RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

nr. 241.353 van 2 mei 2018
in de zaak A. 218.446/XII-8084

In zake: 1. Wim REYNAERT
2. de BVBA DECONINCK LOGISTICS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Peter Van Melkebeke
kantoor houdend te 9700 Oudenaarde
Einestraat 22
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 17 februari 2016, strekt tot de nietigverklaring van "[d]e beslissing genomen door de Administrateur-generaal van het Agentschap Wegen en verkeer dd. 26/01/2016 waarbij […] in graad van beroep aan Dhr Reynaert, eerste verzoeker, een administratieve geldboete wordt opgelegd van 3.000 € wegens inbreuk op het verbod om het wegdek te beschadigen door overlading van een voertuig [en] de bvba Deconinck Logistics burgerrechtelijk aansprakelijk wordt gesteld voor de betaling van deze administratieve geldboete".

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 Valériane De Bauw, die *loco* advocaat Peter Van Melkebeke verschijnt voor de verzoekende partijen, 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 23 maart 2015 wordt een vrachtwagen met oplegger, die bestuurd wordt door W. Reynaert, de eerste verzoekende partij, die rijdt voor rekening van de bvba Deconinck Logistics, de tweede verzoekende partij, door de wegeninspectie gecontroleerd op de gewestweg N60, richting Ronse, te Maarkedal. Bij de controle wordt vastgesteld dat het voertuig op de tweede as van de trekker de maximaal toegelaten massa met 2.938 kg of 24,5 % overschrijdt. Er

wordt proces-verbaal opgesteld wegens inbreuk op artikel 3, alinea 1 en 2 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 4 mei 2015 beslist de procureur des Konings te Oudenaarde dat geen strafvervolging wordt ingesteld.

3.3. Op 13 juli 2015 beslist de wegeninspecteur-controleur om aan de eerste verzoekende partij een administratieve geldboete van 3.000 euro op te leggen; de tweede verzoekende partij wordt burgerrechtelijk aansprakelijk gesteld voor de betaling van de administratieve geldboete.

3.4. Op 4 augustus 2015 tekent de tweede verzoekende partij bezwaar aan tegen die beslissing.

Op 16 september 2015 vindt een hoorzitting plaats naar aanleiding waarvan door de eerste en de tweede verzoekende partij een verweernota wordt ingediend.

Op 1 oktober 2015 beslist de wegeninspecteur-controleur om aan de eerste verzoekende partij een administratieve geldboete van 3.000 euro op te leggen waarvan 750 euro met uitstel voor een periode van drie jaar. De tweede verzoekende partij wordt burgerrechtelijk aansprakelijk gesteld voor de betaling van de administratieve geldboete.

3.5. Op 9 oktober 2015 stellen de verzoekende partijen tegen die beslissing beroep in bij de Vlaamse regering.

Op 22 december 2015 vindt een hoorzitting plaats. De verzoekende partijen leggen naar aanleiding van de hoorzitting schriftelijke conclusies neer.

Op 26 januari 2016 beslist de administrateur-generaal van het agentschap Wegen en Verkeer om aan de eerste verzoekende partij een administratieve geldboete op te leggen van 3.000 euro, en de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk te stellen voor de betaling van de administratieve geldboete.

Dit is de bestreden beslissing.

De beslissing wordt met een aangetekende brief van 26 januari 2016 aan de raadsman van de verzoekende partijen ter kennis gebracht.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. In een eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 3 en artikel 17 *juncto* artikel 14, § 2, 6°, van het decreet bijzonder wegtransport.

De verzoekende partijen voeren aan dat de berekening van de overlading niet correct gebeurde. Zij wijzen erop dat de wegeninspectie de overlading berekende door de effectief gewogen massa, zijnde 14.938 kg, te vergelijken met een maximaal toegelaten massa (hierna: MTM), zijnde 12.000 kg, waarna zij nagaat of het verschil de toegelaten 5 % overschrijdt. *In casu* was het verschil 2.938 kg en is dit gelijk aan 24,5 % van de toegelaten massa van 12.000 kg. Volgens de verzoekende partijen is deze berekeningswijze echter in strijd met de regeling vervat in het decreet bijzonder wegtransport zoals die werd geïnterpreteerd door het Hof van Cassatie in een arrest van 13 november 2007 en waarbij het Hof oordeelde dat de berekening van de overschrijding met 5 % enkel mag geschieden op de MTM.

De verzoekende partijen stellen dat de MTM 12.000 kg + 5 % = 12.600 kg is en dat dit resultaat vergeleken moet worden met de effectief gewogen massa, *in casu* 14.938 kg, zodat de overlading niet 2.938 kg bedraagt maar wel 2.338 kg.

Zij betwisten niet dat er sprake is van een strafbare overlading, maar menen dat bij de berekening van de boete ten onrechte werd uitgegaan van een overlading van meer dan 2.500 kg, terwijl het *in casu* een overlading betrof van minder dan 2.500 kg. Bijgevolg was de minimumboete 2.100 euro en niet 3.000 euro.

5. In hun memorie van wederantwoord geven de verzoekende partijen aan dat zij niet inzien waarom het cassatiearrest enkel betrekking zou hebben op de strafbaarstelling en niet op de berekening van de straf. Zij menen dat de verwerende partij hieromtrent ook geen verduidelijking geeft.

6. In de laatste memorie blijven zij erbij dat het niet logisch is om bij de strafbaarstelling wel rekening te houden met de tolerantiegrens van 5 % maar bij de bestraffing er dan weer geen rekening mee te houden. Concreet zou dit immers betekenen dat men niet strafbaar is voor die 5 % overlading en hiervoor dus geen straf kan krijgen maar dat diezelfde 5 % overlading wel wordt bestraft indien er een overlading is van meer dan 5 %. Er blijkt niet wat er precies wordt bedoeld met “absoluut” overgewicht in de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet. Daaruit kan aldus volgens de verzoekende partijen niet worden afgeleid dat het de bedoeling was om bij de bestraffing geen rekening te houden met de tolerantiegrens van 5 %.

Beoordeling

7. Artikel 3, tweede lid, van het decreet bijzonder wegtransport bepaalt:

“Het is verboden het wegdek te beschadigen door zich met een voertuig

> op de openbare weg te bevinden waarvan de massa op de grond onder een van de assen het toegestane maximum, met meer dan 5 procent overschrijdt."

Deze bepaling werd overgenomen uit het vroegere decreet van 19 december 1998 'houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999' (hierna: het aslastendecreet), zoals gewijzigd bij decreet van 24 juni 2005 'houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2005' (hierna: het decreet van 24 juni 2005). In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat tot het decreet van 24 juni 2005 heeft geleid, werd deze bepaling als volgt verduidelijkt:

> "De strafbaarstelling wordt aangepast ten opzichte van de vorige versie van het decreet zodat voortaan enkel overladingen per as strafbaar gesteld worden. Hiervoor wordt niet langer expliciet verwezen naar de federale technische eisen. Er wordt wel nog verwezen naar de bij goedkeuring vastgesteld maximum massa van de assen. Een overlading van minder dan 5 % op een as wordt getolereerd. Er kan pas een proces-verbaal worden opgesteld wanneer minstens één as meer dan 5 % overladen is. Uiteraard wordt rekening gehouden met de massa na correctie (i.e. na aftrek van de technische tolerantie van het meettoestel)." (Memorie van toelichting, *Parl.St.* Vl.Parl., 2004-05, nr. 334/1, 6)

Met de verwerende partij moet dan ook worden vastgesteld dat de decreetgever met de term "overlading" op een as een overschrijding van de MTM op die as bedoelt. Wat betreft de strafbaarstelling wordt verduidelijkt dat een overlading slechts strafbaar is wanneer de overlading meer dan 5 % boven de MTM bedraagt.

In artikel 14, § 2, van het decreet bijzonder wegtransport worden de straffen bepaald bij een inbreuk op artikel 3, tweede lid, van hetzelfde decreet:

> "In afwijking van paragraaf 1 worden inbreuken op artikel 3, tweede lid, bestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot één jaar en met een progressieve geldboete of met één van die straffen alleen. De geldboete bedraagt :
> 1° 50 euro tot 5.000 euro bij een overlading met minder dan 500 kg;
> 2° 100 euro tot 10.000 euro bij een overlading met 500 kg tot minder

dan 1000 kg;
3° 175 euro tot 20.000 euro bij een overlading met 1000 kg tot minder dan 1500 kg;
4° 250 euro tot 30.000 euro bij een overlading met 1500 kg tot minder dan 2000 kg;
5° 350 euro tot 40.000 euro bij een overlading met 2000 kg tot minder dan 2500 kg;
6° 500 euro tot 50.000 euro bij een overlading met 2500 kg tot minder dan 3000 kg;
7° 750 euro tot 75.000 euro bij een overlading met 3000 kg en meer."

Artikel 17 van het decreet bijzonder wegtransport legt de hoogte van de administratieve geldboete vast:

"§ 1. Voor inbreuken op dit decreet of de uitvoeringsbesluiten ervan kunnen de door de Vlaamse Regering aangewezen wegeninspecteurs-controleurs en de Vlaamse Regering in graad van beroep een administratieve geldboete opleggen overeenkomstig de hierna bepaalde regels.
§ 2. Het tarief van de administratieve geldboete is gelijk aan de minimumgeldboete, vermeld in artikel 14, verhoogd met de opdeciemen.
Als een overtreder binnen de positieve referentieperiode opnieuw een inbreuk op dit decreet of de uitvoeringsbesluiten ervan pleegt, kan de administratieve geldboete bepaald worden op het dubbel van de minimumgeldboete, vermeld in artikel 14, verhoogd met de opdeciemen.
In het tweede lid wordt verstaan onder positieve referentieperiode : de periode van drie jaar die volgt op de datum waarop een definitieve administratieve geldboete of een definitieve strafrechtelijke sanctie is opgelegd wegens een inbreuk op dit decreet of de uitvoeringsbesluiten ervan.
Als er verzachtende omstandigheden zijn, kan de wegeninspecteur-controleur of de Vlaamse Regering een administratieve geldboete onder de betreffende minimumbedragen opleggen.
[…]."

De bepaling van het voormelde artikel 14 van het decreet bijzonder wegtransport werd overgenomen uit artikel 57 van het aslastendecreet zoals gewijzigd door artikel 10 van het decreet van 24 juni 2005. In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat tot het decreet van 24 juni 2005 heeft geleid, werd deze bepaling als volgt verduidelijkt:

"Omdat het in de praktijk quasi onmogelijk is om geval per geval de exacte berokkende schade te berekenen wordt geopteerd voor een systeem

> waarbij de boete bepaald wordt aan de hand van het absoluut overgewicht ten opzichte van de maximaal toegelaten massa van de as. Hierdoor krijgt men een boeteschaal die veel beter in overeenstemming is met de werkelijk berokkende schade." (Memorie van toelichting, *Parl.St.* Vl.Parl., 2004-05, nr. 334/1, 7)

In tegenstelling tot wat geldt voor de strafbaarstelling, dient voor de berekening van de straf, en dus de administratieve geldboete, geen rekening te worden gehouden met de tolerantie van 5 % ten opzichte van de MTM, maar dient integendeel het absoluut overgewicht ten opzichte van de MTM van de as te worden berekend.

8. Het Hof van Cassatie oordeelt in zijn arrest van 13 november 2007 (AR P.07.0956.N) enkel dat voor de berekening van de overschrijding met 5 %, waarbij het aldus gaat om de berekening van de tolerantie voor de beoordeling van de strafbaarstelling, de 5 % berekend moet worden op de MTM van de overladen as. Het Hof van Cassatie oordeelt geenszins dat er voor de berekening van de boete eveneens een tolerantie van 5 % moet worden toegepast.

Te dezen bedraagt de MTM voor de tweede as 12.000 kg. De gewogen massa, na correctie – na aftrek van de technische tolerantie van het meettoestel – bedroeg 14.938 kg, zodat de verwerende partij terecht vaststelde dat de tweede as met 2.938 kg werd overladen. Het betreft bijgevolg een overlading van meer dan 2.500 kg zodat terecht de minimumboete van 500 euro, verhoogd met de opdeciemen, werd opgelegd.

9. Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

10. De verzoekende partijen voeren in een tweede middel de schending aan van de motiveringsplicht.

De verzoekende partijen voeren nogmaals aan dat de berekening van de overlading niet correct gebeurde en menen dat de verwerende partij ten onrechte haar beslissing hieromtrent niet motiveerde. De verwerende partij zou daarbij niet hebben geantwoord op de argumentatie in het bezwaarschrift van de verzoekende partijen omtrent de toe te passen berekeningswijze voor de strafmaat. De verwerende partij zou louter de motivering van de wegeninspecteur-controleur hebben overgenomen zodat het gaat om een *pro forma*-motivering die niet pertinent en draagkrachtig is.

De verzoekende partijen wijzen er voorts op dat het absurd zou zijn dat voor de bepaling van de strafbaarstelling rekening moet worden gehouden met een tolerantie van 5 % terwijl bij het bepalen van de strafmaat geen rekening zou moeten worden gehouden met deze tolerantie. Vervolgens herhalen zij hun standpunt omtrent de wijze waarop de strafmaat moet worden berekend, zoals aangevoerd in het eerste middel.

11. In de memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen dat de motiveringsplicht vereist dat de beroepsgrieven van de verzoekende partijen bij de beoordeling worden betrokken en in de bestreden beslissing duidelijk wordt gemaakt waarom deze niet werden aangenomen. In de bestreden beslissing worden echter nergens de eigen motieven van de verwerende partij veruitwendigd.

In de laatste memorie blijven de verzoekende partijen erbij dat er in de bestreden beslissing nergens een argument te bespeuren valt waarom er bij de bestraffing geen rekening werd gehouden met de 5 %-tolerantie. De verwijzing naar de parlementaire stukken betrof de strafbaarstelling én de tolerantiegrens van 5 %, maar niet de bestraffing én de tolerantiegrens van 5 %. De motivering heeft betrekking op de strafbaarstelling maar niet op de bestraffing.

Beoordeling

12. Wanneer een bestuur een beslissing neemt na beroep, volstaat het dat de formele motivering laat begrijpen waarom de overheid heeft beslist zoals zij deed, de argumentatie van de beroepsindiener ten spijt, zodat deze met kennis van zaken kan uitmaken of het zin heeft de beslissing op het stuk van haar motieven te bestrijden. Te dezen is hieraan voldaan.

In de bestreden beslissing wordt onder de hoofding "Berekening van de boete", het volgende uiteengezet:

> "Berekening van de boete
> De verzoeker is van oordeel dat er een verkeerde berekening van het boetebedrag gebeurde.
> Uit het proces-verbaal blijkt dat de massa onder de tweede as van de trekker op het ogenblik van de vaststellingen 14.938 kg bedroeg. De maximaal toegelaten massa bedroeg 12.000 kg. Er werd aldus een overgewicht van 2.938 kg, oftewel ongeveer 24,5% vastgesteld.
> Er dient eerst en vooral te worden nagegaan of er sprake is van een strafbaar feit.
> Artikel 3, lid 2 van het decreet bepaalt: 'Het is verboden het wegdek te beschadigen door zich met een voertuig op de openbare weg te bevinden waarvan de massa op de grond onder één van de assen het toegestane maximum met meer dan 5 procent overschrijdt'.
> Dit artikel bevat de strafbaarstelling en bepaalt met andere woorden welke feiten strafbaar zijn. In de voorbereidende werken bij de vorige versie van het decreet werd in dit verband expliciet verduidelijkt dat er pas een proces-verbaal kan worden opgesteld (en dus sprake is van een strafbaar feit) wanneer minstens één van de assen met meer dan 5% overladen is. Hierbij wordt ook expliciet verduidelijkt dat een overlading van minder dan 5% op een as getolereerd wordt en dus niet strafbaar is (Par.St.Vlaanderen, stuk 334 (2004-2005), nr. 1, 6).
> Hieruit kan ontegensprekelijk worden afgeleid dat de decreetgever ook overschrijdingen van de toegestane massa met minder dan 5% als een overlading beschouwt, doch het niet opportuun acht dergelijke overladingen strafbaar te stellen.
> Het Hof van Cassatie heeft, in een arrest van 13 november 2007, verduidelijkt dat, om na te gaan of er sprake is van een inbreuk op het decreet, de vastgestelde massa vergeleken moet worden met de maximaal toegelaten massa van de overladen as plus vijf procent. In tegenstelling tot wat verzoeker meent, doet voormeld arrest geen uitspraak over de berekeningswijze van de boete, maar enkel over de manier waarop moet worden nagegaan [of] er sprake is van een inbreuk.

> In casu is er dus ontegensprekelijk sprake van een strafbare overlading.
> Wat de strafmaat betreft, bepaalt artikel 14, §2 van het decreet, gelezen in samenhang met artikel 17, §2 het tarief van de administratieve geldboete bij een overlading met meer dan 2500 kg op 500 euro vermeerderd met opdeciemen betekent dit een administratieve geldboete van 3000 euro."

13. Er wordt in de bestreden beslissing bijgevolg in detail uiteengezet op welke wijze de opgelegde boete wordt berekend. Er wordt daarbij verwezen naar de tekst van artikel 3, tweede lid, van het decreet bijzonder wegtransport, zoals overgenomen uit het gewijzigde artikel 56, van het vroegere aslastendecreet, en naar de parlementaire voorbereiding bij de tekst van dit artikel.

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing dat zij uit deze toelichting bij het decreet afleidt dat de decreetgever ook overschrijdingen van de toegestane massa met minder dan 5 % als een overlading beschouwt, maar het niet opportuun acht deze strafbaar te stellen. Voorts verwijst de verwerende partij voor de strafmaat, naar artikel 14, § 2, *juncto* artikel 17, § 2, van het aslastendecreet. De verwerende partij heeft dan ook ontegensprekelijk rekening gehouden met de argumentatie van de verzoekende partijen, ontwikkeld in hun beroepschrift, omtrent de berekening van de strafmaat. Uit de bestreden beslissing blijkt ook waarom zij deze argumentatie niet is bijgevallen, namelijk omdat zij – terecht zoals blijkt uit de bespreking van het eerste middel – van oordeel is dat er voor de berekening van de strafmaat moet rekening worden gehouden met de overlading en er sprake is van een overlading van zodra er een overschrijding is van de toegestane massa, wat zij heeft afgeleid uit de voormelde parlementaire stukken. Zij antwoordt vervolgens ook uitdrukkelijk op het door de verzoekende partijen aangedragen arrest van het Hof van Cassatie, nu de verwerende partij in de bestreden beslissing aangeeft dat het Hof van Cassatie in het betreffende arrest geen uitspraak doet over de berekeningswijze van de boete maar enkel over de manier waarop moet worden nagegaan of er sprake is van een inbreuk.

Zoals reeds uit de bespreking van het eerste middel is gebleken, heeft de verwerende partij hiermee een juiste toepassing gemaakt van de betrokken artikelen van het decreet bijzonder wegtransport. Er valt dan ook niet in te zien waarom de verwerende partij haar beslissing op dit punt nog nader diende te motiveren.

14. Het tweede middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

15. In een derde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van het beginsel dat “het enkel beroep van de betrokkene diens toestand op geen enkel gebied mag verzwaren”, de motiveringsplicht en het recht van verdediging.

De verzoekende partijen voeren aan dat in de bestreden beslissing een boete wordt opgelegd van 3.000 euro terwijl de wegeninspecteur-controleur, rechtdoend op bezwaar, dezelfde geldboete oplegde met dien verstande dat 750 euro met uitstel werd verleend. Aangezien de administratieve geldboete echter een strafrechtelijk karakter heeft, moet het opleggen van de boete voldoen aan de procedurele en materiële waarborgen die vervat zijn in de verdragen inzake mensenrechten, de Grondwet en in de algemene beginselen van het strafrecht en de strafrechtspleging, zoals het beginsel dat op het enkel beroep van de beklaagde, diens toestand niet kan worden verzwaard. Het ontnemen in de bestreden beslissing van het door de eerste beslissing toegekende uitstel van de straf voor 750 euro is een verboden verzwaring. De administrateur-generaal motiveert ook op geen enkele wijze waarom hij het uitstel niet meer toekende. Er werd hieromtrent ook geen enkel debat gevoerd, noch werden de verzoekende partijen uitgenodigd zich hierop eventueel te verdedigen zodat er een schending van de rechten van verdediging voorligt.

16. In de memorie van wederantwoord betogen de verzoekende partijen dat de devolutieve werking van het administratief beroep er niet aan in de weg staat dat de verwerende partij de beginselen moet toepassen, zoals het beginsel dat op het enkel beroep van de betrokkene zijn toestand op geen enkel gebied mag verzwaren. Zij blijven ook bij hun standpunt dat uit de gegeven motivering niet blijkt waarom de administrateur-generaal afwijkt van de mening van de wegeninspecteur-controleur die om dezelfde redenen wel een deel van de boete met uitstel toekende. Voorts betwisten zij niet dat zij uitgenodigd werden voor een hoorzitting, maar zij werden niet uitgenodigd tot een tegensprekelijk debat over de intentie van de wegeninspecteur-controleur om het gedeelte met uitstel te laten vallen.

17. In de laatste memorie benadrukken de verzoekende partijen nog dat de devolutieve werking van het beroep en het feit dat strafrechtelijke sancties en administratieve geldboetes wezenlijk verschillend zijn, niet verhinderen dat de beroepsinstantie rekening moet houden bij het vormen van zijn eigen oordeel met de mensenrechtenverdragen, de Grondwet en de algemene beginselen van het strafrecht en de strafrechtspleging, waaronder het verbod op verslechtering van de situatie van de appellant. Bijgevolg mocht in beroep het in eerste aanleg toegekende uitstel niet worden hervormd. Zij herhalen dat bovendien niet wordt gemotiveerd waarom het gedeeltelijk uitstel niet meer wordt toegekend, waarover geen enkel debat werd gevoerd – zodat op dit vlak hun rechten van verdediging werden geschonden, en dat niet wordt gemotiveerd waarom de redenen die de wegeninspecteur wel als verzachtende omstandigheid heeft aangenomen door de beroepsinstantie niet als verzachtende omstandigheid werden aangenomen.

Beoordeling

18. Het beroep bij de Vlaamse regering, bedoeld in artikel 19, § 3, van het decreet bijzonder wegtransport, is een georganiseerd administratief beroep in het kader van het opleggen van een administratieve geldboete. Een dergelijk administratief beroep verleent aan de beroepsinstantie een ruimere

beoordelingsbevoegdheid dan een jurisdictioneel beroep, aangezien die instantie in beginsel niet alleen de wettigheid maar ook de opportuniteit van de op te leggen sanctie onderzoekt. Het beroepsorgaan doet het onderzoek volledig over alvorens zich uit te spreken, zonder zich hierbij te moeten beperken tot de argumenten van de beroepsindiener of deze ontwikkeld tijdens de beroepsprocedure of de procedure in eerste aanleg, de uitspraak in eerste aanleg of de motivering ervan. Bijgevolg diende de verwerende partij zich te dezen een eigen oordeel te vormen over de mogelijke aanvaarding van verzachtende omstandigheden met betrekking tot de vastgestelde inbreuk dan wel de toepassing van een mogelijk uitstel van de tenuitvoerlegging van de betaling van de administratieve geldboete in toepassing van artikel 18 van het decreet bijzonder wegtransport. Hierbij kan worden opgemerkt dat artikel 18, § 6, van het decreet bijzonder wegtransport uitdrukkelijk erin voorziet dat in geval van beroep tegen de beslissing van de wegeninspecteur-controleur de Vlaamse regering dezelfde bevoegdheden heeft als de wegeninspecteur-controleur wat het uitstel betreft.

Het is dan ook mogelijk dat de verwerende partij in beroep op gemotiveerde wijze tot het besluit komt dat er geen redenen voorhanden zijn om een uitstel van de tenuitvoerlegging van de betaling van de administratieve geldboete toe te kennen, terwijl dergelijk uitstel wel werd toegekend door de wegeninspecteur-controleur tegen wiens beslissing het beroep is gericht.

In beginsel bestaat er bij een georganiseerd administratief beroep ook geen verbod op een verslechtering van de situatie van de beroepsindiener, zoals dit wel geldt in het strafrecht. Het gegeven dat de administratieve geldboete wegens beschadiging van het wegdek door overlading van een voertuig een “strafrechtelijk” karakter heeft in de zin van artikel 6 van het verdrag van 4 november 1950 ‘tot bescherming van de rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden’ (hierna: EVRM) leidt er niet toe dat te dezen anders moet worden geoordeeld. De strafrechtelijke aard van een administratieve geldboete in de zin van artikel 6 EVRM heeft immers niet tot gevolg dat die geldboete in de Belgische wetgeving van strafrechtelijke aard zou zijn. Onder

verwijzing naar een arrest nr. 44/2011 van het Grondwettelijk Hof van 30 maart 2011 oordeelde de Raad van State ook reeds dat het Grondwettelijk Hof heeft gewezen op het onderscheiden rechtsregime dat van toepassing is op strafrechtelijke sancties, enerzijds, en administratieve geldboetes, anderzijds. Beide systemen hebben hun voor- en nadelen voor diegenen die een sanctie opgelegd krijgen, doch men kan niet eisen dat diegenen die een sanctie opgelegd krijgen volgens het regime van de administratieve sancties precies dezelfde waarborgen genieten als diegenen die een strafsanctie ondergaan. Bijgevolg mist het middel juridische grondslag in zoverre de schending van de algemene beginselen van het Belgisch strafrecht wordt aangevoerd.

19. Anderzijds dienen er draagkrachtige motieven ten grondslag te liggen aan de beslissing van de verwerende partij om een administratieve geldboete op te leggen die veruitwendigd moeten worden in de bestreden beslissing. Zoals de verwerende partij in haar memorie van antwoord aangeeft, komt het 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 souverein 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. In dat verband wordt in de bestreden beslissing gesteld wat volgt:

> “2. Verzachtende omstandigheden en uitstel
> Appelanten vragen, rekening houdende met verzachtende omstandigheden, om een maximale herleiding van de administratieve geldboete.
> Appelanten wijzen op volgende omstandigheden:
> - De inbreuk werd niet doelbewust gepleegd;
> - De totale maximaal toegelaten massa werd niet overschreden;
> - De asoverlading is enkel te wijten aan een verkeerde schikking van de lading.
>
> Het gegeven dat de totale maximaal toegelaten massa van het voertuig niet overschreden werd, kan op zich nooit in aanmerking worden

> genomen als een verzachtende omstandigheid bij een asoverlading daar de overschrijding van de totale maximaal toegelaten massa op zichzelf eveneens een strafbaar feit uitmaakt en men moeilijk kan voorhouden [dat] het niet plegen van een strafbaar feit beschouwd moet worden als een verzachtende omstandigheid bij een ander strafbaar feit.
> Het gegeven dat de asoverlading te wijten zou zijn aan een verkeerde schikking van de lading kan evenmin in aanmerking worden genomen als een verzachtende omstandigheid. Asoverladingen ontstaan immers per definitie door een foute verdeling van de lading. Er mag bovendien worden aangenomen dat de lading bewust op die manier geschikt werd en de overlading bijgevolg ook bewust werd gepleegd.
> Er zijn geen verzachtende omstandigheden in deze zaak aanwezig.
> Verder dient te worden onderzocht of er gronden zijn om de gunst van het uitstel toe te staan.
> In het verzoekschrift wordt enkel aangegeven dat de chauffeur 'op vaste tijdstippen opleidingen m.b.t. het laden van vrachtwagens' krijgt. Hieruit kan evenwel niet worden afgeleid dat deze maatregelen voldoende zijn om inbreuken te vermijden. In tegendeel geven appellanten zelf aan dat de lading perfect rechtsgeldig kon vervoerd worden 'mits een goede verdeling', hetgeen ondanks de gevolgde opleidingen dus niet het geval was.
> Bijgevolg kan er ook geen geheel of gedeeltelijk uitstel worden toegestaan."

20. Hieruit blijkt dat de verwerende partij van oordeel was dat de door de verzoekende partijen aan hun medewerkers gegeven opleiding geen voldoende maatregel is om inbreuken te vermijden aangezien deze maatregel niet heeft voorkomen dat een lading die volgens de verzoekende partijen perfect rechtsgeldig kon worden vervoerd mits een goede verdeling, toch verkeerd werd geladen. Op grond hiervan beslist de verwerende partij dat aan de verzoekende partijen geen uitstel van de tenuitvoerlegging van de betaling van de administratieve geldboete kan worden toegestaan. De bestreden beslissing werd met betrekking tot het besluit om geen uitstel toe te kennen dan ook niet alleen afdoende gemotiveerd opdat de verzoekende partijen met kennis van zaken konden oordelen of het zin had zich tegen de beslissing te verweren met de middelen die het recht hen ter beschikking stelt, maar uit de bestreden beslissing blijkt tevens dat de verzoekende partijen, in tegenstelling tot wat zij aanvoeren in hun verzoekschrift, wel degelijk hun argumenten omtrent het toekennen van een uitstel van de tenuitvoerlegging van de betaling van de geldboete hebben kunnen uiteenzetten en dit niet alleen in hun verweernota die zij neerlegden op de

hoorzitting van 16 september 2015 naar aanleiding van het bezwaar ingediend bij de wegeninspecteur-controleur maar tevens in hun verweernota die zij neerlegden op de hoorzitting van 22 december 2015 naar aanleiding van het beroep ingediend bij de Vlaamse regering. De verzoekende partijen kunnen dan ook niet worden bijgevallen waar zij stellen dat zij geen tegensprekelijk debat zouden hebben kunnen voeren omtrent de al dan niet toekenning van een uitstel. Zij tonen dan ook geen schending van hun rechten van verdediging aan.

21. 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 een rolrecht van 400 euro, elk voor de helft.

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**