

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 250.522 van 6 mei 2021
in de zaak A. 228.817/IX-9592**

In zake: het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jürgen Vanpraet
kantoor houdend te 8820 Torhout
Oostendestraat 306
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Mobiliteit
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bart Van Hyfte en Laurent Delmotte
kantoor houdend te 1160 Brussel
Hermann-Debrouxlaan 40
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 augustus 2019, strekt tot de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 16 juni 2019 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 juli 2000 betreffende de inning en de consignatie van een som bij het vaststellen van sommige inbreuken inzake het vervoer over de weg’ (BS 26 juni 2019).

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 250.280 van 31 maart 2021 is het debat heropend en zijn de partijen opgeroepen voor de terechtzitting van 26 april 2021, om 11.00 uur.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bart Staelens, die *loco* advocaat Jürgen Vanpraet verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Bart Van Hyfte, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Inge Vos heeft een met dit arrest gedeeltelijk 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. Versnelde rechtspleging

3. In het auditoraatsverslag wordt de gedeeltelijke vernietiging van het koninklijk besluit van 16 juni 2019 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 juni 2000 betreffende de inning en de consignatie van een som bij het vaststellen van sommige inbreuken inzake het vervoer over de weg’ voorgesteld.

Gelet op artikel 30, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en artikel 14*quinquies* van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ kan de beslissing waarvan de nietigverklaring wordt gevorderd volgens een versnelde rechtspleging nietig worden verklaard indien noch de verwerende partij, noch degene die belang heeft bij de beslechting van het geschil, een verzoek tot voortzetting van de procedure indient binnen een termijn van dertig dagen die ingaat met de betekening van het verslag van de auditeur waarin de nietigverklaring wordt voorgesteld.

4.1. Uit het griffiedossier blijkt dat het auditoraatsverslag aan de verwerende partij ter kennis werd gebracht met een brief van donderdag 9 juli 2020 die door de postbode is aangeboden op vrijdag 10 juli 2020 en niet, zoals zij beweert, op maandag 13 juli 2020.

4.2. Ter terechtzitting argumenteert de verwerende partij dat de postbode tijdens de coronacrisis de poststukken in de brievenbus deponert zonder ze te laten aftekenen. Een kantoormedewerker heeft de zending op 13 juli 2020 afgestempeld. Er mag niet worden verwacht dat iemand permanent naast de brievenbus staat, aldus de verwerende partij.

4.3. Het wordt aldus niet betwist dat de laatstvermelde datum van 13 juli 2020 verband houdt met een stempel ‘voor ontvangst’ die bij het openen ervan op het stuk is aangebracht door de verwerende partij, maar die niet samenvalt met de datum waarop het procedurestuk haar met de post is aangeboden. Volgens de verwerende partij heeft zij niet voor ontvangst getekend. Die verklaring strookt niet met de eerste vaststelling bij het bekijken van de zogenaamde “rode kaart” die door de postdiensten aan de griffie is bezorgd: daarop staat immers wel een handtekening voor ontvangst op 10 juli 2020.

De juiste toedracht van die handtekening heeft echter geen belang. Niemand verplicht de raadsman van de verwerende partij om de wacht op te trekken bij de brievenbus. Het staat hem vrij om de inhoud van de brievenbus van zijn kantoor niet elke avond te controleren, of zelfs om ze niet op regelmatige tijdstippen leeg te maken. Gelet op het belang van de *dies a quo* om de verjaringstermijnen te berekenen, moet dan wel worden verwacht, dat zijn aandacht gaat naar de datum waarop de zending effectief is achtergelaten, met name met behulp van de *e-tracker* van Bpost. Dat de postbode “tijdens corona” de aanbidding van de brieven niet meer of niet altijd persoonlijk doet, maar ze dadelijk in de brievenbus deponert, kan het belang om zo te handelen slechts onderstrepen.

4.4. De verwerende partij heeft haar laatste memorie met verzoek tot voortzetting van de procedure op 12 augustus 2020 en bijgevolg niet binnen de voorgeschreven termijn van dertig dagen ingediend. Zij toont noch overmacht, noch onoverwinnelijke dwaling aan, zodat de Raad van State de zaak mag afdoen – en afdoet – met toepassing van de versnelde rechtspleging, bedoeld bij artikel 30, § 3, RvS-Wet en artikel 14*quinquies* van het algemeen procedurereglement.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

5. Gelet op wat zo-even is opgemerkt over de laattijdigheid ervan, vraagt verzoeker terecht om de laatste memorie van de verwerende partij uit het debat te weren.

6. In de versnelde rechtspleging, bedoeld bij artikel 30, § 3, RvS-Wet en artikel 14*quinquies* van het algemeen procedurereglement is niet voorzien in de mogelijkheid voor een verzoekende partij om nog een laatste memorie in te dienen. De laatste memorie van verzoeker wordt daarom, voor zover het auditoraatsverslag besluit tot de nietigverklaring, in zoverre enkel in aanmerking genomen als een gewone inlichting aan de Raad van State.

Voor zover het auditoraatsverslag voorstelt om het beroep “voor het overige te verwerpen”, heeft verzoeker evenwel om de voortzetting van de procedure verzocht en heeft hij in zijn laatste memorie kunnen uiteenzetten waarom hij het in zoverre met de conclusie van het auditoraatsverslag niet eens is.

V. Gegrondheid

7. Het bestreden koninklijk besluit van 16 juni 2019 strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 juli 2000 ‘betreffende de inning en de consignatie van een som bij het vaststellen van sommige inbreuken inzake het vervoer over de weg’ (“KB inning en consignatie”).

8. Het auditoraatsverslag komt onder meer tot de volgende vaststellingen:

- Door de partijen wordt niet betwist dat het KB inning en consignatie ingevolge de bevoegdheidsoverdrachten bij de zogenaamde zesde staats hervorming een gemengd karakter heeft gekregen en deels behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid en deels tot de bevoegdheid van de gewesten.
- Het bestreden besluit brengt wijzigingen aan in bepalingen van het KB inning en consignatie die zowel betrekking blijken te hebben op de inning en consignatie wegens inbreuken op materiële regels die tot de bevoegdheid van de federale overheid zijn blijven behoren, als op de inning en consignatie wegens inbreuken op materiële regels die overgedragen zijn aan de gewesten (hierna ook kortweg: deelstatelijke inbreuken). Zo bijvoorbeeld worden bij artikel 1 van het bestreden besluit de zogenaamde boeteplafonds – het maximum bedrag van de te innen en van de te consignerende sommen bij de vaststelling van inbreuken – verhoogd en die plafonds blijken ook betrekking te hebben op de inbreuken waarvoor de gewesten bevoegd zijn.

Na eigen onderzoek valt de Raad van State deze vaststellingen en de conclusie bij, dat het bestreden besluit aldus de bevoegdheidsverdelende regels schendt, inzonderheid met betrekking tot de vestigingsvoorwaarden en het verkeersveiligheidsbeleid.

9.1. Artikel 1 van het bestreden besluit luidt:

“In de artikelen 4 en 6, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 19 juli 2000 betreffende de inning en de consignatie van een som bij het vaststellen van sommige inbreuken inzake het vervoer over de weg, vervangen bij het koninklijk besluit van 27 april 2007, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° de bedragen ‘2.750 EUR’ en ‘5.500 EUR’ worden respectievelijk vervangen door ‘5.000 euro’ en ‘10.000 euro’;

2° de verwijzingen ‘a11, a12, a14, a15, a16, a17, d4, d20, d21, e11, e14, f10, f11, g6, g7, h7, h8, i4 en i5’ worden vervangen door ‘a9, a10, a12, a13, a14, a15, d10, d11, e9, e10, f4, f5, g15, g16, g17, i4, i5’.”

De aldus gewijzigde bepalingen van het KB inning en consignatie luiden nu:

- Artikel 4:

“Het totaal van de te innen sommen, zoals vastgesteld in artikel 2, mag ten laste van een zelfde overtreder 5.000 euro niet overschrijden. Dit totaal bedraagt 10.000 euro voor de inbreuken vermeld in de punten a9, a10, a12, a13, a14, a15, d10, d11, e9, e10, f4, f5, g15, g16, g17, i4, i5 van bijlage 1.”

- Artikel 6, § 1, tweede lid:

“Het totaal van de ter plaatse te consignerende sommen mag ten laste van een zelfde overtreder 5.000 euro niet overschrijden. Dit totaal bedraagt 10.000 euro voor de inbreuken vermeld in de punten a9, a10, a12, a13, a14, a15, d10, d11, e9, e10, f4, f5, g15, g16, g17, i4, i5 van bijlage 1.”

9.2. Zoals reeds is vastgesteld in het auditoraatsverslag, is een bevoegdheidsconforme interpretatie van artikel 1 van het bestreden besluit niet mogelijk.

Met het auditoraat stelt de Raad van State het volgende vast:

- Uit de tekst van de betrokken gewijzigde bepalingen blijkt dat het basisplafond van 5000 euro een algemeen karakter heeft en van toepassing is op alle inbreuken. Er wordt ook terugverwezen naar het “totaal van de te innen sommen, zoals vastgesteld in artikel 2”, welk artikel eveneens refereert aan alle inbreuken, inbegrepen die waarvan de beteugeling behoort tot de bevoegdheid van de gewesten.
- Het verhoogde plafond van 10.000 euro is van toepassing op de inbreuken vermeld in de punten a9, a10, a12, a13, a14, a15, d10, d11, e9, e10, f4, f5, g15, g16, g17, i4, i5 van bijlage 1, terwijl minstens een aantal hiervan tot de bevoegdheid van de gewesten behoren.

De tekst zelf van het bestreden besluit staat bijgevolg een bevoegdheidsconforme interpretatie in de weg.

Een bevoegdheidsconforme interpretatie zoals de verwerende partij ze verdedigt, zou daarenboven impliceren dat naast de plafonds uit de

artikelen 4 en 6, § 1, tweede lid, van het KB inning en consignatie die aangepast worden door het bestreden besluit, de vroegere plafonds die opgenomen werden in deze artikelen zouden voortbestaan ten opzichte van deelstatelijke inbreuken, hetgeen het algemeen plafond in werkelijkheid nog verder zou verhogen.

9.3. Artikel 2 van het bestreden besluit wijzigt de bepalingen in verband met de procedure van onmiddellijke betaling van de boetes met overschrijving of betaling op internet. Dit is een generieke bepaling, waarbij op algemene wijze de betalingswijze wordt bepaald voor inningen ten aanzien van alle inbreuken. Met het auditoraat stelt ook de Raad van State vast dat het bepalen van de voorwaarden van de inning een aspect is van het accessoire handhavingsbeleid waarvoor elke overheid ieder wat haar betreft bevoegd is en geen betrekking heeft op de vorm van de vervolging, zodat het bestreden besluit strijdt met artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, zoals door het Grondwettelijk Hof in een vergelijkbare zaak is uitgelegd in zijn arrest nr. 170/2002 van 27 november 2002.

9.4. Artikel 3 van het bestreden besluit wijzigt de lijst van de te innen sommen per inbreuk bedoeld bij artikel 2 van het KB inning en consignatie en de bijlage waarnaar dit artikel verwijst. Zoals reeds is geconstateerd in het auditoraatsverslag en om de redenen uiteengezet in ’s Raads arrest nr. 246.695 van 16 januari 2020, is de verwerende partij, gelet op de bevoegdheid van de gewesten inzake het verkeersveiligheidsbeleid, alleszins onbevoegd om de tabel inzake de tachograaf te wijzigen wat betreft de verwijzing naar de inbreuken op de artikelen 4 en 6 tot 28 van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 ‘inzake de tachograaf en de rij- en rusttijden’.

9.5. De Raad van State valt het auditoraatsverslag bij in de vaststelling dat de door de verwerende partij voorgestelde vraagstelling aan het Grondwettelijk Hof niet prejudicieel is en dus niet hoeft te worden gesteld.

VI. Omvang van de nietigverklaring

10.1. In zijn laatste memorie dringt verzoeker aan op de “uitdrukkelijke” en “integrale” vernietiging van de artikelen 1 en 2 van het bestreden besluit, “waarna het opnieuw aan de federale overheid toekomt om desgewenst een nieuw KB aan te nemen waarin duidelijk gepreciseerd wordt waarop de nieuwe bepalingen inzake de plafonds en betalingsmodaliteiten betrekking hebben”:

“Een voorwaardelijke, gemoduleerde, vernietiging ‘in zoverre dat’ een federale bepaling betrekking heeft op de bevoegdheid van de gewesten, is naar het oordeel van het Vlaamse Gewest enkel aangewezen wanneer de draagwijdte van de gemoduleerde vernietiging een voldoende graad van duidelijkheid en rechtszekerheid creëert. Indien die duidelijkheid niet gecreëerd wordt, dringt een integrale vernietiging zich op.”

10.2. Een reglementair besluit is in beginsel één en ondeelbaar. Dit impliceert dat wanneer de Raad van State heeft vastgesteld dat in een ontvankelijk annulatieberoep een gegrond middel wordt aangevoerd hij in beginsel het bestreden besluit in zijn geheel vernietigt. Wanneer, in afwijking van het voornoemde beginsel wordt overgegaan tot een gedeeltelijke vernietiging van het besluit, moet aan twee voorwaarden worden voldaan. Vooreerst moet blijken dat de gedeeltelijke vernietiging aan de verzoeker volledige genoegdoening geeft in het licht van het door hem aangevoerde belang. Vervolgens moet komen vast te staan dat het vernietigde gedeelte kan worden afgesplitst van de rest van het besluit en dat de overheid ook afgezien van het afgesplitste gedeelte voor het overige dezelfde beslissing zou hebben genomen. Die tweede voorwaarde is méér dan een technische vraag of sommige bepalingen van het besluit afsplitsbaar zijn van de andere en ook zonder die bepalingen autonoom kunnen voortbestaan en toegepast. Het is daarenboven, en uit oogpunt van de wettigheidsrechter vooral, de vraag of het bestuur het besluit onbetwistbaar óók zou hebben aangenomen indien het wist dat de afsplitsbare en vernietigde bepalingen geen doorgang konden vinden. Er anders over oordelen zou tot gevolg hebben dat de Raad van State zich op het domein van de beleidsuitoefening van de betrokken overheid zou begeven en zou overgaan tot hervorming van de beslissing waarvan het

onwettig bevonden gedeelte een – hetzij technisch, hetzij beleidsmatig – onlosmakelijk onderdeel is, vermits het besluit voor het overige hoe dan ook zou blijven bestaan.

Daar komt nog bij dat het thans bestreden besluit overeenkomstig artikel 6, § 4, 3^o, eerste lid, BWHI onderworpen is aan betrokkenheid met de gewestregeringen. Indien de Raad van State zou overgaan tot een “gemoduleerde” nietigverklaring, zou dit ook voorbijgaan aan de prerogatieven van deze overheden om hun zienswijze over de aldus hervormde maatregel aan de bevoegde overheid mee te delen.

10.3. De hiervóór aangegeven redenen die aan een bevoegdheidsconforme interpretatie in de weg staan, verhinderen eveneens een gedeeltelijke nietigverklaring van het bestreden besluit. In zoverre zijn sommige bepalingen van het bestreden besluit alvast uit technisch oogpunt één en ondeelbaar.

Het besluit vormt evenwel ook uit beleidsmatig oogpunt een onlosmakelijk geheel. Het administratief dossier laat begrijpen dat de verwerende partij zich exclusief bevoegd heeft geacht om alle bepalingen van het besluit aan te nemen. Noch uit de adviesaanvraag aan de gewesten in het kader van de procedure van betrokkenheid, noch uit de andere stukken van het dossier blijkt enige bedoeling van de regelgever om de verhoogde boeteplafonds enkel te laten gelden voor de sommen die worden geïnd of geconsigneerd bij de vaststelling van inbreuken op materiële regels die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren, of om de wijze van onmiddellijke inning enkel toe te laten voor diezelfde inbreuken. Aangenomen moet worden dat de verwerende partij de plafonds evenals de afzonderlijk te innen sommen niet willekeurig heeft vastgesteld, maar met een bepaalde congruentie en interne samenhang tussen de aard van de inbreuken voor ogen.

Het ligt dan niet op de weg van de Raad van State om te onderzoeken of en in welke mate de verwerende partij nog steeds de overige bepalingen van het bestreden besluit over de per inbreuk te innen sommen zou hebben aangenomen, op identieke wijze, indien zij op het ogenblik van haar regelgevend optreden ervan bewust was geweest dat zij niet ten volle bevoegd was om het besluit in zijn geheel aan te nemen.

10.4. Een “gemoduleerde” nietigverklaring zou bijgevolg inhouden dat de Raad van State zou optreden als ware hij zelf regelgevend bestuur, door een reglementair besluit gedeeltelijk in het rechtsverkeer te laten dat nooit zo door de verwerende partij is geconcipieerd en waarvan niets aantoonde dat zij het ook zo had willen concipiëren.

11. Besluit van wat voorafgaat is, dat het bestreden besluit in zijn geheel uit het rechtsverkeer moet worden verwijderd.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het koninklijk besluit van 16 juni 2019 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 juli 2000 betreffende de inning en de consignatie van een som bij het vaststellen van sommige inbreuken inzake het vervoer over de weg’.

2. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zes mei tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren, kamervoorzitter,

Bruno Seutin, staatsraad,

Patricia De Somere, staatsraad,

bijgestaan door

Vera Wauters, griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren