

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 241.352 van 2 mei 2018
in de zaak A. 217.979/XII-8062**

In zake: de BVBA J.T. TRANSPORT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Annemie Van Deun
kantoor houdend te 2360 Oud-Turnhout
Steenweg op Turnhout 87/1
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST
woonplaats kiezend bij agentschap Wegen en Verkeer
Koning Albert II-laan 20/4
1000 Brussel

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 21 december 2015, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de administrateur-generaal van het agentschap Wegen en Verkeer van 28 oktober 2015 waarbij in graad van beroep aan de bvba J.T. Transport een administratieve geldboete van 1.050 euro wordt opgelegd.

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 9 januari 2018.

Staatsraad Johan Bovin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Dirk Vliegen, die *loco* advocaat Annemie Van Deun verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Auditeur Thomas Maes 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 20 november 2014 wordt een vrachtwagen met oplegger, die wordt bestuurd door E. De Borger, die rijdt voor rekening van de bvba J.T. Transport, dit is de verzoekende partij, door de wegeninspectie gecontroleerd op de autoweg E17, richting Frankrijk, te Kortrijk. Bij de controle wordt vastgesteld dat het voertuig op de eerste as van de trekker overladen werd met 435 kg, hetzij 5,8 % en op de tweede as met 1.153 kg of 9,6 %. De maximaal toegelaten massa van de trekker werd overschreden met 2.436 kg, hetzij 12,8 % en de maximaal toegelaten massa van de sleep werd overladen met 15 kg, hetzij 0,0 %. Er wordt proces-verbaal opgesteld wegens inbreuk op artikel 3, eerste en tweede lid, 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 30 december 2014 beslist de procureur des Konings te Kortrijk dat geen strafvervolgning wordt ingesteld.

3.3. Op 5 maart 2015 beslist de wegeninspecteur-controleur om aan de verzoekende partij een administratieve geldboete van 1.050 euro op te leggen.

3.4. Op 9 maart 2015 tekent de verzoekende partij bezwaar aan tegen die beslissing.

Op 18 mei 2015 vindt een hoorzitting plaats.

3.5. Op 12 juni 2015 bevestigt de wegeninspecteur-controleur de beslissing om aan de verzoekende partij een administratieve geldboete van 1.050 euro op te leggen. Deze beslissing wordt met een op dezelfde dag ter post aangetekende brief aan de verzoekende partij ter kennis gebracht.

Op 6 juli 2015 stelt de verzoekende partij tegen die beslissing beroep in bij de Vlaamse regering.

Op 15 september 2015 vindt een hoorzitting plaats. Navolgend op deze hoorzitting legt de verzoekende partij schriftelijke conclusies neer.

3.6. Op 28 oktober 2015 beslist de administrateur-generaal van het agentschap Wegen en Verkeer aan de verzoekende partij een administratieve geldboete op te leggen van 1.050 euro. Deze beslissing wordt met een op dezelfde dag ter post aangetekende brief aan de verzoekende partij ter kennis gebracht.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Rechtspleging

4. De verzoekende partij heeft tweemaal binnen de daarvoor wettelijk voorziene termijn, een memorie van wederantwoord ingediend. Bij de laatste verzending op 30 mei 2016, diende de verzoekende partij een identieke memorie van wederantwoord in, samen met een nieuw stuk.

In de laatste memorie voert de verzoekende partij nog aan dat dit stuk een onderbouwend stuk is dat een antwoord betreft op een opmerking die de verwerende partij voor de eerste maal heeft gemaakt in de memorie van antwoord. Het betreft een verduidelikend stuk van een eerder opgeworpen en destijds niet-betwist feit.

Wat dit bijkomend stuk betreft, moet worden opgemerkt dat stukken ter staving van het standpunt van de verzoekende partij die reeds bij het verzoekschrift hadden kunnen worden gevoegd, zonder de rechten van de verdediging in het gedrang te brengen, niet op ontvankelijke wijze naar aanleiding van het indienen van de memorie van wederantwoord kunnen worden ingediend. Er valt niet in te zien waarom de verzoekende partij het betrokken stuk te dezen niet reeds bij haar verzoekschrift had kunnen voegen. Het stuk wordt uit het debat geweerd.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

5. In het eerste middel voert de verzoekende partij geen duidelijke rechtsregel of rechtsbeginsel aan dat naar haar mening geschonden zou zijn. Zij voert aan dat in de bestreden beslissing ten onrechte wordt geoordeeld dat de vaststelling van de overlading erop wijst dat de vrachtwagenbestuurder nalatig is

geweest en zij stelt dat er een rechtvaardigingsgrond voorhanden is zodat het moreel element van het misdrijf niet aanwezig is. Bijgevolg kan worden aangenomen dat de verzoekende partij een schending van de materiële motiveringsplicht wenst aan te voeren.

De verzoekende partij stelt in haar verzoekschrift dat al haar vrachtwagens zijn uitgerust met een “aslastensysteem”, waarbij zij verwijst naar een foto in haar stukkenbundel. Voor elk transport zou er een weging gebeuren, waarbij het transport slechts zou worden aangevat wanneer de weging normconform is. Tevens wijst zij erop dat de vrachtwagen geladen was met los zand. Het “aslastensysteem” zou een individuele overlading van een as, die optreedt tijdens het transport door verschuiving, wel melden aan de chauffeur, maar een herschikking van los zand zou onmogelijk zijn. Zij hekelt het feit dat de toepasselijke regelgeving geen rekening houdt met het transport van verschuifbare bulkkladingen.

6. De verwerende partij merkt in haar memorie van antwoord vooreerst op dat de verzoekende partij tijdens de administratieve beroepsprocedure geen gewag heeft gemaakt van een aslastencontrolesysteem dat zou geïnstalleerd zijn op de vrachtwagen. Tijdens de hoorzitting in beroep werd enkel gesproken over een vaste weegbrug. Bovendien werd van geen van deze technische hulpmiddelen enig bewijs neergelegd. De foto's waarnaar werd verwezen, zijn foto's van de bovenkant van de vrachtwagen waaruit niets kan worden afgeleid. Het verschuiven van de lading werd ook niet onderbouwd en de verwerende partij meent dat de vastgestelde totale overlading van 2.436 kg niet het gevolg kan zijn van het verschuiven van de lading.

De verwerende partij wijst er voorts op dat uit het verzoekschrift blijkt dat de verzoekende partij zich ervan bewust was dat er zich tijdens het transport verschuivingen van de lading kunnen voordoen en dat de chauffeur niet in de mogelijkheid was dit te verhelpen. De verwerende partij leidt hieruit af dat de verzoekende partij erkent onvoldoende maatregelen te hebben genomen

om overladings tijdens het transport uit te sluiten. Het feit dat bij het vertrek wordt nagekeken of er geen overlading is, doet hieraan geen afbreuk.

7. In de memorie van wederantwoord repliceert de verzoekende partij dat zij tijdens de administratieve beroepsprocedure wel degelijk melding maakte van het geïnstalleerde aslastenweegsysteem. Zij verwijst daarvoor naar haar beroepschrift van 6 juli 2015. Zij verwijst voorts nog naar een e-mailbericht dat zij op 16 september 2015 verstuurde in navolging van de hoorzitting waaruit ook zou blijken dat zij aangaf dat de vrachtwagens over een aslastenweegsysteem beschikken. Ten slotte wijst zij erop dat de verwerende partij ten onrechte stelt dat zij niet voldoende maatregelen zou hebben genomen aangezien dergelijke maatregelen technisch onmogelijk zijn en de verwerende partij ook niet aangeeft waaruit die maatregelen zouden moeten bestaan.

8. In de laatste memorie betwist de verzoekende partij dat een normaal en zorgvuldig vrachtwagenbestuurder een overlading van 1.153 kg zou moeten opmerken. Zij merkt hierbij op dat deze overlading $1/20^{\text{ste}}$ van de totale lading uitmaakt, “ter grootte van een halve big bag”. Zij benadrukt dat voorafgaand aan het transport telkens een weging plaatsvindt, dat het transport slechts wordt aangevat als het resultaat van de weging normconform is, dat de lading echter een bulklading zand betreft, dat het technisch onmogelijk is te verhinderen dat het zand verschuift tijdens het transport, dat hoewel een individuele asoverlading wordt gesignaleerd aan de vrachtwagenbestuurder, het voor deze onmogelijk is om de lading zand dan te herschikken, aangezien dit zou impliceren dat de vrachtwagenbestuurder dan de volledige lading moet lossen om dan weer te herladen, en dit bij elke verschuiving die tijdens het transport zou plaatsvinden. De verzoekende partij heeft dit tijdens de hoorzitting verduidelijkt. Zij blijft erbij dat de verwerende partij ten onrechte tot het besluit komt dat de vrachtwagenbestuurder nalatig is geweest en zij meent dat het moreel element van het misdrijf dus niet aanwezig was.

Beoordeling

9. In essentie voert de verzoekende partij aan dat zij niet nalatig is geweest omdat de lading werd gewogen voorafgaand aan het transport en de lading vervolgens tijdens het transport verschoven is, wat technisch niet te voorkomen zou zijn.

10. In de bestreden beslissing wordt ten aanzien van de aanwezigheid van het moreel element van de overtreding het volgende overwogen:

“Eenieder die een voertuig gebruikt, moet zich ervan vergewissen dat de massa en de massa onder de assen niet meer bedraagt dan de maximaal toegelaten massa, ook al heeft hij zelf het voertuig niet geladen;

Het verzuim daaraan te voldoen kan het opzet of de schuldige nalatigheid uitmaken vereist opdat het morele element van het misdrijf zou bestaan. Het woord “kan” is logisch, daar ontegensprekelijk stellen dat men, bij gebrek aan controle van de massa van zijn voertuig, onachtzaam of opzettelijk handelde in strijd zou zijn met het vermoeden van onschuld.

Bij realisatie van het materieel element van het misdrijf ontstaat bij de zogenaamde onachtzaamheidsmisdrijven een feitelijk vermoeden dat het moreel element aanwezig was:

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 met succes een grond van rechtvaardiging of enige andere schulduitsluitingsgrond aan te voeren, kan de schuld worden afgeleid uit het materiële feit van de overtreding;

Wanneer er geen technische middelen ter beschikking van de overtreder staan om zijn voertuig te wegen, wordt van hem verwacht een voldoende marge in acht te nemen zodat het risico op overlading zo goed als zeker uitgesloten is. Ook al moet de lading daarvoor verdeeld worden over verschillende transporten. Zo niet handelt hij onachtzaam;

Er dient te worden onderzocht of de vastgestelde asoverlading niet van die aard was dat de overtreder, aan de hand van een (visuele) inspectie, had kunnen vermoeden dat er zich een probleem zou kunnen voordoen;

De eerste en tweede as van de oplegger waren respectievelijk overladen met 435 kg, en 1.153 kg overladen. Er werd daarenboven een kleine totale overlading van 15 kg vastgesteld, voor deze totale overlading werd geen administratieve geldboete opgelegd;

Het voertuig was geladen met droog zand;

Er moet worden aangenomen dat een dergelijke asoverlading en een dergelijke totale overlading voor een normale, voorzichtige en redelijke

chauffeur niet onopgemerkt kan blijven;
Het feit dat ook de totale toegelaten massa overschr[e]den was zoals blijkt uit de vaststellingen, zou een normale, voorzichtige en redelijke chauffeur tot extra voorzichtigheid dienen aan te manen;
De overtreder, als professioneel chauffeur wist dit beter dan wie ook, of diende dit minstens te weten;
Een lading kan verschuiven tijdens het transport, maar het verschuiven van 1.153 kg is niet aannemelijk. Daarenboven had hier rekening kunnen w[o]rden gehouden bij het laden aangezien er onder de drie assen van de oplegger geen overlading werd vastgesteld en er zelfs nog een marge van 1.500kg aanwezig was.”

Met betrekking tot de vraag van de verzoekende partij om uitstel van het opleggen van een administratieve geldboete wordt in de bestreden beslissing onder meer overwogen:

“In casu werd er mailverkeer overlegd waaruit zou blijken dat er gezocht wordt naar oplossingen. Dit feit blijkt onvoldoende uit het overlegde stukken. Er worden geen duidelijke oplossingen aangereikt en het is ook niet duidelijk welke maatregelen er door appellanten worden genomen;
Er werden door appellanten geen overtuigingsstukken neergelegd waaruit blijkt dat [...] de recente voertuigen werden uitgerust met de ‘laatste’ veiligheidssystemen, hiermee kan geen rekening worden gehouden.”

11. Naast de algemene beschouwingen over het bestaan van het moreel element in hoofde van de overtreder bij een aslastenoverlading wordt in de bestreden beslissing overwogen dat de overlading van de eerste en de tweede as van de oplegger met respectievelijk 435 kg en 1.153 kg voor een redelijke chauffeur niet onopgemerkt kan blijven. De verzoekende partij stelt in haar verzoekschrift weliswaar dat er bij vertrek een weging gebeurde waarbij het gewicht normconform over de assen werd verdeeld, maar zij brengt hiervan geen enkel bewijsstuk voor. Wat betreft het al dan niet voorhanden zijn van een aslastenweegsysteem in het betrokken voertuig van de verzoekende partij kan vooreerst uit de door de verzoekende partij voorgebrachte foto – stuk 3 in haar stukkenbundel – niet worden afgeleid dat het voertuig over dergelijk systeem beschikt. Zoals de verwerende partij aangeeft in haar memorie van antwoord betreft dit een foto van de bovenkant van de vrachtwagen waarop enkele met een deksel afgesloten openingen te zien zijn. De verzoekende partij weerlegt in haar

memorie van wederantwoord deze vaststelling van de verwerende partij omtrent de voorgelegde foto ook niet. Bovendien ziet de Raad van State niet in welk belang of nut dat systeem zou hebben, nu de verzoekende partij zelf in de laatste memorie aanvoert dat een individuele asoverlading “door het voertuig geregistreerd en gesignaleerd [wordt] aan de chauffeur”, maar dat het “onmogelijk [is] om de lading zand dan te herschikken”, des te meer nu vervolgens “de lading terug verschuift met dezelfde gevolgen”.

12. Hieruit blijkt dat, zoals de verwerende partij aangeeft in haar memorie van antwoord, de verzoekende partij zich blijkbaar ervan bewust was dat er een ladingverschuiving kon optreden en dat dit onder meer bij het remmen tot een overlading van één of meer assen kon leiden. Met verschuivingen tijdens het transport, die naar zij meent niet te verhinderen zijn, diende zij derhalve reeds rekening te houden bij het laden, zoals wordt aangegeven in de bestreden beslissing. In dat verband wijst de verwerende partij er in de bestreden beslissing bijvoorbeeld op “een voldoende marge in acht te nemen zodat het risico op overlading zo goed als zeker uitgesloten is” en dat de lading eventueel verdeeld moet worden over verschillende transporten. De verzoekende partij toont, ook in de huidige stand van het geding, onvoldoende aan dat het technisch volkomen onmogelijk zou zijn om bij verschuifbare bulkladingen, waarbij een zekere marge wordt genomen, een ladingverschuiving en een daaruit voortvloeiende overlading van één van de assen te vermijden.

13. In de mate dat de verzoekende partij ten slotte kritiek uit op het feit dat de toepasselijke regelgeving geen rekening houdt met bulktransporten, betreft dit een kritiek op het decreet bijzonder wegtransport zelf en is het middel bijgevolg niet ontvankelijk.

De verzoekende partij toont dan ook niet aan dat de verwerende partij de materiële motiveringsplicht heeft geschonden.

14. Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

15. In een tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van het evenredigheidsbeginsel, doordat de sanctie elke evenredigheid met de gesanctioneerde gedraging mist.

De verzoekende partij voert in haar verzoekschrift aan dat zij er alles aan doet om haar vrachtwagens uit te rusten zodat zij normconform kunnen worden geladen. Zij stuit echter op een technische onmogelijkheid. Het is dan ook onredelijk om te stellen dat een verlaging van de boete afbreuk zou doen aan het repressieve en preventieve karakter van de administratieve geldboete.

16. De verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord dat de administratieve geldboete wordt vastgelegd bij decreet. Voor zover de verzoekende partij verwijst naar genomen maatregelen en een technische onmogelijkheid om verschuivingen bij bulkladingen te voorkomen, merkt zij op dat de verzoekende partij bij de hoorzitting in bezwaar of beroep geen stukken heeft voorgelegd ter staving van deze maatregelen. Uit het e-mailverkeer dat werd voorgelegd, blijkt geenszins dat er maatregelen werden getroffen. Ook van de voorafgaande weging werden geen overtuigingsstukken voorgelegd. Bovendien heeft de transporteur onachtzaam gehandeld door niet te voorzien dat de lading kan worden herverdeeld. Uit de lichte totale overlading van 15 kg blijkt ook dat geen marge werd gelaten zodat de kans op een overlading op één van de assen groter was. Voorts wijst de verwerende partij erop dat het niet aan het bestuur is om een oplossing naar voor te brengen voor het vermijden van overladingen.

17. In de memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij nog toe dat een systeem van herverdeling van bulklading tijdens het transport niet bestaat. Dit zou betekenen dat de volledige lading onderweg moet worden gelost en terug geladen, waarna deze tijdens het transport opnieuw verschuift. Met het

verschuiven van bulkkladingen werd bij het opstellen van het decreet geen rekening gehouden. Het kan niet de bedoeling zijn om het transport van bulkkladingen onmogelijk te maken.

18. In de laatste memorie herhaalt de verzoekende partij haar argumentatie uiteengezet in het verzoekschrift en de memorie van wederantwoord.

Beoordeling

19. In hoofddorde kan worden verwezen naar de beoordeling van het eerste middel.

20. Artikel 17, § 2, eerste lid, van het decreet bijzonder wegtransport bepaalt dat het tarief van de administratieve geldboete gelijk is aan de minimumgeldboete, vermeld in artikel 14, verhoogd met de opdecimen. Overeenkomstig artikel 14, § 2, 3°, van het decreet bijzonder wegtransport worden inbreuken op artikel 3, tweede lid, van hetzelfde decreet bestraft met een geldboete van 175 euro tot 20.000 euro bij een overlading van 1.000 kg tot minder dan 1.500 kg. Te dezen werd aan de verzoekende partij bijgevolg de minimale decretaal voorziene geldboete van 1.050 euro opgelegd. Met toepassing van artikel 17, § 2, vierde lid, van het voormelde decreet kan de wegeninspecteur-controleur of de Vlaamse regering een administratieve geldboete onder de minimumbedragen opleggen als er verzachtende omstandigheden zijn. Te dezen worden in de bestreden beslissing geen verzachtende omstandigheden in aanmerking genomen omdat uit het voorgelegde e-mailverkeer onvoldoende blijkt dat er naar oplossingen werd gezocht, noch welke maatregelen de verzoekende partij heeft genomen. Zo werden er door de verzoekende partij in de beroepsprocedure geen stukken voorgelegd waaruit blijkt dat de recente voertuigen werden uitgerust met de laatste veiligheidssystemen.

Zoals bij de bespreking van het eerste middel reeds werd geoordeeld, toont de verzoekende partij niet aan dat de verwerende partij in deze

beoordeling de feiten zou miskennen. Er kan de verwerende partij ook niet worden verweten dat zij stukken die niet aan haar werden voorgelegd, niet heeft betrokken in haar beoordeling. De verzoekende partij toont dan ook niet aan dat de verwerende partij ten onrechte oordeelde dat er geen verzachtende omstandigheden aanwezig waren. Er valt dan ook niet in te zien hoe de verwerende partij het evenredigheidsbeginsel zou schenden door de minimum geldboete op te leggen.

21. Het tweede middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

22. In haar verzoekschrift voert de verzoekende partij in een derde middel aan dat de betrokken sancties willekeurig werden opgelegd en dat buitenlandse voertuigen niet worden gesanctioneerd.

De verzoekende partij lijkt dan ook een schending van het gelijkheidsbeginsel aan te voeren.

23. De verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord het belang van de verzoekende partij bij dit middel in vraag. Voorts wijst de verwerende partij erop dat het decreet bijzonder wegtransport in een speciale regeling voorziet voor niet-ingezetenen van België, namelijk dat een consignatie dient te worden gedaan alvorens er mag worden vertrokken.

24. De verzoekende partij repliceert in de memorie van weder-antwoord en de laatste memorie daarop dat de door de verwerende partij aangehaalde consignatie geen afbreuk doet aan haar grief aangezien niet alle voertuigen voorafgaandelijk aan grensoverschrijding worden gecontroleerd op het gegeven of zij al dan niet dergelijke consignatie hebben gedaan.

Beoordeling

25. De verzoekende partij toont geenszins *in concreto* aan op welke wijze zij door de bestreden beslissing op een ongelijke manier behandeld zou worden ten opzichte van een rechtssubject met een buitenlands voertuig dat zich in een gelijkaardige situatie zou bevinden.

Bovendien kan ook worden opgemerkt dat het decreet bijzonder wegtransport op grond waarvan aan de verzoekende partij een administratieve geldboete werd opgelegd, geen onderscheid maakt tussen binnenlandse dan wel buitenlandse voertuigen wat de mogelijkheid tot het opleggen van een administratieve geldboete betreft. Wel integendeel, voorziet het voormelde decreet in een specifieke regeling met betrekking tot buitenlandse voertuigen opdat de administratieve geldboete effectief kan worden geïnd – hiervoor kan worden verwezen naar artikel 17, §§ 6 en 7.

26. Uit de bespreking van de voorgaande middelen is ook reeds gebleken dat de administratieve geldboete niet op willekeurige wijze werd opgelegd aan de verzoekende partij.

Het 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 een rolrecht van 200 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 2 mei 2018,
door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Dierk Verbiest