

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 215.202 van 19 september 2011
in de zaak A. 194.854/IX-6628**

In zake : 1. Geert GOTELAERE
 2. de NV KIPCO DAMACO
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Andy Beelen
 kantoor houdend te 3590 Diepenbeek
 Stationsstraat 17
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 en
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Marc Swinnen en Yvo Swinnen
 kantoor houdend te 3500 Hasselt
 Tulpinstraat 87

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
Regering
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 8 december 2009, strekt tot de
nietigverklaring van de beslissing van 13 oktober 2009 van de Vlaamse minister
van Mobiliteit en Openbare Werken waarbij in graad van beroep aan Geert
Gotelaere een administratieve geldboete van 4125 euro wordt opgelegd wegens
beschadiging van het wegdek door overlading van een geled voertuig en waarbij
de NV KIPCO DAMACO burgerrechtelijk aansprakelijk wordt gesteld voor de
betaling van de administratieve 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.

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

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 juni 2011, om 14.00 uur.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Andy Beelen, die verschijnt voor de verzoekende partijen, 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 23 september 2008 wordt een vrachtwagen met oplegger die in opdracht van de tweede verzoekende partij bestuurd wordt door de eerste

verzoeker door de wegeninspectie gecontroleerd op de E40 te Boutersem. Bij weging wordt vastgesteld dat de trekker op de tweede as met 4233 kg of 36,8% overladen was. 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: “Aslastendecreet”).

3.2. Op 12 november 2008 deelt de procureur des Konings te Leuven aan de verwerende partij mee dat geen strafvervolgning zal worden ingesteld.

3.3. Op 5 februari 2009 beslist de wegeninspecteur-controleur aan de eerste verzoeker een administratieve geldboete van 4125 euro op te leggen en de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk te stellen voor de betaling van de administratieve geldboete. Deze beslissing wordt dezelfde dag aan de verzoekende partijen ter kennis gebracht.

3.4. Op 26 februari 2009 tekenen de verzoekende partijen op grond van artikel 60, § 2, van het Aslastendecreet verzet aan tegen die beslissing. Daarin vragen zij om verzachtende omstandigheden in overweging te nemen omdat de overlading aan een materiële vergissing te wijten was.

3.5. Op 21 april 2009 worden de verzoekende partijen, vertegenwoordigd door hun raadsman, door de wegeninspecteur-controleur gehoord.

3.6. Op 18 mei 2009 bevestigt de wegeninspecteur-controleur zijn beslissing om aan de eerste verzoeker een administratieve geldboete van 4125 euro op te leggen en de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk te stellen voor de betaling van de administratieve geldboete. Die beslissing wordt dezelfde dag aan de verzoekende partijen ter kennis gebracht.

3.7. Met een aangetekende brief van 15 juni 2009 tekenen de verzoekende partijen beroep aan bij de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken.

Op 25 augustus 2009 heeft een hoorzitting plaats waarbij namens de verzoekende partijen een conclusie wordt ingediend. Daarin wordt opnieuw gevraagd om rekening te houden met verzachtende omstandigheden of uitstel van tenuitvoerlegging van de opgelegde boete te verlenen.

3.8. Op 13 oktober 2009 beslist de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken aan de eerste verzoeker een administratieve geldboete op te leggen van 4125 euro en de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk te stellen voor de betaling van de administratieve geldboete. Die beslissing is als volgt gemotiveerd:

“Het misdrijf wordt niet betwist;

Appellanten wijzen er evenwel op dat zij aan de wegeninspecteur-controleur uitdrukkelijk hun betrachting om een tweede kans te krijgen hebben kenbaar gemaakt, zonder dat de wegeninspecteur-controleur evenwel de administratieve geldboete verlaagd heeft onder het decretaal bepaald minimum, noch een boete met uitstel heeft opgelegd;

Appellanten verzoeken dan ook om, rekening houdende met verzachtende omstandigheden, een administratieve geldboete op te leggen onder het decretaal minimum, of minstens een administratieve geldboete met uitstel op te leggen;

De opgelegde administratieve geldboete is de minimumboete;

De hoogte van deze minimumbedragen werd door de decreetgever bepaald enerzijds op basis van de ernst die de decreetgever meende te moeten toekennen aan de inbreuken en anderzijds rekening houdende met het preventieve doel ervan;

Het komt niet aan appellanten, noch aan de beoordelende partij toe om het oordeel van de decreetgever terzake te betwisten;

Artikel 59, § 2, lid 2 van het decreet voorziet evenwel de mogelijkheid om, als er verzachtende omstandigheden aanwezig zijn, een administratieve geldboete onder de betreffende minimumbedragen op te leggen;

Eventuele verzachtende omstandigheden dienen evenwel, volgens de decreetgever, restrictief te worden toegepast;

De ratio legis van voornoemd artikel is niet de zware boetes systematisch te verlagen onder het wettelijk minimum. Enkel wanneer hiervoor gegronde redenen zijn kan dit gebeuren;

Het systematisch verlagen van de administratieve geldboete, zonder dat hiervoor gegronde redenen voorhanden zijn, is dan ook compleet uit den boze

en zou afbreuk doen aan het beoogde repressieve en preventieve karakter van de administratieve geldboete;

Een zelfde redenering geldt voor het opleggen van een administratieve geldboete met uitstel;

Het toestaan van uitstel of het verlagen van de administratieve geldboete rekening houdende met verzachtende omstandigheden is geen recht maar een gunst die kan worden toegekend aan overtreders hetzij vanwege hun gedrag, hetzij vanwege specifieke omstandigheden van de overlading;

Appellanten roepen ondermeer het feit dat de overtreder een blanco strafregister heeft in als een verzachtende omstandigheid;

Uit de bepalingen van artikel 59, § 2 van het decreet blijkt dat het ontbreken van precedents in hoofde van de overtreder reeds tot een mildere bestraffing leidt daar de administratieve geldboete verdubbeld kan worden wanneer binnen een periode van één jaar die volgt op de datum waarop een inbreuk gepleegd werd die achteraf aanleiding gegeven heeft tot het opleggen van een administratieve geldboete of een strafrechtelijke sanctie opnieuw een inbreuk wordt gepleegd;

Het ontbreken van precedents in hoofde van de overtreder kan dan ook op zichzelf niet beschouwd worden als een verzachtende omstandigheid;

Er anders over oordelen zou er op neerkomen dat eenieder die niet voor verdubbeling van de administratieve geldboete in aanmerking komt, verzachtende omstandigheden zou kunnen invoeren;

Wat betreft het opleggen van een administratieve geldboete met uitstel blijkt uit de bepalingen van artikel 59bis van het decreet dat het ontbreken van precedents in hoofde van de overtreder een minimumvoorwaarde is;

Het voldoen aan deze minimumvoorwaarde volstaat op zichzelf dan ook niet om een uitstel te kunnen bekomen;

Er anders over oordelen zou er op neerkomen dat eenieder die aan de minimumvoorwaarde voldoet uitstel zou moeten worden toegekend;

Bovendien moet, gelet op het feit dat administratieve geldboetes in tegenstelling tot strafrechtelijke geldboetes, niet vermeld worden op het strafregister van de overtreder, worden geoordeeld dat het opleggen van een administratieve geldboete een beduidend minder ontorend karakter heeft dan het opleggen van een strafrechtelijke geldboete;

Om die reden is het eveneens niet opportuun om rekening te houden met een eventueel blanco strafregister, nu de overtreder immers, bij een eventuele volgende inbreuk, die wel strafrechtelijk vervolgd wordt, voor de strafrechter nog steeds zal kunnen genieten van het voordeel van een blanco strafregister;

Het gegeven dat de inbreuk "een louter materiële vergissing" zou uitmaken kan eveneens niet beschouwd worden als een verzachtende omstandigheid, noch als een reden om de administratieve geldboete met uitstel op te leggen;

Gelet op de omvang van de inbreuk moet worden aangenomen dat zij wetens en willens gepleegd werd (er kan immers niet worden aangenomen dat de overtreder een dergelijke overlading niet gemerkt had) en is er geen sprake van een materiële vergissing;

In een dergelijk geval is enkel een effectieve straf aangewezen, teneinde een mentaliteitswijziging bij de overtreder teweeg te kunnen brengen;

In casu wordt de administratieve geldboete gehandhaafd op het decretaal bepaalde minimum;

Appellanten voeren tenslotte aan dat het feit dat de wegeninspecteur-controleur, in tegenstelling tot sommige rechters, de decretaal bepaalde minimumboetes niet systematisch verlaagt, een ongelijkheid zou uitmaken;

Zowel de wegeninspecteur-controleur, als de rechters hebben de mogelijkheid om rekening te houden met verzachtende omstandigheden, evenals om een (administratieve) geldboete met uitstel op te leggen;

Beide(n) kunnen soeverein oordelen over de opportuniteit van deze maatregelen;

Het gegeven dat de wegeninspecteur-controleur niet systematisch gebruik maakt hiervan en sommige rechters klaarblijkelijk wel, is (maakt) geen wettelijke ongelijkheid in behandeling uit;

Er is immers geen vaste praktijk van de wegeninspecteur-controleur om systematisch geen rekening te houden met verzachtende omstandigheden of om systematisch geen uitstel toe te staan;

Het gegeven dat in dit dossier de administratieve geldboete bepaald werd op het decretaal minimum, volstaat niet om te concluderen dat er sprake is van een ongelijkheid.”

3.9. Dit is de bestreden beslissing. Op 13 oktober 2009 wordt zij aan de verzoekende partijen ter kennis gebracht.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. De verzoekende partijen voeren in een eerste middel de schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel, de verplichting tot onpartijdigheid (“*nemo iudex in causa sua* - justice must not only be done, but also seen to be done”), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

De verzoekende partijen voeren in een eerste onderdeel aan dat het zorgvuldigheidsbeginsel wordt geschonden doordat de verwerende partij de ratio legis van het Aslastendecreet miskent, die de decreetgever beoogt bij de

toepassing van de verzachtende omstandigheden en van het uitstel van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing. De verzoekende partijen verwijzen hiertoe naar de parlementaire voorbereiding van het Aslastendecreet, waarin te lezen staat dat de verzachtende omstandigheden restrictief dienen te worden toegepast en dat de ratio legis niet is de zware boetes systematisch te verlagen onder het wettelijk minimum. Enkel wanneer hiertoe gegronde redenen zijn kan dit gebeuren. Hier kan verwezen worden naar de toepassing van verzachtende omstandigheden door de strafrechter (cfr. ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2005, Parl. Doc., VI. Parl., 2004-2005, nr. 334/1, 6, rechterkolom).

De verzoekende partijen leiden uit deze passus af dat de decreetgever van oordeel was dat de vraag of er in een zaak gegronde redenen zijn om verzachtende omstandigheden in aanmerking te nemen dient te worden beantwoord op basis van de toepassing van de verzachtende omstandigheden door de strafrechter. Volgens de verzoekende partijen neemt de strafrechter in vergelijkbare zaken vaker verzachtende omstandigheden aan dan de verwerende partij, hetzelfde geldt voor het uitstel. Zij zien daarin een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel, vooral omdat de bestreden beslissing de passus waarin verwezen wordt naar de toepassing van de verzachtende omstandigheden door de strafrechter, niet citeert.

De verzoekende partijen voeren in een tweede onderdeel de schending aan van het onpartijdigheidsbeginsel en van de beginselen “*nemo iudex in causa sua*” en “*justice must not only be done, but also seen to be done*”. Zij adstrueren dit onderdeel door erop te wijzen dat de bestreden beslissing niet verwijst naar de toepassing van de verzachtende omstandigheden door de strafrechter, hoewel een dergelijke verwijzing van essentieel belang is, zodat door dit niet te doen, de verwerende partij blijf geeft van partijdigheid.

In een derde onderdeel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de motiveringsplicht doordat de verwerende partij in “absolute

termen” overweegt dat “het ontbreken van precedents in hoofde van de overtreder dan ook op zichzelf niet beschouwd kan worden als een verzachtende omstandigheid”.

De verzoekende partijen wijzen erop dat de strafgerichten precies zeer vaak de afwezigheid van precedents in hoofde van de verdachte als een verzachtende omstandigheid aannemen en dat de decreetgever specifiek naar de toepassing door de strafgerichten van de verzachtende omstandigheden in de parlementaire voorbereiding heeft verwezen. Bijgevolg is de weerhouden motivering, aldus de verzoekende partijen, onjuist, minstens niet afdoend. Ook zien de verzoekende partijen een schending van de motiveringsplicht in de overweging dat uit artikel 59, § 2, van het Aslastendecreet volgt dat het ontbreken van precedents reeds tot een mildere bestraffing leidt, omdat ingeval van recidive de geldboete kan verdubbeld worden. Deze mogelijkheid van verdubbeling van de boete bij recidive houdt niet in dat de opgelegde boete reeds milder was.

De verzoekende partijen voegen daaraan toe dat de bestreden beslissing niet motiveert waarom zij in haar beoordeling geen rekening hield met de vonnissen van verschillende strafgerichten die de verzoekende partijen neerlegden tijdens de hoorzitting, en waarin rekening werd gehouden met verzachtende omstandigheden in vergelijkbare omstandigheden.

Ten slotte wijzen de verzoekende partijen op een aantal gegevens die volgens hen verzachtende omstandigheden uitmaken, waarmee de bestreden beslissing geen rekening hield, zoals de eerste overtreding van de bestuurder op het Aslastendecreet, de lange beroepservaring van de bestuurder en zijn blanco strafregister en de frequentie van het vrachtvervoer, dat dagelijks wordt georganiseerd door de tweede verzoekende partij, om te besluiten tot de gegrondheid van het derde onderdeel.

5. De verwerende partij antwoordt in essentie door te verwijzen naar artikel 59, § 2, lid 2, van het Aslastendecreet, dat luidt als volgt:

“Als verzachtende omstandigheden aanwezig zijn, kan de wegeninspecteur-controleur of de Vlaamse Regering, na de overtreder en in voorkomend geval de onderneming gehoord te hebben, een administratieve geldboete onder de betreffende minimumbedragen opleggen.”

Vervolgens gaat de verwerende partij in op wat moet worden begrepen onder verzachtende omstandigheden en verwijst hiertoe naar de voorbereidende werken van het Aslastendecreet waarin voor de toepassing van verzachtende omstandigheden wordt verwezen naar de toepassing ervan door de strafrechter, met deze beperking evenwel, dat de ratio legis van voornoemde bepaling niet is om de zware boeten systematisch te verlagen onder het wettelijk minimum en dat er gegronde redenen vereist zijn om verzachtende omstandigheden toe te passen.

Bijgevolg gaat het niet op om de verzachtende omstandigheden waarmee de strafrechter rekening hield in de vonnissen die de verzoekende partijen hebben neergelegd in graad van beroep voor de bevoegde minister, onverkort toe te passen op de voorliggende zaak.

De verzoekende partijen dienen bijgevolg een gegronde reden aan te voeren om een administratieve geldboete te horen opleggen door de verwerende partij onder het decretaal bepaald minimum en hierover oordeelt de verwerende partij souverain, rekening houdend met de persoonlijkheid van de overtreder en met de omstandigheden eigen aan de zaak. Het blanco strafregister van de eerste verzoekende partij volstaat hiertoe niet en evenmin dat een groot aantal vrachtwagens van de tweede verzoekende partij dagelijks rijden op de Vlaamse wegen, zonder te worden beboet.

Volgens de verwerende partij is zij zorgvuldig te werk gegaan, vermits zij bij het bepalen van de opgelegde geldboete rekening hield met de ernst van de overlading van het geleed voertuig en het blanco strafregister van de eerste verzoekende partij hieraan niets afdoet en zij bovendien enkel de minimum geldboete heeft opgelegd. Zij heeft bovendien gemotiveerd waarom de geldboete

werd opgelegd door onder meer te verwijzen naar de bepaling van artikel 59, § 2, van het Aslastendecreet.

Zij houdt voor dat noch het zorgvuldigheidsbeginsel, noch het onpartijdigheidsbeginsel en evenmin de motiveringsplicht werden geschonden, omdat in de bestreden beslissing duidelijk te lezen staat waarom de administratieve geldboete werd opgelegd, rekening houdend met de specifieke omstandigheden waarin de overtreding werd gepleegd, waarbij de ernst van de inbreuk en de finaliteit van het Aslastendecreet, met name wegdekbeschadiging te bestrijden, een doorslaggevende rol hebben gespeeld.

De verwerende partij voegt daaraan toe dat zij bij het al dan niet toepassen van verzachtende omstandigheden beschikt over een discretionaire bevoegdheid en niet gebonden is door de toepassing ervan door sommige strafrechters.

Zij besluit dat het eerste middel in geen van zijn onderdelen gegrond is.

6. In hun memorie van wederantwoord benadrukken de verzoekende partijen dat de verwerende partij geen rekening hield met de volgende verzachtende omstandigheden bij de beoordeling van de gepleegde inbreuk:

- de eerste verzoekende partij is een beroepschauffeur van 40 jaar, wat meebrengt dat een blanco strafregister een bijzondere draagwijdte heeft, rekening houdend met haar lange staat van dienst;
- de verwerende partij hield geen rekening met de omstandigheid dat de vastgestelde overlading een materiële vergissing betrof, en dat het laden niet werd uitgevoerd door de eerste verzoekende partij, maar door een derde;
- onterecht werd geen rekening gehouden met de inhoud van de neergelegde vonnissen van een aantal politierechtbanken om die te betrekken bij de beoordeling van verzachtende omstandigheden door de verwerende partij.

7. In hun laatste memorie benadrukken de verzoekende partijen dat de verwerende partij ten onrechte voorhoudt in de bestreden beslissing dat het ontbreken van precedents op zichzelf niet kan worden beschouwd als een verzachtende omstandigheid. Dit berust volgens de verzoekende partijen op een verkeerde lezing van de voorbereidende werken van het Aslastendecreet.

Beoordeling

8. Artikel 59, § 2, tweede lid, van het Aslastendecreet luidt als volgt:

“Als verzachtende omstandigheden aanwezig zijn, kan de wegeninspecteur-controleur of de Vlaamse Regering, na de overtreder en in voorkomend geval de onderneming gehoord te hebben, een administratieve geldboete onder de betreffende minimumbedragen opleggen.”

Bovendien bestaat de mogelijkheid om geheel of gedeeltelijk uitstel te verlenen voor de betaling van de administratieve geldboete. Artikel 59bis, §§ 1 en 2, van het Aslastendecreet luiden als volgt:

“§ 1. De wegeninspecteur-controleur kan, 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.

§ 2. Het uitstel is enkel mogelijk als in de negatieve referteperiode geen andere administratieve geldboete werd opgelegd aan de overtreder of er geen strafrechtelijke veroordeling is geweest op basis van dit decreet.”

Het begrip “negatieve referteperiode” wordt in artikel 55bis, 8°, van het Aslastendecreet als volgt omschreven:

“Periode van één jaar die voorafgaat aan de datum waarop een inbreuk gepleegd wordt die achteraf aanleiding geeft tot het opleggen van een administratieve geldboete waarin uitstel wordt toegekend.”

Over de mogelijkheid om bij het opleggen van een administratieve geldboete verzachtende omstandigheden in aanmerking te nemen

wordt in het ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2005 het volgende vermeld:

“De verzachtende omstandigheden dienen evenwel restrictief te worden toegepast. De ratio legis is niet de zware boetes systematisch te verlagen onder het wettelijk minimum. Enkel wanneer hiervoor gegronde redenen zijn kan dit gebeuren. Hier kan verwezen worden naar de toepassing van verzachtende omstandigheden door de strafrechter.” (Parl. St., Vlaams Parlement, 2004-2005, nr. 334/1, 7).

Volgens de verzoekende partijen zou uit de laatste zin volgen dat het bestuur bij het beoordelen van de verzachtende omstandigheden rekening moet houden met de toepassing van de verzachtende omstandigheden door de strafrechter.

Verzachtende omstandigheden worden in het strafrecht omschreven als “factoren die de rechter bij de straftoemeting in aanmerking kan nemen om een lagere dan de wettelijk bepaalde minimumstraf op te leggen”. Verzachtende omstandigheden zijn niet gedefinieerd in de wet, maar zijn aan de discretionaire beoordeling van de rechter overgelaten. Zij zijn bovendien facultatief, zodat de rechter er weliswaar rekening mee kan houden, maar daartoe niet verplicht is.

De verwijzing naar de toepassing van verzachtende omstandigheden door de strafrechter in de parlementaire voorbereiding van het decreet van 24 juni 2005 houdt in dat die beginselen ook gelden bij de toepassing van verzachtende omstandigheden in het kader van de administratieve procedure. Er is echter geen grond om voor te houden dat het bestuur als gevolg van die verwijzing, naar de toepassing van verzachtende omstandigheden door de strafrechter, gebonden zou zijn door vonnissen en arresten waarin de strafrechter het bestaan van verzachtende omstandigheden aanneemt. Dit druist immers in tegen het discretionair en facultatief karakter dat de toepassing van de verzachtende omstandigheden in het Aslastendecreet kenmerkt.

Het komt enkel aan de verwerende partij toe om een eigen handhavingsbeleid te ontwikkelen waarbij rekening wordt gehouden met de in de parlementaire voorbereiding van het decreet van 24 juni 2005 gegeven aanwijzingen dat verzachtende omstandigheden restrictief moeten worden toegepast en dat het niet de bedoeling is de zware boeten systematisch te verlagen onder het wettelijk minimum. In dat kader oordeelt de verwerende partij souverain over het al dan niet in aanmerking nemen van verzachtende omstandigheden.

Hetzelfde geldt voor het al dan niet verlenen van een geheel of gedeeltelijk uitstel voor wat de opgelegde administratieve geldboete betreft.

Bijgevolg kan aan de verwerende partij niet ten grieve worden geduid dat zij, anders dan in sommige gerechtelijke uitspraken, het ontbreken van precedents in hoofde van de overtreder niet beschouwt als een verzachtende omstandigheid.

Vermits de verwerende partij de decretale bepalingen betreffende de verzachtende omstandigheden en het uitstel correct heeft toegepast kan geen inbreuk op de zorgvuldigheidsplicht, noch op het onpartijdigheidsbeginsel lastens de verwerende partij worden weerhouden.

Voor wat de aangevoerde inbreuk op de motiveringsplicht betreft volstaat het te verwijzen naar de motieven van de bestreden beslissing die betrekking hebben op het niet weerhouden van de verzachtende omstandigheden en van het uitstel van de tenuitvoerlegging van de opgelegde administratieve geldboete.

In de motivering wordt vooreerst ingegaan op de betekenis en de draagwijdte van artikel 59, § 2, lid 2, van voornoemd decreet en vervolgens wordt gewezen op de omstandigheid dat de verzachtende omstandigheden restrictief dienen te worden toegepast, wat ook geldt voor het uitstel van de tenuitvoerlegging van de opgelegde administratieve geldboete. Daaraan wordt toegevoegd dat

rekening houden met verzachtende omstandigheden geen recht is maar een gunst die kan worden toegekend aan overtredders op basis van hun gedrag of rekening houdend met de specifieke omstandigheden van de overlading.

Bovendien gaat de bestreden beslissing in op de specifieke omstandigheden aangehaald door de verzoekende partijen, die worden geanalyseerd en weerlegd door de verwerende partij, zowel voor wat de aangevoerde verzachtende omstandigheden als voor wat het verzoek tot het verlenen van uitstel betreft en die de verwerende partij doen besluiten dat in voorliggend geval er geen aanleiding is om rekening te houden met verzachtende omstandigheden en evenmin om uitstel te verlenen.

Ten slotte wordt terecht gewezen op de ruime discretionaire bevoegdheid waarover de verwerende partij beschikt om te oordelen over de opportuniteit van voornoemde maatregelen, zodat de Raad van State desbetreffend enkel beschikt over een marginaal toetsingsrecht, dat pas kan worden toegepast indien de weigering om rekening te houden met verzachtende omstandigheden of om uitstel te verlenen kennelijk onredelijk is, wat in casu niet het geval is, gelet op de ernst van de begane overtredding, waarop wordt gewezen in de motieven van de bestreden beslissing, waarbij het bestuur tevens wijst op het strikt handhavingsbeleid in verband met de wegdekbeschadiging.

9. Bijgevolg is het eerste middel in geen van zijn onderdelen gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

10. In een tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 59bis, § 2, van het Aslastendecreet, het zorgvuldigheidsbeginsel, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991

betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van de materiële en formele motiveringsplicht.

Wat het eerste onderdeel betreft, met name de beweerde inbreuk op artikel 59bis, § 2, van het Aslastendecreet, voeren de verzoekende partijen in eerste instantie aan dat het ontbreken van een precedent in de negatieve referteperiode volstaat als minimumvoorwaarde om uitstel te verkrijgen en niet, zoals de verwerende partij aanvoert, het ontbreken van enig precedent. Hiertoe baseren de verzoekende partijen zich op artikel 59bis, § 2, van het Aslastendecreet dat als volgt luidt:

“Het uitstel is enkel mogelijk als in de negatieve referteperiode geen andere administratieve geldboete werd opgelegd aan de overtreder of er geen strafrechtelijke veroordeling is geweest op basis van dit decreet.”

In tweede instantie bepaalt voornoemd artikel niet, volgens de verzoekende partijen, dat het ontbreken van een precedent in de referteperiode op zichzelf niet volstaat om een uitstel te kunnen bekomen, want dit artikel vermeldt niet dat aan andere bijkomende voorwaarden moet voldaan zijn, opdat de verwerende partij uitstel kan verlenen. De verzoekende partijen houden bijgevolg voor dat “de beroeper die aan die voorwaarde voldoet (geen precedent in negatieve referteperiode) bijgevolg wel degelijk in aanmerking komt voor uitstel”.

In derde instantie besluiten de verzoekende partijen dat de verwerende partij zich manifest vergist (namelijk twee keer) waar zij (1) uitgaat van de veronderstelling dat de verzoekende partijen slechts aan de minimale vereiste zouden voldoen en (2) oordeelt dat de verzoekende partijen met die minimale vereiste niet in aanmerking komen voor uitstel. Bijgevolg heeft de verwerende partij de zorgvuldigheidsplicht geschonden.

In vierde instantie voeren de verzoekende partijen aan dat de verwerende partij niet kan worden gevolgd, waar zij voorhoudt dat het verlenen van een uitstel afbreuk zou doen aan het beoogde repressieve en preventieve

karakter van de administratieve geldboete. Aldus wordt volgens de verzoekende partijen artikel 59bis van het Aslastendecreet nooit toegepast.

De verzoekende partijen voegen daar aan toe dat niet valt in te zien welke relevantie de overwegingen die de verwerende partij nog maakt over het feit dat boeten opgelegd door de strafrechter wel worden genoteerd in het strafregister en boeten opgelegd door de administratie niet, hebben in het kader van het vraagstuk van het uitstel.

Een administratieve boete wordt immers niet vermeld in het strafregister, of zij nu met uitstel wordt opgelegd, of niet. Dat aspect (geen vermelding op strafregister) kan dan ook geen reden zijn om het uitstel al dan niet te verlenen.

Als men - zoals de verwerende partij doet - zijn oordeel baseert op de overweging dat de administratieve geldboete als voordeel heeft op een strafrechtelijke boete dat zij niet wordt genoteerd in het strafregister en dat om die reden geen uitstel kan worden verleend, dan blijft artikel 59bis van het Aslastendecreet dode letter.

De verzoekende partijen voegen daaraan toe dat uit de gerechtelijke praktijk blijkt dat er zeer vaak verzachtende omstandigheden worden aangenomen, dat er zeer vaak uitstel wordt verleend en dat in de parlementaire voorbereiding naar die praktijk wordt verwezen, aldus de verzoekende partijen.

Ten slotte werd in een aantal van de gerechtelijke uitspraken die de verzoekende partijen aanhaalden ook uitstel van tenuitvoerlegging verleend (2 vonnissen).

De verwerende partij diende ten minste kennis te nemen van de specifieke elementen van het dossier van de verzoekende partijen en deze samen

met de inhoud van de bijgebrachte vonnissen in de beoordeling te betrekken of ermee te vergelijken.

Dat gebeurt echter niet in de bestreden beslissing.

De kwestieuze vonnissen worden zelfs nergens vermeld in de bestreden beslissing. Uit niets blijkt dan ook dat zij in de beoordeling werden betrokken.

Anderzijds erkent de verwerende partij nochtans (of betwist zij niet) in de bestreden beslissing dat:

- (1) de overtreding van 23 september 2008 de eerste inbreuk op het Aslastendecreet van (...) betrof,
- (2) de eerste verzoekende partij beroepsmatig chauffeur is, 40 jaar oud is, en over een blanco strafregister beschikt (en met andere woorden ook de verkeerswetgeving naar best vermogen tracht te eerbiedigen en dat
- (3) tweede verzoekende partij dagelijks een groot aantal vrachtwagens (ongeveer 30 vrachtwagens) heeft op de wegen in het Vlaamse landsgedeelte en nooit eerder werd geconfronteerd met overladingen.

Ook die vaststellingen impliceren dat de verwerende partij geen afweging heeft gemaakt op basis van alle ter zake dienende gegevens (waartoe de conclusie in beroep en de diverse uitspraken van de politierechtbanken onmiskenbaar behoorden), zoals het zorgvuldigheidsbeginsel verplicht.

11. De verwerende partij verwijst in essentie in haar memorie van antwoord naar het voorschrift van artikel 59bis van het Aslastendecreet.

Zij antwoordt bovendien wat volgt.

Uit paragraaf 2 van artikel 59bis blijkt dat een geheel of gedeeltelijk uitstel van betaling van de administratieve geldboete enkel kan worden toegepast als in de negatieve referteperiode geen andere administratieve geldboete

werd opgelegd of er geen overtreding of strafrechtelijke veroordeling is geweest op basis van het Aslastendecreet.

Uit voornoemde bepaling blijkt dan ook ontegensprekelijk dat het ontbreken van precedentes in de negatieve referteperiode een minimumvoorwaarde is om uitstel van betaling te kunnen bekomen.

Het louter voldoen aan de minimumvoorwaarde volstaat op zichzelf niet om uitstel te bekomen, zonder dat er andere elementen aanwezig zijn die een dergelijke maatregel kunnen verantwoorden.

Er anders over oordelen zou er immers op neerkomen dat aan eenieder die in de negatieve referteperiode geen administratieve geldboete werd opgelegd of niet strafrechtelijk veroordeeld werd op basis van het Aslastendecreet, een administratieve geldboete met uitstel zou moeten worden opgelegd en het opleggen van een effectieve administratieve geldboete voor een eerste inbreuk de facto onmogelijk zou zijn.

Het feit dat de verzoekende partijen verschillende vonnissen aanbrengen waarin een geldboete met uitstel werd opgelegd doet hieraan geen enkele afbreuk.

Vooreerst betreffen de vonnissen geen veroordelingen op basis van het Aslastendecreet.

Daarnaast dient te worden benadrukt dat de Vlaamse minister van Openbare Werken bij het bepalen van het al dan niet toestaan van uitstel, binnen het decretaal kader, over een discretionaire bevoegdheid beschikt en niet gebonden is door de toepassing van uitstel door sommige strafrechters.

Het kan de verwerende partij dan ook niet ten grieve worden geduid dat in de motivering van de bestreden beslissing niet op het verzoek van de verzoekende partijen werd ingegaan.

Het middel is dan ook onontvankelijk, minstens volkomen ongegrond, volgens de verwerende partij.

12. De verzoekende partijen houden in hun memorie van wederantwoord het volgende voor:

“Bij lectuur van de memorie van antwoord van de verwerende partij kan vooreerst worden vastgesteld dat de argumentatie die de verwerende partij daarin voert geen terugkoppeling bevat naar de specifieke overwegingen die zij in de bestreden beslissing heeft geformuleerd en die precies hoger werden bekritiseerd (...). De motiveringsplicht vereist nochtans duidelijk dat de motieven opgenomen in de bestreden beslissing wettig (inclusief juist en afdoende) zijn.

Verder moet opnieuw worden vastgesteld dat de verwerende partij niet betwist dat zij de bijgevoegde vonnissen waarin uitstel van tenuitvoerlegging werd verleend niet in de afweging heeft betrokken (= schending zorgvuldigheidsbeginsel).

(...)

De verwerende partij voert in de memorie van antwoord ook nog aan dat zij niet gebonden is door de toepassing van verzachtende omstandigheden en uitstel door de strafrechter (...). Verzoekers hebben dit echter ook niet aangevoerd of beweerd. Wel heeft de decreetgever de verwerende partij uitdrukkelijk verwezen naar de toepassing door de strafrechter. (...). Punt is bovendien vooral dat de verwerende partij in de bestreden beslissing meermaals overwegingen formuleert die in strijd zijn met de regelgeving, hetgeen op zich al tot de vernietiging van de bestreden beslissing moet leiden. Aldus moet ook worden aangenomen dat de verwerende partij het dossier van de verzoekende partijen dat aan haar wordt voorgelegd niet kan hebben beoordeeld op een correcte, zorgvuldige en niet-vooringenomen wijze, vermits op basis van de motivering onmiskenbaar vaststaat dat zij van juridisch verkeerde uitgangspunten is vertrokken.

Het zou trouwens passend zijn dat de verwerende partij haar bewering dat zij niet systematisch zou weigeren om uitstel te verlenen (...) - zoals iedere partij moet doen met een bewering - zou staven met bewijskrachtige en vooral volledige gegevens, dit is onder meer een historiek voorleggen van de dossiers waarin zij te oordelen had, met opgave van het aantal dossiers waarin dan wel uitstel werd verleend.”

13. In hun laatste memorie wijzen de verzoekende partijen erop dat de verwerende partij artikel 59bis van het Aslastendecreet foutief heeft toegepast, doordat het niet voldoet aan de minimumvoorwaarde, met name de omstandigheid dat in de negatieve referteperiode geen andere administratieve geldboete werd opgelegd aan de overtreder of er geen strafrechtelijke veroordeling is geweest op basis van dit decreet, op zichzelf niet volstaat om een uitstel te kunnen bekomen.

De verzoekende partijen voegen daaraan toe dat “het ontbreken van een geldboete of een strafrechtelijke veroordeling op zichzelf wel kan volstaan voor het verlenen van uitstel”. Desbetreffend verwijzen de verzoekende partijen naar de bepaling van § 2 van artikel 59bis die als volgt luidt:

“Het uitstel is enkel mogelijk als in de negatieve referteperiode geen andere administratieve geldboete werd opgelegd aan de overtreder of er geen strafrechtelijke veroordeling is geweest op basis van dit decreet.”

De verzoekende partijen voeren aan dat de verwerende partij een dubbele vergissing begaat, doordat zij uitgaat van de veronderstelling dat de verzoekende partijen slechts aan de minimale vereiste zouden voldoen en doordat zij oordeelt dat de verzoekende partijen met die minimale vereiste niet in aanmerking kunnen komen voor uitstel.

Zij voegen daaraan toe dat zij door de afwezigheid van enig precedent die minimale vereisten voor uitstel “overstijgen”.

Tot slot zien zij in het niet betrekken van vonnissen van verschillende strafrechtbanken bij de bestreden beslissing een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Beoordeling

14. De verzoekende partijen voeren vooreerst aan dat de bestreden beslissing er ten onrechte van uitgaat dat volgens artikel 59bis, § 2, van het

Aslastendecreet het ontbreken van enig precedent slechts een minimumvoorwaarde is om uitstel te verkrijgen. Artikel 59bis, § 2, van het Aslastendecreet bepaalt immers dat uitstel enkel mogelijk is als in de negatieve referteperiode geen andere administratieve geldboete werd opgelegd aan de overtreder of er geen strafrechtelijke veroordeling is geweest op basis van dit decreet. In de bestreden beslissing wordt daarentegen gesteld dat het ontbreken van precedents een minimumvoorwaarde is om uitstel te verkrijgen.

Uit het feit dat in de bestreden beslissing niet uitdrukkelijk verwezen wordt naar het ontbreken van precedents tijdens de referteperiode kan echter niet worden afgeleid dat de verwerende partij van oordeel zou zijn geweest dat met het blanco strafregister van de overtreder slechts aan de minimumvoorwaarde voor het verkrijgen van uitstel zou zijn voldaan. Er blijkt immers niet dat de verwerende partij is uitgegaan van de veronderstelling dat de verzoekende partijen slechts aan de minimumvereiste voor het verkrijgen van uitstel zouden voldoen. In de bestreden beslissing wordt immers ook het argument dat de overtreder een blanco strafregister heeft en de inbreuk een louter materiële vergissing uitmaakt onderzocht en tevens wordt terecht rekening gehouden met de omvang van de inbreuk, met name werd bij weging een overlading met 4.233 kg of 36,8% vastgesteld op de tweede as van de trekker, waarbij de verzoekende partijen deze materiële vaststelling niet betwisten, zodat in de bestreden beslissing, gelet op de ernst van de gepleegde inbreuk werd aangenomen dat zij wetens en willens werd gepleegd, omdat niet kan worden aangenomen dat de overtreder een dergelijke overlading niet had gemerkt, en er bijgevolg geen sprake is van een materiële vergissing.

De verzoekende partijen betwisten voorts de vaststelling in de bestreden beslissing dat het ontbreken van een precedent in de referteperiode op zichzelf niet volstaat om een uitstel te verkrijgen. Artikel 59bis van het Aslastendecreet vermeldt immers niet dat aan andere, bijkomende voorwaarden moet voldaan zijn opdat uitstel kan worden verleend.

Artikel 59bis van het Aslastendecreet bepaalt dat het uitstel “enkel mogelijk” is als in de negatieve referteperiode geen andere administratieve geldboete werd opgelegd aan de overtreder of er geen strafrechtelijke veroordeling is geweest op basis van dit decreet. Er bestaat dus geen verplichting om in dat geval uitstel te verlenen. Artikel 59bis, § 2, bepaalt immers dat de wegensinspecteur-controleur uitstel “kan” verlenen. Het uitstel is derhalve geen recht, maar een gunst. Door te oordelen dat het voldoen aan de minimumvoorwaarde op zichzelf niet volstaat om een uitstel te kunnen bekomen, schendt de verwerende partij artikel 59bis van het Aslastendecreet niet.

In de bestreden beslissing wordt onder meer overwogen:

“Het systematisch verlagen van de administratieve geldboete, zonder dat hiervoor gegronde redenen voorhanden zijn, is dan ook compleet uit den boze en zou afbreuk doen aan het beoogde repressieve en preventieve karakter van de administratieve geldboete;

Een zelfde redenering geldt voor het opleggen van een administratieve geldboete met uitstel.”

Anders dan de verzoekende partijen aanvoeren blijkt uit die overwegingen niet dat de verwerende partij de mogelijkheid om uitstel te verlenen tot een dode letter wil maken. Zoals het aannemen van verzachtende omstandigheden, berust het verlenen van uitstel op een discretionaire beoordeling van de verwerende partij en is het uitstel facultatief. De verwerende partij oordeelt wettig wanneer zij als uitgangspunt neemt dat het uitstel niet systematisch mag worden toegekend, maar hiervoor gegronde redenen voorhanden moeten zijn, die de verzoekende partijen moeten bewijzen.

In de bestreden beslissing wordt vastgesteld dat, gelet op het feit dat administratieve geldboeten in tegenstelling tot strafrechtelijke geldboeten, niet vermeld worden op het strafregister van de overtreder, het opleggen van een administratieve geldboete een beduidend minder ontarend karakter heeft dan het opleggen van een strafrechtelijke geldboete. De verzoekende partijen houden voor

dat zij de relevantie van deze overwegingen niet inzien en deze overwegingen erop neerkomen dat artikel 59bis van het Aslastendecreet dode letter blijft.

Niets belet de verwerende partij evenwel om in haar beoordeling van een verzoek tot uitstel rekening te houden met de specifieke aard van de administratieve geldboete meer bepaald het minder ontarend karakter van een dergelijke administratieve geldboete. Om die reden kon de verwerende partij wettig oordelen dat het niet opportuun was om rekening te houden met een eventueel blanco strafregister, nu de overtreder immers bij een eventuele volgende inbreuk die wel strafrechtelijk vervolgd wordt, voor de strafrechter nog steeds zal kunnen genieten van het voordeel van een blanco strafregister.

In zover de verzoekende partijen aanvoeren dat bij de beslissing over hun verzoek om uitstel van de betaling van de administratieve geldboete toe te kennen, geen rekening werd gehouden met sommige rechterlijke uitspraken, kan verwezen worden naar de analyse van het eerste middel. Hetzelfde geldt voor het tweede en derde onderdeel van het tweede middel, met name de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en van de motiveringsplicht.

15. Het tweede middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

16. In een derde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van het gelijkheidsbeginsel, het verbod op willekeur en het vertrouwensbeginsel.

Voor wat de toelichting bij deze middelen betreft vergelijken de verzoekende partijen hun situatie met de vergelijkbare casussen, waarin de strafrechter ofwel verzachtende omstandigheden in aanmerking neemt ofwel

geheel of gedeeltelijk uitstel verleent voor wat de betaling van de opgelegde geldboete betreft.

De verzoekende partijen voegen daaraan toe dat:

“Wanneer de decreetgever een duaal systeem van afhandeling voorziet, dan kan het niet zo zijn dat de omvang van de boete die opgelegd wordt, afhangt van de vraag of men ‘het geluk’ heeft dat onder andere de impact van de afwezigheid van precedënten door A (strafgerechten) beoordeeld zal worden, dan wel ‘de pech’ (heeft) om door B (administratieve overheid) beoordeeld te worden.”

Dat zou strijdig zijn, aldus de verzoekende partijen, met het gelijkheidsbeginsel en met het verbod op willekeur.

De verzoekende partijen besluiten dat de decreetgever bij de rechtsonderhorige het rechtmatig vertrouwen heeft gewekt dat de bestuurlijke afhandeling rekening zal houden met de wijze van toepassing van uitstel en verzachtende omstandigheden door de strafrechter. Dat gebeurt niet door de wijze waarop het bestuur de zaak heeft beoordeeld, waarbij volgens het bestuur het ontbreken van precedënten in hoofde van de overtreder dan ook op zichzelf niet kan beschouwd worden als een verzachtende omstandigheid.

Beoordeling

17. Naar aanleiding van de beantwoording van het eerste en tweede middel werd overwogen dat de verwerende partij bij het al dan niet weerhouden van verzachtende omstandigheden over een discretionaire bevoegdheid beschikt. Hetzelfde geldt voor het al dan niet toekennen van een geheel of gedeeltelijk uitstel van betaling van de administratieve geldboete.

De verwerende partij kan en mag een eigen handhavingsbeleid ontwikkelen en is hiertoe niet gebonden door de rechtspraak van sommige justitiële rechters door bij het opleggen van administratieve geldboeten

verzachtende omstandigheden aan te nemen of uitstel van de tenuitvoerlegging van de opgelegde boete te verlenen.

Het bestuur kon in redelijkheid oordelen dat gelet op de volgende omstandigheden eigen aan de zaak het geen rekening kon houden met verzachtende omstandigheden en evenmin met een uitstel.

Hiertoe kon zij een beroep doen op de volgende gegevens:
Het aanvankelijk proces-verbaal opgesteld op 23 september 2008 door de verbalisanten waaruit blijkt dat de eerste verzoekende partij verklaart niet op de hoogte te zijn van de overlading van het geleed voertuig. Deze verklaring is volgens de verwerende partij ongeloofwaardig nu haar diensten hebben vastgesteld dat de trekker van het geleed voertuig op de tweede as met 4.233 kg. of met 36,8% overladen was.

Uit hetzelfde proces-verbaal blijkt dat de eerste verzoekende partij aan de verbalisanten op dezelfde datum verklaart dat hij de overlading niet betwist.

Bovendien verklaart de burgerrechtelijk aansprakelijke partij, zijnde de tweede verzoekende partij, via haar afgevaardigd bestuurder wat volgt:

- Zij erkent dat zij burgerrechtelijk aansprakelijk is voor de eerste verzoekende partij.
- Zij wijst erop dat de feiten berusten op een misverstand, met name veronderstelde de chauffeur (de eerste verzoekende partij) niet dat het geleed voertuig overladen was.

18. Het derde middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 19 september 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