

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 262.273 van 6 februari 2025
in de zaak A. 237.147/VII-41.655**

In zake : J.V.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Niels Vansimpson
kantoor houdend te 2470 Retie
Bosstraat 2
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Filip Vincke
kantoor houdend te 8580 Avelgem
Leopoldstraat 63
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 29 augustus 2022, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van het departement Omgeving, afdeling Handhaving, van 29 juni 2022 waarbij het beroep van verzoeker tegen de beslissing van het Agentschap voor Natuur en Bos van 4 mei 2022 onontvankelijk wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Verzoeker heeft een toelichtende memorie ingediend.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft op 31 maart 2023 een verslag opgesteld.

Verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 januari 2025.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Niels Vansimpsen, die verschijnt voor verzoeker en advocaat Filip Vincke, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een met dit arrest andersluidend 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. De toezichthoudende ambtenaar van het Agentschap voor Natuur en Bos legt op 4 mei 2022 aan verzoeker bestuurlijke maatregelen op.

3.2. Verzoeker tekent tegen dit besluit een bestuurlijk beroep aan. Het bestreden besluit verklaart dit beroep onontvankelijk op grond van volgende motieven:

“Op straffe van onontvankelijkheid moet het beroep binnen een termijn van veertien dagen vanaf de kennisgeving van het besluit houdende bestuurlijke maatregelen worden ingediend (artikel 16.4.17, §3, eerste lid DABM). De bestreden beslissing is verzonden met een aangetekend schrijven zonder ontvangstbewijs van 5 mei 2022. Een schriftelijke mededeling is het startpunt voor een termijn en als deze gedaan is door middel van een aangetekende brief zonder ontvangstbewijs begint de termijn te lopen de derde werkdag na de dag waarop de verzending heeft plaatsgevonden (artikel 16.1.3, §2, eerste lid DABM). Dit betekent dat de laatste nuttige dag om het

beroep te verzenden 23 mei 2022 was. Uw beroepschrift werd afgestempeld op 23 juni 2022. De datum van de poststempel geldt als datum van verzending (artikel 16.1.3, §5 DABM).

Wat de tijdigheid van het beroep betreft, werpt u in het beroepschrift op dat de kennisgeving van de bestreden beslissing via aangetekende brief zonder ontvangstbewijs niet zou hebben plaatsgevonden. De aangetekende brief zou in tegenstelling tot wat de Track & Trace van bpost van de aangetekende zending laat uitschijnen, niet zijn aangeboden op 6 mei 2022 en er zou ook geen bericht in de brievenbus zijn achtergelaten. De beroepsindiener zou dus niet geweten hebben dat er een aangetekende zending op hem lag te wachten in het postkantoor. U bent daarom van mening dat door het ontbreken van enige kennisgeving er geen schriftelijke mededeling plaatsvond die het startpunt vormde voor de beroepstermijn.

Enerzijds is het onvoldoende duidelijk dat de kennisgeving van de bestreden beslissing via aangetekende zending zonder ontvangstbewijs door een onregelmatigheid zou zijn aangetast. De stukken die als bewijs van deze vermeende onregelmatigheid als bijlagen bij het verzoekschrift worden aangebracht, leveren, in tegenstelling tot wat wordt beweerd, niet het onomstootbaar bewijs dat de aangetekende zending zonder ontvangstbewijs niet op 6 mei 2022 zou zijn aangeboden, zoals de Track & Trace van bpost aangeeft, noch dat er geen bericht van deze aanbieding in de brievenbus zou zijn achtergelaten. Evenmin kan het louter indienen van een klacht bij bpost, waarvan het verder onderzoek of de afloop onbekend is, dit tegenbewijs leveren om te concluderen dat de beroepsindiener, spijs het wettelijk vermoeden, de derde werkdag na de dag waarop de verzending heeft plaatsgevonden, geen kennis kon hebben van de aangetekende zending.

Anderzijds blijkt uit het dossier dat de beroepsindiener de initiële aangetekende zending zonder ontvangstbewijs, na niet afhaling en nieuwe verzending, per gewone post zou hebben ontvangen op 24 mei 2022. Uitgaande van de verduidelijking in de memorie van toelichting waarnaar u in uw beroepschrift verwijst, meer bepaald ‘dat de decreetgever de termijn enkel wou doen ingaan op de dag waarop de geadresseerde naar alle waarschijnlijkheid kennis heeft kunnen nemen van de betrokken brief’, kan niet anders dan besloten worden dat de beroepstermijn van veertien dagen, in dit geval dan te rekenen vanaf 25 mei 2022, op 13 juni 2022 evenzeer ruimschoots is verstreken.”

IV. Onderzoek van het middel tot nietigverklaring

Uiteenzetting van het middel

4. In een enig middel tot nietigverklaring voert verzoeker de schending aan van de artikelen 16.1.2, 3° en 3°bis, 16.1.3, § 2 en § 4, en 16.4.17, § 3, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), in combinatie met de artikelen 2 en 3 van de wet

van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet), het materiële motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

Het middel wordt ontwikkeld in twee onderdelen.

5. In het eerste onderdeel van het middel betwist verzoeker de beoordeling van het bestreden besluit dat de voorgelegde stukken niet het onomstootbaar bewijs leveren dat de aangetekende zending niet op 6 mei 2022 werd aangeboden. Het bestreden besluit verduidelijkt niet waarom de voorgelegde stukken daartoe niet voldoende zijn, niettegenstaande verzoeker hieromtrent een omstandige motivering had aangebracht in zijn verzoekschrift.

Verzoeker voert in het bijzonder aan dat de verwerende partij het gegeven van de klacht over bpost niet deugdelijk en naar behoren heeft onderzocht. Hij wijst erop dat hij bij zijn beroepschrift een schermafbeelding heeft gevoegd van de beelden van de deurbelcamera waaruit blijkt dat er op het tijdstip waarop de zending volgens bpost werd aangeboden, geen zending werd aangeboden, laat staan een bericht werd achtergelaten in de brievenbus. Daarbij heeft hij aangevoerd dat de schermafbeelding “rechtstreeks afkomstig is uit de interface van de app waarmee de beelden kunnen geraadpleegd worden, waarbij het onmogelijk is de interface te wijzigen”, zodat de vermelding van datum en tijdstip niet kunnen worden aangepast. Het bestreden besluit bevat geen correcte beoordeling van dit bewijsstuk.

Ook de motivering omtrent de klacht van verzoeker bij bpost getuigt niet van een zorgvuldig onderzoek van de feiten, nu bpost hem in zijn antwoord op de klacht heeft verwezen naar de verzender van de zending opdat die verzender een onderzoek bij bpost zou opstarten.

Het zorgvuldigheidsbeginsel, als onderdeel van de materiële motiveringsplicht, schrijft nochtans voor dat de verwerende partij haar beslissing op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden en ervoor moet zorgen dat

de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk onderzocht zijn. De materiële motiveringsplicht vereist dat de genomen beslissing gedragen wordt door motieven die in feite juist en in rechte aanvaardbaar zijn, hetgeen onder meer betekent dat de motieven pertinent moeten zijn en de beslissing naar recht moeten kunnen verantwoorden.

6. In het tweede onderdeel van het middel komt verzoeker op tegen de verwijzing in het bestreden besluit naar de verzending bij gewone post om het beroep hoe dan ook onontvankelijk te verklaren. Dergelijke verzending is echter niet voldoende om de termijn die bedoeld wordt in artikel 16.4.17, § 3, DABM te doen lopen, nu een kennisgeving overeenkomstig artikel 16.1.2, 3°, DABM moet plaatsvinden via een beveiligde zending. Door toch de verzending per gewone post in aanmerking te nemen om de termijn te gaan berekenen, heeft de verwerende partij de aangehaalde bepalingen en beginselen geschonden.

De verwijzing naar de door verzoeker uiteengezette redenering omtrent de bedoeling van de decreetgever is dan ook naast de kwestie nu dit geen afbreuk doet aan de duidelijke in het DABM voorziene voorwaarden omtrent de kennisgeving van een bestuurlijke maatregel per beveiligde zending.

Standpunt van de verwerende partij

7. In haar laatste memorie merkt de verwerende partij met betrekking tot het eerste onderdeel van het middel op dat er omtrent de opname van de deurbelcamera geen objectieve mogelijkheid is om na te gaan of de opname effectief dateert van 6 mei 2022. De “track and trace” van bpost wordt niet van valsheid beticht. Zodoende is het niet kennelijk onredelijk om geloof te hechten aan de vermeldingen van de “track and trace” om het administratief beroep als laattijdig te bestempelen.

8. Wat het tweede onderdeel betreft, bevestigt de verwerende partij in haar laatste memorie dat de tweede betekening de termijn niet doet lopen. Zij merkt niettemin ten aanzien van deze betekening op dat het administratief beroep sowieso ook nog laattijdig zou geweest zijn.

Beoordeling

Eerste onderdeel

9. Overeenkomstig artikel 16.4.17, § 1, DABM kan degene ten aanzien van wie de bestuurlijke maatregelen zijn opgelegd bij de minister beroep indienen tegen het besluit houdende bestuurlijke maatregelen. In artikel 16.4.17, § 3, eerste lid, DABM wordt bepaald dat dit beroep op straffe van onontvankelijkheid moet worden ingediend “binnen een termijn van veertien dagen vanaf de kennisgeving van het besluit houdende de bestuurlijke maatregelen”.

Onder het begrip “kennisgeving” wordt voor de toepassing van deze bepaling verstaan: “een schriftelijke mededeling die wordt gedaan met een beveiligde zending” (artikel 16.1.2, 3°, DABM). Een “beveiligde zending” is “een van de volgende betekeniswijzen: a) een aangetekende brief; b) een afgifte tegen ontvangstbewijs; c) elke andere door de Vlaamse regering toegelaten betekeniswijze, waarbij de datum van kennisgeving met zekerheid kan worden vastgesteld” (artikel 16.1.2, 3°bis, DABM).

Het besluit houdende bestuurlijke maatregelen werd naar verzoeker een eerste maal verstuurd met een aangetekende brief zonder ontvangstbewijs, zijnde een “beveiligde zending” die kan dienen als de “kennisgeving” voor de vaststelling van de termijn waarbinnen het bestuurlijk beroep tegen het besluit moet worden ingesteld.

10. Artikel 16.1.3, § 2 en § 4, DABM luiden als volgt:

“§ 2. Als een schriftelijke mededeling het startpunt is voor een termijn en gedaan is door middel van een aangetekende brief zonder ontvangstbewijs, begint de termijn te lopen de derde werkdag na de dag waarop de verzending heeft plaatsgevonden.

Als een schriftelijke mededeling het startpunt is voor een termijn en gedaan is met een aangetekende brief met ontvangstbewijs, begint de termijn te lopen vanaf de eerste dag die volgt op deze waarop de brief werd aangeboden op de woonplaats van de geadresseerde of, in voorkomend geval, op zijn verblijfplaats of gekozen woonplaats.

Als een schriftelijke mededeling het startpunt is voor een termijn en gedaan is door afgifte tegen ontvangstbewijs, begint de termijn te lopen de dag na de dag van de afgifte.”

“§ 4. Als voor de schriftelijke mededeling geen bijzondere vormvereisten zijn gesteld, dan is verzending met een niet-aangetekende brief toegelaten. In dat geval berust bij eventuele betwisting over de datum van verzending de bewijslast bij de verzender.”

Met deze regeling heeft de decreetgever de termijnberekening in het DABM willen afstemmen “op het gemeen recht” (*Parl.St.* VI.Parl, 2017-2018, nr. 1547/1, blz. 13).

De termijn om bestuurlijk beroep in te stellen tegen een besluit houdende bestuurlijke maatregelen dat verstuurd is met een aangetekende brief zonder ontvangstbewijs, begint dan ook te lopen de derde werkdag na de dag waarop de verzending heeft plaatsgevonden, tenzij de bestemming slaagt in het tegenbewijs dat de aangetekende brief niet, of pas op een later tijdstip, op zijn woonplaats werd aangeboden (vgl. artikel 53bis, 2°, van het Gerechtelijk Wetboek en de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof over de grondwettigheid van administratieve beroepstermijnen die worden gerekend vanaf de verzending van de brief waarmee een beslissing ter kennis wordt gebracht, bv. arrest nr. 85/2007 van 7 juni 2007).

Bij de beoordeling of de beroeper slaagt in dat tegenbewijs, moet het bestuur de beginselen van behoorlijk bestuur naleven, en met name het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De materiële motiveringsplicht vereist dat elke bestuurshandeling steunt op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die de bestuurshandeling rechtens kunnen dragen en verantwoorden.

11. Verzoeker heeft in het beroepschrift elementen voorgelegd die volgens hem bewijzen dat de aangetekende brief, in weerwil van de “track &

trace"-gegevens van bpost, niet op 6 mei 2022 op zijn woonplaats werd aangeboden. Hij liet daarbij het volgende gelden:

“Hoewel de Track & Trace van de aangetekende zending [...], die beroepsindieners uiteindelijk per gewone post ontvangen heeft, melding maakt van het gegeven dat op vrijdag 6 mei 2022 om 10u33 de zending werd aangeboden zonder succes en dat er bericht werd gelaten in de brievenbus, blijkt uit beelden van de deurbelcamera van beroepsindieners van dat tijdstip (zie de stukken 4 en 5) immers dat er helemaal geen zending aangeboden werd, laat staan dat er bericht werd gelaten in zijn brievenbus. Van belang om hier te vermelden is dat de als stuk 5 gevoegde screenshot rechtstreeks afkomstig is uit de interface van de app waarmee de beelden geraadpleegd kunnen worden, waarbij het onmogelijk is om deze interface te wijzigen. De vermelding van de datum en het tijdstip van de opname kunnen dan ook niet aangepast worden en evenmin de digitale benaming van het als stuk 4 via USB-stick gevoegde videofragment.

Beroepsindieners diende op basis van deze gegevens dan ook een klacht in bij Bpost wegens het niet correct leveren van een aangetekende zending (stuk 6), waarbij Bpost hem meldde dat enkel op verzoek van de verzender een onderzoek kon opgestart worden.

Gelet op de als stuk 4 gevoegde video en de als stuk 5 gevoegde screenshot uit de interface van de app waarmee de beelden van een specifiek tijdstip kunnen opgevraagd worden, waarop geen enkele aanbieding van een aangetekende zending, noch het laten van enig bericht in de brievenbus te zien is, staat dan ook onomstotelijk vast dat, in tegenstelling tot hetgeen blijkt uit de Track & Trace, er op 6 mei 2022 geen enkele aangetekende zending werd aangeboden op het adres van beroepsindieners en dat er dus evenmin een bericht werd gelaten in zijn brievenbus (die eveneens zichtbaar is op de beelden).

Beroepsindieners kon dan ook gelet op het ontbreken van enige aanbieding van een aangetekende zending, laat staan van het laten van een bericht in zijn brievenbus immers gewoonweg niet weten dat er een aangetekende zending op hem lag te wachten in het postkantoor.”

12. Volgens het bestreden besluit levert verzoeker met de door hem voorgelegde stukken niet het bewijs dat de zending niet op 6 mei 2022 werd aangeboden. De verwerende partij verduidelijkt daarbij echter niet waarom dat bewijs niet wordt geleverd met de video van de deurbelcamera en de voorgelegde scherm afbeelding, waarbij verzoeker beweert dat het onmogelijk is om de vermelding van de datum en het tijdstip van de opname te wijzigen.

De “track & trace”-gegevens die worden verstrekt door bpost bezitten geen bijzondere bewijswaarde, in die zin dat hierop moet worden voortgegaan tot bewijs van het tegendeel. Nog minder gaat het om gegevens

waarvan de juistheid vaststaat zolang de valsheid ervan niet is aangetoond. Dergelijke gegevens kunnen immers onjuist zijn ten gevolge van louter materiële vergissingen zonder enig kwaad opzet. Deze gegevens hebben dan ook in beginsel geen grotere overtuigingskracht dan andere gegevens die met betrekking tot dezelfde zending kunnen worden voorgelegd. Het behoorde dan ook aan de verwerende partij om, in het kader van het zorgvuldig onderzoek van de feitelijke gegevens, na te gaan of de door verzoeker voorgelegde stukken voldoende overtuigend zijn opdat zij redelijkerwijze doen twijfelen aan de juistheid van de “track & trace”-gegevens van bpost. Noch uit de motieven van het bestreden besluit, noch uit het administratief dossier, blijkt dat dergelijk zorgvuldig feitenonderzoek werd uitgevoerd.

Ook met betrekking tot de klacht van verzoeker bij bpost is de verwerende partij eraan voorbijgegaan dat bpost deze klacht niet heeft willen onderzoeken omdat zij met betrekking tot aangetekende brieven enkel ingaat op klachten van de verzender (zijnde hier het Agentschap voor Natuur en Bos), en dergelijke klacht blijkbaar nooit werd ingediend.

13. Het bestreden besluit is aldus genomen met schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht. Het eerste middelonderdeel is in zoverre gegrond.

Tweede onderdeel

14. Het besluit houdende bestuurlijke maatregelen werd naar verzoeker een tweede maal verstuurd met een gewone brief. Een gewone brief is geen “beveiligde zending” zodat zij niet leidt tot een “kennisgeving”. De kennisname van de gewone brief vormt aldus geen startpunt van de beroepstermijn.

De omstandigheid dat verzoeker uitdrukkelijk erkent dat hij die gewone brief heeft ontvangen op 24 mei 2022, betekent dan ook niet dat de beroepstermijn op die dag is beginnen te lopen.

Door vast te stellen dat de beroepstermijn op 13 juni 2022 evenzeer was verstreken omdat verzoeker toen al langer dan veertien dagen kennis had van de gewone brief met het besluit houdende bestuurlijke maatregelen, schendt het bestreden besluit artikel 16.4.17, § 3, eerste lid, gelezen in samenhang met de artikelen 16.1.2, 3° en 3°bis, DABM.

Het tweede middelonderdeel is in zoverre gegrond.

BESLISSING

- 1. De Raad van State vernietigt het besluit van het departement Omgeving, afdeling Handhaving, van 29 juni 2022 waarbij het beroep van verzoeker tegen de beslissing van het Agentschap voor Natuur en Bos van 4 mei 2022 onontvankelijk wordt verklaard.**
- 2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.**
- 3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 22 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan verzoeker.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zes februari tweeduizend vijftientig,
door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams