

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 263.720 van 24 juni 2025
in de zaak A. 240.415/IX-10.371**

In zake: 1. E.S.
2. de NV R.V.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Fien Vanoverbeke en Frederik Vanden Bogaerde
kantoor houdend te 8830 Hooglede
Bruggesteenweg 315
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST
dat woonplaats kiest bij
het agentschap Wegen en Verkeer
gevestigd te 1210 Brussel
Koning Albert II-laan 15 bus 420

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 31 oktober 2023, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de administrateur-generaal van het agentschap Wegen en Verkeer van 5 september 2023, waarbij aan de eerste verzoekende partij een administratieve geldboete wordt opgelegd van 8800 euro en de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk wordt gesteld voor het betalen van deze geldboete.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Thomas Maes heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 31 maart 2025.

Staatsraad Jim Deridder heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Fien Vanoverbeke, die verschijnt voor de verzoekende partijen, is gehoord.

Adjunct-auditeur Daniël Plas, daartoe gemachtigd bij beslissing van de auditeur-generaal van 28 februari 2024, heeft 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 26 oktober 2022 wordt een trekker met oplegger, die wordt bestuurd door de eerste verzoekende partij, die rijdt voor rekening van de tweede verzoekende partij, door de wegeninspectie gecontroleerd op de autosnelweg E19. Bij de controle wordt vastgesteld dat het voertuig overladen is. Er wordt een proces-verbaal opgesteld wegens inbreuk op artikel 3, eerste en tweede lid, van het decreet van 3 mei 2013 ‘betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport’ (hierna: decreet bijzonder wegtransport).

In dit proces-verbaal wordt vastgesteld dat de maximaal toegestane massa (MTM) van ‘oplegger/as 1’ wordt overschreden met 1210 kg, hetzij 13,44%; de MTM van ‘oplegger/as 2’ wordt overschreden met 2040 kg, hetzij 22,67% en de MTM van de sleep wordt overschreden met 6690 kg, hetzij 15,20%.

3.2. Het proces-verbaal wordt op 18 november 2022 naar het Openbaar Ministerie verzonden. Op 4 januari 2023 beslist de procureur des Konings om geen strafvervolgning in te stellen en het dossier voor administratieve afhandeling te versturen naar de wegeninspecteur-controleur.

3.3. Op 2 februari 2023 beslist de wegeninspecteur-controleur om aan de eerste verzoekende partij een administratieve geldboete van 8800 euro op te leggen, overeenkomstig artikel 19, § 1, van het decreet bijzonder wegtransport. De beslissing stelt dat overeenkomstig artikel 17, § 5, van voornoemd decreet de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk is voor de betaling van deze administratieve geldboete.

3.4. Nadat de verzoekende partijen bezwaar aantekenen tegen de voormelde beslissing en na een hoorzitting, beslist de wegeninspecteur-controleur op 28 april 2023 om aan de eerste verzoekende partij een administratieve geldboete van 8800 euro op te leggen. De tweede verzoekende partij wordt burgerrechtelijk aansprakelijk gehouden voor de betaling van de boete.

3.5. Op 15 mei 2023 stellen de verzoekende partijen tegen de voormelde beslissing beroep in bij de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken.

3.6. Na het houden van een hoorzitting beslist de administrateur-generaal van het agentschap Wegen en Verkeer op 5 september 2023 om aan de eerste verzoekende partij een administratieve geldboete van 8800 euro op te

leggen. De beslissing stelt dat de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk is voor de betaling van de administratieve geldboete.

Die boete wordt opgelegd op grond van twee overtredingen: de maximaal toegestane massa van de tweede as van de oplegger is overschreden met 2040 kg en de maximaal toegestane massa van de sleep is overschreden met 6690 kg.

Dat is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. De verzoekende partijen voeren in een tweede middel de schending aan van artikel 65, eerste lid, van het Strafwetboek (Sw.) en van het evenredigheidsbeginsel zoals opgetekend in artikel 49, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het Europees Handvest).

4.2. De verzoekende partijen wijzen erop dat artikel 49, lid 3, van het Europees Handvest het evenredigheidsbeginsel voorschrijft en Europese rechtsonderhorigen een proportionele straf waarborgt wanneer zij een strafrechtelijk feit begaan. Het evenredigheidsbeginsel vormt ook de basis van het principe van eendaadse samenloop vervat in artikel 65, eerste lid, Sw., aangezien dubbele bestraffing van één bepaalde gedraging als disproportioneel voorkomt.

De verzoekende partijen geven aan dat met de bestreden beslissing van 5 september 2023 de wegininspectie aan de eerste verzoekende partij twee geldboeten heeft opgelegd van 6000 euro en 2800 euro voor het op de openbare weg brengen van een overladen voertuig. Zij menen dat de eerste

verzoekende partij daarbij in realiteit maar één gedraging heeft gesteld, namelijk met een overladen voertuig de openbare weg zijn opgereden, terwijl daarvoor twee geldboeten worden opgelegd die samen tot een onevenredige bestraffing leiden. De verwerende partij heeft twee tenlasteleggingen toegepast, namelijk een inbreuk op artikel 3, eerste lid, van het decreet bijzonder wegtransport door het in het verkeer brengen van een voertuig met een totale overlading, en een inbreuk op artikel 3, tweede lid, van hetzelfde decreet door het in het verkeer brengen van een voertuig met een asoverlading. De eerste verzoekende partij reed met één voertuig. Dat voertuig was in zijn totaliteit overladen en was overladen op een as. Volgens de bestreden beslissing gaat het om twee verschillende misdrijven. Beide misdrijven kunnen evenwel worden teruggebracht tot één feitelijke gedraging en éénzelfde moreel opzet van de eerste verzoekende partij, zijnde het in het verkeer brengen van een overladen voertuig. Door haar bestraffing niet te beperken tot de zwaarste straf en twee geldboeten op te leggen, schendt, aldus de verzoekende partijen, de wegeninspectie artikel 65 Sw. dat het principe van de eendaadse samenloop voorschrijft.

Ondergeschikt stellen de verzoekende partijen dat de geldboeten die de wegeninspectie oplegt strafrechtelijk van aard zijn. Het punitief karakter van deze boeten staat vast. Volgens het Europees Handvest mag de zwaarte van een straf niet onevenredig zijn aan het strafbaar feit. Het feit dat in dezen wordt bestraft, is het zich op de openbare weg bevinden als bestuurder van een overladen voertuig. Dit éne materiële feit maakt evenwel twee misdrijven uit en wordt door de wegeninspectie bestraft met twee aanzienlijke geldboeten die volstrekt in wanverhouding staan tot de éne feitelijke gedraging van de eerste verzoekende partij. De cumulatie van geldboeten is niet in verhouding tot het rechtmatig doel van deze straffen, namelijk het ontraden van bestuurders om zich met een overladen voertuig op de openbare weg te begeven. Het opleggen van een boete van 8800 euro aan een particulier is een zware bestraffing met een onmiskenbaar afschrikkend karakter. Door de administratieve boeten voor de totale overlading en voor de asoverlading te cumuleren in plaats van een eenheid van opzet te

aanvaarden, komt men tot een boetebedrag dat het door de wegeninspectie nagestreefde doel – het vermijden dat de overtreder een nieuwe inbreuk zou begaan – ruimschoots voorbijstreeft. Het principe van eenheid van opzet heeft ook als doel om tot een straf te komen die evenredig is met de feitelijke strafbare gedraging. Door ieder strafbaar feit afzonderlijk te willen bestraffen, kan de gecumuleerde straf inhumaan of onbillijk zijn. Door geen samenloop aan te nemen tussen de verschillende tenlasteleggingen die nochtans terug te brengen zijn tot één strafbare gedraging en vervolgens twee geldboeten met een strafrechtelijk karakter op te leggen, schendt de wegeninspectie het evenredigheidsbeginsel, aldus de verzoekende partijen.

Uiterst ondergeschikt vragen de verzoekende partijen de volgende prejudiciële vraag aan het Europees Hof van Justitie voor te leggen: “Is de nationale regeling waarbij één strafbare gedraging aanleiding geeft tot meerdere administratieve boeten, die strafrechtelijk van aard zijn, strijdig met het Unierecht?”

4.3. In de memorie van wederantwoord wijzen de verzoekende partijen nog erop dat er maar één moreel handelen in hoofde van de eerste verzoekende partij kan worden onderscheiden. In de veronderstelling dat het transport met opzet werd overladen, is men zich er als overtreder van bewust dat men (mogelijk) met een totale overlading én een asoverlading de weg opgaat. Maar ook als men uitgaat van een onachtzaamheid in hoofde van de eerste verzoekende partij, heeft die éne onachtzaamheid zowel aanleiding gegeven tot de totale overlading als de asoverlading. In die omstandigheid wordt de eerste verzoekende partij een gebrek aan controle van haar voertuig of meetinstrumenten verweten. Indien er een terdege controle was uitgevoerd, waren beide overladingen uiteraard aan het licht gekomen. Hier is opnieuw sprake van één gedraging of, beter gezegd, één verzuim.

4.4. In hun laatste memorie argumenteren de verzoekende partijen dat

sancties steeds in verhouding moeten staan tot de ernst van de overtreding en de financiële situatie van de overtreder. Te dezen is aan de eerste verzoekende partij een boete van 8800 euro opgelegd, hetgeen ongeveer viermaal het nettomaandloon van een chauffeur bedraagt. Een dergelijke boete kan de financiële situatie van de betrokkene in gevaar brengen. Bovendien staat de boete ook niet in verhouding tot de feiten, namelijk een verkeersinbreuk zonder vastgestelde verzwarende omstandigheden. Er is geen sprake van een opzettelijke gedraging of een bijzondere criminele intentie. De opgelegde boete overschrijdt dan ook de grenzen van de redelijkheid en billijkheid.

De hoogte van de boete is volgens de verzoekende partijen het gevolg van het feit dat in administratieve zaken geen eenheid van opzet wordt aanvaard, in tegenstelling tot wat in strafzaken geldt. De persoon aan wie een administratieve sanctie wordt opgelegd, kan niet eisen dezelfde waarborgen te genieten als diegene aan wie een strafsanctie wordt opgelegd. Nochtans is er het vereiste van parallellisme tussen strafsancties en alternatieve sancties, wat het Grondwettelijk Hof ook reeds heeft aanvaard. Het vereiste parallellisme tussen strafsancties en alternatieve sancties voor dezelfde feiten, meer specifiek de noodzaak om in beide procedures de straf in overeenstemming te brengen met de ernst van de feiten, bevestigt dat ook in de alternatieve procedure toepassing moet kunnen worden gemaakt van het principe ‘samenloop’. Het is namelijk net om te vermijden dat voor één feitelijke gedraging die twee overtredingen vormt, een disproportioneel hoge straf wordt opgelegd dat men samenloop aanneemt. Met andere woorden, zo stellen de verzoekende partijen, in strafzaken aanvaardt men dat het cumuleren van straffen die tot één feitelijke gedraging kunnen worden teruggebracht tot disproportionele en inhumane straffen kan leiden. De *ratio* van samenloop is dus net het in overeenstemming brengen van de straf en de feiten om zo een humaan vervolgsbeleid te garanderen. Dat volgens het vereiste parallellisme ook in de alternatieve procedure de straf in overeenstemming moet zijn met de ernst van de feiten en dat het principe van samenloop in strafzaken noodzakelijk wordt geacht om dit te bereiken, toont net aan dat voor het concept van samenloop

wel degelijk een rol is weggelegd in administratieve zaken.

Voorts benadrukken de verzoekende partijen dat het Europees Handvest te dezen van toepassing is. Zij betogen dat de Belgische regelgeving inzake de maximaal toegelaten massa is geënt op Europese regelgeving. Het decreet bijzonder wegtransport vertaalt richtlijn 96/53/EG van de Raad van 25 juli 1996 ‘houdende vaststelling, voor bepaalde aan het verkeer binnen de Gemeenschap deelnemende wegvoertuigen, van de in het nationale en het internationale verkeer maximaal toegestane afmetingen, en van de in het internationale verkeer maximaal toegestane gewichten’ naar een specifieke Vlaamse context. Het stelt specifieke regels in voor vergunningen, controles en aansprakelijkheden bij bijzonder wegtransport, om ervoor te zorgen dat de normen uit de voornoemde richtlijn worden gerespecteerd. In het handhaven van de maximaal toegelaten massa’s van voertuigen op de Vlaamse wegen geeft de verwerende partij dus zowel direct als indirect uitvoering aan richtlijn 96/53/EG en dient zij bijgevolg het Europees Handvest te respecteren, aldus de verzoekende partijen.

Vervolgens wijzen de verzoekende partijen erop dat de proportionaliteit van de straf niet kan worden afgeleid uit een hypothetische maximumstraf. De bewering dat de opgelegde administratieve geldboeten van in totaal 8800 euro in dezen niet disproportioneel zijn omdat ze niet in de buurt komen van de potentiële maximumstraf die strafrechters kunnen opleggen, houdt geen steek. Dit is appels met peren vergelijken.

Tot slot betogen de verzoekende partijen dat de thans gehanteerde boetebedragen en de verschillende boetescales ingegeven lijken te zijn door de schade die de overlading aan het wegdek toebrengt en dat hoe zwaarder het type voertuig, hoe meer schade en dus hoe hoger de geldboete. Deze insteek houdt volgens de verzoekende partijen geen stand aangezien wordt uitgegaan van een vermoeden dat de vastgestelde totaaloverlading schade heeft veroorzaakt aan

het wegdek. De voorbereidende werkzaamheden van de relevante regelgeving, de rechtspraak van de Raad van State, die het weerlegbaar vermoeden enkel voor de asoverladingen erkent en het huidige decreet, dat in een afzonderlijke tenlastelegging voorziet voor totale overladingen waarbij het wegdek wordt beschadigd, bevestigen dat schade aan het wegdek in geval van een totale overlading niet kan worden vermoed en bijgevolg moet zijn bewezen opdat men hiervoor zwaarder kan worden gestraft. *In casu* is helemaal geen sprake van bewezen schade aan het wegdek. Net gelet op het gebrek aan bewijs van die schade is geen enkele redelijke verantwoording voorhanden om een boetetarief dat voorheen, gelet op de concrete overladingen en op artikel 17, § 2, van het decreet bijzonder wegtransport dat het gepaste boetebedrag op de minimumgeldboete vaststelt, 6400 euro zou hebben bedragen, in de bestreden beslissing op 8800 euro vast te stellen. De wegeninspectie maakt in haar beslissing ook geen melding van verzwarende factoren om die verhoging van het boetetarief te motiveren. In die omstandigheden is de bestreden beslissing volgens de verzoekende partijen strijdig met het evenredigheidsbeginsel.

Herinnering aan de relevante regelgeving

5.1. Artikel 3 van het decreet bijzonder wegtransport bevat twee soorten verbodsbepalingen.

Op grond van artikel 3, eerste lid, van het decreet bijzonder wegtransport is het verboden zich op de openbare weg te bevinden met een voertuig of sleep waarvan de massa in beladen toestand de toegestane maxima overschrijdt.

Het bedrag van de geldboetes voor de inbreuk op artikel 3, eerste lid, van het voormelde decreet wordt, overeenkomstig artikel 17, § 2, tweede lid, van hetzelfde decreet, gelezen in samenhang met artikel 4/1 van het besluit van de Vlaamse regering van 22 januari 2021 ‘over de handhaving bij de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport’ (hierna: besluit

handhaving bijzonder wegtransport), vastgelegd in de bij dit besluit gevoegde bijlage ‘inbreuken en tarieven voor administratieve geldboetes als vermeld in artikel 4/1’.

Op grond van artikel 3, tweede lid, van het decreet bijzonder wegtransport is het verboden zich op de openbare weg te bevinden met een voertuig waarvan de massa op de grond onder een van de assen het toegestane maximum met meer dan 5 procent overschrijdt.

Het bedrag van de geldboetes voor de inbreuk op artikel 3, tweede lid, van het decreet bijzonder wegtransport, wordt bepaald in artikel 14, § 2, van het decreet bijzonder wegtransport, gelezen in samenhang met artikel 17, § 2, eerste lid, van hetzelfde decreet.

Het voormelde decreet beschouwt beide gevallen van overschrijding van de toegelaten massa van het voertuig als duidelijk te onderscheiden inbreuken.

5.2. Het decreet bijzonder wegtransport bevat geen uitdrukkelijke bepaling die de samenloop regelt van eensdeels een inbreuk op het verbod zich op de openbare weg te begeven met een voertuig waarvan de massa onder één van de assen het toegelaten maximum overschrijdt en anderdeels de inbreuk op het verbod zich op de openbare weg te begeven met een voertuig waarvan de totale massa het toegestane maximum overschrijdt.

De toepasselijke decretale bepalingen beletten niet dat de aangewezen ambtenaar en de Vlaamse regering in beroep aan een overtreder zowel een administratieve geldboete opleggen voor een inbreuk op artikel 3, eerste lid, van het decreet bijzonder wegtransport als voor een inbreuk op artikel 3, tweede lid, van het decreet bijzonder wegtransport wanneer de beide inbreuken gelijktijdig worden vastgesteld.

Daarnaast verplicht artikel 17 van het decreet bijzonder wegtransport de aangewezen ambtenaar of de Vlaamse regering in beroep niet om ambtshalve een administratieve geldboete op te leggen wanneer deze vaststelt dat een inbreuk op de bepalingen van het decreet of de uitvoeringsbesluiten ervan is aangetoond. Artikel 17, § 1, van het decreet bijzonder wegtransport preciseert immers dat de aangewezen wegeninspecteurs-controleurs en de Vlaamse regering in graad van beroep een administratieve geldboete “kunnen” opleggen voor de inbreuken op het decreet of de uitvoeringsbesluiten ervan. Bijgevolg staat het voormelde decreet op zich evenmin eraan in de weg dat de wegeninspecteur-controleur en de Vlaamse regering in beroep slechts één administratieve boete zouden opleggen wanneer gelijktijdig een inbreuk op artikel 3, eerste lid, van het decreet bijzonder wegtransport en een inbreuk op artikel 3, tweede lid, van hetzelfde decreet wordt vastgesteld.

Beoordeling

a. artikel 65 Sw. als strafrechtelijke bepaling

6.1. Op het ogenblik van de vastgestelde inbreuk luidt artikel 65 Sw. als volgt:

“Wanneer een zelfde feit verscheidene misdrijven oplevert of wanneer verschillende misdrijven die de opeenvolgende en voortgezette uitvoering zijn van een zelfde misdadig opzet, gelijktijdig worden voorgelegd aan een zelfde feitenrechter, wordt alleen de zwaarste straf uitgesproken.

Wanneer de feitenrechter vaststelt dat misdrijven die reeds het voorwerp waren van een in kracht van gewijsde gegane beslissing en andere feiten die bij hem aanhangig zijn en die, in de veronderstelling dat zij bewezen zouden zijn, aan die beslissing voorafgaan en samen met de eerste misdrijven de opeenvolgende en voortgezette uitvoering zijn van een zelfde misdadig opzet, houdt hij bij de straftoemeting rekening met de reeds uitgesproken straffen. Indien deze hem voor een juiste bestraffing van al de misdrijven voldoende lijken, spreekt hij zich uit over de schuldvraag en verwijst hij in zijn beslissing naar de reeds uitgesproken straffen. Het geheel van de straffen uitgesproken met toepassing van dit artikel mag het maximum van de

zwaarste straf niet te boven gaan.”

6.2. Artikel 65 Sw. is niet van toepassing op een administratieve overheid, zoals te dezen de steller van de bestreden beslissing, aangezien zij geen feitenrechter is. Er kan dan ook geen schending van artikel 65 Sw. worden aangetoond.

6.3. Het middel is niet ontvankelijk voor zover het steunt op een schending van artikel 65 Sw.

b. analoge toepassing van artikel 65 Sw. op administratieve geldboetes

7.1. Uit het middel kan voorts worden afgeleid dat de verzoekende partijen van mening zijn dat in strafzaken het principe van eendaadse samenloop, zoals geregeld in artikel 65, eerste lid, Sw., noodzakelijk wordt geacht om de straf in overeenstemming te brengen met de ernst van de feiten. Het vereiste parallellisme tussen strafrechtelijke en administratiefrechtelijke bestraffing zou dan met zich meebrengen dat de regels van samenloop uit artikel 65, eerste lid, Sw. bij analogie ook moeten gelden in de administratieve procedure.

7.2. Artikel 65, eerste lid, Sw. bevat een regeling voor de zogenaamde eendaadse samenloop. De regeling om in het geval dat eenzelfde feit verscheidene misdrijven oplevert, te voorzien in de opslorping van straffen (waarbij de zwaarste straf de lichtere straffen opsloort) vormt een specifieke rechtsfiguur uit het strafrecht. De wijze waarop de wetgever de bestraffing in geval van eendaadse samenloop in strafzaken heeft geregeld, vormt geen algemeen beginsel van strafrecht. De wetgever mag er immers van afwijken (GwH 15 september 1999, nr. 98/99, B.9.3; GwH 7 juni 2001, nr. 77/2001, B.13-B.20; GwH 13 juni 2001, nr. 80/2001, B.13-B.20).

De opslorping van de lichtere straffen door de zwaardere straffen

in geval van eendaadse samenloop is – als mechanisme als dusdanig – bijgevolg evenmin een beginsel waardoor de regelgever gebonden zou zijn bij het opleggen van een administratiefrechtelijke sanctie. Zonder uitdrukkelijke wettelijke of decretale grondslag is het geen regel die zou gelden voor het bestuur wanneer dat een administratieve sanctie oplegt, ook al heeft die sanctie het karakter van een straf in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens (EVRM).

7.3. In zoverre het middel vraagt de bestreden beslissing te toetsen aan een onbestaande regel die de opslorping van straffen zou vereisen in geval van eendaadse samenloop, is het onontvankelijk.

c. artikel 49, lid 3, van het Europees Handvest

8.1. De verzoekende partijen voeren een schending aan van het evenredigheidsbeginsel zoals vervat in artikel 49, lid 3, van het Europees Handvest. Deze bepaling luidt:

“De zwaarte van de straf mag niet onevenredig zijn aan het strafbare feit.”

De schending van dit voorschrift zien zij daarin gelegen dat één feitelijke gedraging (een overlading) aanleiding kan geven tot twee afzonderlijk gesanctioneerde overtredingen, namelijk met toepassing van artikel 3, eerste lid én tweede lid, van het decreet bijzonder wegtransport.

8.2. Slechts in hun laatste memorie – en dus rijkelijk laat, onder meer omdat het auditoraat daaromtrent in het verslag geen standpunt heeft kunnen innemen – voeren de verzoekende partijen aan dat het decreet bijzonder wegtransport toepassing maakt van het Unierecht, namelijk op grond van richtlijn 96/53/EG.

Richtlijn (EU) 2015/719 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2015 ‘tot wijziging van Richtlijn 96/53/EG van de Raad houdende vaststelling, voor bepaalde aan het verkeer binnen de Gemeenschap deelnemende wegvoertuigen, van de in het nationale en het internationale verkeer maximaal toegestane afmetingen, en van de in het internationale verkeer maximaal toegestane gewichten’ strekt onder meer ertoe in richtlijn 96/53/EG de artikelen 10*quinquies* en 10*sexies* in te voegen. Deze bepalingen luiden, voor zover hier relevant:

“Artikel 10 *quinquies*

1. Uiterlijk op 27 mei 2021 treffen de lidstaten specifieke maatregelen om na te gaan bij welke rijdende voertuigen of voertuigcombinaties waarschijnlijk het vastgestelde maximaal toegestane gewicht is overschreden en derhalve door hun bevoegde autoriteiten een controle uitgevoerd moet worden teneinde de naleving van deze richtlijn af te dwingen. Die maatregelen kunnen worden genomen door middel van automatische op de weginfrastructuur aangebrachte systemen of door de overeenkomstig lid 4 in het voertuig geïnstalleerde weegapparatuur.

Een lidstaat mag de verplichting tot het installeren van weegapparatuur niet opleggen voor voertuigen of voertuigcombinaties die in een andere lidstaat zijn geregistreerd.

Indien voor het vaststellen van inbreuken op deze richtlijn en het opleggen van sancties automatische systemen worden gebruikt, worden die automatische systemen, onverminderd het Unie- en nationaal recht, gecertificeerd. Indien automatische systemen alleen voor identificatiedoeleinden worden gebruikt, hoeven zij niet te worden gecertificeerd.

2. Elke lidstaat voert elk kalenderjaar een adequaat aantal controles op het gewicht van rijdende voertuigen of voertuigcombinaties uit dat evenredig is aan het totale aantal voertuigen dat jaarlijks op zijn grondgebied wordt geïnspecteerd.

3. [...]

4. De in lid 1 bedoelde in het voertuig geïnstalleerde weegapparatuur moet nauwkeurig en betrouwbaar zijn alsmede volledig interoperabel en compatibel met alle voertuigtypen.

5. [...]

[...]

Artikel 10 *sexies*

De lidstaten stellen voorschriften vast inzake de sancties die van toepassing zijn op inbreuken op deze richtlijn en nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat deze worden uitgevoerd. Die sancties zijn doeltreffend, niet-discriminerend, evenredig en afschrikkend. De lidstaten stellen de Commissie van deze voorschriften in kennis.”

8.3. Met deze bepalingen, die luidens overweging 12 van richtlijn 2015/719 tot doel hebben overtredingen met betrekking tot te zwaar beladen voertuigen door de lidstaten adequaat te doen aanpakken teneinde concurrentieverstoreningen te voorkomen en de verkeersveiligheid te waarborgen, heeft de Europese Unie aan de lidstaten een handhavingsverplichting opgelegd.

De strafbaarstelling van overlading in het decreet bijzonder wegtransport moet als een handhavingsinstrument in de zin van richtlijn 96/53/EG, zoals gewijzigd, worden beschouwd. Een verband met het Unierecht is derhalve aangetoond.

9.1. De verzoekende partijen stellen voor om aan het Europees Hof van Justitie de volgende prejudiciële vraag voor te leggen:

“Is de nationale regeling waarbij één strafbare gedraging aanleiding geeft tot meerdere administratieve boeten, die strafrechtelijk van aard zijn, strijdig met het Unierecht?”

Met betrekking tot deze prejudiciële vraag dringen zich vooreerst volgende vaststellingen op.

Van een procespartij die om het stellen van een prejudiciële vraag aan het Europees Hof van Justitie verzoekt, mag worden verwacht dat zij duidelijk aangeeft welk Europeesrechtelijk voorschrift in de zin van artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) volgens haar uitlegging behoeft. De Raad van State neemt aan dat met “het Unierecht” dan artikel 49, lid 3, van het Europees Handvest wordt bedoeld.

Voorts moet erop worden gewezen dat het Europees Hof van Justitie zich op grond van artikel 267 VWEU enkel uitspreekt over prejudiciële vragen met betrekking tot de uitlegging van de verdragen of de geldigheid en de

uitlegging van de handelingen van de instellingen, de organen of de instanties van de Unie – en niet met betrekking tot de uitlegging en de rechtsgeldigheid van handelingen van de lidstaten. Een prejudiciële vraag die ertoe strekt het Europees Hof van Justitie uit te nodigen om een “nationale regeling” te beoordelen, hoeft dan ook niet te worden gesteld.

9.2. Los van deze procedurele bemerkingen moet de prejudiciële vraagstelling ook om een inhoudelijke reden worden afgewezen.

De relevantie van de door de verzoekende partijen gesuggereerde vraag is gelegen in de premisse dat er één – en slechts één – materieel strafbare gedraging werd gesteld, waarvoor dan meer dan één boete wordt opgelegd.

Nog daargelaten dat de verwerende partij terecht opmerkt dat de bestreden beslissing daarover geen uitspraak doet, ligt het op de weg van de verzoekende partijen om aan te tonen, minstens aannemelijk te maken, dat de bestreden beslissing *in casu* inderdaad op één strafbare gedraging betrekking heeft. De verzoekende partijen gaan daarbij ervan uit dat “de overlading” die ene strafbare gedraging uitmaakt.

Die lapidaire benadering overtuigt de Raad van State niet. De verzoekende partijen betwisten niet de materiële juistheid van de drie inbreuken die initieel werden vastgesteld, namelijk (i) het overschrijden van de maximaal toegestane massa van de eerste as van de oplegger, (ii) het overschrijden van de maximaal toegestane massa van de tweede as van de oplegger en (iii) het overschrijden van de maximaal toegestane massa van de sleep. De verzoekende partijen maken voorts niet inzichtelijk waarom de twee vastgestelde inbreuken – enerzijds het overschrijden van de maximaal toegestane massa van de tweede as van de oplegger en anderzijds het overschrijden van de maximaal toegestane massa van de sleep – die in artikel 3, eerste en tweede lid, van het decreet bijzonder wegtransport als twee afzonderlijke strafbare gedragingen zijn gekwalificeerd, te

dezen terug te voeren zijn op één materiële handeling *casu quo* toch één strafbare gedraging moeten uitmaken.

Het staat niet aan de Raad van State om die onderbouwing in de plaats van de verzoekende partijen te beargumenteren.

Die lacune in het betoog van de verzoekende partijen wordt overigens allerm minst verholpen door de vaststelling dat zij in hun ‘conclusie’ in het intern beroep wél konden aanvaarden dat voor beide vóórmelde inbreuken een afzonderlijke – zij het herleide – boete werd opgelegd.

9.3. Aangezien de verzoekende partijen aldus niet aantonen dat de bestreden beslissing op één strafbare gedraging betrekking heeft en bijgevolg niet is aangetoond dat de in de voorgestelde prejudiciële vraag vervatte premisse is voldaan, is er geen aanleiding om het Europees Hof van Justitie te bevragen.

d. het evenredigheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur

10.1. Het middel van de verzoekende partijen kan voorts worden begrepen als het inroepen van de schending van het evenredigheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur.

De kritiek van de verzoekende partijen, zoals ontwikkeld in hun verzoekschrift, richt zich niet op het gebrek aan evenredigheid van de uitgesproken geldboetes op zich, maar wel op de onevenredigheid die het gevolg zou zijn van het opleggen van twee geldboetes, één voor de totale overlading van het voertuig en één voor de overlading op één van de assen van het voertuig.

10.2. In hun laatste memorie voeren de verzoekende partijen aan dat de opgelegde boete onevenredig is gelet op de financiële draagkracht van de chauffeur en aangezien het een verkeersinbreuk zonder verzwarende

omstandigheden betreft. Voorts stellen zij dat de boete voor de totale overlading onevenredig is omdat geen schade aan het wegdek is bewezen.

Hiermee geven zij een nieuwe wending aan het middel die zij reeds in hun verzoekschrift hadden kunnen en moeten ontwikkelen. In deze mate is het middel onontvankelijk.

10.3. Het evenredigheidsbeginsel vereist dat een beslissing tot het opleggen van een administratieve sanctie berust op een redelijke verhouding tussen de feitelijk juiste en op zich rechtens relevante motieven enerzijds en de inhoud van de beslissing anderzijds. Over de verhouding tussen de inbreuk en de opgelegde sanctie wordt door de toezichthoudende overheid discretionair geoordeeld. De Raad van State dient te beoordelen of er een evenredigheidsverband bestaat tussen de strafwaardige gedragingen en de opgelegde geldboete. Het evenredigheidsbeginsel is geschonden wanneer tussen de in aanmerking genomen feiten en de opgelegde sanctie geen redelijk verband van evenredigheid zou bestaan. Daarbij moet de hoogte van de administratieve geldboetes evenredig zijn met de ernst van de feiten en evenredig ten opzichte van de repressieve en preventieve doelstelling die met de administratieve sanctie wordt beoogd.

Dit neemt niet weg dat het aan de overheid toekomt om een eigen handhavingsbeleid te ontwikkelen en binnen het kader van de decretale bepalingen, de beginselen van behoorlijk bestuur en de algemene rechtsbeginselen soeverein te oordelen over het bedrag van de boete.

Er valt daarbij te benadrukken dat de Raad van State geen beroepsinstantie is die, opnieuw oordelend in de plaats van het bestuur, de naar zijn oordeel meest passende sanctie oplegt. Er kan slechts sprake zijn van een schending van het evenredigheidsbeginsel, wanneer de beslissing, waarvan vastgesteld wordt dat ze op deugdelijke grondslagen berust, inhoudelijk dermate van het normale beslissingspatroon afwijkt dat het ondenkbaar is dat enige andere zorgvuldige

overheid, geplaatst voor dezelfde omstandigheden, die beslissing zou nemen.

10.4. Het evenredigheidsbeginsel heeft niet tot gevolg dat in ieder geval *a priori* uitgesloten is dat voor eenzelfde gedraging twee straffen worden opgelegd. Zoals uit de *sub* 7.2 vermelde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof volgt, is het niet *per se* onevenredig of onredelijk dat, in het licht van bepaalde doelstellingen, op hetzelfde ogenblik door dezelfde instantie twee straffen worden opgelegd voor een gedraging die of een nalaten dat op verschillende wijzen gekwalificeerd kan worden. Uit dezelfde rechtspraak volgt evenzeer dat de evenredigheid niet *a priori* vereist dat in geval van eendaadse samenloop de zwaarste straf de lichtere straffen opslorpt.

10.5. De door de verzoekende partijen voorgestelde prejudiciële vraag aan het Europees Hof van Justitie is om dezelfde reden zonder voorwerp.

11. Het decreet bijzonder wegtransport, waarin de bepalingen van ‘hoofdstuk XIV. Schade aan het wegdek door gewichtsoverschrijding’ van het decreet van 19 december 1998 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999’ (het zogenaamde aslastendecreet) werden geïntegreerd, heeft onder meer tot doel om een preventief beleid mogelijk te maken dat erop is gericht de schade aan de wegeninfrastructuur ten gevolge van spoorvorming aan te pakken (*Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1214/8, 5). De schade die de decreetgever wil vermijden “hoeft echter niet per se te bestaan uit zichtbare schade zoals putten en scheuren en spoorvorming. Dit zijn slechts enkele van de meest voorkomende uiterlijke verschijningsvormen van de schade [...], de werkelijke schade manifesteert zich veeleer in een vermindering van de levensduur van de weg” (*Parl.St.* VI.Parl. 2004-05, nr. 334/1, 6).

Zowel de geldboete voor de asoverlading als de geldboete voor de totale overlading worden in de toepasselijke bepalingen (artikel 14, § 2, van het decreet bijzonder wegtransport respectievelijk artikel 4/1 van het besluit

handhaving bijzonder wegtransport) gedifferentieerd naargelang de schade of slijtage die de overlading geacht kan worden aan te brengen aan het wegdek. Zo wordt voor de geldboetes bij asoverlading in artikel 14, § 2, van het decreet bijzonder wegtransport een boeteschaal gehanteerd aan de hand van het absoluut overgewicht ten opzichte van de maximaal toegelaten massa van de as. Zwaardere assen, die geacht kunnen worden meer schade te berokkenen, leiden tot een hogere boete. Voor de boete voor de totale overlading wordt op grond van artikel 4/1 van het besluit handhaving bijzonder wegtransport een andere boeteschaal gehanteerd waarbij een hogere relatieve waarde van de overlading een hogere boete tot gevolg heeft.

In die zin kunnen de beide administratieve geldboetes afzonderlijk worden geacht in verhouding te staan tot de schade die door elk van de overladingen kon worden berokkend.

12. Daarbij brengt de overtreding van artikel 3, tweede lid, van het decreet bijzonder wegtransport niet noodzakelijk een overtreding van het verbod van artikel 3, eerste lid, van dit decreet met zich mee. Een overtreding van artikel 3, eerste lid, van het voormelde decreet, waarbij de MTM van het voertuig overschreden wordt, impliceert evenmin noodzakelijkerwijze dat de massa op een van de assen de MTM met meer dan 5 procent overschrijdt.

13. Bij de beoordeling van de evenredigheid van de straffen moet, zoals gezegd, rekening worden gehouden met de aard van de overtreding en met de repressieve en preventieve doelstellingen die met de straf worden beoogd.

Terecht werpen de verzoekende partijen op dat de evenredigheid van de administratieve boetes niet kan worden beoordeeld door ze te vergelijken met mogelijke strafrechtelijke boetes. Dat neemt echter niet weg dat de keuze van de decreetgever bij het opleggen van strafrechtelijke straffen die voor inbreuken zoals in voorliggend geval tot 600.000 euro kunnen bedragen wel een aanwijzing

vormt voor het belang en de zwaarte van de inbreuk die de regelgever wenst te beteugelen.

14. Het transport dat door de verzoekende partijen is geladen en waarvan op 26 oktober 2022 de overlading is vastgesteld, bestond volgens de gegevens opgenomen in het proces-verbaal uit een trekker met oplegger.

Met betrekking tot de oplegger werd een overschrijding van de maximaal toegestane massa vastgesteld van de eerste as met 1210 kg (13,44%) en van de tweede as met 2040 kg (22,67%) en met betrekking tot de sleep een overschrijding van de MTM met 6690 kg (15,20%).

15. Met de bestreden beslissing worden twee administratieve geldboetes opgelegd: voor de asoverlading op de tweede as van de oplegger enerzijds en voor de totale overlading van de sleep anderzijds.

Enerzijds wordt aldus een administratieve geldboete opgelegd voor een inbreuk op artikel 3, tweede lid, van het decreet bijzonder wegtransport. Dit betreft het zich met een voertuig of een sleep op de openbare weg bevinden waarvan de massa onder één van de assen het bij goedkeuring vastgesteld maximum met meer dan vijf procent overschrijdt.

Voor de overlading op de tweede as van de oplegger met 2040 kg werd een boete opgelegd van 350 euro te verhogen met de opdecimen (2800 euro). Aldus werd voor deze overlading met meer dan 2000 kg artikel 17, § 2, eerste lid, van het decreet bijzonder wegtransport, *iuncto* artikel 14, § 2, 5°, van dat decreet toegepast.

Anderzijds werd een administratieve geldboete opgelegd wegens een inbreuk op artikel 3, eerste lid, van het decreet bijzonder wegtransport. Dit betreft het zich met een voertuig of een sleep op de openbare weg bevinden

waarvan de massa in beladen toestand het toegestane maximum overschrijdt.

Voor de overlading van de sleep met 6690 kg (15,20%) werd een boete opgelegd van 750 euro, te vermeerderen met de opdecimen (6000 euro).

Aldus werd voor deze overlading van meer dan 15% artikel 17, § 2, tweede lid, van het decreet bijzonder wegtransport, *iuncto* artikel 4/1 van het besluit handhaving bijzonder wegtransport, *iuncto* de bij dit besluit gevoegde bijlage ‘inbreuken en tarieven voor administratieve geldboetes als vermeld in artikel 4/1’, 11°, toegepast. Dit punt 11° van de bijlage bestraft specifiek de inbreuk waarbij men zich met een ander voertuig of een andere sleep dan de voertuigen en slepen vermeld in de punten 7° en 9°, waarvan de totale massa het toegestane maximum overschrijdt, op de openbare weg bevindt als er, ten gevolge van de inbreuk, geen schade is ontstaan aan de openbare weg, zijn aanhorigheden en de kunstwerken die erin liggen.

Voor de vastgestelde asoverlading op de eerste as van de oplegger werd geen administratieve geldboete opgelegd.

16. Zoals vermeld, wil de decreetgever twee soorten inbreuken en daaruit volgende schade aan het wegdek bestraffen, met het oog op het voorkomen van deze schade. Aangezien uit die inbreuken verschillende vormen van potentiële schade voortvloeien en de ene inbreuk niet noodzakelijk de andere inhoudt, kan worden aangenomen dat het decreet bijzonder wegtransport de doelstelling nastreeft elk van deze vormen van oorzaken van schade aan het wegdek te bestrijden.

Gelet op de verschillende schade die kan worden veroorzaakt, komt het niet als onevenredig voor dat de verwerende partij bij het bepalen van de administratieve geldboete te dezen zowel rekening hield met de asoverlading op de tweede as van de oplegger als met de totale overlading van de sleep.

Zelfs indien aangenomen zou moeten worden dat bestrafted inbreuken steunen op één enkele gedraging of één enkel verzuim, is het niet onredelijk ze te bestraffen met twee straffen.

17. Door zowel de inbreuk op de totale massa van de sleep als de inbreuk op het toegelaten gewicht op de as te bestraffen, heeft het bestuur niet gehandeld op een wijze waarop geen enkel naar recht en redelijkheid handelend of zorgvuldig redelijk bestuur in dezelfde situatie geplaatst zou hebben gehandeld.

18. Het middel is, in de mate dat het ontvankelijk is, ongegrond.

B. Eerste middel

Standpunt van de partijen

19. De verzoekende partijen voeren in een eerste middel de schending aan van artikel 12, tweede lid, en artikel 14 van de Grondwet, artikel 7, lid 1, EVRM en artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR).

Zij roepen meer bepaald de schending in van het legaliteitsbeginsel zoals dat is opgenomen in de geschonden geachte bepalingen, dat kan worden uitgelegd aan de hand van de adagia *nulla poena sine lege* en *nullum crimen sine lege*.

De verzoekende partijen stellen dat deze grondrechten elke burger waarborgen dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld en geen enkele straf zal worden opgelegd dan bij beslissing van een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. De bevoegdheid om delicten te omschrijven én om straffen te bepalen komt bijgevolg toe aan de wetgevende macht.

Artikel 4/1 van het besluit handhaving bijzonder wegtransport, op grond waarvan de wegeninspectie hogere boetetarieven toepast bij het beteugelen van overladingen is volgens de verzoekende partijen in strijd met beide componenten van het legaliteitsbeginsel. Het voormelde besluit voorziet in afwijkende boetetarieven en dit op grond van de bevoegdheid die de Vlaamse regering uit artikel 17, § 2, tweede lid, van het decreet bijzonder wegtransport afleidt.

Met dit artikel 17, § 2, tweede lid, van het decreet bijzonder wegtransport verleent, aldus de verzoekende partijen, het decreet aan de Vlaamse regering een bevoegdheid om voor specifieke, maar ongespecificeerde inbreuken een hogere, maar onbepaalde geldboete op te leggen. Het decreet verleent aldus een bevoegdheid om delicten te omschrijven én om straffen op te leggen, hetgeen het legaliteitsbeginsel ondermijnt.

Het legaliteitsbeginsel laat volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof wel een delegatie aan de Koning toe van de bevoegdheid om een bepaald gedrag strafbaar te stellen en van de strafbepaling op voorwaarde dat deze machtiging voldoende nauwkeurig is en in essentie al door het Parlement is vastgelegd. De bevoegdheidsdelegatie waarin artikel 17, § 2, tweede lid, van het decreet bijzonder wegtransport voorziet, voldoet hieraan echter niet.

De machtiging die in artikel 17, § 2, tweede lid, van het decreet bijzonder wegtransport wordt verleend, heeft tot gevolg dat de Vlaamse regering vrij kan oordelen welke inbreuken op het decreet zij ernstiger vindt en waarvoor zij een zwaardere straf wil opleggen.

Artikel 17, § 2, tweede lid, van het decreet bijzonder wegtransport zet de deur open voor deze regering om voor elke inbreuk op het decreet waarvoor zij het gepast acht zwaarder te straffen dan de straffen die het

Vlaams Parlement al had aangenomen en dit buiten elk parlementair debat om.

De verzoekende partijen verwijzen ook per analogie naar arrest nr. 137/2005 van het Grondwettelijk Hof van 19 juli 2005 waarin het Hof artikel 29 van de wegverkeerswet dat de Koning belast met het aanwijzen van de graad van verkeersovertredingen in strijd achtte met het legaliteitsbeginsel vermits de wetgever naliet de essentiële elementen te bepalen op basis waarvan overtredingen in een zwaardere categorie kunnen worden ingedeeld.

De verzoekende partijen voegen nog toe dat de Vlaamse regering, bij het invullen van haar differentiatievrijheid, een nieuw criterium hanteert dat voorheen nooit een rol speelde in de bepaling van de toepasselijke boetetarieven, namelijk de aard van het voertuig waarmee de overlading is begaan. Dit criterium werd niet gehanteerd in het decreet bijzonder wegtransport als criterium voor het bepalen van de strafmaat zodat het doel van het legaliteitsbeginsel niet is nageleefd. Het is voor de rechtsonderhorige niet duidelijk waarom dit criterium essentieel is aangezien men op basis daarvan thans zwaarder wordt gestraft dan anderen.

In ondergeschikte orde vragen de verzoekende partijen de volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof:

“In welke mate zijn de bepalingen artikel 17, § 2 2e lid van het Vlaams Decreet van 3 mei 2013 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport juncto artikel 4/1 van het Vlaams Besluit van 22 januari 2021 over de handhaving bij de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport ongrondwettig in het licht van het legaliteitsbeginsel?”

20. De verwerende partij stelt dat de Vlaamse regering de bevoegdheid die haar door de decreetgever werd toegekend, correct heeft uitgeoefend en zij wijst in dit verband naar advies 70.441/3 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State van 8 december 2021 waarin geen enkele

opmerking werd gemaakt over artikel 4/1 van het besluit handhaving bijzonder wegtransport.

Voorts wijst zij erop dat het niet tot de bevoegdheid van de Raad van State behoort om het decreet bijzonder wegtransport te toetsen aan de Grondwet. Deze bevoegdheid behoort uitsluitend toe aan het Grondwettelijk Hof. Daarnaast meent de verwerende partij dat er in ieder geval geen schending is van het legaliteitsbeginsel aangezien in het voormelde artikel 17, § 2, tweede lid, van het decreet voldoende duidelijk wordt gesteld binnen welke grenzen de Vlaamse regering het tarief van de administratieve geldboete kan bepalen (tussen het minimum en het maximum van de strafrechtelijke boete), evenals voor welke inbreuken dit mogelijk is (voor inbreuken op het decreet bijzonder wegtransport en de uitvoeringsbesluiten ervan). De Vlaamse regering wordt niet gemachtigd om zelf nieuwe inbreuken te bepalen.

Tot slot wijst de verwerende partij erop dat de prejudiciële vraag door de verzoekende partijen onvoldoende specifiek werd geformuleerd aangezien enkel werd gevraagd in welke mate de betrokken bepalingen ongrondwettig zijn in het licht van het legaliteitsbeginsel zonder dat concreet wordt gespecificeerd welke grondwetsbepalingen geschonden zouden zijn.

21. In hun laatste memorie betogen de verzoekende partijen nog dat wanneer een sanctie die een straf is in de zin van artikel 6 EVRM niet noodzakelijk een straf is in de zin van de Grondwet, dit niet betekent dat een sanctie die een straf is in de zin van artikel 6 EVRM niet tegelijk een straf kan zijn in de zin van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet. De vraag of de sanctie die op grond van artikel 17, § 2, tweede lid, van het decreet bijzonder wegtransport wordt opgelegd een straf is in de zin van die grondwetsartikelen kan enkel door het Grondwettelijk Hof worden beantwoord.

De verzoekende partijen voeren ook aan dat de bevoegdheidsdelegatie in artikel 17, § 2, tweede lid, van het voormelde decreet de artikelen 7 EVRM en 15, lid 1, IVBPR schendt omdat ze onvoldoende nauwkeurig is en niet toelaat de straf te kennen die iemand met zijn gedrag riskeert. De delegatie voorziet namelijk in de bevoegdheid voor de Vlaamse regering om voor ‘specifieke inbreuken’ andere boetetarieven aan te nemen, waarbij men niet specificiert om welke inbreuken het nu net wel of net niet gaat, alsook op basis van welke criteria er een differentiatie tussen de inbreuken wordt gemaakt en welke boetetarieven vervolgens hieraan gekoppeld kunnen worden. De essentiële elementen van de overtreding en de straf zijn bijgevolg niet door de wetgever bepaald waardoor de delegatie een te ruime bevoegdheid aan de Vlaamse regering laat om verschillende subcategorieën en boetetarieven in het leven te roepen. Bovendien zijn de verzoekende partijen van mening dat het beoordelen of decretale bepalingen verenigbaar zijn met het EVRM een bevoegdheid is die enkel aan het Grondwettelijk Hof toebehoort. Indien de administratieve boeten geen straffen zouden zijn in de zin van de Grondwet, vereist het legaliteitsbeginsel gewaarborgd in artikel 7 EVRM, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet dat de procedure die erop gericht is deze sanctie op te leggen dezelfde bescherming inzake voorspelbaarheid en duidelijkheid biedt als de bescherming die de artikelen 12 en 14 van de Grondwet bieden. De verzoekende partijen stellen daarom voor de volgende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof voor te leggen:

“Schendt artikel 17, § 2 2e lid van het Vlaams Decreet van 3 mei 2013 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport juncto artikel 4/1 van het Vlaams Besluit van 22 januari 2021 over de handhaving bij de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door aan de Vlaamse Regering een bevoegdheid te verlenen om voor ‘specifieke inbreuken’ administratieve geldboeten te bepalen?”

Beoordeling

22. Artikel 17, § 2, eerste lid, van het decreet bijzonder wegtransport bepaalt dat voor inbreuken op dit decreet of de uitvoeringsbesluiten ervan een administratieve geldboete kan worden opgelegd waarvan het tarief gelijk is aan de minimumgeldboete voorzien in artikel 14 van hetzelfde decreet.

In voormeld artikel 14 van het decreet worden verschillende minimum- en maximumboetes bepaald afhankelijk van de verschillende inbreuken, naargelang er al dan niet schade aan de openbare infrastructuur werd veroorzaakt door de inbreuk, naargelang het al dan niet een inbreuk betreft op de maximale afmetingen van het voertuig of de sleep en tot slot naargelang het al dan niet een inbreuk betreft op het verbod zich op de openbare weg te bevinden met een voertuig waarvan de massa op de grond onder een van de assen het toegestane maximum met meer dan 5 procent overschrijdt.

Daarnaast wordt in artikel 17, § 2, tweede lid, van het decreet bijzonder wegtransport aan de Vlaamse regering de machtiging verleend om voor specifieke inbreuken het tarief van de administratieve geldboete te bepalen op een bedrag dat hoger ligt dan de minimumgeldboete, vermeld in artikel 14, verhoogd met de opdecimen, zonder evenwel de maximumgeldboete, vermeld in artikel 14, verhoogd met de opdecimen, te overschrijden.

Ter uitvoering van voormeld artikel 17 van het decreet bijzonder wegtransport werd met het besluit van de Vlaamse regering van 17 december 2021 artikel 4/1 ingevoegd in het besluit handhaving bijzonder wegtransport, alsook een bijlage met het opschrift ‘inbreuken en tarieven voor administratieve geldboetes als vermeld in artikel 4/1’. Het gaat om een ‘boetecatalogus’ waarin het tarief van de administratieve geldboeten voor sommige inbreuken op het decreet bijzonder wegtransport wordt bepaald op een bedrag dat hoger ligt dan het decretale minimum.

23. De verzoekende partijen zijn van oordeel dat de machtiging die in artikel 17, § 2, tweede lid, van het decreet bijzonder wegtransport aan de Vlaamse regering wordt gegeven het legaliteitsbeginsel in strafzaken schendt zoals dat is vastgelegd in de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet en in artikel 7, lid 1, EVRM en artikel 15, lid 1, IVBPR.

Zij menen dat hierbij aan de Vlaamse regering een te algemene bevoegdheid wordt gegeven om delicten te omschrijven en om straffen op te leggen zodat deze machtiging niet zou voldoen aan de nauwkeurigheidsvereisten zoals voorgeschreven door het Grondwettelijk Hof. Dit zou blijken uit het feit dat de Vlaamse regering in de boetecatalogus een nieuw criterium voor de bepaling van de boetetarieven hanteert dat voordien nooit een rol speelde, namelijk de aard van het voertuig waarmee de overlading gebeurde. Daardoor zou de boetecatalogus die door de Vlaamse regering werd vastgesteld in het besluit handhaving bijzonder wegtransport onwettig zijn want vastgesteld op grond van een ongrondwettige machtiging. Dit zou dan evenzeer leiden tot de onwettigheid van de bestreden beslissing waarbij de onwettig vastgestelde boetetarieven werden gehanteerd.

24. Het middel richt zich enkel op de boetetarieven zoals die in het besluit handhaving bijzonder wegtransport werden vastgesteld, op grond van artikel 17, § 2, tweede lid, van het decreet bijzonder wegtransport.

Voor zover met de bestreden beslissing aan de verzoekende partijen een administratieve geldboete van 2800 euro werd opgelegd op grond van artikel 17 *iuncto* artikel 14, § 2, van het decreet bijzonder wegtransport (wegens een inbreuk op artikel 3, tweede lid, van het decreet bijzonder wegtransport) maakt dit niet het voorwerp uit van dit middel.

25. De artikelen 12 en 14 van de Grondwet vestigen in eerste instantie een formeel wettigheidsbeginsel. Door aan de wetgevende macht de

bevoegdheid te verlenen om, enerzijds, te bepalen in welke gevallen strafvervolgning mogelijk is en, anderzijds, de wet aan te nemen krachtens welke een straf kan worden vastgesteld en toegepast, waarborgen de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet elke burger dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld en dat geen straf zal worden opgelegd dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering (bijvoorbeeld GwH 18 februari 2016, nr. 25/2016).

Uit de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 7 EVRM en artikel 15, lid 1, IVBPR, volgt ook een materieel wettigheidsbeginsel. Dit wettigheidsbeginsel in strafzaken gaat uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is en, in voorkomend geval de op te lopen straf kan kennen. Het eist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten. Het beginsel van materiële wettigheid in strafzaken staat evenwel niet eraan in de weg dat de wet aan de rechter een beoordelingsbevoegdheid toekent. Er dient immers rekening te worden gehouden met het algemene karakter van de wetten, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen. Aan het vereiste dat een misdrijf duidelijk moet worden omschreven in de wet is voldaan wanneer de rechtzoekende, op basis van de bewoordingen van de relevante bepaling en, indien nodig, met behulp van de interpretatie daarvan door de rechtscolleges, kan weten voor welke handelingen en welke verzuimen hij strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld (bijvoorbeeld GwH 15 september 2022, nr. 103/2022, B.33.5).

26. Er kan worden aangenomen, en dit wordt door de verwerende

partij niet tegengesproken, dat de door het decreet bijzonder wegtransport opgelegde administratieve geldboetes het karakter van een straf in de zin van de artikelen 6 en 7 EVRM vertonen.

27. De verzoekende partijen voeren in hun middel de strijdigheid aan van artikel 17, § 2, tweede lid, van het decreet bijzonder wegtransport met het voornoemde beginsel van formele wettigheid in strafzaken.

28.1. Weliswaar beweren zij in hun laatste memorie ook dat de bevoegdheidsdelegatie in artikel 17, § 2, tweede lid, van het decreet bijzonder wegtransport, de artikelen 7 EVRM en 15, lid 1, IVBPR, schendt omdat deze “onvoldoende nauwkeurig is en net niet toelaat de straf te kennen die men met zijn/haar gedrag riskeert”. Ook hier wordt hun middel evenwel onderbouwd door te argumenteren dat het betwiste artikel een te ruime bevoegdheid aan de Vlaamse regering laat om verschillende subcategorieën en boetetarieven in het leven te roepen. Zij hernemen dus de kritiek dat de met artikel 17, § 2, tweede lid, van het decreet bijzonder wegtransport aan de Vlaamse regering verleende machtiging te algemeen is en om die reden in strijd zou zijn met het legaliteitsbeginsel. Zij voeren in hun middel bijgevolg enkel een schending aan van het formele aspect van het wettigheidsbeginsel in strafzaken.

28.2. Indien aangenomen zou moeten worden dat de verzoekende partijen wel degelijk aanvoeren dat artikel 17, § 2, tweede lid, van het decreet bijzonder wegtransport een schending vormt van het beginsel van materiële wettigheid in strafzaken, zoals dat voortvloeit uit de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, artikel 7, lid 1, EVRM en artikel 15, lid 1, IVBPR, geldt overigens het volgende.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen stellen, is de Raad van State, net zoals elke andere rechter, wel degelijk bevoegd om te beoordelen of een decretale bepaling verenigbaar is met het EVRM of het IVBPR.

Het Grondwettelijk Hof daarentegen is niet bevoegd om decretale bepalingen rechtstreeks te toetsen aan bepalingen van internationaal recht of van het recht van de Europese Unie (*ex multis* GwH 15 september 2022, nr. 103/2022, B.5.3).

Wel dient, op grond van artikel 26, § 4, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 ‘op het Grondwettelijk Hof’ de Raad van State een prejudiciële vraag te stellen over de verenigbaarheid met de bepaling uit titel II van de Grondwet, wanneer voor hem de schending wordt opgeworpen door het decreet van een grondrecht dat op geheel of gedeeltelijk analoge wijze is gewaarborgd in een bepaling uit titel II van de Grondwet en in een bepaling van Europees of internationaal recht.

In zoverre de bepaling het beginsel van materiële wettigheid in strafzaken waarborgt, heeft artikel 7, lid 1, EVRM, een draagwijdte die analoog is aan die van artikel 12, tweede lid, van de Grondwet. De in die bepalingen geboden waarborgen vormen derhalve, in die mate, een onlosmakelijk geheel (GwH 15 september 2022, nr. 103/2022, B.33.5).

De verplichting tot het stellen van een prejudiciële vraag geldt in dit geval evenwel niet wanneer de Raad van State “oordeelt dat de bepaling uit titel II van de Grondwet klaarblijkelijk niet geschonden is”.

In casu is het materieel wettigheidsbeginsel, vervat in de artikelen 12 en 14 van de Grondwet en in de artikelen 7 EVRM en 15, lid 1, IVBPR klaarblijkelijk niet geschonden. Uit de artikelen 3, 14 en 17, van het decreet bijzonder wegtransport in samenhang met artikel 4/1 van het besluit handhaving bijzonder wegtransport volgt op voldoende nauwkeurige wijze welke straffen kunnen worden opgelegd voor welke overschrijdingen van de maximaal toegelaten massa. De strafbare overladingen worden kwantitatief en precies vastgelegd.

29. Het middel van de verzoekende partijen moet bijgevolg enkel

verder worden onderzocht wat betreft het aanvoeren van de schending van het formele wettigheidsbeginsel dat volgt uit de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet.

30. Het behoort niet tot de bevoegdheid van de Raad van State om decreten te toetsen aan grondwettelijke bepalingen.

Bijgevolg komt het niet aan de Raad van State toe om te oordelen of artikel 17, § 2, tweede lid, van het decreet bijzonder wegtransport de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet schendt.

De Raad van State is weliswaar bevoegd om de wettigheid van een reglementair besluit te toetsen en desgevallend, wanneer de onwettigheid wordt vastgesteld, dit reglementair besluit buiten toepassing te laten op grond van artikel 159 van de Grondwet zoals de verzoekende partijen aanvoeren. De verzoekende partijen verliezen echter uit het oog dat zij in hun middel de onwettigheid van artikel 4/1 en de bijhorende bijlage van het besluit handhaving bijzonder wegtransport uitsluitend steunen op de vermeende ongrondwettigheid van artikel 17, § 2, tweede lid, van het decreet bijzonder wegtransport en de daarin verleende delegatie.

31. Het past dan ook dat de Raad van State een prejudiciële vraag stelt aan het Grondwettelijk Hof omtrent de bestaanbaarheid van artikel 17, § 2, tweede lid, van het decreet bijzonder wegtransport met de voormelde grondwettelijke bepalingen.

32. Daarbij rijst in eerste instantie de vraag of de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet van toepassing zijn op de administratieve geldboete zoals die met de bestreden beslissing werd opgelegd op grond van de inbreuk op artikel 3, eerste lid, van het decreet bijzonder wegtransport.

Het Grondwettelijk Hof heeft ten aanzien van welbepaalde administratieve sancties geoordeeld dat, hoewel ze een straf kunnen uitmaken in de zin van de artikelen 6 en 7 EVRM, deze geen straffen vormen in de zin van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet en dat deze grondwetsartikelen niet erop van toepassing zijn (GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, B.17.2.; GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.13; GwH 22 oktober 2015, nr. 147/2015, B.5; GwH 15 september 2022, nr. 103/2022, B.33.5).

Weliswaar is de Raad van State, op grond van artikel 26, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 ‘op het Grondwettelijk Hof’ niet ertoe gehouden een prejudiciële vraag te stellen “wanneer het Grondwettelijk Hof reeds uitspraak heeft gedaan op een vraag of een beroep met een identiek onderwerp”. In de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is evenwel nog geen uitspraak gedaan over de vraag of de in artikel 17 van het decreet bijzonder wegtransport bedoelde administratieve geldboetes al dan niet onder het toepassingsgebied van artikel 12, tweede lid, en artikel 14 van de Grondwet vallen.

Evenmin is de Raad van State vrijgesteld van het stellen van een prejudiciële vraag indien hij van mening is dat de grondwetsbepaling klaarblijkelijk niet geschonden is.

33. Er is reden om de in het dictum geformuleerde vraag aan het Grondwettelijk Hof voor te leggen.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. De volgende vraag wordt aan het Grondwettelijk Hof voorgelegd:

Schendt artikel 17, § 2, tweede lid, van het decreet van 3 mei 2013 ‘betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport’ het beginsel van de formele wettigheid neergelegd in de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, door aan de Vlaamse regering een bevoegdheid te verlenen om voor de inbreuken die zij bepaalt het tarief van de administratieve geldboete te bepalen?

3. Het door de auditeur-generaal aangestelde lid van het auditoraat wordt belast met een aanvullend onderzoek, na ontvangst van het antwoord van het Grondwettelijk Hof.

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

Wouter Pas,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
Jurgen Neuts,	staatsraad,
Jim Deridder,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Wouter Pas