

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

nr. van 23 juni 2026
in de zaak

In zake :

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 25 januari 2025, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing tot bestemming vanwege het Departement Omgeving [d.d.] 28 november 2024 en ondertekend door het afdelingshoofd dierenwelzijn op 29 november 2024 [m.b.t.] een ezel, een paard en een schaap die op 8 november 2024 administratief in beslag werden genomen”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. van 31 oktober 2025 is het debat heropend.

 Eerste auditeur heeft een aanvullend 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 21 mei 2026.

Staatsraad heeft verslag uitgebracht.

Advocaat , die *loco* advocaat verschijnt voor de verwerende partij, is gehoord.

Eerste auditeur 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. In het arrest nr. van 31 oktober 2025, waarbij de exceptie van gebrek aan belang is verworpen, worden de feiten als volgt weergegeven:

“3.1. Op 8 november 2024 doet de lokale politie – naar aanleiding van een melding van een verwaarloosde ezel – vaststellingen inzake overtredingen op het dierenwelzijn met betrekking tot het schaap van verzoeker, alsook een pony en een ezel die aan verzoeker zijn toevertrouwd.

3.2. Op 8 november 2024 worden het schaap, de pony en de ezel van verzoeker bestuurlijk in beslag genomen.

3.3. Op 16 november 2024 wordt de pony geëuthanaseerd.

3.4. Op 28 november 2024 wordt verzoeker strafrechtelijk verhoord.

3.5. Op 28 november 2024 beslist het afdelingshoofd Dierenwelzijn van het departement Omgeving van de Vlaamse overheid om in toepassing van artikel 42, § 2, van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’ (hierna: wet van 14 augustus 1986) het schaap en de ezel in volle eigendom te geven aan het erkend asiel waar de dieren op dat ogenblik verblijven.

Dit is de bestreden beslissing.

3.6. Op 4 december 2024 wordt de ezel ‘geadopteerd’ door een derde. Ook het schaap zou zijn ‘geadopteerd’. Volgens de verwerende partij wordt daarvan evenwel geen ‘adoptiecontract’ opgesteld.”

IV. Onderzoek van het enig middel

Uiteenzetting van het middel

4. In het verzoekschrift voert verzoeker de schending aan van artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Verdrag ‘tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden’, ondertekend te Rome op 4 november 1950 (hierna: EVRM), van artikel 42 van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’ (hierna: wet van 14 augustus 1986), 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), van het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel, alsook machtsoverschrijding. In wat als een eerste grief kan worden beschouwd, zet verzoeker uiteen dat uit de bestreden beslissing blijkt dat op 16 november 2024 de pony werd geëuthanaseerd en dat dit gebeurde op basis van een niet-gedateerd verslag van de dierenarts van het asiel. Verzoeker voert aan dat hij aan de hand van naamgegevens en data moet kunnen vaststellen “wie er op welk moment” bepaalde beslissingen heeft genomen, wat te dezen niet mogelijk is. Welke dierenarts een verslag heeft opgesteld, alsook wanneer dit verslag werd opgesteld, wordt in de bestreden beslissing nergens gemotiveerd. Nochtans zijn dit volgens verzoeker essentiële gegevens om de wettigheid van de betrokken (rechts)handelingen te kunnen controleren. Volgens verzoeker geldt het voorgaande des te meer nu er tot euthanasie werd overgegaan op een ogenblik dat er nog geen bestemmingsbeslissing voorlag en het euthanaseren van een dier, voorafgaandelijk aan het nemen van de bestemmingsbeslissing niet mogelijk is. In wat als een tweede grief kan worden beschouwd, zet verzoeker uiteen dat het schaap en de ezel in volle eigendom werden gegeven aan “een erkend dierenasiel”, maar dat de bestreden beslissing de (bedrijfs)gegevens van dat asiel niet vermeldt. Verzoeker

voert aan dat overeenkomstig artikel 42 van de wet van 14 augustus 1986 in de bestreden beslissing moet kunnen worden vastgesteld aan welke natuurlijke persoon hetzij rechtspersoon de dieren in volle eigendom werden overgedragen. De loutere vermelding in de bestreden beslissing dat de overdracht is gebeurd aan “een erkend dierenasiel”, volstaat volgens verzoeker, mede in het licht van de motiveringsplicht, niet, daar dit verzoeker niet toelaat te controleren of de overdracht daadwerkelijk is gebeurd overeenkomstig artikel 42 van de wet van 14 augustus 1986. In wat als een derde grief kan worden beschouwd, zet verzoeker uiteen dat de overdracht overeenkomstig artikel 42 van de wet van 14 augustus 1986 gebeurt in volle eigendom, wat strijdig is met artikel 16 van de Grondwet, alsook met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM. Een overdracht in volle eigendom zonder enige vergoeding, moet immers worden beschouwd als een “onteigening”, doch zonder (voorafgaande) vergoeding aan de “onteigende”. Verzoeker wijst erop dat hij de dieren onder zich had, doch dat hij slechts eigenaar was van het schaap. Alleszins de ezel is aan zijn daadwerkelijke eigenaar in volle eigendom ontnomen, zonder dat de eigenaar hiervan op de hoogte werd gesteld, dan wel door het bestuur werd gehoord. Bovendien voert verzoeker aan dat het in volle eigendom geven van dieren, die administratief in beslag werden genomen in afwachting van een bestemmingsbeslissing, door het bestuur niet mogelijk is. Zowel wat de ezel als wat het schaap betreft, valt het volgens verzoeker immers niet te betwisten dat door het administratief beslag het bestuur geen volle eigenaar is geworden van de dieren. Het bestuur kan hoogstens worden gezien als een tijdelijk houder. Evenmin ligt enige bestuurshandeling noch rechterlijke beslissing voor waarbij het eigendomsrecht aan het bestuur zou zijn overgedragen. In de mate dat de voormelde argumentatie niet zou worden aangenomen, vraagt verzoeker om de volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof:

“Schendt artikel 42 Dierenwelzijnswet, de artikelen 10 en 11 GW in samenhang gelezen met de artikelen 16 GW en 1 EAP EVRM in de mate dat het overeenkomstig artikel 42 Dierenwelzijnswet het toegelaten zou zijn dat dieren waarop voorwaardelijk administratief beslag werd gelegd, zonder dat de betrokken eigenaars werden gehoord en zonder dat hierover enige voorafgaandelijke rechterlijke beslissing werd genomen, op eigen initiatief van de betrokken Dienst ‘in volle eigendom’ aan een willekeurige natuurlijke persoon of rechtspersoon kunnen worden overgedragen.”

5. In de memorie van wederantwoord beperkt verzoeker zich tot het loutere standpunt dat de argumentatie van de verwerende partij niet kan worden gevolgd en het herhalen van wat hij in het verzoekschrift aanvoerde.

6. In de laatste memorie van 23 juni 2025 gaat verzoeker enkel in op de exceptie van gebrek aan belang.

7. In de laatste memorie van 6 januari 2026 zet verzoeker uiteen dat de argumentatie in het auditorsverslag niet kan worden gevolgd en herhaalt hij opnieuw de uiteenzetting van het middel uit het verzoekschrift. Aanvullend voert verzoeker aan dat hij niet akkoord gaat met het standpunt in het auditorsverslag dat aan de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel is voldaan, daar de gegevens van de dierenarts terug te vinden zijn in het administratief dossier. Volgens verzoeker gaat het om essentiële gegevens die in de bestreden beslissing zelf moeten staan. Voorts zet verzoeker uiteen dat het auditorsverslag niet ingaat op een aantal van zijn argumenten. Verzoeker gaat evenmin akkoord met het standpunt in het auditorsverslag dat de voorgestelde prejudiciële vraag niet moet worden gesteld. Volgens verzoeker staat het auditoraat niet stil bij het feit dat het ontnemen van de dieren en het toewijzen ervan aan een derde in volle eigendom, gebeurt zonder dat de eigenaars werden gehoord en zonder voorafgaande rechterlijke beslissing.

Beoordeling

Eerste grief

8. In een eerste grief voert verzoeker in essentie aan dat hij, gelet op de motiverings- en de zorgvuldigheidsplicht, in de bestreden beslissing zelf moet kunnen lezen welke dierenarts het verslag heeft opgesteld op basis waarvan de pony werd geëuthanaseerd, alsook wanneer dit verslag werd opgesteld.

9. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 verplichten het bestuur in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de

beslissing ten grondslag liggen, en dat op “afdoende” wijze. Het afdoend karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de voormelde wet van 29 juli 1991, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

Bij het onderzoek naar het afdoende karakter van de formelemotiveringsplicht moet voorts worden rekening gehouden met het geheel van de formele motivering en niet met een of meerdere onderdelen van de motivering op zich. De motivering in haar geheel moet immers afdoende zijn.

10. De materiëlemotiveringsplicht houdt in dat iedere bestuurshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen. Bij de beoordeling van de naleving van de materiëlemotiveringsplicht is de Raad van State niet bevoegd om zijn oordeel omtrent de feiten in de plaats te stellen van het oordeel van het bestuur. Hij is enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of het bestuur is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het die correct heeft beoordeeld en of het op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot zijn besluit is kunnen komen. Voorts mag enkel met de formeel uitgedrukte motieven rekening worden gehouden.

Aan een overheidsonderzoek kleefte het vermoeden van wettigheid. Om de onwettigheid van de motieven van de beslissing van het bestuur aan te tonen, mag een verzoeker niet volstaan met het louter ontkennen of in vraag stellen van de feitelijke elementen waarop de beoordeling door het bestuur berust.

Het is zaak van verzoeker om aanwijzingen te verschaffen die het vermoeden wettigen of aantonen dat de door het bestuur in aanmerking genomen gegevens niet juist zijn.

11. 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 te werk 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 komt aan verzoeker toe om met concrete gegevens aannemelijk te maken dat de handelwijze van het bestuur niet doet blijken van het vereiste zorgvuldig handelen. Het formuleren door verzoeker van eigen aannames, veronderstellingen en kritieken zonder enig begin van bewijs, volstaat niet om aannemelijk te maken dat de bestreden beslissing op een onzorgvuldige wijze tot stand is gekomen.

12. De bestreden beslissing verwijst naar “[h]et dierenartsverslag van het asiel” en vat dat verslag, wat de pony betreft, als volgt samen:

- “De pony met chipnummer :
o BCS: 3/5, redelijke conditie;
o De pony heeft zeer veel pijn (opgetrokken buik) en kon zich zeer moeilijk voortbewegen door de conditie van de voeten;
o De voorhoeven waren zeer ver doorgegroeid, omhoog gekruld en getordeerd;
o De uitslag van de röntgenfoto’s was dramatisch:
▪ Op beide voorvoeten is het hofbeen praktisch volledig verdwenen door osteosclerose, ontstaan doordat de pony zeer lang geen goede hofverzorging gekregen heeft; hierdoor zijn de hoeven zover doorgegroeid dat de stand zwaar afwijkend is; de pezen van de voeten zijn hierdoor zwaar uitgerokken;
▪ De mate van afwijkingen geven aan dat dit reeds een zeer lange periode aan de gang is;
▪ Door de zware afwijkende stand wordt het hofbeen abnormaal belast met osteosclerose als gevolg;

- Initieel begint dit vaak na een episode van hoefbevangenheid met kanteling van het hoefbeen, echter is dit niet meer vast te stellen door de toestand van de beenderen;
- Beide hoefbeenderen zijn dermate verzwakt dat er botbreuken in het hoefbeen zijn ontstaan;
- Gezien de pijn en de extreme afwijkingen aan de benen wordt een dringende euthanasie vanwege dierenwelzijnsredenen aanbevolen;”.

Het integrale dierenartsverslag bevindt zich in het administratief dossier. Er blijkt uit van welke dierenarts dat verslag uitgaat, wanneer het werd opgesteld en wat de gedocumenteerde bevindingen van de dierenarts zijn.

Verzoeker beperkt zich tot het standpunt dat de naam van de dierenarts en de datum van het verslag uit de bestreden beslissing zelf zouden moeten blijken, daar dit essentiële gegevens zouden zijn om de wettigheid van de bestreden beslissing te beoordelen. De feitelijke vaststellingen inzake de pony in de bestreden beslissing vinden steun in het administratief dossier, in het bijzonder wat het verslag van de dierenarts betreft. Dit volstaat opdat de motieven van de bestreden beslissing op hun wettigheid kunnen worden beoordeeld, zodat voldaan is aan de materiële motiveringsplicht. Voorts stelt de Raad van State vast dat uit de bestreden beslissing zelf de motieven blijken, waarom werd besloten tot euthanasie van de pony. Verzoeker maakt met het louter poneren van zijn standpunt niet aannemelijk dat de naam van de dierenarts en de datum van diens verslag dermate essentieel zijn, dat die gegevens noodzakelijk in de bestreden beslissing zelf moeten worden vermeld, opdat verzoeker met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden. Evenmin overtuigt verzoeker daarmee dat de bestreden beslissing niet zou steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten, die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld.

13. In de mate dat verzoeker aanvoert dat er tot euthanasie werd overgegaan op een ogenblik dat er nog geen bestemmingsbeslissing voorlag en het euthanaseren van een dier, voorafgaandelijk aan het nemen van de bestemmingsbeslissing, overeenkomstig artikel 42 van de wet van 14 augustus 1986 niet mogelijk is, faalt deze grief in rechte.

Artikel 42, § 2, van de wet van 14 augustus 1986 luidde ten tijde van de bestreden beslissing:

“De Dienst bepaalt de bestemming van het dier dat overeenkomstig paragraaf 1 in beslag werd genomen. Deze bestemming bestaat uit het al dan niet tegen waarborgsom teruggeven aan de verantwoordelijke van het dier, het verkopen, het in volle eigendom geven aan een natuurlijke persoon of rechtspersoon, het slachten of het zonder verwijl doden.”

Het “doden” van een dier wordt door artikel 3, eerste lid, 13° van diezelfde wet omschreven als “iedere bewust gebruikte methode die resulteert in de dood van een dier”.

Uit de bestreden beslissing blijkt, met verwijzing naar het dierenartsverslag, waarom een “dringende euthanasie” werd aanbevolen en vervolgens, op bevel van de dienst, uitgevoerd. Dit is in overeenstemming met het voormelde artikel 42, § 2, van de wet van 14 augustus 1986 dat het “zonder verwijl” doden van het dier toelaat. Verzoeker toont niet aan dat voorafgaand aan de euthanasie een formele bestemmingsbeslissing moest worden opgesteld.

14. De eerste grief is ongegrond.

Tweede grief

15. In de tweede grief voert verzoeker in essentie aan dat de bestreden beslissing de (bedrijfs)gegevens van het asiel moet vermelden waaraan het schaap en de ezel in volle eigendom werden gegeven.

16. De bestreden beslissing vermeldt dat het schaap en de ezel in volle eigendom worden gegeven aan het erkend asiel waar ze na de inbeslagname in afwachting van een bestemmingsbeslissing werden ondergebracht. Uit het administratief dossier blijkt aan welke vzw het schaap en de ezel in volle eigendom werden toegewezen. Dit volstaat om – zoals verzoeker aanvoert – te kunnen nagaan of de overdracht overeenkomstig artikel 42 van de wet van 14 augustus 1986 wel is gebeurd aan een natuurlijke persoon of aan een rechtspersoon. Verzoeker zet niet

uiteen waarom uit de formele motivering van de bestreden beslissing zou moeten blijken aan welke natuurlijke of rechtspersoon de volle eigendom van de dieren is overgedragen. In de mate dat verzoeker ervan uitgaat dat elk feitelijk element van het dossier in de formele motivering van de bestreden beslissing moet worden opgenomen, geeft hij aan de wet van 29 juli 1991 een draagwijdte die er niet in vervat zit. Het volstaat immers dat de bestuurde in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven kan aantreffen op grond waarvan ze werd genomen en dit op afdoende wijze, opdat hij met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden. Verzoeker voert niet aan dat dit te dezen niet het geval is, maar beperkt zich tot zeer specifieke kritiek op welbepaalde feitelijke elementen, die eerder als details overkomen in het licht van het doel van de wet van 29 juli 1991, om daaruit – ten onrechte – te besluiten dat de wet van 29 juli 1991 is geschonden (zie *supra*, nr. 9).

17. De tweede grief is ongegrond.

Derde grief

18. In de derde grief voert verzoeker in essentie aan dat de overdracht in volle eigendom strijdig is met artikel 16 van de Grondwet, alsook met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM.

19. De grief gaat ervan uit dat het toekennen in volle eigendom aan een erkend dierenasiel van dieren die in beslag zijn genomen, een inbreuk inhoudt op het eigendomsrecht waarvan evenwel alleen afbreuk kan worden gedaan in de omstandigheden bepaald in artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM. De wet van 14 augustus 1986 vormt echter een beperking op het volstrekt persoonlijk genot van het eigendomsrecht, wat in overeenstemming is met artikel 1, tweede lid, van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM, dat luidt:

“De voorgaande bepalingen zullen echter op geen enkele wijze het recht aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om

toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang [...]”.

Bijgevolg kan de premisse niet worden bijgevalen dat het toekennen in volle eigendom aan een dierenasiel van dieren die in beslag zijn genomen, een schending inhoudt van artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM, indien blijkt dat, zoals te dezen het geval is, geen onwettigheid is vastgesteld. Om dezelfde reden is er geen sprake van een onteigening zonder voorafgaande vergoeding.

Te dezen betwist verzoeker de overtredingen op het dierenwelzijn, die uiteindelijk hebben geleid tot de bestemmingsbeslissing, overigens niet.

Daar het uitgangspunt waarop de voorgestelde prejudiciële vraag steunt, faalt, is er geen aanleiding om deze prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen.

20. In de mate dat verzoeker aanvoert dat de ezel – waarvan verzoeker geen eigenaar was – aan zijn daadwerkelijke eigenaar is ontnomen, zonder dat de eigenaar hiervan op de hoogte werd gesteld, dan wel door het bestuur werd gehoord, is het middel niet ontvankelijk. Verzoeker beschikt niet over de vereiste hoedanigheid om zich te beklagen over een schending van het eigendomsrecht in naam van de eigenaar van de ezel.

21. Ook het argument van verzoeker dat het in volle eigendom geven van dieren, die administratief in beslag werden genomen, door het bestuur niet mogelijk is, omdat het bestuur geen volle eigenaar is geworden van de dieren, faalt. In tegenstelling tot wat verzoeker aanneemt, vereist een bestemmingsbeslissing geen voorafgaande eigendomsoverdracht naar het bestuur, noch een voorafgaande rechterlijke beslissing. De rechtsgrond voor de bestreden beslissing vloeit immers rechtstreeks voort uit artikel 42, § 2, van de wet van 14 augustus 1986, zoals die bepaling gold ten tijde van het nemen van de bestreden beslissing. Hiervoor werd

reeds vastgesteld dat die bepaling bestaanbaar is met artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM.

22. De derde grief is ongegrond.

Conclusie

23 Uit wat voorafgaat, volgt dat het enig middel ongegrond is.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoeker 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 de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op drieëntwintig juni tweeduizend zesentwintig, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

	,	kamervoorzitter,
	,	staatsraad,
	,	staatsraad,
bijgestaan door		
	,	griffier.

De griffier

De voorzitter