



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 81/2023  
van 17 mei 2023  
Rolnummer : 7837**

*In zake* : de prejudiciële vraag betreffende artikel 221, § 1, van de algemene wet inzake douane en accijnzen, gecoördineerd op 18 juli 1977, en artikel 45, vierde lid, van de wet van 22 december 2009 « betreffende de algemene regeling inzake accijnzen », gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen, afdeling Gent.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en P. Nihoul, en de rechters Y. Kherbache, T. Detienne, E. Bribosia, W. Verrijdt en K. Jadin, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 30 juni 2022, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 18 juli 2022, heeft de Rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen, afdeling Gent, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden artikel 221, § 1, van de AWDA, en/of artikel 45, 4e lid van de Accijnswet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet gelezen in samenhang met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het algemeen beginsel dat niets wat onder de beoordelingsbevoegdheid van de administratie valt, ontsnapt aan de toetsing van de rechter, door de ontstentenis van een bevoegdheid van de strafrechter die gelijkwaardig is aan die welke door artikel 263 van de AWDA is toegekend aan de Administratie Douane & Accijnzen, waardoor de administratie de bevoegdheid heeft om een transactie aan te bieden waarbij gedeeltelijk of geheel wordt afgezien van de verbeurdverklaring van de goederen, daar waar de strafrechter steeds verplicht is om beklagde te veroordelen tot de verbeurdverklaring ? ».

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. W. van Eeckhoutte, advocaat bij het Hof van Cassatie, heeft een memorie ingediend.

Bij beschikking van 15 maart 2023 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers W. Verrijdt en T. Detienne te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij de Ministerraad binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 29 maart 2023 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 29 maart 2023 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschied*

In de zaak voor het verwijzende rechtscollege worden de vijf beklaagden vervolgd voor de volgende feiten :

- het in de periode van 8 juni 2015 tot 9 oktober 2019 onwettig voorhanden hebben, onregelmatig binnenbrengen en verkopen van 10 583 sigaren en 0,83 kilogram rooktabak die niet voorzien zijn van Belgische fiscale kentekens, en het hebben van 785 sigaren welke het voorwerp waren van een proces-verbaal van vernietiging,

- de sluinvoer vanuit Zwitserland in de periode van 8 juni 2015 tot 9 oktober 2019 van 200 sigaren,

- de sluinvoer en het onwettig voorhanden hebben in de periode van 8 juni 2015 tot en met 29 juni 2020 van 9 918 sigaren die niet voorzien zijn van Belgische fiscale kentekens,

- het voorhanden hebben in de periode van 8 juni 2015 tot en met 29 juni 2020 van goederen onderworpen aan invoerrechten, accijnzen, bijzondere accijnzen en specifieke bijzondere accijnzen in niet-vergunde magazijnen en

- het in de periode van 8 juni 2015 tot en met 29 juni 2020 voorleggen van valse documenten met het opzet om binnenlandse en buitenlandse douanediens ten te misleiden.

De Rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen, afdeling Gent, stelt vast dat artikel 263 van de algemene wet inzake douane en accijnzen, gecoördineerd op 18 juli 1977 (hierna : de AWDA) de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen de bevoegdheid toekent om in geval van verzachtende omstandigheden te transigeren over de verbeurdverklaring en haar dus toelaat de verbeurdverklaring niet of slechts gedeeltelijk op te leggen, terwijl de strafrechter zowel op grond van artikel 221, § 1, van de AWDA als op grond van artikel 45, vierde lid, van de wet van 22 december 2009 « betreffende de algemene regeling inzake accijnzen » (hierna : de wet van 22 december 2009) steeds verplicht is om de beklaagde te veroordelen tot de volledige verbeurdverklaring van de goederen.

Daarop acht de Rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen, afdeling Gent, het aangewezen de bovenvermelde prejudiciële vraag te stellen.

### III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De Ministerraad licht allereerst toe dat het Strafwetboek zowel bepalingen bevat die de verbeurdverklaring verplicht opleggen als bepalingen die voorzien in een facultatieve verbeurdverklaring. Hij benadrukt dat de verbeurdverklaring in al die gevallen het karakter van een straf heeft, waarmee de wetgever op een accurate en efficiënte wijze de strijd heeft willen aanbinden met de criminaliteit. Terwijl de verbeurdverklaring niet kan worden gematigd, is dat wel het geval voor de geraamde tegenwaarde van de verbeurdverklaarde goederen, die op grond van artikel 43*bis*, laatste lid, van het Strafwetboek kan worden verminderd wanneer die geldwaarde een onredelijke straf zou vormen voor de beklaagde. Daarnaast licht de Ministerraad toe dat artikel 220, § 1, van de AWDA voorziet in de verplichte aangifte bij elke in- en uitvoer van goederen en dat artikel 221 van de AWDA de niet-naleving van die verplichting onder meer bestraft met een verbeurdverklaring. Daarbij is het niet relevant of de beklaagde de eigenaar is van de betrokken goederen en ook niet of de beklaagde bekend is. Hij wijst er in dat verband op dat het Hof bij zijn arrest nr. 38/2002 van 20 februari 2002 (ECLI:BE:GHCC:2002:ARR.038) geen schending van het gelijkheidsbeginsel heeft gezien in het feit dat die verbeurdverklaring niet kan worden opgelegd met uitstel of een opschorting. Tevens verwijst de Ministerraad naar het arrest van het Hof nr. 16/2019 van 31 januari 2019 (ECLI:BE:GHCC:2019:ARR.016), waarin het Hof volgens hem heeft geoordeeld dat in geval van niet-overlegging van de verbeurdverklaarde goederen de betaling van de tegenwaarde van die goederen moet worden opgelegd, ongeacht of de niet-overlegging te wijten is aan een fout van de betrokkene.

A.1.2. Vervolgens staat de Ministerraad stil bij de transactiebevoegdheid van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen. Hij precificeert dat een dergelijke transactie het karakter van een dading in de zin van artikel 2044 van het oud Burgerlijk Wetboek heeft en dat er niet kan worden getransigeerd over een belasting. De betaling van die belasting geldt als een voorwaarde voor de definitieve beslechting van het geschil.

A.1.3. Wat de grond van de zaak betreft, is de Ministerraad allereerst van mening dat de prejudiciële vraag niet peilt naar een vergelijking tussen personen naargelang zij worden vervolgd wegens een inbreuk op de AWDA of wegens een inbreuk op een andere strafbepaling, en evenmin naar een vergelijking tussen personen die worden vervolgd wegens inbreuken op de AWDA en die verschillend zouden worden behandeld voor de strafrechter. Aan de orde is enkel de bevoegdheid van de strafrechter bij de straftoemeting, en dan in het bijzonder de onmogelijkheid voor de strafrechter om af te zien van de verbeurdverklaring, terwijl de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen dit in het kader van haar transactiebevoegdheid wel kan. De Ministerraad merkt in dat verband op dat de wetgever, vanwege de bijzondere aard van de inbreuken op de wetgeving inzake douane en accijnzen, de technische complexiteit ervan en de mobiliteit van de goederen, ervoor heeft gekozen een transactiebevoegdheid toe te kennen aan de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen en die in te bedden in een specifiek kader. Die keuze leidt volgens de Ministerraad niet tot een schending van het gelijkheidsbeginsel, noch van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Het is immers logisch dat de administratie ook over de verbeurdverklaring kan transigeren, anders zullen overtreders niet geneigd zijn om een transactie aan te gaan. Dit doet geen afbreuk aan de rechten van de betrokkenen, aangezien zij niet verplicht zijn om op een voorstel van transactie in te gaan. Bovendien zal een transactie in beginsel de fiscale overtreder tot voordeel strekken.

Voorts is de Ministerraad van mening dat ten onrechte een beroep wordt gedaan op het beginsel van volle rechtsmacht, dat wil zeggen het beginsel naar luid waarvan niets wat onder de beoordelingsbevoegdheid van de administratie valt, mag ontsnappen aan het toezicht van de rechter. Volgens de Ministerraad mogen de transactie of de minnelijke schikking, enerzijds, en de strafvervolgging, anderzijds, niet met elkaar worden verward. Het beginsel van de volle rechtsmacht is enkel van toepassing wanneer de strafrechter de transactie beoordeelt die de administratie met een fiscale overtreder heeft gesloten. De voorliggende zaak betreft evenwel louter de toepassing van de wettelijke bepalingen door de strafrechter. De wetgever heeft daarbij geoordeeld dat het onverenigbaar zou zijn met de doelstellingen van de wetgeving inzake douane en accijnzen indien de strafrechter verzachtende omstandigheden zou kunnen toepassen op inbreuken op die wetgeving. De zware straffen die de wetgever op douane- en accijnsinbreuken heeft gesteld, beogen niet alleen een ernstig ontradend karakter te hebben ten aanzien van de dader, maar ook het herstel van de verstoorde economische orde en het verzekeren van de betaling van de verschuldigde heffingen. Artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens vereist volgens de Ministerraad niet dat de rechter in geval van verzachtende omstandigheden een straf moet kunnen opleggen die afwijkt van de in de wet bepaalde straffen. De Ministerraad herhaalt in dat verband dat ook de verbeurdverklaring onder het gemeen strafrecht niet kan worden gematigd.

Tot slot wijst de Ministerraad erop dat het Hof bij arrest nr. 114/2022 van 22 september 2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.114) in het kader van een soortgelijke prejudiciële vraag reeds heeft geoordeeld dat artikel 221, § 1, van de AWDA de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, niet schendt, en dat hetzelfde onverkort moet gelden voor artikel 45, vierde lid, van de wet van 22 december 2009. Derhalve moet de prejudiciële vraag, die dus teruggaat op twee onderscheiden regelingen, ontkennend worden beantwoord.

- B -

### *Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen*

B.1.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 221 van de algemene wet inzake douane en accijnzen, gecoördineerd op 18 juli 1977 (hierna : de AWDA) en artikel 45 van de wet van 22 december 2009 « betreffende de algemene regeling inzake accijnzen » (hierna : de wet van 22 december 2009).

Artikel 221 van de AWDA bepaalt :

« § 1. In de bij artikel 220 bepaalde gevallen, worden de goederen in beslag genomen en verbeurd verklaard, en de overtreders lopen een geldboete op van vijf- tot tienmaal de ontdoken rechten, berekend volgens de hoogste douane- en accijnsrechten.

§ 2. Voor verboden goederen beloopt de boete een- tot tweemaal hun waarde.

§ 3. Bij herhaling wordt de boete verdubbeld.

§ 4. In afwijking van § 1 wordt teruggave verleend van de verbeurd verklaarde goederen aan de persoon die eigenaar was van de goederen op het ogenblik van de inbeslagneming en die aantoont dat hij vreemd is aan het misdrijf.

In geval van teruggave blijven de eventuele kosten verbonden aan de inbeslagneming, de bewaring en het behoud van de goederen ten laste van de eigenaar ».

Artikel 45 van de wet van 22 december 2009, in zijn huidige versie, bepaalt :

« Iedere overtreding van de bepalingen van deze wet die tot gevolg heeft dat de accijnzen opeisbaar worden, wordt gestraft met een boete van vijf- tot tienmaal de in het spel zijnde accijnzen met een minimum van 625 euro.

Bovendien worden de overtreders bestraft met een gevangenisstraf van vier maanden tot een jaar wanneer accijnsgoederen die worden geleverd of zijn bestemd om te worden geleverd in het land, in het verbruik zijn gesteld zonder aangifte of wanneer het vervoer ervan geschiedt onder dekking van valse of vervalste documenten of wanneer de inbreuk wordt gepleegd in bende van ten minste drie personen.

In geval van herhaling wordt de geldboete verdubbeld. Hij die in het tweede lid bepaalde inbreuken pleegt met bedrieglijk opzet of met het oogmerk te schaden in het raam van ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, en hij die zich in een geval van herhaling bevindt worden gestraft met een gevangenisstraf van 4 maand tot 5 jaar.

Benevens vorenvermelde straf worden de goederen waarop de accijnzen verschuldigd zijn, de bij de overtreding gebruikte vervoermiddelen en de voorwerpen die gediend hebben of bestemd waren om de fraude te plegen in beslag genomen en wordt de verbeurdverklaring ervan uitgesproken.

De teruggave van in beslag genomen goederen wordt toegestaan aan de persoon die er eigenaar van was op het ogenblik van de inbeslagneming en die aantoonde dat hij vreemd is aan het misdrijf ».

Vóór de inwerkingtreding, op 16 mei 2019, van artikel 44 van de wet van 28 april 2019 « houdende diverse fiscale bepalingen en tot wijziging van artikel 1, § 1<sup>ter</sup>, van de wet van 5 april 1955 » bedroeg de minimumgeldboete vermeld in het eerste lid niet 625 euro maar 250 euro. Aangezien de prejudiciële vraag uitsluitend betrekking heeft op het vierde lid van de in het geding zijnde bepaling, heeft die wetswijziging geen invloed op de beoordeling van de prejudiciële vraag.

B.1.2. De prejudiciële vraag vermeldt daarnaast ook artikel 263 van de AWDA, dat, in zijn versie zoals toegepast door het verwijzende rechtscollege, bepaalt :

« Wegens alle overtredingen van deze wet en van de bijzondere wetten op de heffing van accijnzen, zal door, of op autorisatie van de administratie, omtrent geldboete, verbeurdverklaring en het sluiten van fabrieken of werkplaatsen kunnen worden getransigeerd, zo dikwijls verzachtende omstandigheden de zaak vergezellen, of als aannemelijk kan worden gehouden dat het misdrijf eerder aan verzuim of abuis, dan aan een oogmerk van opzettelijke fraude moet worden toegeschreven ».

Bij artikel 13 van de wet van 23 februari 2022 « tot aanpassing van de algemene wet inzake douane en accijnzen aan het douanewetboek van de Unie en houdende diverse bepalingen » werden de woorden « vergezellen, of als aannemelijk » vervangen door de woorden « vergezellen, en als aannemelijk ». Uit de parlementaire voorbereiding van die wet blijkt evenwel dat die wijziging enkel ingegeven is door taalkundige redenen en dat het dus niet de

bedoeling is om aan die wettelijke omschrijving een andere inhoudelijke betekenis te geven (*Parl. St.*, Kamer, 2021-2022, DOC 55-2410/001, p. 4), zodat ook die wetswijziging geen invloed heeft op de beoordeling van de prejudiciële vraag.

B.1.3. Eveneens relevant voor het beantwoorden van de prejudiciële vraag zijn de artikelen 220, § 1, 264 en 281 van de AWDA en artikel 2 van de wet van 22 december 2009.

Artikel 220, § 1, van de AWDA bepaalt :

« Elke kapitein van een zeeschip, of patroon van om 't even welk vaartuig, elke vervoerder, geleider, drager, en alle andere personen, die bij binnenkomst of uitgang pogen, hetzij op het eerste, hetzij op elk ander daartoe aangewezen kantoor, de vereiste aangiften niet te doen en die aldus trachten de rechten van de Schatkist te ontduiken, elke persoon bij wie een door de van kracht zijnde wetten verboden opslag wordt gevonden, worden gestraft met een gevangenisstraf van ten minste vier maanden en ten hoogste één jaar ».

Artikel 264 van de AWDA, zoals van toepassing voor het verwijzende rechtscollege, bepaalt :

« Onverminderd artikel 285/4, § 2, is iedere transactie verboden, wanneer het misdrijf moet worden beschouwd als voldoende in rechte te kunnen worden bewezen, en aan het oogmerk van opzettelijke fraude niet kan worden getwijfeld ».

Artikel 281 van de AWDA, zoals van toepassing voor het verwijzende rechtscollege, bepaalt :

« § 1. Alle vorderingen wegens overtredingen, fraudes en misdrijven, waartegen bij de wetten inzake douane en accijnzen, straffen zijn bepaald, zullen in eerste aanleg worden gebracht voor de correctionele rechtbanken, en, in geval van hoger beroep, voor het hof van beroep van het rechtsgebied, ten einde te worden geïnstrueerd en berecht overeenkomstig het wetboek van Strafvordering.

§ 2. Alle bovengemelde vorderingen, welke strekken tot toepassing van boeten, verbeurdverklaringen of het sluiten van fabrieken of werkplaatsen, zullen voor dezelfde rechtbanken worden aangelegd en vervolgd, door of in naam van de administratie; echter zullen deze daarin geen recht spreken, dan na de conclusies van het openbaar ministerie te hebben gehoord. Evenwel mag, op schriftelijk verzoek hem daartoe gedaan door een ambtenaar van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen met minstens de graad van adviseur-generaal die aangewezen is voor de administratie bevoegd voor de geschillen, het openbaar ministerie de onderzoeksrechter vorderen te informeren, alhoewel de uitoefening van de publieke vordering voor het overige aan de administratie voorbehouden blijft.

[...] ».

Artikel 2 van de wet van 22 december 2009 bepaalt :

« Onder voorbehoud van de toepassing van de voorschriften vastgesteld bij de algemene wet van 18 juli 1977 inzake douane en accijnzen en voor zover zij betrekking hebben op de accijnzen, bepaalt deze wet de algemene regeling van de goederen onderworpen aan accijnzen en andere indirecte belastingen die direct of indirect worden geheven op het verbruik van volgende goederen zoals die in specifieke wettelijke bepalingen werden vastgesteld, en die hierna worden aangeduid als ‘ accijnsgoederen ’ :

- energieproducten en elektriciteit vallende onder de programmawet van 27 december 2004;

- alcohol en alcoholhoudende dranken vallende onder de wet van 7 januari 1998 betreffende de structuur en de accijnstarieven op alcohol en alcoholhoudende dranken;

- tabaksfabrikaten vallende onder de wet van 3 april 1997 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak ».

De wet van 22 december 2009 voorziet niet in eigen regels met betrekking tot de strafprocedure en de transactie.

B.2.1. Uit de voorgaande bepalingen volgt dat de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen de keuze heeft om met betrekking tot een inbreuk op de AWDA of een bijzondere wet op de heffing van accijnzen zoals de wet van 22 december 2009 hetzij een transactie te sluiten, hetzij een vervolging in te stellen voor de correctionele rechtbank. Zowel in het geval van een inbreuk op de AWDA als in het geval van een inbreuk op de wet van 22 december 2009 wordt de transactie gesloten of de vervolging ingesteld op de grond van de AWDA.

B.2.2. De transactie heeft het karakter van een dading, waarvan de uitvoering door de verdachte of beklaagde in de regel leidt tot het verval van de strafvordering (Cass., 22 september 2011, C.10.0506.N, ECLI:BE:CASS:2011:ARR.20110922.4). Hoewel over de verschuldigde belasting zelf niet kan worden getransigeerd, geldt de betaling ervan als voorwaarde voor het verval van de strafvordering en maakt zij aldus onlosmakelijk deel uit van de overeenkomst (Cass., 7 januari 2020, P.19.0705.N, ECLI:BE:CASS:2020:ARR.20200107.2N.4).

Het staat aan de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen te beslissen of er verzachtende omstandigheden zijn en of het opportuun is om een transactie aan te bieden. Zij beslist tevens onder welke voorwaarden de transactie wordt aangeboden. Een transactie is evenwel uitgesloten wanneer het misdrijf vaststaat en aan het oogmerk van opzettelijke fraude niet kan worden getwijfeld.

De Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen kan ook een transactie voorstellen wanneer de zaak reeds voor de strafrechter aanhangig is, zolang nog geen vonnis of arrest met kracht van gewijsde bestaat (*Pasin.*, 1822-1824, 64; *Cass.*, 5 augustus 1942, *Pas.*, 1942, I, p. 178).

### *Ten gronde*

B.3.1. De verwijzende rechter ondervraagt het Hof over de bestaanbaarheid van artikel 221, § 1, van de AWDA en van artikel 45, vierde lid, van de wet van 22 december 2009 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het algemeen beginsel van het strafrecht dat vereist dat niets wat onder de beoordelingsbevoegdheid van de administratie valt, ontsnapt aan de toetsing van de rechter, in zoverre zij de strafrechter geen gelijkwaardige bevoegdheid toekennen als de bevoegdheid die artikel 263 van de AWDA toekent aan de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen, waardoor de strafrechter steeds verplicht is om de beklaagde te veroordelen tot de verbeurdverklaring, terwijl de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen op grond van artikel 263 van de AWDA een transactie kan aanbieden waarbij gedeeltelijk of geheel wordt afgezien van de verbeurdverklaring van de goederen.

B.3.2. Uit de formulering van de prejudiciële vraag blijkt dat het Hof niet wordt gevraagd te onderzoeken of de strafrechter in het algemeen, op grond van verzachtende omstandigheden, geheel of gedeeltelijk moet kunnen afzien van de douane- of accijnsrechtelijke verbeurdverklaring, noch of de strafrechter de verbeurdverklaring moet kunnen matigen in het geval dat zij dermate afbreuk zou doen aan de financiële situatie van de persoon aan wie ze is opgelegd dat ze een onevenredige maatregel zou vormen ten aanzien van het ermee nagestreefde wettige doel, waardoor zij een schending met zich zou meebrengen van het eigendomsrecht, dat is gewaarborgd bij artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het



Europees Verdrag voor de rechten van de mens (arrest nr. 12/2017 van 9 februari 2017, ECLI:BE:GHCC:2017:ARR.012). Het Hof wordt enkel ondervraagd over de vergelijking tussen de bevoegdheid van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen om in het kader van een transactie, binnen de grenzen van de artikelen 263 en 264 van de AWDA, geheel of gedeeltelijk af te zien van de verbeurdverklaring en de afwezigheid van een gelijkwaardige bevoegdheid van de strafrechter die over een douane- of accijnsmisdrijf moet oordelen. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die situatie.

B.4.1. Naar luid van artikel 263 van de AWDA kan de transactie betrekking hebben op de verbeurdverklaring.

B.4.2. Krachtens artikel 221, § 1, van de AWDA dient de rechter die een in artikel 220 van die wet bedoeld douane- of accijnsmisdrijf bewezen acht, de betrokken goederen verbeurd te verklaren, waardoor de Belgische Staat van rechtswege eigenaar wordt van die goederen.

Krachtens artikel 45, vierde lid, van de wet van 22 december 2009 dient de rechter die een overtreding van de bepalingen van de wet van 22 december 2009 die tot gevolg heeft dat de accijnzen opeisbaar worden, bewezen acht, de goederen waarop de accijnzen verschuldigd zijn, de bij de overtreding gebruikte vervoermiddelen en de voorwerpen die gediend hebben of bestemd waren om de fraude te plegen, verbeurd te verklaren, waardoor de Belgische Staat van rechtswege eigenaar wordt van die goederen.

De verbeurdverklaring heeft in beide gevallen een zakelijk karakter, aangezien het uitspreken ervan niet vereist dat de veroordeelde eigenaar is van de goederen en evenmin vereist dat de ontduiker van de douane- of accijnsrechten bekend is (Cass., 12 januari 2011, P.09.083.F, ECLI:BE:CASS:2011:ARR.20110112.3; Cass., 29 april 2014, P.14.0083.N, ECLI:BE:CASS:2014:ARR.20140429.3; Cass., 19 januari 2016, P.14.1519.N, ECLI:BE:CASS:2016:ARR.20160119.3; 28 juni 2016, P.14.1588.N, ECLI:BE:CASS:2016:ARR.20160628.2; 13 september 2016, P.15.0124.N, ECLI:BE:CASS:2016:ARR.20160913.1; 4 oktober 2016, P.14.1881.N, ECLI:BE:CASS:2016:ARR.20161004.1; 28 mei 2019, P.17.1006.N, ECLI:BE:CASS:2019:ARR.20190528.10).

B.5. De transactie aangeboden door de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen kan ook betrekking hebben op de verbeurdverklaring, maar kan eveneens geen of slechts een gedeeltelijke verbeurdverklaring omvatten.

Daarentegen kan de strafrechter geen verzachtende omstandigheden aanvaarden met betrekking tot de op grond van artikel 221, § 1, van de AWDA of artikel 45, vierde lid, van de wet van 22 december 2009 uitgesproken verbeurdverklaring. Artikel 85 van het Strafwetboek, dat krachtens het niet in het geding zijnde artikel 281-2 van de AWDA, ingevoegd bij artikel 37 van de wet van 21 december 2009 « houdende fiscale en diverse bepalingen », van toepassing is op inbreuken op de douane- en accijnswetgeving, vermeldt immers slechts gevangenisstraffen en geldboeten.

De strafrechter is derhalve steeds verplicht de verbeurdverklaring integraal uit te spreken. Het is dat verschil tussen de transactiebevoegdheid van de administratie en de bevoegdheid van de strafrechter dat het voorwerp uitmaakt van de voorliggende prejudiciële vraag.

B.6. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.7.1. De in het geding zijnde bepalingen maken deel uit van het douane- en accijnsstrafrecht, dat behoort tot het bijzonder strafrecht en waarmee de wetgever, via een eigen systeem voor strafrechtelijke opsporing en vervolging, de omvang en de frequentie van de fraude wil bestrijden in een bijzonder technische en vaak grensoverschrijdende materie die mede grotendeels door een uitgebreide Europese regelgeving wordt beheerst. De bestraffing van de inbreuken op de douane- en accijnsgoederen wordt vaak bemoeilijkt door het hoge aantal personen dat bij de handel is betrokken en door de mobiliteit van de goederen waarop de rechten verschuldigd zijn.

In dat kader heeft de wetgever op douane- en accijnsmisdrijven zeer zware straffen gesteld om te beletten dat fraude zou worden gepleegd met het oog op de enorme winst die men ermee kan maken. Ter verantwoording van het zware karakter van de straf werd steeds staande gehouden dat die niet alleen een individuele straf met een ernstig ontradend karakter voor de dader zou uitmaken maar ook het herstel van de gestoorde economische orde en het verzekeren van de heffingen van de verschuldigde belastingen zou beogen. Het verlenen aan de strafrechter van de mogelijkheid om verzachtende omstandigheden toe te passen zou onvereenigbaar zijn met de doelstelling de fiscale fraude te bestraffen.

B.7.2. Onder voorbehoud dat hij geen maatregel mag nemen die kennelijk onredelijk is, vermag de democratisch gekozen wetgever het repressief beleid zelf vast te stellen en aldus de beoordelingsvrijheid van de rechter uit te sluiten.

De wetgever heeft meermaals geopteerd voor de individualisering van straffen door de rechter de keuze te laten wat de strengheid van de straf betreft, door het hem mogelijk te maken rekening te houden met verzachtende omstandigheden waardoor hij een straf beneden het wettelijk minimum kan opleggen, en door hem toe te staan maatregelen tot uitstel en tot opschorting van de uitspraak toe te kennen.

Het staat evenwel aan de wetgever te oordelen of het wenselijk is de rechter te dwingen tot gestrengheid wanneer een inbreuk het algemeen belang schaadt, vooral in een aangelegenheid die, zoals te dezen, aanleiding geeft tot een aanzienlijke fraude.

Het Hof zou een dergelijke keuze alleen kunnen afkeuren indien die kennelijk onredelijk zou zijn of indien de in het geding zijnde bepalingen ertoe zouden leiden aan een categorie van beklaagden het recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige instantie, zoals gewaarborgd bij artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, te ontzeggen.

B.8.1. Volgens de Ministerraad doet het gegeven dat de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen kan transigeren over de verbeurdverklaring geen afbreuk aan de rechten van de betrokkenen, aangezien zij niet verplicht zijn om op een voorstel van transactie in te gaan.

B.8.2. Het is juist dat, in alle aangelegenheden waarin zij is toegestaan, de transactie een einde maakt aan de strafvordering zonder toetsing van de rechter. Het staat de beklaagde vrij de transactie te aanvaarden die de administratie hem zou voorstellen, maar indien hij die weigert of indien zij hem niet wordt voorgesteld, zal hij een rechter nooit kunnen laten oordelen of er verzachtende omstandigheden bestaan die verantwoorden dat de verbeurdverklaring eventueel niet wordt uitgesproken of wordt gematigd.

B.9.1. Bij zijn arrest nr. 199/2006 van 13 december 2006 (ECLI:BE:GHCC:2006:ARR.199) en zijn arrest nr. 8/2007 van 11 januari 2007 (ECLI:BE:GHCC:2007:ARR.008) heeft het Hof geoordeeld dat de ontstentenis van een bevoegdheid voor de strafrechter, gelijkwaardig aan die van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen, om verzachtende omstandigheden te kunnen aannemen die verantwoorden dat de geldboete wordt beperkt tot onder het bij de wet vastgestelde bedrag, niet bestaanbaar is met artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het algemeen beginsel van het strafrecht dat vereist dat niets wat onder de beoordelingsbevoegdheid van de administratie valt, ontsnapt aan de toetsing van de rechter.

B.9.2. De voorliggende prejudiciële vraag heeft evenwel geen betrekking op een eventuele vermindering van de geldboete, maar op een eventuele vermindering van de verbeurdverklaring.

B.9.3. Hoewel zij beide vermogensstraffen zijn, heeft de verbeurdverklaring een andere finaliteit dan de geldboete. Anders dan de geldboete, is de verbeurdverklaring uitsluitend een bijkomende straf. In de regel worden verzachtende omstandigheden enkel toegepast op hoofdstraffen. De verbeurdverklaring impliceert een definitief bezitsverlies van de verbeurdverklaarde goederen ten voordele van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen. Zij gaat uit van de gedachte dat crimineel gedrag op civielrechtelijk vlak niet mag worden beloond. De verplichting om de verbeurdverklaring uit te spreken in geval van misdaad of wanbedrijf wordt verantwoord door het feit dat die « misdrijven ernstig genoeg zijn » (*Parl. St.*, Senaat, 1851-1852, nr. 70, p. 25). Het verplichte karakter van bepaalde vormen van verbeurdverklaring noopt de wetgever ertoe de effectieve tenuitvoerlegging van die straf wettelijk te garanderen. Het is ook om die reden dat de wetgever de mogelijkheid voor de

rechter om inzake de (verplichte) verbeurdverklaring een opschorting of een uitstel toe te kennen, heeft opgeheven.

B.9.4. De hiervoor weergegeven finaliteit en aard van de verbeurdverklaring gelden eveneens ten aanzien van de in artikel 221, § 1, van de AWDA en de in artikel 45, vierde lid, van de wet van 22 december 2009 opgenomen verbeurdverklaringen. De in het geding zijnde verbeurdverklaringen hebben betrekking op het voorwerp van een misdrijf, namelijk de goederen die aan het douanetoezicht of de accijnsheffing onttrokken zijn en, in het geval van de in artikel 45, vierde lid, van de wet van 22 december 2009 bedoelde verbeurdverklaring, op de bij de overtreding gebruikte vervoermiddelen en de voorwerpen die gediend hebben of bestemd waren om de fraude te plegen. Net zoals de gemeenrechtelijke verbeurdverklaring van het voorwerp van het misdrijf en de zaken die gediend hebben of bestemd waren tot het plegen van het misdrijf in artikel 42, 1°, van het Strafwetboek, vertonen de goederen waarop de in artikel 221, § 1, van de AWDA en de in artikel 45, vierde lid, van de wet van 22 december 2009 opgenomen verbeurdverklaringen betrekking hebben, derhalve een rechtstreekse band met het misdrijf : zij betreffen de goederen *waarop* en in het geval van artikel 45, vierde lid, van de wet van 22 december 2009, *waarmee* de inbreuk werd gepleegd. Net zoals hun equivalent in het gemeen strafrecht gaat het bovendien om verplichte verbeurdverklaringen.

B.10.1. Gelet op hetgeen in B.7 tot en met B.9 is vermeld, is het redelijk verantwoord dat de strafrechter niet de bevoegdheid heeft om op basis van verzachtende omstandigheden geheel of gedeeltelijk af te zien van de verbeurdverklaring.

B.10.2. Dat de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen wel de bevoegdheid heeft om af te zien van de verbeurdverklaring, past in het kader van de doelstelling om door middel van een transactie op een vlotte wijze douane- en accijnsrechtelijke inbreuken af te handelen, wat in het voordeel is van de Staat, die op die manier immers, in voorkomend geval, een spoedigere betaling van de ontdoken douane- en accijnsrechten kan verkrijgen. Zij kan ook in het voordeel van de overtreder zijn, aangezien die een strafrechtelijke veroordeling ontloopt. Aangezien inbreuken op de douane- en accijnswetgeving, net als fiscale of sociale misdrijven, de hele gemeenschap aantasten door de overheid de middelen te ontnemen die nodig zijn voor haar werking, laat het belang van de transactie zich voor die misdrijven nog meer voelen dan voor andere misdrijven. De betaling van de ontdoken douane- en accijnsrechten geldt immers als voorwaarde voor het verval van de strafvordering. Bijgevolg is het niet onredelijk dat de

Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen wel kan transigeren over de verbeurdverklaring en op die manier de transactie interessanter kan maken voor de overtreder.

B.10.3. De mogelijkheid voor de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen om een transactie voor te stellen, past binnen het kader van haar beleid om douane- en accijnsmisdriven op te sporen en te vervolgen. Binnen de grenzen van de artikelen 263 en 264 van de AWDA en onder voorbehoud dat zij haar bevoegdheden niet op een willekeurige wijze uitoefent, beschikt de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen over de discretionaire bevoegdheid om al dan niet een voorstel tot transactie te doen of om al dan niet op een voorstel daartoe van de betrokkene in te gaan, zonder dat die het recht heeft ze af te dwingen. Zij is daarbij niet verplicht de weigering te verantwoorden noch de betrokkene een voorstel van transactie te doen of op diens verzoek daartoe in te gaan.

Daarentegen beschikt de strafrechter die over een douane- of accijnsmisdrif oordeelt, niet over de bevoegdheid om af te zien van de strafvordering. Hij moet, in voorkomend geval, de bij de wet bepaalde straffen opleggen, zulks binnen de grenzen die de wet bepaalt (Cass., 3 maart 2009, P.08.1451.N, ECLI:BE:CASS:2009:ARR.20090303.9).

B.10.4. Het verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende procedureregels in verschillende omstandigheden, houdt op zich geen discriminatie in. Van discriminatie zou slechts sprake zijn indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van die procedureregels een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen.

B.10.5. De toetsing aan het beginsel van volle rechtsmacht, gewaarborgd door artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, leidt niet tot een andere conclusie. De rechter die de oplegging van een administratieve sanctie beoordeelt, heeft volle rechtsmacht om deze in feite en in rechte te toetsen. Te dezen dient de strafrechter zich evenwel niet uit te spreken over een sanctie opgelegd door de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen, nu deze laatste enkel de bevoegdheid heeft om een transactie voor te stellen of een strafvervolgung in te stellen. Het beginsel van volle rechtsmacht kan niet zo worden begrepen dat de strafrechter de bevoegdheid moet hebben om, wanneer, zoals in het geding voor het verwijzende rechtscollege, de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen heeft

geweigerd om een transactie voor te stellen, die weigering te controleren of om op dezelfde wijze af te zien van de verbeurdverklaring als de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen dat kan in het kader van een transactie.

B.11.1. Het feit dat de beklaagde, indien hij een voorstel tot transactie weigert of indien hem geen transactie wordt voorgesteld, een rechter nooit zal kunnen laten oordelen dat de verbeurdverklaring eventueel niet wordt uitgesproken of wordt verminderd, doet niet op onevenredige wijze afbreuk aan de rechten van de betrokkenen.

B.11.2. Allereerst heeft de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen weliswaar de mogelijkheid om in het kader van een transactievoorstel af te zien van de verbeurdverklaring, maar zij is daartoe niet verplicht. Zij kan de transactie ook afhankelijk maken van het overleggen van bepaalde goederen, in welk geval het in B.3.2 weergegeven verschil in behandeling niet bestaat, of zij kan instemmen met een gedeeltelijke verbeurdverklaring.

B.11.3. Voorts vereist ieder misdrijf, ook een inbreuk op de douane- en accijnswetgeving, niet alleen een materieel, maar ook een moreel bestanddeel. Ook al betreffen in het douane- en accijnsstrafrecht de meeste overtredingen het verzuim om een precieze positieve verplichting na te leven, zal niettemin het bewijs moeten worden geleverd dat bij de overtreder de wetenschap aanwezig was dat het misdrijf wordt gepleegd (Cass., 4 oktober 2006, P.06.0545.F, ECLI:BE:CASS:2006:ARR.20061004.5). Dat bewijs kan weliswaar, wegens de eigenheid van de strafbaar gestelde gedraging, worden geleverd door het feit van de overtreding van het voorschrift, maar dat vermoeden is weerlegbaar. Wanneer de beklaagde die een transactievoorstel weigert of aan wie geen transactievoorstel werd gedaan, kan aantonen of minstens aannemelijk kan maken dat de inbreuk op de douane- en accijnswetgeving het gevolg is van overmacht, onoverwinnelijke dwaling of een andere schulduitsluitingsgrond, moet hij op strafrechtelijk vlak worden vrijgesproken (Cass., 12 september 2006, P.06.0416.N, ECLI:BE:CASS:2006:ARR.20060912.2; 27 september 2005, P.05.0371.N, ECLI:BE:CASS:2005:ARR.20050927.2; 14 juni 2005, P.05.0123.N, ECLI:BE:CASS:2005:ARR.20050614.7). Zo de beklaagde in die bewijslast slaagt, wordt hij niet verschillend behandeld dan de beklaagde of de verdachte die met een transactievoorstel instemt.

Wat de schulduitsluitingsgrond van overmacht betreft, is er naast die algemene schulduitsluitingsgrond, ook een specifieke overmachtsbepaling in de AWDA. Krachtens artikel 135, tweede lid, en artikel 261/2, 1<sup>o</sup>, van de AWDA wordt de douanevertegenwoordiger die de instructies van zijn klant voor de aangifte bij de douane gevolgd heeft en die vervolgd wordt wegens sluikerij, van rechtsvervolging ontslagen, zodra de sluikerij ten laste van de klant bewezen is.

Terwijl douane- en accijns misdrijven doorgaans geen opzetvereiste inhouden, sluit dit niet uit dat de strafrechter in een concreet geval niettemin oordeelt dat het misdrijf opzettelijk gepleegd werd of dat er sprake is van fraude, in welk geval een beroep op onoverwinnelijke dwaling, overmacht of een andere schulduitsluitingsgrond weliswaar niet mogelijk is, maar in welk geval het in B.3.2 weergegeven verschil in behandeling zich evenmin voordoet, gelet op artikel 264 van de AWDA.

B.11.4. Ten slotte kan de beklaagde die een transactievoorstel weigert of aan wie geen transactievoorstel werd gedaan, de strafrechter verzoeken om een vermindering van de geldboete of, in voorkomend geval, de gevangenisstraf, op grond van artikel 85 van het Strafwetboek. Evenzo kan hij verzoeken om een uitstel of een opschorting met betrekking tot de geldboete of om hem in plaats van de geldboete of, in voorkomend geval, de gevangenisstraf, een werkstraf op te leggen.

B.12. Gelet op het voorgaande, zijn artikel 221, § 1, van de AWDA en artikel 45, vierde lid, van de wet van 22 december 2009 bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het algemeen beginsel van het strafrecht dat vereist dat niets wat onder de beoordelingsbevoegdheid van de administratie valt, ontsnapt aan de toetsing van de rechter.



Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 221, § 1, van de algemene wet inzake douane en accijnzen, gecoördineerd op 18 juli 1977, en artikel 45, vierde lid, van de wet van 22 december 2009 « betreffende de algemene regeling inzake accijnzen » schenden niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het algemeen beginsel van het strafrecht dat vereist dat niets wat onder de beoordelingsbevoegdheid van de administratie valt, ontsnapt aan de toetsing van de rechter, in zoverre zij de strafrechter geen gelijkwaardige bevoegdheid toekennen als de bevoegdheid die artikel 263 van dezelfde algemene wet toekent aan de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 17 mei 2023.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

L. Lavrysen