RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

nr. 267.112 van 19 juni 2026
in de zaak A. 244.482/XII-9857

In zake : 1. de VZW PAARDENAMBULANCE
2. A.D.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dirk Rochtus
kantoor houdend te 2288 Bouwel
Echelpoel 6A
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steve Ronse en Deborah Smets
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 25 maart 2025, strekt tot de nietigverklaring van de "[b]estemmingsbeslissing dd. 13.01.2025 met dossiernr.: G-24-6840 gewezen door Vlaams Departement Omgeving, Dierenwelzijn Vlaanderen, inspectie Dierenwelzijn […], waarbij de twee paarden Clogheen Feather […] en Flower […] in volle eigendom gegeven worden aan het erkend asiel waar ze in bewaring werden gegeven, zijnde aan het Vogel- en Zoogdierenopvangcentrum Heusden-Zolder VZW".

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 263.428 van 26 mei 2025 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De tweede verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de tweede verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Anja Somers heeft een verslag opgesteld.

De tweede verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 mei 2026.

Staatsraad Ann Coolsaet heeft verslag uitgebracht.

Tweede verzoekende partij en advocaat Dirk Rochtus, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Elliot Nissault, die *loco* advocaten Steve Ronse en Deborah Smets verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Anja Somers 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. In het arrest nr. 263.428 van 26 mei 2025, waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing is verworpen, worden de feiten als volgt weergegeven:

> "3.1. De eerste verzoekende partij is een dierenasiel voor paarden, dat wordt uitgebaat door de tweede verzoekende partij.
> 3.2. Op 20 mei 2017 wordt afstand gedaan van een drachtig paard (Clogheen Feather) 'aan Paardenambulance FV, vertegenwoordigd door [tweede verzoekende partij]'. Het paard wordt doorgeplaatst door de eerste verzoekende partij, vertegenwoordigd door de tweede verzoekende partij, met een bruikleenovereenkomst aan de bestemmeling van de bestreden beslissing. Deze wordt geregistreerd als houder in de databank van BCP (thans Horseid). Begin juni wordt het veulen, Flower, geboren.
> 3.3. Op 4 december 2024 wordt een proces-verbaal opgesteld naar aanleiding van een controle door de lokale politie. Hierbij wordt vastgesteld dat de twee paarden in kwestie in slechte omstandigheden gehouden worden (onder meer een drassige wei, onvoldoende mogelijkheden om te schuilen, onvoldoende verzorgde paarden). De bestemmeling van de bestreden beslissing heeft een verbod om grote weidedieren te houden.
> 3.4. Op 10 december 2024 wordt besloten om de paarden in beslag te nemen.
> 3.5. Op 17 december 2024 stuurt de tweede verzoekende partij een e-mail naar dierenarts-inspecteur R.P., met de mededeling dat zij haar paarden terug wil.
> 3.6. Nadat de politiediensten op 23 december 2024 contact opnemen met de tweede verzoekende partij weigert zij om een verklaring te komen afleggen. Op 25 december 2024 maakt zij per e-mail informatie over.
> 3.7. Bij beslissing van 13 januari 2025 van het afdelingshoofd Dierenwelzijn wordt in toepassing van artikel 72, § 3, van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn het eigendomsrecht van de paarden gegeven aan het erkend asiel te Heusden-Zolder. Dit is de bestreden beslissing."

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. Ter terechtzitting leggen de verzoekende partijen een bundel neer bevattende een inventaris en 22 stukken. Uit nazicht van het dossier blijkt dat dit dezelfde stukken en inventaris zijn, die reeds werden gevoegd bij het verzoekschrift tot nietigverklaring, en zoals aangevuld bij de neerlegging van de memorie van wederantwoord. Daar het geen nieuwe stukken betreft, is er geen reden om het ter terechtzitting neergelegde bundel uit het debat te weren.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Excepties van de verwerende partij

5. De verwerende partij werpt op dat het belang van de verzoekende partijen volledig is geënt op het eigendomsstatuut dat zij zouden hebben over de dieren. Volgens de verwerende partij is de tweede verzoekende partij geen eigenaar van de paarden en beschikt zij niet over het vereiste belang en

hoedanigheid bij het beroep. Wat de eerste verzoekende partij betreft, werpt de verwerende partij op dat de beslissing om in rechte op te treden en de statuten ontbreken.

6. In het verzoekschrift voeren de verzoekende partijen aan dat "verzoekster" belang heeft als rechtmatige eigenaar van de dieren.

In de memorie van wederantwoord wordt gepreciseerd dat de vzw nog niet bestond in 2017 toen de paarden in bruikleen werden gegeven, maar dat de verwerende partij in de bestreden beslissing meermaals verwijst naar de eerste verzoekende partij, reden waarom zij mee als verzoekende partij is opgenomen in het verzoekschrift.

Beoordeling

7. Het auditoraat besluit dat de eerste verzoekende partij geen belang heeft bij het beroep en dat de tweede verzoekende partij wel een belang heeft bij het beroep op grond van de volgende overwegingen:

> "De eerste verzoekende partij werd opgericht in 2021 (stuk 22 bij de memorie van wederantwoord).
> Er werd op 20 mei 2017 afstand gedaan van het betrokken paard (dat nadien een veulen kreeg) aan de Paardenambulance FV[…], vertegenwoordigd door A.d., tweede verzoekende partij. Er werd op dezelfde datum een bruikleenovereenkomst gesloten tussen tweede verzoekende partij als vertegenwoordiger van de Paardenambulance FV en de bestemmeling van de bestreden beslissing (stuk 5).
> Het is aannemelijk dat de eerste verzoekende partij pas rechtspersoonlijkheid verwierf in 2021. Op het ogenblik van de afstand van het betrokken paard (en veulen) en de bruikleenovereenkomst was er nog geen sprake van een VZW. Gelet op de voorgelegde stukken wordt aangenomen dat de tweede verzoekende partij eigenaar werd van het paard (en het veulen) door de afstand en dat er een bruikleenovereenkomst werd gesloten met de bestemmeling van de bestreden beslissing waarbij de tweede verzoekende partij eigenaar bleef van het paard.
> De tweede verzoekende partij heeft aldus belang bij de vordering als eigenaar van de betrokken dieren.
> De eerste verzoekende partij heeft geen belang bij de vordering. Dit lijkt bevestigd te worden door de verzoekende partij. De memorie van wederantwoord werd enkel opgesteld in naam van de tweede verzoekende partij. De eerste verzoekende partij werd enkel als verzoekende partij opgenomen omdat de verwerende partij in de bestreden beslissing verwijst naar de Paardenambulance VZW.
> De tweede verzoekende partij heeft belang."

8. De verzoekende partijen noch de verwerende partij hebben na kennisneming van het auditoraatsverslag de gelegenheid benut die een laatste memorie biedt om nog een andere visie op de beoordeling door het auditoraat weer te geven. Zij verzuimen immers om nog op de bespreking in het auditoraatsverslag van de excepties inhoudelijk te reageren en beperken zich ertoe ter zake te verwijzen naar wat zij in hun eerdere procedurestukken hebben uiteengezet.

Bovendien werden het verzoek tot voortzetting, de memorie van wederantwoord en het verzoek tot voortzetting na verslag enkel namens de tweede verzoekende partij ingediend. Het feit dat voor het verzoek tot voorzetting – na uitnodiging daartoe door de griffie – twee maal rolrecht werd betaald doet daaraan geen afbreuk. De teveel betaalde rechten moeten worden terugbetaald.

In die omstandigheden en na eigen onderzoek ziet de Raad van State geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en besluit, de redenering van het auditoraat bijvallend, dat het beroep enkel ontvankelijk is in hoofde van de tweede verzoekende partij, hierna “verzoekster” genoemd.

VI. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de partijen

9. In het verzoekschrift voert verzoekster de schending aan van de materiëlemotiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het proportionaliteits- en redelijkheidsbeginsel.

10. Luidens artikel 2, § 1, derde lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ (hierna: algemeen procedurereglement) moet het verzoekschrift een samenvatting van het middel bevatten als voor het middel een verdere uiteenzetting nodig is. Luidens het voornoemde artikel 2, § 1, derde lid, van het algemeen procedurereglement kan de ontstentenis van de samenvatting van de grief niet leiden tot de niet-ontvankelijkheid van het middel, maar luidens het verslag aan de Koning bij het

koninklijk besluit van 21 juli 2023 'tot wijziging van diverse besluiten betreffende de procedure voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State' dat deze verplichting invoerde, heeft "die ontstentenis […] als enig mogelijk gevolg voor de verzoeker dat de draagwijdte van zijn grief niet correct samengevat en dus begrepen wordt in het verslag van de auditeur en in het arrest" (*BS* 26 juli 2023, Ed. 2, 62.630).

Te dezen bevat het verzoekschrift weliswaar een uiteenzetting van het middel, maar geen samenvatting van de grieven in de zin van de voornoemde bepalingen, terwijl verzoekster wel aan de hand van omstandige toelichtingen concreter ingaat op de argumenten die volgens haar het middel ondersteunen.

Uit wat voorafgaat, volgt dat verzoekster moet verdragen dat de Raad van State de grieven samenvat en begrijpt zoals hierna wordt gedaan.

11. Verzoekster zet onder meer uiteen dat de bestreden beslissing gesteund is op beweringen die feitelijk en juridisch niet stroken met het administratief dossier, alsook dat er een gebrek is aan een feitelijk juiste en draagkrachtige motivering. Verzoekster wordt ten onrechte mede onderworpen aan een bestuurlijke maatregel genomen ten aanzien van haar contractant, wat haar eigendomsrecht schendt. Aan verzoekster kan geen opzettelijke verwaarlozing worden tegengeworpen, wanneer de houder van de paarden die via een bruikleenovereenkomst over de paarden kon beschikken, achteraf een verbod op het houden van paarden blijkt te hebben. De bestreden beslissing schendt volgens verzoekster ook het zorgvuldigheidsbeginsel, omdat de door haar aangebrachte eigendomsbewijzen werden genegeerd. Bovendien werden de paarden ondergebracht in een asiel waartegen een strafrechtelijk onderzoek loopt voor onder meer feiten van dierenverwaarlozing. Verzoekster zet voorts uiteen dat uit wat voorafgaat, volgt dat de verwerende partij ook buiten proportie en niet redelijk is opgetreden.

In de memorie van wederantwoord voegt verzoekster daaraan toe dat zijzelf geen paarden heeft verwaarloosd, noch een verbod heeft om paarden

te houden, dat zij nooit in kennis is gesteld van de mogelijke verwaarlozing van de in bruikleen gegeven paarden en evenmin van het verbod opgelegd aan de bruiklener om paarden te houden. De processen-verbaal werden opgesteld ten aanzien van de bruiklener van de paarden, nooit ten aanzien van haar. Volgens verzoekster is het onmogelijk om de doorgeplaatste paarden regelmatig te controleren, daarom werkt zij met contracten waaraan de contractanten zich moeten houden. Indien er verwaarlozing van de dieren wordt vastgesteld, zijn de juridische gevolgen voor de verwaarlozer, maar dit ontneemt verzoekster niet van haar rechten als eigenaar. Zij verwijst naar een controle van haar eigen asiel in 2020, waarbij werd vastgesteld dat de administratie niet up-to-date was en dat de hoeven van de paarden moesten worden bekapt. Die vaststellingen werden verholpen en er vond geen hercontrole plaats. In 2025 vond een nieuwe controle plaats, waarbij geen verwaarlozing werd vastgesteld. In februari 2025 werden twee pony's van verzoekster bij een derde in beslag genomen en deze dieren werden aan haar terugbezorgd, waaruit volgens verzoekster blijkt dat zij niet in de onmogelijkheid is om voor paarden te zorgen. Voorts verduidelijkt verzoekster dat zij nooit een verhoor door de politie heeft geweigerd, maar dat zij enkel heeft gevraagd of een verhoor in de eigen politiezone mogelijk was. Verzoekster wijst erop dat, toen dat niet mogelijk bleek, haar werd voorgesteld de vragen per e-mail te beantwoorden. Verzoekster besluit dat zij zich voldoende als eigenaar kenbaar heeft gemaakt en dat – mocht zij niet voor paarden kunnen zorgen – haar erkenning als paardenasiel zou zijn ingetrokken.

Verzoekster heeft geen laatste memorie ingediend.

12. De verwerende partij repliceert uitvoerig in de memorie van antwoord. Luidens artikel 6, § 2, tweede lid, van het algemeen procedurereglement moet de memorie van antwoord een samenvatting van de argumenten van de verwerende partij bevatten als voor het antwoord op de middelen een verdere uiteenzetting nodig is. Luidens het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 21 juli 2023 dat deze verplichting invoerde, is deze vereiste de tegenhanger van de wijziging die is aangebracht in artikel 2, § 1, van het algemeen procedurereglement. Net zoals in het kader van het verzoekschrift tot nietigverklaring geeft de niet-naleving van dat vereiste door de verwerende partij

geen aanleiding tot de onontvankelijkheid van haar argumenten (*BS* 26 juli 2023, Ed. 2, 62.630), maar heeft ze – per analogie – tot enig mogelijk gevolg voor de verwerende partij dat de draagwijdte van haar argumenten niet correct samengevat en dus begrepen wordt in het verslag van de auditeur en in het arrest.

Te dezen bevat de memorie van antwoord weliswaar een uiteenzetting van de argumenten van de verwerende partij, maar geen samenvatting in de zin van de voornoemde bepalingen, terwijl de verwerende partij wel aan de hand van omstandige toelichtingen concreter ingaat op de argumenten ter beantwoording van het middel.

Uit wat voorafgaat, volgt dat de verwerende partij moet verdragen dat de Raad van State het verweer samenvat en begrijpt zoals hierna wordt gedaan.

13. De verwerende partij voert vooreerst aan dat het proces-verbaal opgesteld door de bevoegde instanties bekleed is met een bijzondere bewijswaarde en dat te dezen uit het proces-verbaal blijkt dat de levensomstandigheden van de dieren niet beantwoorden aan de vereisten inzake dierenwelzijn. Volgens de verwerende partij konden de dieren niet worden teruggegeven aan de houder van de dieren, daar hem een verbod werd opgelegd tot het houden van grote weidedieren en dat hij de dieren niet heeft gehouden overeenkomstig hun fysiologische en ethologische behoeften. Verzoekster heeft volgens de verwerende partij gefaald in haar controlerende rol, daar zij als eigenaar geen toezicht heeft gehouden op de wijze waarop haar dieren werden gehouden. Het bestaan van een overeenkomst doet daaraan volgens de verwerende partij geen afbreuk. Voorts bevatten de verklaringen van verzoekster volgens de verwerende partij tegenstrijdigheden. De verwerende partij wijst er ook op dat zij de door verzoekster aangeleverde informatie betrekt in de bestreden beslissing. Tot slot blijkt volgens de verwerende partij uit de bestreden beslissing minstens impliciet waarom een teruggave van de paarden niet mogelijk was.

14. In de laatste memorie beperkt de verwerende partij zich tot een verwijzing naar de memorie van antwoord en het auditoraatsverslag.

Beoordeling

15. Verzoekster voert in wezen aan dat de bestreden beslissing niet steunt op juiste en draagkrachtige motieven en dat haar eigendomsrechten worden genegeerd. Uit de redactie van het middel blijkt dat verzoekster de bestreden beslissing viseert in de mate dat de twee paarden die haar eigendom zijn, niet aan haar worden teruggegeven. Het middel wordt vanuit dat oogpunt onderzocht.

Dit heeft tot gevolg dat in de bestreden beslissing een onderscheid moet worden gemaakt tussen de motieven om de paarden niet terug te geven aan de bezitter van de dieren eensdeels, en de motieven om de paarden niet terug te geven aan verzoekster als eigenaar, anderdeels.

16. 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 kleeft 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.

17. 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.

18. Een schending van het redelijkheidsbeginsel (of van het evenredigheidsbeginsel, dat er een bijzondere toepassing van is) als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, veronderstelt dat het bestuur bij het nemen van de beslissing onredelijk heeft gehandeld, met andere woorden dat zij de haar toegekende discretionaire beoordelings- of beleidsvrijheid onjuist heeft gebruikt. Van een schending van het redelijkheidsbeginsel (en van het evenredigheidsbeginsel) kan slechts sprake zijn wanneer een beslissing, waarvan is vastgesteld dat ze berust op deugdelijke grondslagen, inhoudelijk dermate afwijkt van het normale beslissingspatroon of, nog, er een zodanige wanverhouding bestaat tussen die motieven en de inhoud van de beslissing, dat het niet denkbaar is dat een ander zorgvuldig handelend bestuur in dezelfde omstandigheden tot die besluitvorming zou komen of die beslissing zou nemen. De Raad van State is in de uitoefening van zijn wettigheidstoezicht enkel bevoegd om, desgevraagd, na te gaan of het bestuur op grond van de juiste en correct beoordeelde feitelijke gegevens, in redelijkheid tot de bestreden beslissing is kunnen komen. Het komt de Raad van State evenwel niet toe zijn beoordeling in de plaats te stellen van die van het bevoegde bestuur.

De Raad van State gaat bij de beoordeling van de redelijkheid of de evenredigheid van de bestreden beslissing uit van de feiten zoals ze blijken uit de bestreden beslissing en waarvan verzoeker de onwettigheid niet heeft aangetoond, getoetst aan de door verzoeker in het middel aangevoerde argumenten die volgens verzoeker doen blijken dat de bestreden beslissing het redelijkheids- of het evenredigheidsbeginsel miskent.

19. De bestreden beslissing steunt, in de mate dat ze de paarden niet toekent aan verzoekster als eigenaar, op de volgende motieven.

Wat de bruikleenovereenkomst betreft tussen verzoekster en de houder van de paarden bij wie de aan de bestreden beslissing ten grondslag liggende vaststellingen door de afdeling Dierenwelzijn gebeurden:

> "Waaruit blijkt dat:
> o [verzoekster] een controlerende rol had over Feather en diens nakomeling (Flower met chipnummer […]) doch niet voldaan heeft aan deze rol waardoor de paarden langdurig in deze situatie terecht zijn gekomen;
> […]" (hierna: eerste motief)

Wat de communicatie betreft tussen verzoekster en de afdeling Dierenwelzijn in het recente of verdere verleden:

> "Waaruit blijkt dat:
> o [verzoekster] verklaart dat ze niet op de hoogte was dat de merrie (Feather) drachtig was doch dit vermeld[…] staat op de bruikleenovereenkomst van 20/05/2017 die door haar geschreven en ondertekend is;
> o Het niet duidelijk is wanneer de informatie over Feather aan het register toegevoegd is en of deze correct is alsook wanneer de bruikleenovereenkomst werkelijk opgesteld is en of deze correct is." (hierna: tweede motief)

en:

> "Waaruit blijkt dat:
> o [verzoekster] op de hoogte was van de toestand van de dieren en weide, doch geen actie ondernam om deze te verbeteren. Ze deelt de mening dat de huisvesting niet ideaal was;
> […]" (hierna: derde motief)

Wat het verhoor van verzoekster betreft, naar aanleiding van de vaststellingen gedaan bij de houder van de paarden en nadat zij zich kenbaar maakte als eigenaar van de dieren:

> "Waaruit blijkt dat:
> o [verzoekster] door Dierenwelzijn Vlaanderen doorverwezen werd naar de politie dewelke belast [is] met het lopend dossier om haar eigenaarschap te bewijzen en hiervoor nog een uitnodiging tot verhoor zal ontvangen. Dit is haar aangeboden door de politie doch geweigerd;
> o [verzoekster] werd gevraagd voor verhoor maar er niet op [inging]. Hieruit blijkt een gebrek aan interesse voor de paarden en kan er niet worden nagegaan welk inzicht zij toont in de overtredingen, noch welke intenties zij heeft om het welzijn van de paarden in de toekomst te verbeteren;
> o [verzoekster] een strijd via sociale media voert tegen de lokale politie, [de bevoegde minister] en Dierenwelzijn Vlaanderen en hiermee de verantwoordelijkheid van de toestand van de paarden bij derden legt." (hierna: vierde motief)

Wat de antecedenten betreft:

> "[verzoekster] staat reeds gekend voor twee feiten van inbreuken op de dierenwelzijnswet". (hierna: vijfde motief)

En bij wijze van algemeen besluit:

> "Besluit:
> - De verklaringen van [verzoekster] en [de houder van de dieren] weerleggen de vaststellingen uit het PV niet en wijzen bovendien op een gebrek aan verantwoordelijkheid in de verzorging van de paarden:
> - Het welzijn van de paarden is geschaad doch betrokkenen willen niet inzien dat de aangetroffen toestand van de paarden geheel niet voldoet aan de geldende normen voor het dierenwelzijn:
> - Het is heel moeilijk om door te dringen tot betrokkenen:
> - Er zijn te veel tegenstrijdigheden van de betrokkenen zelf waardoor er onvoldoende garanties zijn dat het welzijn van de paarden gewaarborgd kan worden, waardoor een teruggave onverantwoord zou zijn."

20. Verzoekster voert terecht aan dat deze motieven feitelijk dan wel juridisch niet stroken met het administratief dossier, en dat de bestreden beslissing – om haar met miskenning van haar eigendomsrecht mede te onderwerpen aan de bestuurlijke maatregel tegenover de houder van de paarden – bijgevolg niet steunt op feitelijk juiste en draagkrachtige motieven.

21. Wat het eerste hiervoor vermelde motief betreft, voert verzoekster terecht aan dat het onmogelijk is dat verzoekster persoonlijk de door haar dierenasiel doorgeplaatste paarden met regelmaat ter plaatse gaat controleren en dat zij precies om die reden met een overeenkomst werkt waarmee aan degene aan wie de dieren in bruikleen worden gegeven, een aantal verplichtingen worden opgelegd, zodat zij in voorkomend geval de dieren kan terugeisen. De bestreden beslissing motiveert voorts niet waarom het contractueel bedongen controlerecht – dat overigens niet ongebruikelijk is in contracten van asielen waarbij dieren bij een derde worden geplaatst - zou verhinderen dat de dieren terugkeren naar de eigenaar, wanneer inbreuken op het dierenwelzijn in hoofde van de houder van de dieren worden vastgesteld.

22. Wat het tweede hiervoor vermelde motief betreft, blijkt evenmin hoe dit de bestreden beslissing kan verantwoorden. Uit het administratief dossier blijkt daarentegen dat de in 2020 vastgestelde administratieve gebreken niet beletten dat onbetwistbaar vaststaat dat verzoekster eigenaar is van het paard Feather en van haar veulen Flower. Verzoekster wijst er overigens op dat kort na de vaststelling van de administratieve tekortkomingen in 2020 zij deze heeft weggewerkt en zij daarin niet wordt tegengesproken door de verwerende partij. De bestreden beslissing verduidelijkt evenmin waarom het gegeven dat verzoekster zich in haar verklaringen in 2025 vergist over het feit of zij in 2017 al dan niet op de hoogte was dat het paard Feather drachtig was, rechtvaardigt dat de paarden niet werden teruggeven aan verzoekster.

23. Het derde hiervoor weergegeven motief steunt op de e-mail van verzoekster waarin zij terloops vermeldt dat zij weet dat de stal niet voldoet en een van de paarden (Flower) een staart met klitten had. Waarom die vermelding rechtvaardigt dat verzoekster niet terug in het bezit wordt gesteld van de paarden die haar eigendom zijn, verduidelijkt de bestreden beslissing niet. Dit geldt te meer gelet op de conclusie die verzoekster aan de haar verweten uitspraak koppelt, met name dat dit voor haar geen reden was om de dieren “per direct” te verwijderen, gelet op verzoeksters argumenten dat zij nooit in kennis werd gesteld noch van de processen-verbaal in hoofde van de houder van de dieren noch van het verbod om paarden te houden dat hem werd opgelegd, gelet op het door de verwerende partij

niet-betwiste gegeven dat verzoekster tot op heden uitbater is van een erkend en gesubsidieerd dierenasiel voor paarden en haar na de bestreden beslissing nog verschillende paarden werden toevertrouwd, alsook gelet op het gegeven dat in februari 2025 – dit is na de bestreden beslissing – in een vergelijkbaar geval waar twee pony's van verzoekster die waren geplaatst bij een derde en door de verwerende partij in beslag zijn genomen, via de bestemmingsbeslissing in dat dossier aan haar werden teruggegeven.

24. Wat het vierde hiervoor weergegeven motief betreft, voert verzoekster aan dat zij nooit een verhoor heeft geweigerd, maar gelet op de drukte in het asiel, deeltijds werk en een zieke echtgenoot heeft gevraagd of het verhoor in de eigen politiezone mogelijk was, alsook dat toen dat niet mogelijk bleek, haar werd voorgesteld om vragen per e-mail te beantwoorden. Dit argument vindt steun in het administratief dossier, met name in het navolgend proces-verbaal dat desbetreffend vermeldt:

> "Op 23/12/24 nemen we nogmaals telefonisch contact op met betrokkene. Zij zegt ons nu dat de 2 Tinkermerries haar eigendom zijn en zal de nodige bewijzen overmaken. Zijzelf wenst niet verhoord te worden en zal hiervoor niet ten burele komen. Ze geeft aan dat ze hiervoor geen tijd heeft. Er wordt voorgesteld dat we haar enkele vragen m.b.t. de inbeslagenomen paarden doormailen en dat ze hierop haar verklaring geeft. Betrokkene stemt hiermee in. We maken deze mail over op 23/12/24.
> Op 25/12/2024 ontvangen wij een mail van [verzoekster] met antwoord op de door ons gestelde vragen.
> Betrokkene wenst terug in het bezit gesteld te worden van de paarden.
> De mail wordt bijgevoegd als bijlage 4."

Te meer de e-mail van verzoekster van 25 december 2024 met haar antwoord op de gestelde vragen integraal wordt geciteerd in de bestreden beslissing, is het de Raad van State een raadsel hoe de verwerende partij kan besluiten dat verzoekster niet zou willen ingaan op de uitnodiging tot verhoor, of nog, dat daaruit een gebrek aan interesse blijkt. Ook het motief dat derhalve niet kan worden nagegaan welk inzicht zij toont of welke intenties zij heeft om het welzijn van de paarden te verbeteren, mist feitelijke grondslag, daar uit de voormelde e-mail van verzoekster van 25 december 2024 wel degelijk haar inzichten met betrekking tot de paarden blijken:

> "Gezien de verzuurde relatie met de collega's van VZOC kan ik de paarden beter laten ophalen teneinde te vermijden om een tweede keer in de loop van een geladen riotgun te mogen kijken. De paarden zullen gestald worden op een weide met, zoals de Vlaamse regelgeving het verplicht, voldoende (8m2 per paard) en geschikte schuilmogelijkheid (droge bodem, waterdicht dak en drie gesloten wanden waarvan één naar het noorden gericht is)."

Voorts kan het motief dat verzoekster "een strijd via sociale media" voert tegen de lokale politie, de bevoegde minister en de afdeling Dierenwelzijn, bezwaarlijk een wettig motief zijn om verzoekster de eigendom over haar paarden te ontnemen. Het controle- en handhavingsbeleid voorzien in de Vlaamse Codex Dierenwelzijn beoogt luidens artikel 5 van die codex immers het dierenwelzijn te waarborgen en te versterken, rekening houdend met de fysiologische en ethologische behoeften van het dier. Het handhavingsbeleid kan derhalve niet worden aangewend om verzoekster te sanctioneren voor het uiten van kritiek op de verwerende partij.

25. Wat het vijfde hiervoor weergegeven motief betreft, zet verzoekster uiteen dat er een controle plaatsvond in haar asiel in 2020, waarbij werd vastgesteld dat de administratie niet up-to-date was en dat de hoeven van de paarden moesten worden bekapt, dat die vaststellingen werden verholpen en er geen hercontrole plaatsvond, dat bij een nieuwe controle in 2025 geen inbreuken werden vastgesteld, alsook dat in februari 2025 twee pony's van verzoekster bij een derde in beslag werden genomen en deze dieren aan haar werden terugbezorgd, waaruit volgens verzoekster blijkt dat zij niet in de onmogelijkheid is om voor paarden te zorgen. In het licht van die door de verwerende partij niet tegensgesproken gegevens, kan de bestreden beslissing niet op wettige wijze oordelen dat verzoekster "in herhaling" valt, te meer uit het administratief dossier blijkt dat de inbreuken op het dierenwelzijn niet werden begaan door verzoekster, maar door een derde die de dieren in bruikleen had.

26. Ook het hiervoor weergegeven "besluit" steunt niet op in rechte en in feite aanvaardbare motieven, wat verzoekster betreft.

Daar de dieren bij een derde waren geplaatst, kunnen noch de gedane vaststellingen noch een gebrek aan verantwoordelijkheid in de verzorging van de paarden, aan verzoekster worden toegedicht.

Ook de andere besluiten, met name dat "betrokkenen" niet zouden inzien dat de toestand waarin de paarden zijn aangetroffen niet voldoen aan de normen inzake dierenwelzijn, dat het moeilijk is om tot "betrokkenen" door te dringen en dat er "te veel tegenstrijdigheden" zijn waardoor het welzijn van de paarden onvoldoende kan worden gewaarborgd, waardoor een teruggave onverantwoord zou zijn, vinden – althans wat verzoekster betreft – in hun algemeenheid geen steun in het administratief dossier.

27. In de mate dat de verwerende partij aanvoert dat het proces-verbaal opgesteld door de bevoegde instanties bekleed is met een bijzondere bewijswaarde, dat uit het proces-verbaal blijkt dat de levensomstandigheden van de dieren niet beantwoorden aan de vereisten inzake dierenwelzijn, alsook, dat de dieren niet konden worden teruggegeven aan de houder van de dieren, stelt de Raad van State vast dat die argumenten niet verzoekster, maar de houder van de dieren betreffen en derhalve niet relevant zijn om het enig middel te beoordelen in de mate dat daarin wordt bekritiseerd dat de bestreden beslissing de paarden niet teruggeeft aan verzoekster.

In de mate dat de verwerende partij aanvoert dat verzoekster heeft gefaald in haar controlerende rol, daar zij als eigenaar geen toezicht heeft gehouden op de wijze waarop haar dieren werden gehouden, wordt verwezen naar wat daarover hiervoor werd overwogen (zie *supra*, nr. 21).

In de mate dat de verwerende partij voorts aanvoert dat de verklaringen van verzoekster tegenstrijdigheden bevatten, wordt eveneens verwezen naar wat daarover hiervoor werd overwogen (zie *supra*, nr. 22).

De argumenten van de verwerende partij dat de door verzoekster aangeleverde informatie wordt betrokken in de bestreden beslissing en dat uit de bestreden beslissing minstens impliciet blijkt waarom een teruggave van de

paarden niet mogelijk was, doen evenmin anders oordelen. Ze doen in hun algemeenheid geen afbreuk aan de hiervoor gedane vaststellingen dat de motieven van de bestreden beslissing feitelijk dan wel juridisch niet stroken met het administratief dossier, zodat de bestreden beslissing bijgevolg niet steunt op feitelijk juiste en draagkrachtige motieven.

28. Het enig middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de bestemmingsbeslissing van het afdelingshoofd van de afdeling Dierenwelzijn van het Departement Omgeving van de Vlaamse Overheid van 13 januari 2025 in dossiernummer G-24-6840 in de mate dat paarden Flower met chipnummer 967000009937389 en Feather met chipnummer 372140316838009 in toepassing van artikel 72, § 3, van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn in volle eigendom worden gegeven "aan het erkend asiel waar ze momenteel verblijven" en deze paarden niet aan verzoekster worden teruggegeven.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 600 euro, een bijdrage van 52 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 924 euro, die verschuldigd is aan verzoekster.
Het teveel betaalde bedrag van 200 euro wordt terugbetaald aan de eerste verzoekende partij.

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

Chantal Bamps,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Ann Coolsaet,	staatsraad,

bijgestaan door

Frank Bontinck,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Frank Bontinck	**Chantal Bamps**