 2014 de nv Koeling werd aangeduid als de overlader. Uit de inlichtingen opgenomen in het proces-verbaal blijkt tevens dat de verbalisanten hebben vastgesteld dat de bestuurder in het bezit was van een CMR-vrachtbrief met nr. 117021250. [...]

De verzoekende partij heeft tijdens de administratieve procedure op geen enkele wijze haar hoedanigheid als overlader betwist. Zij deed dit niet na ontvangst van het proces-verbaal en de vragenlijst waarin zij werd aangeduid als overlader en welke zij ingevuld binnen de acht dagen diende terug te bezorgen aan de wegeninspecteur-controleur en zij deed dit ook later in de administratieve procedure niet.

Voorts kan worden vastgesteld dat de toepasselijke wetgeving niet voorziet dat de vrachtbrief bij het dossier wordt gevoegd.

Het derde middel is niet gegrond.”

4.11. In haar laatste memorie beperkt de verzoekende partij er zich zonder meer toe te stellen: “Verzoekster volhardt in het geformuleerde middel”. Ook ter terechtzitting heeft de raadsman van de verzoekende partij, die hierop werd gewezen, zich beperkt tot de loutere bevestiging dat de verzoekende partij volhardt in het middel.

4.12. De Raad valt in de gegeven omstandigheden de hiervoor geciteerde in het auditoraatsverslag gedane beoordeling van het derde middel bij en verwerpt dit middel op grond van de motieven aangegeven in dat verslag.

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 een rolrecht van 200 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 28 februari 2017, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silja Doms,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silja Doms

Dierk Verbiest