

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.313 van 8 november 2024
in de zaak A. 235.776/IX-10.480**

In zake : 1. G.P.
 2. de BV F. D.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Jasper Bolle
 kantoor houdend te 8800 Roeselare
 Zuidstraat 6
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
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 24 februari 2022, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de administrateur-generaal van het agentschap Wegen en Verkeer van 1 februari 2022 waarbij aan de eerste verzoekende partij een administratieve geldboete van 800 euro wordt opgelegd en de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk wordt gesteld voor het betalen van deze 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.

Auditeur Thomas Maes heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 september 2024.

Staatsraad Wouter Pas heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Kurt Demeester, die *loco* advocaat Jasper Bolle verschijnt voor de verzoekende partijen, is gehoord.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge 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 10 maart 2021 wordt een trekker met oplegger, bestuurd door de eerste verzoekende partij die als vrachtwagenbestuurder tewerkgesteld is bij de tweede verzoekende partij, door de Vlaamse Belastingdienst gecontroleerd op de E17 te Kruisem. Bij weging van het voertuig wordt vastgesteld dat de trekker op de tweede as overladen is met 920 kg en de sleep met 80 kg. Er wordt een 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: decreet bijzonder wegtransport).

3.2. Het proces-verbaal wordt op 22 maart 2021 aan het Openbaar Ministerie gezonden. Op 29 maart 2021 beslist de procureur des Konings te Oost-Vlaanderen om geen strafvervolgning in te stellen.

3.3. Op 10 juni 2021 beslist de wegeninspecteur-controleur om aan de eerste verzoekende partij een administratieve geldboete van 800 euro op te leggen, overeenkomstig artikel 19, § 1, van het decreet bijzonder wegtransport. De beslissing stelt dat overeenkomstig artikel 17, § 5, van voornoemd decreet de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk is voor de betaling van deze administratieve geldboete.

3.4. De verzoekende partijen tekenen bezwaar aan tegen deze beslissing. Het bezwaar wordt, met akkoord van de verzoekende partijen, behandeld in een schriftelijke procedure. Op 4 oktober 2021 beslist de wegeninspecteur-controleur om aan de eerste verzoekende partij een administratieve geldboete van 800 euro op te leggen. De beslissing stelt dat de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk is voor de betaling van de administratieve geldboete.

3.5. Op 5 oktober 2021 stellen de verzoekende partijen tegen de voormelde beslissing beroep in bij de Vlaamse Regering. Het beroep wordt, met akkoord van de verzoekende partijen, behandeld met een schriftelijke procedure.

3.6. Op 1 februari 2022 beslist de administrateur-generaal van het agentschap Wegen en Verkeer aan de eerste verzoekende partij een administratieve geldboete van 800 euro op te leggen. De beslissing stelt dat de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk is voor de betaling van de administratieve geldboete. De beslissing wordt dezelfde dag met een aangetekende brief aan de verzoekende partijen ter kennis gebracht.

Dat is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partijen voeren in een eerste middel de schending aan van artikel VIII.43 van het Wetboek van economisch recht (WER) en van het koninklijk besluit van 28 september 2010 ‘betreffende de automatische weegwerktuigen’.

Zij betogen dat de basiswetgeving betreffende de ijking van meetinstrumenten is opgenomen in artikel VIII.43 WER, waarvan de vierde paragraaf aan de Koning een delegatie verleent om te beslissen over het gebruik van geijkte meetwerktuigen buiten het economisch verkeer. De beweerde overlading in huidig dossier werd vastgesteld door middel van een asdrukweger, door de Vlaamse overheid, agentschap Wegen en Verkeer geïnstalleerd. Volgens de verzoekende partijen staat het buiten kijf dat de betrokken asdrukweger een automatisch weegwerktuig betreft, zoals bedoeld in het koninklijk besluit van 13 juni 2006 ‘betreffende meetinstrumenten’. Aldus is hij onderworpen aan het koninklijk besluit van 28 september 2010 ‘betreffende de automatische weegwerktuigen’. Uit artikel 1 van dat laatstgenoemde koninklijk besluit blijkt dat indien de asdrukweger wordt gebruikt in het kader van de openbare veiligheid en openbare orde, hij onderworpen is aan ijking en technische controle. Volgens de verzoekende partijen kan niet worden betwist dat een weging in het kader van de opsporing van inbreuken op de overladingswetgeving, zoals het decreet bijzonder wegtransport, een weging is in het kader van de openbare veiligheid en openbare orde en dat de asdrukweger derhalve “dient geijkt, herijkt en technisch gecontroleerd te zijn conform de diverse regelgeving [...] geciteerd”.

De verzoekende partijen stellen vast dat “de asdrukweger in casu niet geijkt is, niet werd herijkt en ook niet voorzien is van technische controle zoals

door alle wetgeving vereist is”. Zij voegen eraan toe dat het enige stuk dat kan worden voorgelegd een verslag van metrologische controle betreft, maar dat dit verslag uiteraard geen ijkingsverslag is zoals voorgeschreven. De vermelding in dat verslag dat wegingen in geval van twijfel moeten worden uitgevoerd met een geijkt weegwerktuig, is zeer duidelijk, aldus de verzoekende partijen.

Volgens de verzoekende partijen spreekt het voor zich dat “het niet-respect van de wettelijke ijkingsbepalingen niet zonder gevolgen kan blijven”. Een weging met een asdrukweger betreft immers “een 100% automatische technische vaststelling, waarbij de verbalisanten zelf niet vaststellen doch dit eigenlijk overlaten aan de asdrukweger en diens computer”. De weegbon is “puur het product van deze automatische weging en is het enige bewijs van de overlading”. Aangezien niet is voldaan aan de wettelijke vereisten, kunnen de weegresultaten niet als wettige resultaten worden aanvaard.

De verzoekende partijen besluiten dat “[i]n die omstandigheden [...] onmogelijk een administratieve geldboete [kan] worden opgelegd”.

Beoordeling

5. De Raad van State heeft reeds in talrijke arresten moeten vaststellen – zoals laatst in de arresten nr. 256.333 en nr. 256.334 van 24 april 2023 – dat er niet is voorzien in een regeling inzake de ijking van automatische asdrukwegers die worden gebruikt met het oog op de vaststelling van inbreuken op het decreet bijzonder wegtransport.

6. Artikel 1 van het koninklijk besluit van 28 september 2010 ‘betreffende de automatische weegwerktuigen’, waarop de verzoekende partijen zich beroepen, luidt thans:

“De automatische weegwerktuigen, zoals gedefinieerd in bijlage VIII van het koninklijk besluit van 15 april 2016 betreffende meetinstrumenten en die gebruikt worden voor het uitvoeren van meettaken uit overweging van openbaar belang, volksgezondheid, openbare veiligheid, openbare orde,

milieubescherming, heffing van belastingen en andere heffingen, consumentenbescherming en eerlijke handel zijn onderworpen aan herijk en technische controle.

De herijk wordt om de vier jaar uitgevoerd.

Automatische weegwerktuigen gemonteerd op vrachtwagens, heftrucks, bulldozers en andere voertuigen worden om de twee jaar herijkt.”

Deze bepaling verwijst voor de afbakening van het toepassingsgebied van de verplichting inzake herijk en technische controle van automatische weegwerktuigen naar “[d]e automatische weegwerktuigen, zoals gedefinieerd in bijlage VIII van het koninklijk besluit van 15 april 2016 betreffende meetinstrumenten”.

Voormelde bijlage VIII van het koninklijk besluit van 15 april 2016 ‘betreffende meetinstrumenten’ heeft, zoals bijlage MI-006 van het inmiddels opgeheven koninklijk besluit van 13 juni 2006 ‘betreffende meetinstrumenten’ waaraan de verzoekende partijen nog refereren, slechts betrekking op vijf types van automatische weegwerktuigen, namelijk: automatische vangwegers, automatische weegmachines voor afwegen (voorheen automatische doseerweegwerktuigen), discontinue totalisators (voorheen discontinu totaliserende weegwerktuigen), continue totalisators (voorheen continu totaliserende bandwegers) en automatische spoorwegweegbruggen.

De verzoekende partijen geven niet aan onder welk van deze vijf types van automatische weegwerktuigen de asdrukweger die de verweten inbreuk heeft vastgesteld, zou vallen. De Raad van State kan alleen maar vaststellen dat asdrukwegers niet worden vermeld onder de voormelde specifieke types van automatische weegwerktuigen, gedefinieerd in bijlage VIII van het koninklijk besluit van 15 april 2016.

De verzoekende partijen tonen bijgevolg niet aan dat de gebruikte asdrukweger onder het toepassingsgebied valt van het koninklijk besluit van 28 september 2010 ‘betreffende de automatische weegwerktuigen’.

7. Ten overvloede kan worden opgemerkt dat, blijkens de bestreden beslissing, de betrokken asdrukweiger door de sectie Metrologie van het agentschap Wegen en Verkeer, afdeling Verkeer, Wegsystemen en Telematica op zijn juistheid werd getest op 26 oktober 2020. De verzoekende partijen brengen geen gegevens aan die eraan doen twijfelen dat deze controle voldoende zekerheid verschaft omtrent de correctheid van de uitgevoerde weging.

8. De verzoekende partijen brengen ten slotte evenmin argumenten bij waaruit een schending zou blijken van artikel VIII.43 WER, dat bepaalt dat metingen in het economisch verkeer die tot doel hebben de hoeveelheid van enig goed of de hoegrootte van een dienst te bepalen, met geijkte meetinstrumenten worden verricht en dat de Koning het gebruik van geijkte meetinstrumenten ook kan opleggen voor metingen buiten het economisch verkeer.

9. Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

10. De verzoekende partijen voeren in het tweede middel de schending aan van de artikelen 3, tweede lid, 17 en volgende van het decreet bijzonder wegtransport juncto artikel 6 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens, omdat “er [...] niet [is] voldaan aan de constitutieve elementen van het misdrijf: het moreel element werd niet afdoende vastgesteld”.

Zij betogen dat artikel 3, tweede lid, van het decreet bijzonder wegtransport een misdrijf bepaalt dat kan worden bestraft “via de strafrechter, dan wel bestuurlijk met een bestuurlijke geldboete van penale aard”, zodat “zowel het materieel als het moreel element van het misdrijf onomstotelijk vast [dient] te staan”.

Volgens de verzoekende partijen is het moreel element van het misdrijf niet aanwezig in hoofde van de eerste verzoekende partij. Zij wijzen erop dat de lading bestond uit een citerne geladen met cement, die werd geladen bij en door een derde onderneming en dat de eerste verzoekende partij bij die lading niet aanwezig was, noch inspraak had in de wijze waarop ze gebeurde. Dit laatste is niet onbelangrijk aangezien uit de weegbon blijkt dat bij een andere wijze van laden er zich geen overlading had voorgedaan. Uit de CMR-vrachtbrief bleken alvast geen elementen om aan te nemen dat er zich een overlading zou voordoen. De eerste verzoekende partij verwijst naar eigen richtlijnen van de wegeninspectie waarin kan worden gelezen dat ten aanzien van een chauffeur wordt aanvaard dat hij er redelijkerwijze op mag vertrouwen dat alles correct is verlopen wanneer de lading wordt uitgevoerd door een centrale of dispatching van het eigen bedrijf. Dit geldt volgens haar des te meer wanneer de lading wordt uitgevoerd door een derde onderneming. De verzoekende partijen menen dat aangezien de eerste verzoekende partij er in goede orde op mocht vertrouwen dat alles correct verliep, het moreel element in haren hoofde niet is bewezen.

Beoordeling

11. Zoals de Raad van State al meermaals heeft geoordeeld, onder meer in de reeds vermelde arresten nr. 256.333 en nr. 256.334 van 24 april 2023, is wat de inbreuk betreft bedoeld in artikel 3, tweede lid, van het decreet bijzonder wegtransport, niet vereist dat deze wetens en willens werd begaan. De schuld voor de inbreuk kan onder meer bestaan uit onachtzaamheid, wat betekent dat moet worden nagegaan of de betrokkene een gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid mag worden verweten.

12. Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij het moreel bestanddeel van de inbreuk aanwezig acht, omdat de eerste verzoekende partij de overlading, gezien de omvang ervan, had moeten opmerken als normale, voorzichtige en redelijke vrachtwagenbestuurder.

Omtrent de lading door een derde wordt in de bestreden beslissing uitdrukkelijk geoordeeld dat wanneer een transport niet door de vrachtwagenbestuurder of het eigen bedrijf wordt geladen, dit de vrachtwagenbestuurder tot extra voorzichtigheid moet aansporen. Eenieder die een voertuig gebruikt, moet zich ervan vergewissen dat de massa en de massa op de assen niet meer bedragen dan wat maximaal is toegelaten, ook al heeft betrokkene het voertuig niet zelf geladen.

In casu was de tweede as van de trekker overladen met 920 kg en de sleep met 80 kg. De bestreden beslissing stelt dat moet worden aangenomen dat voor de bestuurder, als professioneel chauffeur, dergelijke asoverlading, in combinatie met de totaaloverlading, niet onopgemerkt kan blijven.

De verzoekende partijen gaan op deze overwegingen niet nader in. Zij tonen niet aan dat deze overwegingen niet zouden volstaan om de aanwezigheid van het moreel element van de inbreuk aan te nemen.

13. In de mate dat de verzoekende partijen verwijzen naar “de eigen richtlijnen van de Wegeninspectie zelf”, tonen zij de relevantie daarvan niet aan. De geciteerde passus uit deze “richtlijnen” betreft immers het geval waarin een transport wordt geladen door het eigen bedrijf van de vrachtwagenbestuurder, wat *in casu* niet zo was, zoals de verzoekende partijen overigens zelf aanvoeren.

14. De verzoekende partijen tonen dan ook niet aan dat de bestreden beslissing niet op goede gronden besluit tot de aanwezigheid van het moreel element van de vastgestelde inbreuk.

15. Het tweede middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

16. De verzoekende partijen voeren in het derde middel de schending aan van artikel 18 van het decreet bijzonder wegtransport juncto de artikelen 1 tot en met 7 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, omdat “de geldboete [...] minstens geheel met uitstel [diende] te worden opgelegd”.

Zij betogen dat in de bestreden beslissing wordt gesteld dat de gunst van het uitstel enkel kan worden toegestaan indien daartoe grondige en geldige elementen aanwezig zijn of worden aangereikt. In zoverre het bestuur deze voorwaarde koppelt aan het toelaten van een geldboete met uitstel, koppelt het een niet-decretaal voorziene voorwaarde aan het uitstel, hetgeen een schending uitmaakt van artikel 18 van het voornoemde decreet. Het betrokken decreet schrijft immers als voorwaarde enkel het bestaan van een negatieve referentieperiode voor.

Zodoende dient de bestreden beslissing te worden vernietigd, daar waar enerzijds een voorwaarde aan de gunst van het uitstel wordt gekoppeld en anderzijds de bestreden beslissing niet deugdelijk gemotiveerd is, gezien geen rekening wordt gehouden met alle naar voor gebrachte argumenten.

Beoordeling

17. Op grond van artikel 18 van het decreet bijzonder wegtransport kan de wegeninspecteur-controleur of de Vlaamse regering, na de overtreder en in voorkomend geval de onderneming gehoord te hebben, geheel of gedeeltelijk uitstel van de tenuitvoerlegging van de betaling van de administratieve geldboete toekennen. Het uitstel is enkel mogelijk als in de negatieve referentieperiode geen andere administratieve geldboete werd opgelegd aan de overtreder en als er geen strafrechtelijke veroordeling is geweest op grond van dit decreet.

18. Het komt aan de verwerende partij toe om een eigen handhavingsbeleid te ontwikkelen inzake overladingsinbreuken. Binnen het kader van de decretale bepalingen, de beginselen van behoorlijk bestuur en de rechten van verdediging, oordeelt de verwerende partij soeverein over het bedrag van de boete en over het al dan niet in aanmerking nemen van verzachtende omstandigheden of het toekennen van uitstel.

Zoals de Raad van State al vele malen heeft geoordeeld in verband met overladingsinbreuken – onder meer nog in de arresten nr. 253.085 van 23 februari 2022 en nr. 252.481 van 20 december 2021– is het uitgangspunt van de betrokken regelgeving alleszins niet dat een overtreder sowieso recht heeft op de toepassing van verzachtende omstandigheden of uitstel, doch daarentegen juist dat deze enkel in uitzonderlijke omstandigheden kunnen worden toegepast. Het is immers niet de bedoeling geweest van de decreetgever dat de verwerende partij systematisch de administratieve geldboetes zoals bepaald in het decreet zou verlagen of er systematisch uitstel voor zou verlenen.

Wanneer de betrokkene verzachtende omstandigheden inroept of erom verzoekt hem geheel of gedeeltelijk uitstel van betaling toe te kennen, dient uit de motivering te blijken waarom op het verzoek van de betrokkene niet werd ingegaan. De voorwaarde is wel dat de betrokkene voldoende specifieke redenen inroept om in zijn geval geheel of gedeeltelijk uitstel van betaling toe te staan.

19. Te dezen hebben de verzoekende partijen in hun conclusies in beroep in ondergeschikte orde gevraagd om de administratieve geldboete volledig met uitstel op te leggen. In hun bezwaarschrift voeren zij aan dat het voertuig werd geladen door een derde, in afwezigheid van de chauffeur of diens werkgever, en dat de overlading niet van die aard is dat ze onmiddellijk merkbaar is. Daarnaast beweren de verzoekende partijen dat er zich geen overlading in de totaliteit zou hebben voorgedaan.

20. In de bestreden beslissing zet de verwerende partij de redenen uiteen waarom zij geen uitstel toekent, in essentie omdat de verzoekende partijen geen elementen aanreiken die verzachtende omstandigheden uitmaken of de gunst van uitstel rechtvaardigen.

Ten aanzien van het feit dat het voertuig werd geladen door een derde wordt overigens in de bestreden beslissing verduidelijkt dat het gegeven dat de lading gebeurde door een derde niet adequaat op de voorliggende zaak kan worden betrokken, aangezien in de beslissing de beoordeling wordt gemaakt van het handelen en nalaten van de bestuurder. Hij had, zoals *sub* 12 vermeld, zoals het een goede bestuurder betaamt, geen overladen voertuig op de openbare weg in het verkeer mogen brengen. De beslissing verduidelijkt hierbij ook dat de vrachtwagen een totaaloverlading vertoonde die voor een normale, voorzichtige en redelijke chauffeur niet onopgemerkt kan blijven.

Aldus werd de weigering om uitstel te verlenen, wel degelijk formeel gemotiveerd. De in de motivering aangevoerde gronden zijn afdoende om die weigering te dragen.

21. Het derde middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en een bijdrage van 22 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op acht november tweeduizend vierentwintig,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Wouter Pas,	staatsraad,
Jurgen Neuts,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren