

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 250.783 van 3 juni 2021
in de zaak A. 230.688/XII-8897**

In zake: 1. Brecht DHAEYERE
2. de BVBA STIJN DE CORTE TRANS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Katrien Vankeirsbilck
kantoor houdend te 8510 Marke
Cannaerthof 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST
dat woonplaats kiest bij
het agentschap Wegen en Verkeer
gevestigd te 1000 Brussel
Koning Albert II-laan 20/4

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 5 mei 2020, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 25 februari 2020 van de administrateur-generaal van het agentschap Wegen en Verkeer waarbij aan Brecht Dhaeyere een administratieve geldboete van 6.000 euro wordt opgelegd en waarbij de bvba Stijn De Corte Trans burgerrechtelijk aansprakelijk wordt gesteld voor de betaling van deze geldboete.

De vordering, ingesteld op 10 juli 2020, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van dezelfde beslissing.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend.

Auditeur Thomas Maes heeft een verslag opgesteld over het beroep tot nietigverklaring met toepassing van artikel 93, eerste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, en over de vordering tot schorsing.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 april 2021.

Staatsraad Johan Bovin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Katrien Vankeirsbilck, die verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Auditeur Thomas Maes heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Op 12 maart 2019 wordt een vrachtwagen met oplegger, bestuurd door Brecht Dhaeyere, eerste verzoekende partij en vrachtwagenbestuurder van de tweede verzoekende partij, door de Vlaamse Wegeninspectie in kennelijk overladen toestand opgemerkt te Waregem op de

autosnelweg E17 in de richting van Gent. De vrachtwagen wordt naar de weeginstallatie te Kruisem geleid. Bij weging van het voertuig wordt vastgesteld dat de trekker overladen is op de tweede as met 3.020 kg. Er wordt proces-verbaal opgesteld wegens inbreuk op artikel 3, eerste en tweede lid, van het decreet van 3 mei 2013 ‘betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport’ (hierna: decreet bijzonder wegtransport).

3.2. Het proces-verbaal wordt bezorgd aan de procureur des Konings te Kortrijk met het verzoek om overeenkomstig artikel 17, § 3, van het decreet bijzonder wegtransport, binnen een termijn van 60 dagen mee te delen welk gevolg aan de zaak zal worden gegeven. De procureur des Konings beslist op 18 april 2019 niet over te gaan tot strafvervolgning.

3.3. Op 5 juni 2019 beslist de wegeninspecteur-controleur om aan de eerste verzoekende partij een administratieve geldboete van 6.000 euro op te leggen en de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk te stellen voor de betaling van deze administratieve geldboete.

3.4. Op 21 juni 2019 tekenen de verzoekende partijen bezwaar aan tegen die beslissing.

Op 1 oktober 2019 heeft een hoorzitting plaats.

Op 24 oktober 2019 beslist de wegeninspecteur-controleur om aan de eerste verzoekende partij een administratieve geldboete van 6.000 euro op te leggen en de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk te stellen voor de betaling van deze administratieve geldboete.

3.5. Op 20 november 2019 stellen de verzoekende partijen tegen die beslissing beroep in bij de Vlaamse regering.

Op 30 januari 2020 heeft een hoorzitting in beroep plaats.

Op 25 februari 2020 beslist de administrateur-generaal van het agentschap Wegen en Verkeer aan de eerste verzoekende partij een administratieve geldboete van 6.000 euro op te leggen en de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk te stellen voor de betaling van deze administratieve geldboete.

Dit is de bestreden beslissing.

Die beslissing wordt dezelfde dag met een aangetekende brief aan de verzoekende partijen ter kennis gebracht.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. De verzoekende partijen hebben ter terechtzitting een “pleitnota” ingediend.

Het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ voorziet niet in de mogelijkheid om een pleitnota als een processtuk neer te leggen. Er wordt dan ook slechts rekening mee gehouden in zoverre ze de neerslag vormt van de uiteenzetting ter terechtzitting.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5. In een eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 3 en 17, § 3, van het decreet bijzonder wegtransport.

Samengevat doen de verzoekende partijen gelden dat de weging van het voertuig werd uitgevoerd te Kruisem (het vroegere Kruishoutem), welke gemeente onder de bevoegdheid valt van het parket te Oudenaarde. Het proces-verbaal werd door de verwerende partij voor toepassing van artikel 17, § 3, van het decreet bijzonder wegtransport, evenwel naar het parket te Kortrijk gezonden, zodat het aan een territoriaal onbevoegd parket werd toegestuurd. De procedure zoals bepaald in het decreet bijzonder wegtransport werd aldus niet correct gevolgd, zodat de bestreden beslissing niet wettig is genomen.

Beoordeling

6. Het toentertijd geldende artikel 17, § 3, van het decreet bijzonder wegtransport, luidt:

“§ 3. De wegeninspecteurs brengen de wegeninspecteur-controleur op de hoogte van de door hen vastgestelde inbreuken en, in voorkomend geval, van de onmiddellijke inningen of consignaties, vermeld in paragraaf 6.

Als de administratieve geldboete niet onmiddellijk werd geïnd of als de administratieve geldboete in consignatie werd gegeven, deelt de wegeninspecteur-controleur aan de procureur des Konings zijn voornemen mee om een administratieve geldboete op te leggen binnen dertig dagen na de ontvangst van het proces-verbaal.

De procureur des Konings beschikt over een vervaltermijn van zestig dagen om zijn voornemen om al dan niet strafvervolging in te stellen mee te delen aan de wegeninspecteur-controleur. De termijn gaat in de derde werkdag na verzending van de kennisgeving bedoeld in het vorige lid.

Als de procureur des Konings tijdig beslist om strafvervolging in te stellen, vervalt de mogelijkheid om een administratieve geldboete op te leggen.

Als de procureur des Konings beslist om geen strafvervolging in te stellen, kan een administratieve geldboete worden opgelegd.

Als de procureur des Konings zijn beslissing niet tijdig meedeelt, vervalt de mogelijkheid om strafvervolging in te stellen en kan een administratieve geldboete worden opgelegd.”

Artikel 23 van het Wetboek van Strafvordering, dat de territoriale bevoegdheid van de parketten betreft, luidt:

“Voor het uitoefenen van de ambtsverrichtingen bepaald in artikel 22 [i.e. de opsporing en de vervolging van misdrijven] zijn gelijkelijk bevoegd de

procureur des Konings van de plaats van het misdrijf, die van de verblijfplaats van de verdachte, die van de maatschappelijke zetel van de rechtspersoon, die van de bedrijfszetel van de rechtspersoon en die van de plaats waar de verdachte kan worden gevonden.

De procureur des Konings die binnen die bevoegdheid kennis krijgt van een misdrijf, kan buiten zijn arrondissement alle handelingen verrichten of gelasten die tot zijn bevoegdheid behoren op het gebied van opsporing of gerechtelijk onderzoek. Hij stelt de procureur des Konings van het arrondissement waar de handeling verricht moet worden hiervan in kennis.”

Deze bepaling sluit aldus niet uit dat meerdere parketten tegelijk territoriaal bevoegd kunnen zijn om een inbreuk te vervolgen.

Zoals de verzoekende partijen zelf ook beamen in het verzoekschrift heeft een inbreuk op artikel 3, tweede lid, van het decreet bijzonder wegtransport, een voortdurend karakter. Deze neemt haar aanvang op het ogenblik dat het voertuig zich in overladen toestand op de openbare weg begeeft en eindigt pas wanneer het voertuig de openbare weg verlaat, dan wel een einde wordt gemaakt aan de overlading.

7. Het proces-verbaal, dat krachtens artikel 16, derde lid, van het decreet bijzonder wegtransport bewijswaarde heeft tot bewijs van het tegendeel, vermeldt in het vak “Localisatie van het feit”:

“Plaats: 8790 Waregem (w)
Baan : Gewestweg autosnelweg E17
Richting : Gent.”

Daarnaast blijkt uit het proces-verbaal dat de verbaliserend wegeninspecteur van dienst was in de gemeente Waregem.

Uit de “Inlichtingen betreffende de weging” vermeld in dat proces-verbaal blijkt dat het voertuig door de Vlaamse Wegeninspectie door middel van het WIM-systeem (Weigh in Motion) in vermoedelijk overladen toestand werd opgemerkt te Waregem op de E17 in de richting van Gent en

vervolgens door de wegeninspecteur naar de eerst beschikbare weegbrug langs de snelweg werd geleid, gelegen te Kruisem, aangrenzende gemeente van Waregem.

8. Anders dan de verzoekende partijen doen gelden in het verzoekschrift, blijkt het proces-verbaal aldus wel degelijk uitdrukkelijk en ondubbelzinnig te verwijzen naar Waregem als plaats waar de inbreuk werd vastgesteld door de Vlaamse Wegeninspectie.

De vaststelling van de overlading bij de weging van het voertuig in Kruisem leidt op zich niet tot de conclusie dat de inbreuk uitsluitend op het grondgebied van Kruisem kan worden gelokaliseerd. Er kan immers niet omheen de vaststelling dat de inbreuk reeds initieel bestond toen het voertuig in overladen toestand werd opgemerkt door de Vlaamse Wegeninspectie op de E17 te Waregem.

Het standpunt van de verzoekende partijen dat de inbreuk enkel kan worden gelokaliseerd op de plaats waar de inbreuk door weging op de weegbrug werd vastgesteld, gaat dan ook voorbij aan het feit dat de inbreuk zoals hiervoor reeds overwogen, een voortdurend karakter heeft en zich ook reeds voordeed op het ogenblik dat het voertuig zich nog op de E17 te Waregem bevond. De verzoekende partijen betwisten overigens niet in hun procedurestukken dat er reeds een overlading was in Waregem.

Niettegenstaande de begeleidende brief van de procureur des Konings van 18 april 2019 waarbij deze aan de verwerende partij meedeelt: “Beleefd het dossier in bijlage tot beschikking” de enigszins cryptische vermelding “Motief: plaatsbevoegdheid” draagt, blijkt uit deze beslissing niet dat het dossier louter wegens territoriale onbevoegdheid, zonder enige inhoudelijke beslissing te nemen, naar de verwerende partij voor “Administratieve afhandeling” werd teruggestuurd. Uit het in bijlage gevoegde “Invulformulier voor het openbaar ministerie” blijkt dat de procureur des Konings te Kortrijk uitdrukkelijk heeft beslist dat de inbreuk niet strafrechtelijk zal worden afgehandeld. Hieruit blijkt

aldus niet, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen doen gelden, dat de procureur des Konings als dusdanig aan de verwerende partij in onmiskenbare bewoordingen te kennen zou hebben gegeven dat er zich een territoriaal bevoegdheidsconflict zou hebben voorgedaan, waardoor hij het dossier zou hebben teruggezonden.

9. Ter terechtzitting betoogt de verzoekende partij voor het eerst dat de overlading enkel op de assen van de trekker werd vastgesteld, dat er geen overlading op het geheel van de sleep werd vastgesteld en dat het om bulktransport ging waardoor er zich een verschuiving van de lading kan hebben voorgedaan vlak voor het voertuig werd gewogen. De verzoekende partijen geven hierdoor aan het middel een nieuwe en derhalve niet-ontvankelijke wending.

10. Het middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

11. In een tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 3 en 14, § 2, van het decreet bijzonder wegtransport, alsook van “het adagium nulla poena, sine lege”.

In dit middel doen de verzoekende partijen – samengevat – gelden dat er slechts een strafbare gedraging is wanneer er sprake is van een overlading die de MTM met meer dan 5 % overschrijdt. Voor het bepalen van het in aanmerking te nemen overbeladen gewicht mag geen rekening worden gehouden met de tolerantie van 5 %. Door dit in de bestreden beslissing toch te doen, sanctioneert de verwerende partij een deel van de lading waarvoor er geen misdrijf kan zijn. De verzoekende partijen verwijzen naar een arrest van het Hof van Cassatie van 13 november 2007 waarin volgens de verzoekende partijen de door de verwerende partij gehanteerde berekeningsmanier niet werd aanvaard.

Indien de 5%-tolerantie niet in rekening wordt gebracht, is er te dezen sprake van een overlading van slechts 2.420 kilogram, wat tot een aanzienlijk lagere geldboete leidt.

Beoordeling

12. 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.* VI.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 de strafbaarstelling betreft, 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 als volgt 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.”

Het toentertijd geldende 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 opdecimen. 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 opdecimen. 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.* VI.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.

13. 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 15.020 kg, zodat de verwerende partij terecht vaststelde dat de tweede as met 3.020 kg werd overladen. Het betreft bijgevolg een overlading van meer dan 3.000 kg zodat terecht de minimumboete van 750 euro, verhoogd met de opdecimen tot 6.000 euro, werd opgelegd.

14. Het middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

15. In een derde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 17, § 2, en 18, van het decreet bijzonder wegtransport.

In dit middel doen de verzoekende partijen – samengevat – gelden dat er ten onrechte niet als verzachtende omstandigheid in aanmerking werd genomen dat zij niet bij de verwerende partij gekend zijn wegens eerdere overlodingsinbreuken. De verwerende partij mocht niet wettig beslissen dat het ontbreken van eerdere overlodingsinbreuken niet beschouwd kan worden als een verzachtende omstandigheid.

Beoordeling

16. Het toentertijd geldende artikel 17, § 2, vierde lid, van het decreet bijzonder wegtransport, bepaalt dat, “[a]ls er verzachtende omstandigheden zijn, [...] de wegeninspecteur-controleur of de Vlaamse Regering een administratieve geldboete onder de betreffende minimumbedragen [kan] opleggen”.

Artikel 18 van het decreet bijzonder wegtransport, betreft de mogelijkheid tot het verlenen van uitstel van de tenuitvoerlegging van de betaling van de administratieve geldboete.

17. De verzoekende partijen spitsen het middel in het verzoekschrift louter toe op het niet in aanmerking nemen van verzachtende omstandigheden, op het niet verlenen van uitstel komen zij niet terug. Het middel wordt dan ook vanuit

die invalshoek onderzocht. Voor zoveel als nodig geldt het hierna volgende eveneens wat het niet verlenen van uitstel betreft.

Het komt aan de verwerende partij toe om een eigen handhavingsbeleid te ontwikkelen inzake overladingsinbreuken. Binnen het kader van de decretale bepalingen, de beginselen van behoorlijk bestuur en de rechten van verdediging, oordeelt de verwerende partij over het bedrag van de geldboete en het al dan niet in aanmerking nemen van verzachtende omstandigheden. Het uitgangspunt van de regelgeving is niet dat een overtreder hoe dan ook recht heeft op de toepassing van verzachtende omstandigheden, doch daarentegen juist dat deze enkel in uitzonderlijke omstandigheden facultatief kunnen worden toegepast. Het is immers niet de bedoeling geweest van de decreetgever dat de verwerende partij de zware administratieve geldboetes systematisch zou verlagen onder het minimumbedrag bepaald in het decreet.

In de bestreden beslissing stelt de verwerende partij vast dat het ontbreken van precedents in hoofde van de overtreder op zichzelf niet mag worden beschouwd als een verzachtende omstandigheid, en legt zij de minimumboete op.

Er blijkt niet dat door aldus te beslissen, de verwerende partij onrechtmatig, onzorgvuldig of buiten de perken van de redelijkheid zou hebben gehandeld bij het nemen van de bestreden beslissing. Er blijkt, in het licht van het voorgaande, evenmin dat de verwerende partij door aldus te beslissen buiten de perken van de haar toegekende beoordelingsruimte zou zijn getreden bij het nemen van de bestreden beslissing.

18. Het middel is niet gegrond.

VI. Besluit

19. De door de verzoekende partijen aangevoerde middelen zijn niet gegrond. Het beroep tot nietigverklaring dient te worden verworpen.

VII. Wat de vordering tot schorsing betreft

20. De vordering tot schorsing is een accessorium van het beroep tot nietigverklaring. De verwerping van het beroep tot nietigverklaring leidt tot de verwerping van de vordering tot schorsing.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De Raad van State verworpt de vordering tot schorsing.

3. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring en van de vordering tot schorsing, begroot op een rolrecht van 800 euro, en een bijdrage van 40 euro, ieder voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drie juni tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Johan Bovin,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Johan Bovin