RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

nr. 264.455 van 7 oktober 2025
in de zaak A. 241.558/XII-9883

In zake : J.D.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Luc Carlé
kantoor houdend te 9160 Lokeren
Gentse Steenweg 36
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Franky De Mil
kantoor houdend te 9000 Gent
Voskenslaan 34
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 maart 2024, strekt tot de nietigverklaring van "[d]e beslissing van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid[,] Veiligheid van de Voedselketen[,] Leefmilieu, Directoraat Generaal Leefmilieu dd. 31 januari 2024 tot het opleggen van een administratieve boete van € 930,00 wegens inbreuken op de wet van 28 juli 1981 houdende de goedkeuring van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten".

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Anja Somers heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 september 2025.

Staatsraad Ann Coolsaet heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Luc Carlé, die verschijnt voor verzoeker, en advocaat Franky De Mil, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Anja Somers heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. Verzoeker brengt op 19 september 2021 vier *Falco Rusticolus* (giervalken) binnen in de Europese Unie (in Frankrijk) vanuit Groot-Brittannië.

3.2. Op 14 oktober 2021 biedt verzoeker zich aan bij het loket van de verificatiedienst van de douane te Machelen in het bezit van de originele CITES-exportdocumenten en de CITES-importdocumenten. Deze documenten blijken niet te zijn geviseerd door de daartoe bevoegde douanediensten bij uitvoer uit Groot-Brittannië noch bij invoer in Frankrijk.

Er wordt door de douane een aanvankelijk proces-verbaal opgemaakt, afgesloten op 1 december 2022, voor de inbreuk de vereiste CITES-documenten niet te hebben voorgelegd aan de daarvoor voorziene douanekantoren.

Uit het proces-verbaal blijkt dat na telefonisch overleg met de dienst CITES werd besloten om verzoeker niet te verhoren en dat een administratief proces-verbaal werd opgesteld en bezorgd aan het bevoegde parket, alsook dat tegelijk een afschrift werd bezorgd aan de federale overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (hierna: FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu).

3.3. Op 26 mei 2023 wordt verzoeker in het Frans verhoord door de lokale politie over het voormelde proces-verbaal. Verzoeker verklaart in het Nederlands te willen worden verhoord en legt een Nederlandstalige schriftelijke verklaring af die wordt gevoegd bij het proces-verbaal van het verhoor.

3.4. Bij e-mail van 27 juli 2023 legt het Openbaar Ministerie het dossier voor aan de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu met het oog op het opleggen van een administratieve boete.

3.5. Bij brief van 23 augustus 2023 deelt de leidende ambtenaar van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu aan verzoeker mee dat in het voormelde proces-verbaal een inbreuk werd vastgesteld op de wet van 28 juli 1981 houdende de goedkeuring van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten en dat de dienst om deze reden wil overgaan tot het voorstellen van een administratieve geldboete. Verzoeker krijgt de gelegenheid om binnen dertig dagen zijn verweermiddelen te bezorgen.

3.6. Bij aangetekende brief van 31 januari 2024 deelt de leidende ambtenaar van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu aan verzoeker mee dat geen verweer werd ontvangen en dat hem een administratieve boete van 930 euro wordt opgelegd.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van het tweede onderdeel van het derde middel

Standpunt van de partijen

4. In het verzoekschrift voert verzoeker in het derde middel de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 'betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen' (hierna: wet van 29 juli 1991) en van artikel 7, § 2, van de wet van 28 juli 1981 'houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, en van de Bijlagen, opgemaakt te Washington op 3 maart 1973, alsmede van de Wijziging van de Overeenkomst, aangenomen te Bonn op 22 juni 1979' (hierna: wet van 28 juli 1981), alsook van de zorgvuldigheidsplicht. In een tweede onderdeel zet verzoeker uiteen dat op basis van de regels van behoorlijk bestuur tegen niemand een maatregel kan worden genomen die gegrond is op zijn persoonlijk gedrag en die zijn belangen zwaar kan treffen, zonder dat hem vooraf de gelegenheid wordt gegeven zijn standpunt uiteen te zetten en op nuttige wijze voor zijn belangen op te komen. Volgens verzoeker is daartoe vereist dat aan de betrokkene vooraf wordt meegedeeld welke maatregel tegen hem wordt overwogen. Verzoeker voert aan dat hij over de bestreden beslissing niet werd ingelicht en dat hem niet de mogelijkheid werd geboden om zijn verweermiddelen hieromtrent naar voor te brengen.

Wat het tweede onderdeel van het middel betreft, betwist verzoeker in de memorie van wederantwoord dat hij de aangetekende brief van 23 augustus 2023 – waarnaar de verwerende partij verwijst – heeft ontvangen en stelt hij vast dat de verwerende partij geen bewijs van verzending voorlegt. Voorts zet verzoeker uiteen dat hij het proces-verbaal van de inbreuk evenmin heeft ontvangen.

In de laatste memorie herhaalt verzoeker, wat het tweede onderdeel van het middel betreft, dat hij de brief van 23 augustus 2023 noch het

proces-verbaal van de inbreuk heeft ontvangen, zodat hij niet in kennis is gesteld van de overtredingen die hem ten laste worden gelegd en evenmin de gelegenheid kreeg zijn verweer in te dienen. In repliek op het standpunt van de verwerende partij zet verzoeker nog uiteen dat het verhoor door de lokale politie op 26 mei 2023 volledig losstaat van de administratieve procedure die tot de bestreden beslissing heeft geleid.

5. In de memorie van antwoord repliceert de verwerende partij, wat het tweede onderdeel van het middel betreft, dat verzoeker bij aangetekende brief van 23 augustus 2023 werd uitgenodigd om zijn verweermiddelen te bezorgen, maar dat hij dit niet heeft gedaan. Er was bijgevolg geen verweer dat de verwerende partij bij haar beoordeling diende te betrekken. Volgens de verwerende partij is het aldus manifest onjuist dat verzoeker niet de mogelijkheid werd geboden zijn verweermiddelen naar voor te brengen.

In de laatste memorie zet de verwerende partij, wat het tweede onderdeel van het derde middel betreft, uiteen dat verzoeker reeds voor de brief van 23 augustus 2023 kennis had genomen van het proces-verbaal waarop de bestreden beslissing is gebaseerd. Uit het proces-verbaal van verhoor door de lokale politie op 26 mei 2023 blijkt dat verzoeker op de hoogte was van zowel dat proces-verbaal als de aard van de inbreuk die hem werd verweten. Voorts wijst de verwerende partij erop dat uit de administratieve stukken blijkt dat de uitnodiging tot het indienen van verweermiddelen op 23 augustus 2023 aangetekend werd verzonden naar het correcte adres van verzoeker. Volgens de verwerende partij moet verzoeker bijgevolg worden geacht de zending te hebben ontvangen, tenzij hij afdoende bewijs van het tegendeel levert. Voorts wijst de verwerende partij op de gangbare praktijk van Bpost dat er een bericht van aanbieding of afwezigheid wordt achtergelaten in de brievenbus van de geadresseerde; dat dit bericht vermeldt dat de zending beschikbaar is voor afhaling op het postkantoor; dat indien de zending binnen de voorziene termijn niet wordt afgehaald, dit wordt geregistreerd als niet-afhaling, wat gelijkstaat aan een weigering tot inontvangstneming, en dat in voorkomend geval een melding van niet-afhaling of weigering wordt teruggestuurd naar de afzender. De verwerende partij heeft echter geen bericht

gekregen dat de zending werd teruggestuurd, geweigerd of niet afgehaald. Bijgevolg moet ervan worden uitgegaan dat de zending correct is aangeboden én dat de verzoekende partij er kennis van heeft genomen, aldus de verwerende partij. Tot slot verwijst de verwerende partij naar rechtspraak van de Raad van State waarvan zij aanvoert dat die haar standpunt ondersteunt.

Beoordeling

6. Artikel 5*bis*, eerste lid, van de wet van 28 juli 1981 luidt:

> "Bij overtreding van de bepalingen van deze wet of van de besluiten genomen ter uitvoering ervan of van de Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer en de door de Commissie aangenomen bepalingen ter uitvoering van deze verordening, kan de ambtenaar, daartoe aangewezen door de Koning binnen de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, een bestuurlijke geldboete bepalen, nadat de betrokkene de mogelijkheid geboden werd zijn verweermiddelen naar voor te brengen:
> 1° ingeval de procureur des Konings van strafvervolging afziet of verzuimt van zijn beslissing kennis te geven binnen de in artikel 7, § 4, voorziene gestelde termijn;
> 2° op verzoek van de procureur des Konings in de gevallen waarin laatstgenoemde van de strafvervolging afziet in geval van inbreuken vastgesteld door alle in artikel 7, § 1, 1° en 2°, beschreven personen."

7. Krachtens het zorgvuldigheidsbeginsel moet elk bestuur zich gedragen zoals een voorzichtig en redelijk handelend bestuur, geplaatst in dezelfde omstandigheden. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt onder meer in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. Het bestuur is onder meer verplicht om zorgvuldig tewerk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk te onderzoeken, zodat het met kennis van zaken kan beslissen.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt ook in dat – bij afwezigheid van formele regelgeving ter zake – tegen niemand een ernstige maatregel kan worden genomen die van aard is om zijn belangen ernstig aan te tasten, zonder dat hem vooraf de gelegenheid wordt geboden om zijn standpunt op een nuttige wijze te doen kennen.

8. Bij gebrek aan nadere regeling van de mogelijkheid, waarin artikel 5*bis*, eerste lid, van de wet van 28 juli 1981 voorziet, om zijn verweermiddelen naar voor te brengen, moet aan deze normatieve hoorplicht dezelfde invulling worden gegeven als aan het beginsel van behoorlijk bestuur dat het recht inhoudt om op nuttige wijze, dit wil zeggen met kennis van zaken, zijn standpunt te doen kennen. Het recht om zijn standpunt op nuttige wijze te doen kennen, impliceert onder meer dat de bestuurde moet worden uitgenodigd om zijn standpunt naar voor te brengen over de voorgenomen maatregel en over de feitelijke en juridische grondslag ervan.

9. Uit wat voorafgaat, volgt dat te dezen verzoeker de mogelijkheid moest worden geboden om zijn verweermiddelen naar voor te brengen ten aanzien van het voornemen van de verwerende partij om verzoeker een bestuurlijke geldboete op te leggen in toepassing van artikel 5*bis*, eerste lid, van de wet van 28 juli 1981.

De verwerende partij betwist dat aanvankelijk niet, daar zij in de memorie van antwoord erop wijst dat verzoeker wel degelijk, met name bij aangetekende brief van 23 augustus 2023, werd uitgenodigd om zijn verweermiddelen te bezorgen, maar dat hij dat heeft nagelaten.

Verzoeker ontkent evenwel de voormelde aangetekende zending van 23 augustus 2023 te hebben ontvangen.

10. De verplichting die op het bestuur rust om verzoeker de mogelijkheid te bieden om zijn verweermiddelen naar voor te brengen, brengt met zich dat de bewijslast dat de betrokkene die mogelijkheid daadwerkelijk werd

geboden, op het bestuur rust. Om aan die bewijslast te voldoen, volstaat het niet een stuk voor te leggen waarbij aan de ontvanger van het postkantoor Brussel 1 wordt gevraagd de daarbij gevoegde brieven, van ambtswege, als aangetekend stuk te verzenden. Hoewel de naam en het adres van verzoeker zoals vermeld op dat verzoek correct zijn, bewijst dergelijk verzoek nog niet dat de voorgelegde brief van 23 augustus 2023 daadwerkelijk aangetekend werd verstuurd en nog minder dat de zending aan verzoeker werd aangeboden. De verwerende partij blijft in gebreke om hetzij aan de hand van een ontvangstbewijs, hetzij aan de hand van de traceerbaarheid van een aangetekende zending via de website van Bpost aan te tonen dat de aangetekende zending, als die al zou zijn verstuurd, aan de woonst van verzoeker werd aangeboden. Uit het onderzoek door het auditoraat is voorts gebleken dat de verwerende partij, niettegenstaande haar hiertoe door het auditoraat alsnog de mogelijkheid werd geboden, dit bewijs ook thans niet meer kan voorleggen, daar Bpost omwille van de inmiddels verstreken termijn over die zending geen informatie meer beschikbaar heeft. Bijgevolg stelt de Raad van State vast dat de verwerende partij niet bewijst dat de voormelde brief van 23 augustus 2023 aan verzoeker werd aangeboden en aldus faalt in de op haar rustende bewijslast.

Nog daargelaten of de brief van 23 augustus 2023 de geadresseerde toelaat om met kennis van zaken te worden gehoord, werd verzoeker derhalve niet de mogelijkheid geboden zijn verweermiddelen naar voor te brengen.

11. De uiteenzetting van de verwerende partij in de laatste memorie, waarmee zij wil aantonen dat verzoeker voorafgaand aan de voormelde brief van 23 augustus 2023, meer bepaald op 26 mei 2023 – tijdstip waarop verzoeker door de lokale politie werd verhoord –, kennis had van zowel het proces-verbaal waarop de bestreden beslissing is gebaseerd, als de aard van de inbreuk die hem wordt verweten, is niet ter zake dienend. Hiervoor werd immers vastgesteld dat, daargelaten of verzoeker over een voldoende kennis van zaken beschikte om zijn verweermiddelen naar voor te kunnen brengen, hij daartoe door de verwerende partij nooit werd uitgenodigd (zie *supra*, nr. 10).

12. Het argument van de verwerende partij dat de brief van 23 augustus 2023 naar het correcte adres werd verstuurd, doet evenmin anders oordelen. Hiervoor werd immers vastgesteld dat de verwerende partij niet bewijst dat die brief wel degelijk aan de woonst van verzoeker werd aangeboden (zie *supra*, nr. 10).

Uit het gegeven dat de brief aangetekend zou zijn verstuurd – wat evenmin met voldoende zekerheid kan worden vastgesteld – kan voorts niet zonder meer worden afgeleid dat verzoeker geacht moet worden de brief ook te hebben ontvangen.

Dezelfde vaststelling geldt voor het argument van de verwerende partij dat, gelet op de gangbare praktijk bij Bpost en het gegeven dat de verwerende partij geen bericht kreeg van Bpost dat de zending werd teruggestuurd, geweigerd of niet afgehaald, ervan moet worden uitgegaan dat de zending correct werd aangeboden. Een loutere verwijzing naar een gangbare praktijk beantwoordt niet aan de op de verwerende partij rustende bewijslast dat de brief van 23 augustus 2023 daadwerkelijk aan verzoeker werd aangeboden.

13. In de mate dat de verwerende partij tot slot verwijst naar rechtspraak van de Raad van State om haar verweer kracht bij te zetten, stelt de Raad van State vast dat, daargelaten dat het Belgische recht geen precedentenwerking kent zodat de verwerende partij er derhalve geen leer uit kan halen, de vergelijking mank loopt. In de door de verwerende partij aangehaalde gevallen lag immers wel degelijk een bewijs van Bpost voor dat de aangetekende zending werd verstuurd en aangeboden aan de woonst van de geadresseerde. Het is pas indien een dergelijk bewijs voorligt – wat te dezen niet het geval is – dat de bewijslast, om aannemelijk te maken dat de geadresseerde de zending desondanks toch niet heeft ontvangen of dat Bpost geen bericht in de brievenbus heeft achtergelaten, naar de geadresseerde verschuift.

14. Het tweede onderdeel van het derde middel is in de aangegeven mate gegrond.

V. Kosten en rechtsplegingsvergoeding

15. Verzoeker vordert een rechtsplegingsvergoeding ten bedrage van 1.800 euro. Hij motiveert evenwel niet waarom hij meent een verhoogde rechtsplegingsvergoeding toegekend te moeten zien.

16. Er is te dezen grond om overeenkomstig artikel 30/1, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, verzoeker een rechtsplegingsvergoeding toe te kennen nu die als de in het gelijk gestelde partij moet worden beschouwd.

17. Wat de begroting van de omvang van de rechtsplegingsvergoeding betreft, bepaalt artikel 30/1, § 2, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State:

> "§ 2. De afdeling bestuursrechtspraak kan, bij met bijzondere redenen omklede beslissing, de vergoeding verlagen of verhogen, zonder echter de door de Koning voorziene maximale en minimale bedragen te overschrijden.
> In haar beoordeling houdt ze rekening met:
> 1° de financiële draagkracht van de in het ongelijk gestelde partij, om het bedrag van de vergoeding te verlagen;
> 2° de complexiteit van de zaak;
> 3° de kennelijk onredelijke aard van de situatie".

Het eerste lid van de aangehaalde bepaling somt de criteria op waarmee de Raad van State rekening houdt om al dan niet af te wijken van het toe te kennen basisbedrag. Deze opsomming is limitatief zodat de Raad van State niet op andere gronden ervan mag afwijken.

Het eerste criterium is te dezen niet van toepassing, daar het enkel ertoe strekt het bedrag te verminderen. Wat de twee andere voorwaarden betreft, brengt verzoeker echter te dezen geen concrete aan de zaak eigen argumenten bij om zijn vraag tot het toekennen van een bedrag van 1.800 euro te verantwoorden. Er is dan ook geen reden om over te gaan tot een verhoging van het basisbedrag.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu van 31 januari 2024 tot het opleggen aan verzoeker van een administratieve boete van 930 euro wegens overtreding van de wetgeving betreffende de bescherming van de in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op de handel ervan.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan verzoeker.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zeven oktober tweeduizend vijfentwintig, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Chantal Bamps,	kamervoorzitter,
Ann Coolsaet,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,

bijgestaan door

Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Greta Scheveneels	**Chantal Bamps**