



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 70.441/3
van 8 december 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 juli 2000 betreffende de inning en de consignatie van een som bij het vaststellen van sommige inbreuken inzake het vervoer over de weg en het besluit van de Vlaamse Regering van 22 januari 2021 over de handhaving bij de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport’

Op 8 november 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 juli 2000 betreffende de inning en de consignatie van een som bij het vaststellen van sommige inbreuken inzake het vervoer over de weg en het besluit van de Vlaamse Regering van 22 januari 2021 over de handhaving bij de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 30 november 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 december 2021.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot wijziging van, enerzijds, het koninklijk besluit van 19 juli 2000 ‘betreffende de inning en de consignatie van een som bij het vaststellen van sommige inbreuken inzake het vervoer over de weg’ (artikel 1 van het ontwerp) en, anderzijds, het besluit van de Vlaamse Regering van 22 januari 2021 ‘over de handhaving bij de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport’ (artikelen 2 tot 6).

Met die wijzigingen wordt, volgens de nota aan de Vlaamse Regering, vooreerst voorzien in een “boetecatalogus” waarin het tarief van de administratieve geldboeten voor sommige inbreuken op het decreet van 3 mei 2013 ‘betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport’ wordt bepaald op een bedrag dat hoger ligt dan het decretale minimum. Hiertoe wordt een bijlage toegevoegd aan het besluit van de Vlaamse Regering van 22 januari 2021 (artikelen 2 en 6). In het verlengde hiervan wordt aanhangsel 1 van bijlage 1 bij het koninklijk besluit van 19 juli 2000 gewijzigd (artikel 1).

Daarnaast wordt in het besluit van de Vlaamse Regering van 22 januari 2021 de regeling van de onmiddellijke inning van de administratieve geldboete gewijzigd (artikelen 3 tot 5), waarbij in een bijkomend geval wordt voorzien waarin de onmiddellijke inning is uitgesloten (artikel 3) en in de artikelen 6, § 3, en 7 van dat besluit gewag wordt gemaakt van de verbalisant, in plaats van de wegeninspecteur, om te verduidelijken dat ook de politie tot de onmiddellijke inning kan overgaan (artikelen 4 en 5).

Ten slotte wordt de inwerkingtreding van het te nemen besluit geregeld (artikel 7).

RECHTSGROND

3.1. Volgens de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in de artikelen 16, 17 en 19 van het decreet van 3 mei 2013.

Die bepalingen bieden inderdaad rechtsgrond aan het besluit van de Vlaamse Regering van 22 januari 2021.¹ Vermits, evenwel, de wijzigingen waarin het ontwerp voorziet alleen betrekking hebben op het bedrag van de administratieve geldboete en de regeling van de onmiddellijke inning ervan, moet enkel rechtsgrond worden gezocht in artikel 17 van het decreet

¹ Zie adv.RvS 68.520/3 van 13 januari 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 22 januari 2021, opmerking 3.

van 3 mei 2013, en meer bepaald in het tweede lid van paragraaf 2 van dat artikel, waarin de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om voor specifieke inbreuken het tarief van de administratieve geldboete te bepalen op een bedrag dat hoger ligt dan de minimumgeldboete, en in het vijfde lid van paragraaf 6 van dat artikel, waarin diezelfde regering wordt gemachtigd om de nadere regels voor de onmiddellijke inning en de consignatie van de administratieve geldboete vast te stellen. De in de artikelen 16 en 19 van het decreet van 3 mei 2013 vervatte machtigingen zijn daarentegen niet relevant voor dit ontwerp en bieden er dan ook geen rechtsgrond voor.

3.2. Het voorgaande gaat ook op voor de artikelen 4 en 5 van het ontwerp, in zoverre die bepalingen door de vervanging van het woord “wegeninspecteur” door het woord “verbalisant” ertoe strekken te verduidelijken dat ook de politie tot de onmiddellijke inning kan overgaan van de administratieve geldboete waarin artikel 17 van het decreet van 3 mei 2013 voorziet. Uit de paragrafen 4 en 6 van dat artikel vloeit immers voort dat andere “bevoegde personen” dan de wegeninspecteurs die administratieve geldboete onmiddellijk kunnen innen. In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat tot die bepalingen heeft geleid wordt dienaangaande uitdrukkelijk gewag gemaakt van de politie:

“In paragraaf 6 wordt de onmiddellijke inning van de administratieve geldboete behandeld.

(...)

Hierbij mag niet uit het oog worden verloren dat de politiediensten en wegeninspecteurs alleszins niet willekeurig boetes onmiddellijk kunnen innen, zelfs niet indien de overtreder dit zelf zou voorstellen. Daarbij moet immers rekening worden gehouden met de richtlijnen vervat in de omzendbrieven betreffende het handhavingsbeleid (onder meer omzendbrief R31/2007 van het college van procureurs-generaal van 6 september 2007).”²

Ook in omzendbrief R.nr.31/2007 van het parket-generaal bij het hof van beroep te Gent van 6 september 2007,³ waarnaar wordt verwezen in de aangehaalde memorie van toelichting, wordt gewag gemaakt van de onmiddellijke inning van de administratieve geldboete door de politie. In zijn oorspronkelijke versie, zoals van toepassing op het ogenblik dat het ontwerp werd besproken dat tot het decreet van 3 mei 2013 heeft geleid,⁴ stelde de omzendbrief dienaangaande het volgende:

“Indien andere bevoegde personen (leden van de lokale of federale politie⁵) dergelijke inbreuken vaststellen, innen zij een onmiddellijke inning overeenkomstig artikel 59 § 6 of maken zij een proces-verbaal over aan de procureur des Konings.”

Bijgevolg kan ook ten aanzien van de artikelen 4 en 5 van het ontwerp worden aangenomen dat ze rechtsgrond vinden in artikel 17 van het decreet van 3 mei 2013.

² *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1870/1, 9.

³ Niet van het college van procureurs-generaal, zoals verkeerdelijk wordt vermeld in de memorie van toelichting bij wat het decreet van 3 mei 2013 is geworden.

⁴ Na de inwerkingtreding van dat decreet werd de omzendbrief herzien op 24 augustus 2014. Ook in die herziene versie wordt gewag gemaakt van de onmiddellijke inning van de administratieve geldboete door de operationele leden van de politiediensten.

⁵ Voetnoot 24 van de aangehaalde omzendbrief: Artikel 9 van het Wetboek van strafvordering.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Gelet op wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond voor het ontwerp (opmerking 3.1), moet in de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het ontwerp enkel melding worden gemaakt van artikel 17 van het decreet van 3 mei 2013.

Artikel 1

5. Het opschrift van de tabel in aanhangsel 1 van bijlage 1 bij het koninklijk besluit van 19 juli 2000, waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 1 van het ontwerp, luidt “Overschrijding van de *maximaal toegelaten massa* en de maximale afmetingen” (en niet “overschrijding van het maximale gewicht en de maximale afmetingen”). De verwijzing naar dat opschrift in artikel 1 van het ontwerp moet hieraan worden aangepast.

Artikel 4

6. Naar luid van het ontworpen artikel 6, § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 januari 2021 noteert, als de administratieve geldboete in consignatie is gegeven, de verbalisant het bedrag van de consignatie in het proces-verbaal. In zoverre met de verbalisant ook de politie wordt bedoeld, wordt het proces-verbaal van de politie geregeld, wat in beginsel een bevoegdheid van de federale overheid is.

Uit de nota aan de Vlaamse Regering bij de eerste goedkeuring van het ontwerp blijkt evenwel dat het niet de bedoeling is af te wijken van de federale regelgeving, en met name van artikel 40 van de wet van 5 augustus 1992 ‘op het politieambt’. Luidens de eerste paragraaf van dat artikel maken onder meer de inlichtingen die de leden van het operationele kader van de politie hebben verkregen en de vaststellingen die zij gedaan hebben in verband met misdrijven het voorwerp uit van processen-verbaal die aan de bevoegde gerechtelijke overheid worden overgezonden. Het gegeven dat de administratieve geldboete in consignatie is gegeven moet derhalve sowieso in het proces-verbaal worden vermeld.

Bijgevolg voegt het ontworpen artikel 6, § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 januari 2021, in zoverre het van toepassing is op de politie, niets toe aan hetgeen reeds uit artikel 40 van de wet van 5 augustus 1992 voortvloeit, maar houdt het enkel een verduidelijking in binnen het kader van de Vlaamse regelgeving. Gelet hierop kan die bepaling dan ook worden aanvaard.

Artikel 5

7. Artikel 5, 1°, van het ontwerp strekt ertoe in artikel 7, § 1, tweede lid, eerste zin, van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 januari 2021 het woord “wegeninspecteur” te vervangen door het woord “verbalisant”.

Volgens de gemachtigde wordt met de verbalisant bedoeld “iemand die een proces-verbaal opmaakt, inzonderheid ter vaststelling van een strafbaar feit”.

Uit artikel 6, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 januari 2021 vloeit evenwel voort dat als de overtreder de administratieve geldboete onmiddellijk betaald heeft, de wegeninspecteur in plaats van een proces-verbaal een verslag van vaststelling opmaakt. Wanneer hij in dat geval een andere wijze van betaling toestaat dan de betaalterminal, vermeldt hij dat overeenkomstig artikel 7, § 1, tweede lid, tweede zin, in het verslag van vaststelling. Bijgevolg kan in die hypothese geen gewag gemaakt worden van een “verbalisant” in de door de gemachtigde vermelde betekenis.

Het is dan ook raadzaam om in het ontworpen artikel 7, § 1, tweede lid, eerste zin, van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 januari 2021 gewag te maken van de wegeninspecteur *of* de verbalisant, in plaats van het eerste woord te vervangen door het tweede.⁶

Artikel 6 en bijlage

8. Sommige van de in de bijlage bij het ontwerp vermelde inbreuken worden tevens overeenkomstig de federale regelgeving strafbaar gesteld. Gevraagd hoe de ontworpen regeling in dat geval moet worden toegepast, verklaarde de gemachtigde:

“Het klopt dat sommige gedragingen (...) zowel een inbreuk op de federale regelgeving als op de gewestelijke regelgeving [kunnen] uitmaken. De bevoegdheidsverdelende regels verzetten zich er niet tegen dat een bepaalde gedraging zowel een inbreuk vormt op een gewestelijke norm, als op een federale norm die beiden aangenomen zijn door de materieel bevoegde overheid. De strafbaarstelling kan dus een zogenaamde ‘dubbel aspect’ vertonen waarbij het naargelang de formulering tot de bevoegdheid van de één en de ander kan behoren.

Wanneer een feit zowel bestraft kan worden op basis van een gewestelijke norm als een federale norm, zal bij de concrete straftoemeting door de rechter desgevallend het non bis in idem-beginsel gerespecteerd moeten worden. In het geval waarin een beklaagde gelijktijdig zou worden vervolgd omdat hij de federale reglementering en een decreetsbepaling heeft geschonden, zal de rechter slechts één straf – de zwaarste – kunnen uitspreken met toepassing van artikel 65, eerste lid, van het Strafwetboek (cf. overweging B.12.4 van het arrest van het Grondwettelijk Hof 127/2000 van 6 december 2000).

⁶ Dit probleem stelt zich niet ten aanzien van de artikelen 4 en 5, 2° en 3°, van het ontwerp, vermits daar gevallen worden geïsoleerd waarvoor wel degelijk een proces-verbaal wordt opgesteld.

Bij onmiddellijke inningen zal de verbalisant, in de praktijk, naar analogie met artikel 65 Sw., de onmiddellijke inning die voortvloeit uit de zwaarste strafwet hanteren (wat *in casu* het decreet van 3 mei 2013 is).

M.i. doen de bepalingen van het ontworpen besluit dan ook niet op onevenredige wijze afbreuk aan de bevoegdheid van de federale overheid. Het BVR bevat immers geen nieuwe strafbaarstellingen, maar verhoogt enkel in sommige gevallen het bedrag van de administratieve geldboete (en bij uitbreiding de onmiddellijke inning). Ook op vandaag zijn er dus wel degelijk inbreuken die zowel federaal als gewestelijk strafbaar zijn en is, afhankelijk van de inbreuk in het ene geval de federale onmiddellijke inning hoger en in het andere de gewestelijke.”

Uit artikel 65 van het Strafwetboek vloeit voort dat wanneer een zelfde feit verscheidende misdrijven oplevert, zoals thans het geval is, alleen de zwaarste straf wordt uitgesproken. Die bepaling heeft echter betrekking op de door de feitenrechter uit te spreken straf, niet op de onmiddellijke inning van een geldboete door de politie.

Het door de gemachtigde gegeven antwoord lijkt echter te sporen met de richtlijnen aan de politie vervat in de op 24 augustus 2014 herziene versie van de voormelde omzendbrief R.nr.31/2007 van het parket-generaal bij het hof van beroep te Gent waarin over de samenloop van inbreuken het volgende wordt uiteengezet:

“Gelet op de zwaarte van de wettelijk bepaalde maximumstraf (een gevangenisstraf van één jaar), zullen vastgestelde overtredingen, die tezelfdertijd strafbaar zijn door het Vlaams decreet van 3 mei 2013 en door de federale wetgeving van 21 juni 1985, volgens het decreet afgehandeld worden.”

Aan de politie worden vervolgens de volgende richtlijnen gegeven:

“Als 1 feit strafbaar is zowel overeenkomstig het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 3 mei 2013 als overeenkomstig de wet van 21 juni 1985, wordt alleen geverbaliseerd op basis van het Vlaams decreet.

Voor overtreders die in België geen woonplaats of vaste verblijfplaats hebben is een onmiddellijke inning van de administratieve geldboete verplicht. De onmiddellijke inning doet de strafvordering vervallen. Als de overtreder en de onderneming niet instemmen met een onmiddellijke inning van de administratieve geldboete, wordt het bedrag van de administratieve geldboete door de bevoegde personen, vermeld in de paragrafen 3 en 4, verplicht in consignatie gegeven. De consignatie doet de strafvordering niet vervallen.

Is de overtreder of de onderneming in België gevestigd, dan wordt bij een vastgestelde overschrijding van de maximaal toegestane afmetingen of de massa met 20% of minder voor voertuigen met een maximaal toegelaten massa van meer dan 12 ton of met 25% of minder voor voertuigen met een maximaal toegelaten massa van maximaal 12 ton⁷ de voorkeur gegeven aan een onmiddellijk inning van de administratieve geldboete en bij niet dadelijke betaling aan een administratieve afhandeling⁸.”

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Wilfried VAN VAERENBERGH

⁷ Voetnoot 41 van de aangehaalde omzendbrief: Deze aanbeveling is geïnspireerd op de bijlage IV van de Verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen en tot intrekking van Richtlijn 96/26/EG van de Raad.

⁸ Voetnoot 42 van de aangehaalde omzendbrief: Bestuurlijk wordt aanbevolen dat de politie of de controlebeambte het voertuig doet afladen tot de maximaal toegelaten massa indien de maximaal toegelaten massa van het voertuig met meer dan 5% overschreden is. Boven de 10% wordt bestuurlijk aanbevolen dat de vaststeller het voertuig volledig doet afladen en het onderwerpt aan een technische keuring in een nabijgelegen keuringsstation. Indien de maximaal toegelaten massa overschreden wordt ten gevolge van wijzigingen aangebracht aan het voertuig, wordt aanbevolen het voertuig aan een nadere controle te onderwerpen in een nabijgelegen keuringsstation. Indien de vastgestelde afwijking wordt bevestigd tijdens deze nadere controle en een ernstig risico betekent voor de veiligheid dient, ingevolge bestuurlijke richtlijnen, het voertuig onmiddellijk in de reglementaire toestand te worden hersteld. Zolang dit niet is uitgevoerd, wordt het gebruik van het voertuig opgeschort. Bij weigering de herstelling te laten uitvoeren, wordt ingeval van een Belgisch voertuig de registratie geschrapt en bij een buitenlands voertuig wordt dit laatste naar het land van inschrijving vervoerd op kosten van de overtreder en worden het inschrijvingsbewijs en andere boorddocumenten (zoals het gelijkvormigheidsattest) toegezonden aan de bevoegde autoriteiten van het land van inschrijving van het voertuig.

Deze aanbeveling lijkt gebaseerd op artikel 62 laatste lid van de Wegverkeerswet en de artikelen 23 sexies § 1 en 24 § 2 K.B. 15 maart 1968 (uitvoeringsbesluit van de wet van 21 juni 1985).