

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 267.346 van 3 juli 2026
in de zaak A. 243.949/XII-9829**

In zake : M.V.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Joris Claes en Aline Mertens
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Graaf Van Hoornestraat 51
bij wie woonplaats wordt gekozen
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Stijn Verbist
kantoor houdend te 2650 Kessel
Torenvenstraat 16

tegen :

het FEDERAAL AGENTSCHAP VOOR DE VEILIGHEID VAN
DE VOEDSELKETEN (FAVV)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Rik Depla
kantoor houdend te 8310 Brugge
Karel van Manderstraat 123
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 13 januari 2025, strekt tot de nietigverklaring van (i) de beslissing van het FAVV van 13 november 2024 waarbij het bedrijf van verzoekster onder verhoogd toezicht wordt geplaatst, (ii) de beslissing van het FAVV van 18 december 2024 “waarbij de voorgestelde indeling in subgroepen bevestigd wordt, maar [verzoekster] verplicht wordt om rekening te houden met een foutenmarge van 30% en een aanvullende drempelwaarde van 21 µg/kg” en (iii) de beslissing van het FAVV van 10 januari 2025 “waarbij beslist wordt om, zelfs na voldoen aan de door het FAVV opgelegde bijkomende voorwaarden van 18 december 2024, toch nog niet tot vrijgave van de groep ‘Stal Agrinbo’ over te gaan”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 262.610 van 14 maart 2025 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Verzoekster heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Auditeur Benny De Sutter heeft een verslag opgesteld.

Verzoekster 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 Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Marie Jolie, die *loco* advocaten Joris Claes, Aline Mertens en Stijn Verbist verschijnt voor verzoekster, en advocaat Filip Stouthuysen, die *loco* advocaat Rik Depla verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Benny De Sutter 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. Verzoekster exploiteert een rundveehouderij te Beveren-Waas.
- 3.2. Naar aanleiding van plannen voor de uitbreiding van de infrastructuur van de Antwerpse haven met een nieuw containerdok, voert een bodemdeskundige een beschrijvend bodemonderzoek uit in de nabije omgeving van verzoeksters bedrijf. In het kader van dat beschrijvend bodemonderzoek wordt in de periode april-mei 2024 een laboratoriumonderzoek verricht naar de aanwezigheid van PFAS in gewassen, eieren, melk en vlees bij meerdere landbouwbedrijven en particulieren in de omgeving, zo ook bij verzoekster.
- 3.3. Op 18 september 2024 legt het FAVV met toepassing van artikel 6, § 1, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 ‘houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen’ (hierna: koninklijk besluit van 22 februari 2001) bewarend beslag op 229 runderen van het bedrijf.

Deze beslissing steunt op de volgende motieven:

“Ernstige vermoedens contaminatie van de runderen met per- en polyfluoralkylstoffen (PFAS), meer bepaald PFOS dat een congeneer is van PFAS, op basis van resultaten van analyses uitgevoerd op een rundveebedrijf gelegen in dezelfde omgeving met gelijkaardige werking:

- Officiële staalnames van runderen die gehouden worden/geweest zijn in het Verdronken Land van Saeftinghe wijzen op hoge contaminatie (waarden tot 96 µg/L PFOS in bloed). Norm PFOS vlees: 0,3 µg/kg volgens Verordening 2023/915 van de Commissie van 25 april 2023 betreffende maximumgehalten aan bepaalde verontreinigingen in levensmiddelen en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1881/2006 (Ver. 2023/915).
- Officiële staalnames van runderen die gehouden worden in de omgeving van het bedrijf wijzen op contaminatie met PFOS (waarden tot 1,9 µg/L totaal PFOS in bloed). Norm PFOS vlees: 0,30 µg/kg volgens eerder geciteerde Verordening 2023/915.”

- 3.4. Er worden bloedstalen genomen van enkele van verzoeksters runderen.

3.5. Op 17 oktober 2024 verlengt het FAVV het bewarend beslag en laat zij weten dat zij omwille van de resultaten van de analyses op de bloedstalen de intentie heeft om bij toepassing van artikel 6, § 2, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 de runderen definitief in beslag te nemen. Verzoekster wordt uitgenodigd om haar eventuele bezwaren te laten kennen.

3.6. Bij brief van 22 oktober 2024 laat verzoekster haar bezwaren kennen. Op 31 oktober 2024 vindt er een hoorzitting plaats.

3.7. Op 13 november 2024 plaatst het FAVV het bedrijf van verzoekster onder verhoogd toezicht, verwijzend naar artikel 14, lid 8, van Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 ‘tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden’ (hierna: Verordening (EG) nr. 178/2002).

Dit is de eerste bestreden beslissing die als volgt, is gemotiveerd:

“Op 18 september 2024 heeft het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV) u meegedeeld dat de dieren gehouden op een naburig bedrijf gecontamineerd zijn met per- en polyfluoralkylstoffen (PFAS), meer bepaald met perfluorooctaansulfonaat (PFOS). Het FAVV heeft toen het vermoeden geuit dat de dieren op uw bedrijf tevens gecontamineerd zijn met PFOS wegens een gelijkaardige bedrijfsvoering en houden van dieren op het Verdrongen Land van Saeftinghe. Om die reden heeft het FAVV de dieren op uw bedrijf gehouden in bewarend beslag genomen (PV 2739/24/0027/OVB en bijhorend missierapport d.d. 18 september 2024) en éénmalig verlengd op 17 oktober 2024 conform artikel 6, paragraaf 1 van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 houdende de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen zodat het verder onderzoek kon doen naar de contaminatie van uw dieren op het rundveebedrijf.

Op 30 september 2024 heeft het FAVV bloedstalen genomen van 7 runderen met als doel het nagaan of de dieren op uw bedrijf gecontamineerd zijn met PFAS en dus mogelijk niet conforme dierlijke producten kunnen produceren wanneer deze dieren geslacht zouden worden. De resultaten van deze bloedstalen werden u op 17 oktober 2024 bekendgemaakt. U werd tevens op de hoogte gebracht van onze intentie om een definitief beslag te leggen op al uw dieren. U heeft zelf en via uw advocaat hierop uw bezwaren ingediend op 22 oktober 2024.

U heeft tevens gevraagd om gehoord te worden, om die reden heeft een hoorzitting plaatsgevonden op donderdag 31 oktober 2024 te Gent, in de gebouwen van de lokale controle-eenheid Oost-Vlaanderen – Vlaams-Brabant (LCE OVB).

Het verslag van deze hoorzitting kan u in bijlage 1 terugvinden en vormen een uitbreiding van de bezwaren reeds geuit op 22 oktober 2024. U formuleerde op 7 november 2024 uw opmerkingen op dit verslag. Deze opmerkingen maken integraal deel uit van het administratief dossier.

U stelt dat de bloedname van het Agentschap niet strookt met de Uitvoeringsverordening (EU) 2022/1428 van de Commissie van 24 augustus 2022 tot vaststelling van bemonsterings- en analysemethoden voor de controle op perfluoralkylstoffen in bepaalde levensmiddelen, en daarom als een illegale bloedname dient beschouwd te worden en dat dus de resultaten hiervan niet mogen gebruikt worden voor een definitieve inbeslagname. U stelt dat het FAVV zelf van mening is dat het onmogelijk is om een correlatie aan te tonen tussen de concentratie in het bloed en deze in het vlees. Om dit te staven wordt op de hoorzitting een artikel voorgelezen uit het VILT en wordt er één wetenschappelijk artikel voorgelegd (zie verslag van de hoorzitting in bijlage 1). U concludeert op basis hiervan dat de bloedname niet aantoont dat deze dieren gecontamineerd zijn.

Echter, het FAVV heeft nooit gepretendeerd dat het aan de hand van de bloedresultaten zal aantonen dat het vlees niet conform zal zijn aan de huidige EU-normen. Het FAVV stelt dat wanneer PFAS wordt gevonden in het bloed, er ook PFAS zal worden aangetroffen in het spierweefsel van de dieren, iets dat het door u gepresenteerde wetenschappelijke artikel niet tegensprekt. Het door u gepresenteerde wetenschappelijke artikel stelt enkel dat de verhoudingen tussen de concentraties in het bloed en deze in het spierweefsel een te grote variatie vertonen wegens de grote individuele verschillen tussen de dieren. U zegt dit zelf tijdens de hoorzitting, zie definitief verslag onder opmerking 3 zegt u:

‘YS stelt wel, volgens geciteerd wetenschappelijk artikel, dat er een relatie is tussen spier- en plasma- PFOS concentraties. Het is wel dat die relatie enorm dynamisch is en niet constant. Deze relatie is dus niet bruikbaar.
...’

De opzet van de bloedname door het FAVV was om na te gaan of de dieren gecontamineerd zijn met PFAS en dat is weldegelijk aangetoond gezien de bloedwaarden de aanwezigheid van PFAS aantonen met waarden gelegen tussen de 1,10 µg/L en 91 µg/L.

Gezien deze waarden veel hoger liggen dan de norm voor vlees zoals vastgelegd in bijlage I van de Verordening 2023/915 van de Commissie van 25 april 2023 betreffende maximumgehalten aan bepaalde verontreinigingen in levensmiddelen en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1881/2006 (Ver. 2023/915) en gezien de grote individuele verschillen in de verhoudingen tussen bloed en spierweefsel, zoals ook uw wetenschappelijk artikel stelt, is er een reëel risico dat de waarden in het spierweefsel de norm van 2023/915 kunnen overschrijden.

Bijkomend stelt u de vraag waarom het FAVV niet het punt A.2.6. van de bijlage van de Uitvoeringsverordening 2022/148 toepast dat stelt:
[...]

U stelt deze vraag omdat het FAVV geen biopsieën van spierweefsel heeft uitgevoerd van de levende dieren en dat een dergelijke biopsie van spierweefsel wel degelijk kan worden toegepast in kader van dit punt uit de Verordening gezien de sterke economische impact op uw bedrijf van de bewarende inbeslagname.

Sterker nog, tijdens de hoorzitting werd er door u verondersteld dat de inspecteur-dierenarts van het FAVV de wetgeving niet kende omdat er bloed genomen werd conform de instructies van het hoofdbestuur van het FAVV en dat er niet overgegaan was tot het nemen van een biopsie van het spierweefsel en dus in uw veronderstelling het punt A.2.6. niet had toegepast. Het is zo dat het FAVV het punt A.2.5. van de bijlage van de Uitvoeringsverordening 2022/1428 niet heeft toegepast dat stelt:

[...]

Echter, het FAVV is van mening dat het weldegelijk het punt A.2.6. heeft toegepast door de bloedname uit te voeren. Dit punt A.2.6. legt geen enkele biopsie op maar laat de overheid toe om een praktische methode toe te passen en die zo min mogelijk economische schade toebrengt aan de partij.

Het FAVV stelt dat in vergelijking met een biopsie waarbij minstens 20 gram spierweefsel (de minimale hoeveelheid aan spierweefsel die het labo nodig heeft om een analyse uit te voeren) moet worden weggesneden, een bloedname veel minder invasief is dan een dergelijke biopsie en dus veel minder schade toebrengt aan de levende dieren.

Het wegsnijden van minstens 20 gram spierweefsel bij levende dieren, vereist bijkomend een sedatie van het dier. Het sederen van meerdere dieren vereist een grotere praktische organisatie waarbij een erkend dierenarts moet gevorderd worden om de sedatie uit te voeren alsook de nodige nazorg te geven na het nemen van minstens 20 gram spierweefsel. Dit betekent een grotere kost in de staalname op een bedrijf dat al economisch te lijden heeft. Bovendien stelt het FAVV, dat het wegsnijden van minstens 20 gram spierweefsel een onnodig lijden veroorzaakt aan de dieren in tegenstelling tot de bloedname vooral omdat het FAVV stelt dat deze biopsie van 20 gram spierweefsel enkel hetzelfde nut heeft als een bloedstaalname, namelijk het bepalen van de contaminatiegraad met PFAS in uw veestapel.

Het is namelijk zo, dat de EU-normen enkel van toepassing zijn op vlees als levensmiddel en niet op spierweefsel in het levende dier. De Europese Verordening (EG) nr. 853/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong definieert in zijn bijlage I namelijk het vlees als volgend:

1.1. Vlees: eetbare delen van de in punten 1.2 tot en met 1.8 bedoelde dieren, inclusief het bloed

Om eetbaar te moeten zijn, moet elk eetbaar deel geschikt worden verklaard voor humane consumptie na een ante-mortem en post-mortem keuring in het slachthuis. Dit betekent dat de norm vastgelegd door de Verordening 2023/915 op het vlees enkel van toepassing is wanneer een dier is geslacht en niet op spierweefsel van levende dieren.

Het FAVV concludeert uit wat hierboven is beschreven, dat het FAVV wel degelijk de meest praktische werkwijze heeft toegepast en met de minst economische impact op de partij dieren.

[...]

In uw bezwaar stelt u dat u de intentie tot volledige inbeslagname van alle dieren buitenproportioneel vindt en dat niet gecontamineerde dieren niet in beslag mogen worden genomen. Dit wordt herhaald op de hoorzitting van 31 oktober 2024.

PFAS is een contaminant die men kan terugvinden in de bodem en het water. Zoals u ook kan lezen op onze website wordt PFAS nauwelijks afgebroken in een dergelijke omgeving. (bron: [...]). Dieren contamineren zich door het opnemen van gecontamineerd voeder, door het drinken van gecontamineerd water en door te grazen op gecontamineerde weiden.

Dieren die gehouden worden onder dezelfde omstandigheden zullen zich op dezelfde wijze contamineren. Zoals u reeds werd meegedeeld op 18 september 2024 werd bij een naburig vleesveebedrijf een contaminatie van PFAS in dieren vastgesteld en was het FAVV van mening dat gezien uw gelijkaardige bedrijfsvoering en het houden van runderen op het Verdronken Land van Saeftinghe, uw dieren zich ook contamineren. Hierdoor en rekening houdend met de staalnames gebeurd op het naburig landbouwbedrijf alsook rekening houdend met bloedstalen op een derde naburig vleesveebedrijf, stelt het FAVV dat de monsternamen van een representatief staal van 7 dieren van uw bedrijf wetenschappelijk te verantwoorden is om aan te tonen dat uw dieren zich ook contamineren met PFAS.

Op uw bedrijf werden volgende dieren bemonsterd (historiek van de dieren hier weergegeven op basis van verklaringen veehouder):

- 2739-24-0032: Dier: BE4 1567 2858; geboren op 26 augustus 2021; vrouwelijk; resultaat PFOS: 74 µg/L; historiek: sinds ongeveer eind april 2024 onafgebroken op Verdronken Land van Saeftinghe.
- 2739-24-0033: Dier: BE5 1503 2804; geboren op 1 maart 2021; vrouwelijk; resultaat PFOS: 77 µg/L; historiek: sinds ongeveer eind april 2024 onafgebroken op Verdronken Land van Saeftinghe.
- 2739-24-0034: Dier: BE6 1467 2780; geboren op 12 december 2020; vrouwelijk; resultaat PFOS: 77 µg/L; historiek: sinds ongeveer eind april 2024 onafgebroken op Verdronken Land van Saeftinghe.
- 2739-24-0035: Dier: BE2 1446 2733; geboren op 17 maart 2020; vrouwelijk; resultaat PFOS: 91 µg/L; historiek: sinds ongeveer eind april 2024 onafgebroken op Verdronken Land van Saeftinghe.
- 2739-24-0036: Dier: BE8 1753 2948; geboren op 27 december 2022; mannelijk; resultaat PFOS: 1,1 µg/L; historiek: hele leven enkel in boxen op bedrijf gelopen.
- 2739-24-0037: Dier: BE2 1753 2937; geboren op 5 oktober 2022; vrouwelijk; resultaat PFOS: 9,2 µg/L; historiek: heeft in 2024 op weide rechtover het bedrijf gelopen en op weides aangrenzend aan bedrijf. Nooit op Verdronken Land van Saeftinghe.
- 2739-24-0038: Dier: BE9 1734 2879; geboren op 19 december 2021; vrouwelijk; resultaat PFOS: 8,0 µg/L; historiek: in 2024 in stal achteraan bedrijf en op aangrenzende weide en kort in natuurgebied in België.

De 7 resultaten van het bloed kan u als bijlage 4 terugvinden van dit schrijven maar overschrijden in alle stalen steeds de norm van PFOS in het vlees, zijnde 0,30 µg/kg volgens de Verordening 2023/915 zoals reeds hierboven aangehaald werd.

Volgens de verklaringen van [verzoekster] op 18 september 2024 worden er koeien en stieren vetgemest die verkocht worden om geslacht te worden. De stieren zijn dieren die hun hele leven in boxen op het bedrijf hebben gestaan. De koeien kunnen op eender welke weide gelopen hebben. De keuze van de 7 dieren is dan ook zodanig gebeurd dat deze dieren ofwel slachtrijp zijn ofwel op elk moment in vetmesting kunnen gebracht worden. Ze vertegenwoordigen dan ook het hele bedrijf en tonen aan dat dieren gehouden op verschillende plaatsen in het bedrijf zich toch contamineren met PFAS en dat deze op zodanige wijze gecontamineerd zijn met PFAS dat er een reëel risico is dat het vlees niet conform zal zijn voor PFAS.

Bijkomend wordt er het FAVV verweten dat het gelijkheidsprincipe te hebben geschonden door enkel het bedrijf van [verzoekster] te viseren.

Het FAVV stelt het gelijkheidsprincipe zeker te respecteren. Het FAVV is vertrokken van een vermoeden van een mogelijke contaminatie op een eerste

naburig vleesveebedrijf ten gevolge van een melding van Tractebel. Het FAVV heeft vervolgens een onderzoek uitgevoerd op dit naburig vleesveebedrijf en de contaminatie aangetoond. Op basis van die informatie werd verder onderzoek uitgevoerd en heeft het FAVV op basis van haar bevindingen de naburige bedrijven met een gelijkaardige bedrijfsvoering (met weidebeloop op het Verdrongen Land van Saeftinghe), waaronder het uwe, in bewarend beslag genomen en op deze bedrijven tevens een onderzoek uitgevoerd, net zoals het gelijkheidsprincipe vooropstelt.

Het gegeven dat er momenteel nog geen verdere maatregelen zijn genomen op andere naburige bedrijven, wijst niet op het niet respecteren van het gelijkheidsprincipe.

Het FAVV zal, zoals het een goede overheidsinstelling betaamt, het resultaat van het onderzoek op deze laatste vleesveebedrijven evalueren en bepalen welke verdere stappen er dienen te worden ondernomen. Zo is het FAVV op dit moment alle percelen in kaart aan het brengen en na te gaan welke naburige bedrijven eenzelfde bedrijfsvoering hebben als uw bedrijf.

Bovendien heeft het FAVV sinds 2021 monsters genomen van dierlijke producten afkomstig uit landbouwbedrijven in heel België.

Het is gestart in juli 2021 met bedrijven gelegen in de buurt van de 3M fabriek, zie bron [...]. Verder uitgebreid over heel Vlaanderen in 2021 (bron: [...]) en Wallonië in 2022 (bron: [...]). Vervolgens opnieuw een monitoring in de NO Regretzones vastgelegd door de Vlaamse overheid in 2023 (bron: [...]).

Deze laatste monitoring heeft geleid tot maatregelen op twee landbouwbedrijven die zich situeren in de gemeente Zwijndrecht (gemeente maakte deel uit van een eerste monitoring in 2021) en Stabroek. In 2024 werden bijkomend bedrijven bemonsterd in Stabroek waarbij steeds een conform resultaat bekomen werd.

Het FAVV stelt dat er een (minstens chronisch) gevaar bestaat voor de consumenten wanneer ze regelmatig in contact komen met gecontamineerde levensmiddelen en stelt dat het de taak van de operator is om de verontreiniging van de voedselketen moet voorkomen zoals gestipuleerd in de preambule van de Verordening 2023/915: 'De maximumgehalten moeten op een strikt niveau worden vastgesteld dat redelijkerwijs haalbaar is met goede landbouw-, visserij- en productiepraktijken en rekening houdend met de risico's in verband met de consumptie van de levensmiddelen. In het geval van een mogelijk gezondheidsrisico moeten maximumgehalten voor verontreiniging worden vastgesteld op een niveau dat zo laag als redelijkerwijs mogelijk ("as low as reasonably achievable", ALARA) is. Een dergelijke aanpak zorgt ervoor dat exploitanten van levensmiddelenbedrijven maatregelen nemen om verontreiniging zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken met het oog op de volksgezondheid. Voorts is het met het oog op de bescherming van de gezondheid van zuigelingen en peuters, als kwetsbare groep, passend om de laagste maximumgehalten vast te stellen die kunnen worden bereikt door een strikte selectie van de grondstoffen die voor de productie van levensmiddelen voor die bevolkingsgroep worden gebruikt, in voorkomend geval gecombineerd met specifieke productiepraktijken. Deze strikte selectie van grondstoffen past ook bij de productie van specifieke levensmiddelen die in de handel worden gebracht voor de eindverbruiker en waarvoor een strikt maximumgehalte is vastgesteld om kwetsbare bevolkingsgroepen te beschermen.'

Het FAVV stelt dat zij als bevoegde autoriteit voor de veiligheid van de voedselketen, ervoor moet waken dat alleen dierlijke producten in de

voedselketen gebracht worden die conform zijn aan alle wettelijke bepalingen en normen.

Tijdens de hoorzitting heeft u ons duidelijk gemaakt dat u zich bewust bent van een mogelijk probleem. U laat ons weten dat u denkt aan een plan van aanpak, aan de hand van biopsieën van minstens 20 gram spierweefsel in de hals, die u in staat zou moeten stellen om te bepalen of u een dier geschikt vindt om naar het slachthuis te sturen. U heeft terdege aangetoond dat u zich bewust bent van de mogelijke gevaren die verbonden zijn aan een PFAS-contaminatie.

Dit heeft het FAVV overtuigd dat u uw verantwoordelijkheid zal nemen als operator actief in de voedselketen en op basis hiervan heeft het FAVV de beslissing genomen om uw dieren niet definitief in beslag te nemen. Ook het bewarend beslag wordt per direct opgeheven.

Hoewel het FAVV geen voorstander is van het nemen van biopsieën van minstens 20 gram spierweefsel, de redenen werden reeds hierboven beschreven, zal het FAVV zich niet verzetten tegen een dergelijke praktijk indien de Gewestelijke overheid bevoegd voor dierenwelzijn zijn toestemming hiervoor geeft.

Gezien de resultaten van de hierboven aangehaalde 7 dieren aantonen dat alle dieren, ongeacht de leeftijdsgroep en hun bestemming, gecontamineerd zijn met PFAS;

Gezien per- en polyfluoroalkylverbindingen of PFAS toxisch zijn zowel voor mens als dier en volgende effecten kunnen hebben op mens en dier:

- Beperking of ontregeling van de immuniteit,
- Verstoring van de hormoonbalans,
- Verstoring van de lever- en schildklierfunctie
- Veroorzaken tumoren bij dieren
- Vermindering van de immuunrespons bij vaccinatie van jonge kinderen.

Gelet op de norm voor het vlees, zijnde 0,30 µg/kg, volgens de hierboven aangehaalde Verordening 2023/195,

Gelet op het uitgevoerde onderzoek zoals hierboven beschreven,

Gelet op het feit dat uit het hierboven aangehaalde onderzoek blijkt dat al uw dieren gecontamineerd zijn met PFAS en dat de producten van deze dieren tevens gecontamineerd zijn met PFAS,

Gelet op het hierboven aangehaalde gevaar voor de volksgezondheid en de diergezondheid gelinkt aan PFAS,

Gelet op het gegeven dat het FAVV als bevoegde overheid verplicht is om te waken over de veiligheid van de voedselketen,

Gelet op art. 14.8 van de Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden dat stelt: '8. Het feit dat een levensmiddel voldoet aan de voor dat levensmiddel geldende specifieke bepalingen belet de bevoegde autoriteiten niet de nodige maatregelen te nemen om beperkingen op te leggen aan het in de handel brengen of te eisen dat het uit de handel wordt genomen indien er redenen zijn om te vermoeden dat het levensmiddel onveilig is, al voldoet het aan de bepalingen.' Dit betekent dat het Agentschap bij een vermoeden van onveiligheid de nodige maatregelen dient te nemen en zoals hierboven reeds werd uiteengezet, is een contaminatie met PFAS wel degelijk een gevaar voor de veiligheid van de volksgezondheid en diergezondheid.

Heeft het FAVV beslist om als voorzorgsmaatregel uw bedrijf onder verhoogd toezicht te plaatsen op basis van art. 14.8 van de Verordening 178/2002 waarbij het basisprincipe het bewaken dat enkel conforme levensmiddelen in de voedselketen worden gebracht, wordt toegepast.

Dit heeft volgende gevolgen voor uw bedrijf:

- Geen enkel levend dier uw bedrijf mag verlaten zonder toelating van de LCE OVB [...];
- Kalveren bestemd voor de vleeskalverhouderij en niet ouder dan 30 dagen vallen niet onder het verhoogd toezicht en kunnen het bedrijf verlaten zonder voorafgaande toelating van de LCE OVB.
- De bewegingen van de dieren zijn beperkt tot enkel een Belgisch slachthuis.
- Indien u dieren wenst te laten slachten, dient u het vertrek van het dier of van de groep van dieren minstens 1 werkdag op voorhand aan te vragen bij de LCE OVB [...]. U dient hierbij te melden naar welk slachthuis het dier of groep dieren zal vertrekken.
- U kan in overleg met de LCE uw dieren van uw bedrijf opdelen in verschillende subgroepen en dit op basis van de interne bewegingen van de dieren in uw bedrijf, het doel van de dieren, eventuele bloedstalen of de door u voorgestelde biopsieën, anderen redenen of onderzoeken.
- Per vastgelegde groep, kan u dan een aantal proefslachtingen uitvoeren op uw eigen kosten in een slachthuis waar u dan vleesmonsters mag laten nemen en deze laten analyseren. Het aantal te bemonsteren dieren per subgroep dient u samen met de LCE vast te leggen en af te spreken.
- De resultaten van de vleesmonsters zullen dan bepalen of deze de subgroep al dan niet vrijgegeven kan worden. Gezien elk dier zich op een niet gelijke manier contamineert, zal deze individuele variatie in rekening gebracht worden bij de evaluatie van de resultaten van de vleesmonsters. Resultaten die rond de norm liggen (zowel boven als onder de norm), zullen daardoor niet automatisch leiden tot het vrijgeven van een hele subgroep.
- Het staat u vrij om de vleesmonsters zelf te laten nemen, u staat dan natuurlijk in voor de organisatie van de staalname (onder toezicht van de BMO), het transport van de monsters naar een door u gekozen labo. U kan echter ook kiezen om de staalname te laten uitvoeren door het FAVV. In dat geval dient u de kosten te dragen voor de analyse van het vlees, maar zal het FAVV op kosten van het FAVV ook stalen nemen van bloed en lever in kader van een wetenschappelijk onderzoek geleid door Sciensano. U dient uw keuze van handelingen en eventuele praktische regeling door te geven aan uw LCE op het moment van uw aanvraag voor het laten vertrekken van het dier of dieren.
- Wanneer besloten wordt dat een subgroep vrijgegeven wordt, zal het FAVV u de lijst van dieren communiceren die niet meer onder het toezicht van het FAVV vallen. Deze dieren mogen vanaf dan ook vrij in de handel worden gebracht.
- Het staat u vrij om dieren aan te kopen, deze zullen automatisch onder toezicht van het FAVV worden geplaatst. U dient bij de aankoop te melden hoe u de dieren wenst te houden en tot welk nut de dieren werden aangekocht. In overleg met de LCE en op basis van de voorwaarden van de vrijgave van een subgroep, kan er overeengekomen worden dat de aangekochte dieren niet onder het verhoogde toezicht vallen. U kan hiervoor een gemotiveerde aanvraag indienen bij uw LCE.
- U dient elke sterfte van een dier te melden aan de LCE en aan Rendac. [...].”

Dit verhoogde toezicht houdt, samengevat, in dat levende dieren het bedrijf enkel mogen verlaten mits toelating door de LCE OVB (Lokale controle-eenheid Oost-Vlaanderen en Vlaams-Brabant van het FAVV), en met een Belgisch slachthuis als bestemming; dit geldt niet voor kalveren jonger dan 30 dagen bestemd voor de vleeskalverhouderij. In overleg met de LCE kunnen de dieren op het bedrijf worden ingedeeld in subgroepen “op basis van de interne bewegingen [...], het doel van de dieren, eventuele bloedstalen of [...] voorgestelde biopsieën, andere redenen of onderzoeken”. Er kunnen dan proefslachtingen worden uitgevoerd op enkele dieren van zulke subgroep om analyses te verrichten op vleesmonsters. Op basis van de resultaten daarvan kunnen de dieren mogelijk worden vrijgegeven. Er kunnen ook nog nieuwe dieren worden aangekocht, die in beginsel onder het verhoogde toezicht vallen, behalve wanneer ze zouden voldoen aan de voorwaarden, van de subgroep waarin ze passen, om ze vrij te geven. Het bewarend beslag wordt opgeheven.

3.8. Op 28 november 2024 wordt een van de dieren van verzoekster geslacht en worden er vleesmonsters genomen. Verzoekster bezorgt de analyseresultaten op 6 december 2024 aan het FAVV. Gelet op deze resultaten vraagt ze de vrijgave van het geslachte dier en van de subgroep ‘Stal Agrinbo’ waarvan het deel uitmaakte.

3.9. Op 7 december 2024 antwoordt het FAVV dat het geslachte dier werd vrijgegeven. Het verzoek om de volledige subgroep, die naast het geslachte dier bestaat uit 76 runderen, vrij te geven, wordt op dat ogenblik nog onderzocht. Vervolgens deelt het FAVV op 10 december 2024 mee dat verzoekster, anders dan initieel was voorzien, geen overleg heeft gepleegd over de samenstelling van de subgroepen en over de analyses die nodig zijn om tot de vrijgave van de runderen te kunnen overgaan. Verzoekster wordt verzocht om een en ander te verduidelijken over de samenstelling van de subgroep ‘Stal Agrinbo’. Zij beantwoordt de vragen op 12 december 2024, waarbij verzoekster er tegelijk op wijst dat over de door haar gevolgde werkwijze wel degelijk werd gecommuniceerd met het FAVV.

3.10. Op 18 december 2024 stemt het FAVV in met de door verzoekster omschreven subgroep 'Stal Agrinbo'. Naast het reeds onderzochte geslachte dier, moeten de vier oudste dieren van de groep worden onderzocht. Het FAVV gaat daarbij nog steeds uit van de norm maximaal 0,30µg PFOS per kg vlees, maar stelt daarbij dat, om variaties binnen een groep op te vangen, een marge van 30 % in acht dient te worden genomen. Als een van de onderzochte vleesmonsters meer dan 0,21µg PFOS per kg vlees zou bevatten, zal er bijgevolg geen vrijgave mogelijk zijn zonder verder onderzoek. Tevens deelt het FAVV mee geen bezwaar te hebben tegen het slachten van twaalf dieren. Wel moeten de vier oudste dieren worden onderzocht.

Dit is de tweede bestreden beslissing.

3.11. Op 27 december 2024 laat verzoekster weten dat de vier oudste runderen van de subgroep 'Stal Agrinbo' op 31 december 2024 zullen worden geslacht en vervolgens onderzocht.

3.12. Het FAVV deelt op 10 januari 2025 mee dat in de karkassen van de vier onderzochte dieren geen overschrijdingen van de PFOS-normen werden vastgesteld en dat ze worden vrijgegeven. De vrijgave van de volledige subgroep wordt echter nog in beraad gehouden.

Dit is de derde bestreden beslissing.

3.13. Met een e-mailbericht van 14 januari 2025 deelt het FAVV aan verzoekster mee dat alle dieren van de subgroep 'Stal Agrinbo' worden vrijgegeven.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de runderen die behoren tot de zogenaamde subgroep ‘Stal Agrinbo’ op 14 januari 2025 door het FAVV werden vrijgegeven. Zoals verzoekster in haar memorie van wederantwoord en laatste memorie zelf aangeeft, heeft het annulatieberoep diensgevolge geen voorwerp meer in zoverre het gericht is tegen de derde bestreden beslissing. Op de wettigheidskritieken die verzoekster specifiek ontwikkelt ten aanzien van de derde bestreden beslissing, wordt bij het hiernavolgend onderzoek van de middelen dan ook niet verder ingegaan.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van artikel 14, lid 8, van Verordening (EG) nr. 178/2002, van de bijlage I.1 van Verordening (EG) nr. 853/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong (hierna: Verordening (EG) nr. 853/2004), van artikel 2 en de bijlage I.4.2 van Verordening (EU) 2023/915 van de Commissie van 25 april 2023 betreffende maximumgehalten aan bepaalde verontreinigingen in levensmiddelen en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1881/2006 (hierna: Verordening (EU) 2023/915), van artikel 1, 3) en 6), en de punten A.2.5 en A.2.6 van de bijlage van Uitvoeringsverordening (EU) 2022/1428 van de Commissie van 24 augustus 2022 tot vaststelling van bemonsterings- en analysemethoden voor de controle op perfluoralkylstoffen in bepaalde levensmiddelen (hierna: Uitvoeringsverordening (EU) 2022/1428) en artikel 6, § 2, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001, alsook van de formele- en de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheids- en het evenredigheidsbeginsel en het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel.

Verzoekster voert in essentie aan dat de eerste en de tweede bestreden beslissing de vermelde bepalingen en beginselen schenden, doordat het FAVV is overgegaan tot een verhoogd toezicht op haar volledige veestapel, op basis van kennelijk onzorgvuldige vaststellingen, een kennelijk gebrek aan motivering en een verkeerde, minstens onvolledige, interpretatie van de regelgeving. Op basis van enkele bloedafnames besluit het FAVV immers onrechtmatig dat haar volledige veestapel gecontamineerd zou zijn, om deze vervolgens onder verhoogd toezicht te plaatsen. Daarenboven wordt de opdeling in subgroepen gekoppeld aan kennelijk onredelijke vereisten, die niet op afdoende motieven zijn gebaseerd.

In de toelichting bij het middel betoogt zij dat de Europese regelgeving geen enkele ruimte laat voor bemonstering en analyse op basis van bloed, maar dat die een monstername via spierweefsel oplegt. Op basis van bloedresultaten kunnen daarom geen definitieve conclusies worden getrokken. Er bestaat immers onvoldoende zekerheid over een verband tussen PFAS-waarden in het bloed en PFAS-waarden in het vlees. Het FAVV stelt louter op basis van een definitie in Verordening (EU) nr. 853/2004 het “bloed” gelijk met het “vlees” en vertrekt zo vanuit de foutieve premisse dat bloedanalyses en vleesanalyses volledig evenwaardig zijn om tot een betrouwbare analyse te komen. Een simpele extrapolatie van bloed naar vlees is evenwel onmogelijk. Minstens bestaat niet de vereiste wetenschappelijke zekerheid om dergelijke extrapolatie te maken. De FAVV erkent dit ook, maar handelt daar niet naar. In een officiële mededeling van 25 oktober 2024 bevestigde het FAVV zelf dat er onvoldoende informatie beschikbaar is om conclusies te trekken over de conformiteit van het vlees op basis van de concentratie PFAS in het bloed.

Verzoekster vervolgt dat het verhoogd toezicht op haar volledige veestapel dan ook werd opgelegd op basis van onwettige extrapolaties, minstens op basis van onvoldoend onderbouwde aannames. Bovendien gaat zij niet akkoord met de foutenmarge van 30 % en de drempelwaarde van 21 µg/kg PFOS die in acht moet worden genomen voor de vrijgave van een subgroep runderen. Opnieuw gaat

het FAVV uit van onvoldoende onderbouwde aannames, waardoor de vrijgave van dieren per subgroep ernstig wordt bemoeilijkt.

Tot slot wijst verzoekster erop dat het bewijs van contaminatie van de volledige veestapel niet wordt geleverd. Het FAVV gaat er zonder meer van uit dat alle bloed als ‘vlees’ kan worden beschouwd en dat de in het bloed aangetroffen PFAS-waarden doorgetrokken kunnen worden naar het vlees van de runderen.

6. In haar memorie van wederantwoord herhaalt verzoekster dat het FAVV verregaande conclusies trekt over een verband tussen, enerzijds de PFAS-waarden in het bloed van de runderen en, anderzijds de PFAS-waarden in het vlees. Ook al ontkent zij dat zij zou zijn uitgegaan van een correlatie tussen de waarden in het bloed en in het vlees, de realiteit is wel dat het FAVV heeft gehandeld op basis van een extrapolatie. De verwijzing naar het advies van het Wetenschappelijk Comité, dat pas in januari 2025 werd uitgebracht, is niet dienstig in het kader van de beoordeling van de wettigheid van de eerste en de tweede bestreden beslissing. Verzoekster besluit dat de bestreden beslissingen niet op wettige motieven steunen omdat (i) het FAVV uitgaat van foutieve aannames en extrapolaties, en (ii) er geen veiligheidsrisico’s worden aangetoond die de bestreden maatregelen kunnen verantwoorden.

7. Verzoekster herhaalt in haar laatste memorie dat het FAVV zelf heeft bevestigd dat er geen sluitende conclusies getrokken kunnen worden uit de vastgestelde concentraties van PFAS in het bloed van de runderen, zodat het beweerde veiligheidsrisico niet gebaseerd is op een “voldoende wetenschappelijke zekerheid”.

Beoordeling

Ontvankelijkheid van het middel

8. In de uiteenzetting van het middel wordt de schending van artikel 6, § 2, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 niet concreet toegelicht.

Het middel is in die mate niet ontvankelijk.

Gegronddheid van het middel

9. Artikel 14, lid 8, van Verordening (EG) nr. 178/2002 bepaalt:

“Het feit dat een levensmiddel voldoet aan de voor dat levensmiddel geldende specifieke bepalingen belet de bevoegde autoriteiten niet de nodige maatregelen te nemen om beperkingen op te leggen aan het in de handel brengen of te eisen dat het uit de handel wordt genomen indien er redenen zijn om te vermoeden dat het levensmiddel onveilig is, al voldoet het aan de bepalingen.”

Artikel 2 van Verordening (EU) 2023/915 luidt:

“1. De in bijlage I opgenomen levensmiddelen worden niet in de handel gebracht en worden niet als een grondstof in levensmiddelen of een ingrediënt in levensmiddelen gebruikt indien hun gehalte aan verontreinigingen het in bijlage I vastgestelde maximumgehalte overschrijdt.
2. Levensmiddelen die voldoen aan de in bijlage I vastgestelde maximumgehalten, worden niet gemengd met levensmiddelen die deze maximumgehalten overschrijden.
3. Tenzij in die bijlage anders is bepaald, zijn de in bijlage I vastgestelde maximumgehalten van toepassing op levensmiddelen zoals deze in de handel zijn gebracht en op het eetbare deel van het desbetreffende levensmiddel.
[...].”

10. In bijlage I ‘Maximumgehalten aan bepaalde verontreinigingen in levensmiddelen’ bij voormelde Verordening (EU) 2023/915 wordt, in punt 4.2.1.1, voor vlees van runderen een maximumgehalte bepaald van 0,30 µg/kg PFOS. Overeenkomstig bijlage I, punt 1.1, van Verordening (EG) nr. 853/2004,

dient onder ‘vlees’ te worden verstaan de “eetbare delen van de in de punten 1.2 tot en met 1.8 bedoelde dieren, inclusief het bloed”.

11. Punten A.2.5 en A.2.6 van de bijlage bij Uitvoeringsverordening (EU) 2022/1428, luiden als volgt:

“A.2.5. Specifieke bepalingen voor de bemonstering van landdieren
Voor vlees en slachtafval van varkens, runderen, schapen, geiten en paardachtigen wordt een monster van 1 kilogram van ten minste één dier genomen. Indien het niet mogelijk is een monster van 1 kilogram van ten minste één dier te nemen, worden van meer dan één dier gelijke monsterhoeveelheden genomen om een monsterhoeveelheid van 1 kilogram te verkrijgen.

[...]

A.2.6. Alternatieve bemonsteringsmethoden

Indien de in punt A.2 beschreven bemonsteringsmethode onaanvaardbare economische schade aan de partij zou toebrengen (wegens de vorm van de verpakking, schade aan de partij enz.) of indien deze methode in de praktijk onuitvoerbaar is, mag een alternatieve bemonsteringsmethode worden toegepast, mits deze voldoende representatief is voor de bemonsterde partij of subpartij en grondig wordt gedocumenteerd. Dit wordt in het in punt A.1.6 bedoelde verslag vermeld.”

12. Uit de samenlezing van voormelde bepalingen volgt dat het middel naar recht faalt in zoverre het uitgaat van de stelling dat de bemonstering van runderen op de aanwezigheid van PFAS niet kan plaatsvinden door de analyse van het bloed.

In de eerste plaats wordt vastgesteld dat de bemonsterings- en analysemethoden voor de controle op PFAS in bepaalde levensmiddelen, zoals vastgesteld in de punten A.2.5 en A.2.6 van de bijlage bij Uitvoeringsverordening (EU) 2022/1428, voorzien in de mogelijkheid tot het uitvoeren van een alternatieve bemonsteringsmethode wanneer het nemen van een “monster van 1 kilogram van ten minste één dier”, onaanvaardbare economische schade zou toebrengen, dan wel in de praktijk niet uitvoerbaar zou zijn. Bovendien wordt in punt A.1.3 van dezelfde bijlage gesteld dat het verzamelmonster een gewicht van minimaal 1 kilogram “of een volume van 1 liter [moet] hebben”. De tabel 3, in punt A.2.2 van de bijlage geeft voorts het minimumaantal basismonsters weer in functie van het “[g]ewicht of volume van de partij/subpartij (in kilogram of liter)”. Derhalve

wordt aangenomen dat Uitvoeringsverordening (EU) 2022/1428 er niet aan in de weg staat dat een bemonstering op de aanwezigheid van PFAS gebeurt door een analyse van het bloed van het dier.

13. Anders dan verzoekster beweert, gaat het FAVV er niet van uit dat de “bloedanalyses en vleesanalyses volledig evenwaardig zijn”, noch doet het “een simpele extrapolatie van bloed naar vlees”. Vooreerst stelt het FAVV in de eerste bestreden beslissing vast dat de PFOS-waarden in de afgenomen bloedmonsters de maximaal toegelaten waarden, zoals die voor vlees zijn vastgesteld, overschrijden. In dit verband wordt in de eerste bestreden beslissing overwogen dat de bemonsterde dieren gecontamineerd zijn met PFAS “gezien de bloedwaarden de aanwezigheid van PFAS aantonen met waarden gelegen tussen de 1,10 µg/L en 91 µg/L”, dat die waarden “veel hoger liggen dan de norm voor vlees zoals vastgelegd in bijlage I van de Verordening [EU] 2023/915” en er daarom een “reëel risico [bestaat] dat de waarden in het spierweefsel de norm van [Verordening (EU)] 2023/915 kunnen overschrijden”. Daarna gaat het FAVV in op de representativiteit van de monsterneming voor de volledige veestapel van verzoekster door te overwegen dat “[d]ieren die gehouden worden onder dezelfde omstandigheden [...] zich op dezelfde wijze [zullen] contamineren”, dat “bij een naburig vleesveebedrijf een contaminatie van PFAS in dieren vastgesteld [werd] en [...] het FAVV van mening [was] dat gezien [verzoeksters] gelijkaardige bedrijfsvoering en het houden van runderen op het Verdrongen Land van Saeftinghe, [haar] dieren zich ook contamineren” en dat “[h]ierdoor en rekening houdend met de staalnames gebeurd op het naburig landbouwbedrijf alsook rekening houdend met bloedstalen op een derde naburig vleesveebedrijf, [...] de monsternamen van een representatief staal van 7 dieren van [verzoeksters] bedrijf wetenschappelijk te verantwoorden is om aan te tonen dat [haar] dieren zich ook contamineren met PFAS”. Verzoekster toont niet aan dat de vaststellingen van het FAVV feitelijk onjuist zijn, noch dat de door het FAVV getrokken conclusies getuigen van een onzorgvuldige en/of onredelijke besluitvorming.

14. In de motivering van de eerste bestreden beslissing refereert het FAVV aan het “vermoeden van onveiligheid” in de zin van artikel 14, lid 8, van Verordening (EG) nr. 178/2002, dat haar verplicht de nodige maatregelen te nemen. Gelet op de resultaten van de bloedmonsters, in combinatie met het gegeven dat de maximale PFOS-waarde voor vlees van runderen is vastgelegd op 0,30 µg/kg, en mede gelet op het feit dat uit bloedanalyses waarden blijken “gelegen tussen de 1,10 µg/L en 91 µg/L”, is het niet onredelijk om, zoals het FAVV heeft gedaan, maatregelen te nemen om te vermijden dat niet-conforme levensmiddelen in de voedselketen worden gebracht.

Aangezien de verplichting tot het nemen van passende maatregelen op grond van artikel 14, lid 8, van Verordening (EG) nr. 178/2002 gestoeld is op het voorzorgsbeginsel, dat de overheid ertoe verplicht om maatregelen te nemen van zodra er een vermoeden bestaat dat het levensmiddel onveilig is en de volksgezondheid erdoor in gevaar kan worden gebracht, is het niet pertinent dat het FAVV op het ogenblik dat de bestreden beslissing genomen werd, niet kon bewijzen dat de volledige veestapel van verzoekster met PFOS gecontamineerd was.

15. In de mate dat verzoekster kritiek uit op de motieven van de tweede bestreden beslissing dat rekening moet worden gehouden met “de meetonzekerheid van 30% wanneer we het staal als representatief voor een groep gaan beschouwen” en “bij waarden boven de 0,21 µg/kg de kans reëel is dat binnen de aangeduide groep mogelijks een dier zit dat een niet conform resultaat kan teweegbrengen”, volgt uit deel C van de bijlage bij Uitvoeringsverordening (EU) 2022/1428 dat het FAVV bij de interpretatie van de analyseresultaten rekening moet houden met de “uitgebreide meetonzekerheid”. Deze meetonzekerheid wordt in artikel 1, 11), van voormelde verordening omschreven als “de waarde die wordt verkregen door middel van een dekkingsfactor 2, wat een betrouwbaarheidsniveau van ongeveer 95 % oplevert”. Verzoekster maakt niet aannemelijk dat de toegepaste meetonzekerheid van 30 % niet aan die omschrijving van de uitgebreide meetonzekerheid voldoet. Door een relatief beperkte foutenmarge in acht te nemen, stelt het FAVV, anders dan verzoekster het ziet, geen nieuwe eisen, noch hanteert

het een aanvullende maximumwaarde die lager ligt dan wat voortvloeit uit Uitvoeringsverordening (EU) 2022/1428 en Verordening (EU) 2023/915.

16. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

17. Als tweede middel wordt de schending aangevoerd van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel, de formele- en de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheids- en het evenredigheidsbeginsel.

Verzoekster stelt dat de eerste en de tweede bestreden beslissing de aangehaalde beginselen schenden doordat haar volledige veestapel onder verhoogd toezicht wordt geplaatst en onderworpen wordt aan bijkomende drempels, terwijl het FAVV niet aantoont dat haar handelwijze steunt op een consistente beleidslijn die steeds in gelijkaardige gevallen wordt toegepast.

Verzoekster licht voorts toe dat de eerste bestreden beslissing weliswaar voorziet in de mogelijkheid tot vrijgave van de runderen per subgroep, maar dat de praktijk uitwijst dat het FAVV, zonder adequate wetenschappelijke onderbouwing, bijkomende voorwaarden oplegt alvorens tot vrijgave over te gaan. Zij stelt zich de vraag waarom het FAVV ten aanzien van haar bedrijf de meest verregaande maatregelen oplegt, zonder dat zij de kans krijgt om een plan van aanpak voor te leggen en zonder te overwegen dat een verhoogd toezicht volstaat om de mogelijke risico's voor de volksgezondheid te beperken. Volgens verzoekster toont het FAVV niet aan dat zij dezelfde beleidslijn toepast op alle veehouders die zich in een gelijkaardige toestand bevinden en brengt zij geen draagkrachtige motieven bij die een verschil in behandeling rechtvaardigen.

18. In haar memorie van wederantwoord stelt verzoekster dat de vrijgave op 14 januari 2025 van de runderen van subgroep ‘Stal Agrinbo’, geen afbreuk doet aan de vaststelling dat zij ongelijk werd behandeld.

19. Verzoekster benadrukt in haar laatste memorie dat het feit dat het oorspronkelijk voornemen om tot definitief beslag over te gaan uiteindelijk werd afgezwakt tot een maatregel van verhoogd toezicht, niets afdoet aan haar kritiek.

Beoordeling

20. Het gelijkheidsbeginsel, zoals vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, houdt in dat een ongelijke behandeling van vergelijkbare gevallen of een gelijke behandeling van niet-vergelijkbare gevallen verboden is, tenzij daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording bestaat.

De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

Het valt aan de verzoekende partij toe om met concrete gegevens aan te tonen dat zij ten aanzien van in rechte en in feite gelijke gevallen ongelijk wordt behandeld of dat zij ten aanzien van in rechte en in feite ongelijke gevallen gelijk wordt behandeld, zonder dat daarvoor een objectieve verantwoording bestaat.

In de eerste plaats moet de verzoekende partij aantonen dat zij anders en nadeliger wordt behandeld dan een ander persoon of een andere groep van personen – de benadelingstoets – terwijl zij zich nochtans in een vergelijkbare situatie bevindt – de vergelijkbaarheidstoets. Vervolgens valt het haar toe om de rechter ervan te overtuigen dat de door het bestuur te geven verantwoording voor de ongelijke behandeling niet deugdelijk is omdat geen legitiem doel wordt nagestreefd, omdat de ongelijke behandeling geen adequaat middel betreft, niet op objectieve en pertinente criteria berust of onevenredig zware gevolgen heeft.

21. In de motivering van de eerste bestreden beslissing wordt uitdrukkelijk ingegaan op de kritiek van verzoekster dat haar bedrijf het voorwerp zou zijn van een ongelijke behandeling. In deze motieven wordt gesteld dat alle “naburige bedrijven met een gelijkaardige bedrijfsvoering (met weidebeloop op het Verdrongen Land van Saeftinghe), waaronder [dat van verzoekster], in bewarend beslag genomen” werden en dat op al deze bedrijven een onderzoek werd uitgevoerd. Het FAVV verduidelijkt voorts dat zij “sinds 2021 monsters [heeft] genomen van dierlijke producten afkomstig uit landbouwbedrijven in heel België”, waarbij zij van start is gegaan “met bedrijven gelegen in de buurt van de 3M fabriek”, waarna de handelingen werden uitgebreid over Vlaanderen en Wallonië en de situatie werd opgevolgd. Aangegeven wordt ook dat de “laatste monitoring heeft geleid tot maatregelen op twee landbouwbedrijven die zich situeren in de gemeente Zwijndrecht”.

In het licht van voormelde motieven toont verzoekster, op wie de bewijslast van een ongelijke behandeling rust (zie *supra*, randnummer 20), met de algemene en niet concreet onderbouwde stelling dat het FAVV er geen consistente beleidslijn op zou nahouden ten aanzien van alle veehouders in een gelijkaardige situatie, niet aan dat het gelijkheidsbeginsel werd geschonden. Daaruit volgt dat de overige in het middel aangevoerde kritieken, die volledig geënt zijn op de beweerde ongelijke behandeling, niet kunnen worden bijgetreden.

22. Het tweede middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoekster wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 48 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 924 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

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

Chantal Bamps

kamervoorzitter,

Peter Sourbron

staatsraad,

Ann Coolsaet

staatsraad,

bijgestaan door

Greta Scheveneels,

griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Chantal Bamps