

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 265.974 van 12 maart 2026
in de zaak A. 240.979/XII-9624**

In zake : V.P.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tariq Pels
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Michael De Braeystraat 52/109
bij wie woonplaats wordt gekozen
eveneens vertegenwoordigd door
advocaat Jozef Ubaghs
kantoor houdende te 2180 Antwerpen
Driehoekstraat 6 bus 1

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 21 januari 2024, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen van 23 november 2023 waarbij aan verzoekster maatregelen worden opgelegd naar aanleiding van een vastgestelde contaminatie met PFAS, meer bepaald PFOS.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost 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 26 februari 2026.

Kamervoorzitter Chantal Bamps heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Tariq Pels en Jozef Ubaghs, die verschijnen voor verzoekster, en advocaat Marie Van Acker, die *loco* advocaat Rik Depla, verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost 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 melkveebedrijf aan de Krekelberg in Stabroek.

Verzoekster beschikt over een milieuvergunning tot 2030 waarbij zij onder meer vergund is voor het houden/stallen van 56 runderen in woongebied met landelijk karakter en voor 30 runderen in agrarisch gebied. Wat de dieren betreft is het bedrijf bijgevolg vergund voor het houden van 86 runderen

in meerdere stallen. Het bedrijf produceert zogenaamde weidemelk, waarvoor vereist is dat de melkkoeien jaarlijks minstens 120 dagen ten minste 6 uur buiten verblijven en grazen. Naast de geproduceerde melk worden er ook dieren verkocht. Het gaat dan om oudere en minder productieve melkkoeien, bestemd voor de slacht, en om het merendeel van de op het bedrijf geboren stierkalfjes, die naar mestkalverhouderijen gaan.

3.2. Op 17 oktober 2023 wordt een rund met oormerknummer BE13795824, afkomstig van verzoeksters bedrijf, geslacht in het slachthuis van Hoogstraten. Het monsternummer betreft 4836/23/0286.

Uit analyse blijkt dat bij het geslachte rund een te hoge concentratie PFOS, een PFAS-verbinding wordt vastgesteld (een zogenaamde *niet-conformiteit*), wat aan verzoekster telefonisch wordt meegedeeld op 17 november 2023.

3.3. Op dezelfde dag legt de verwerende partij bewarend beslag op 47 koeien en op de kalveren die nog zouden worden geboren.

Er worden enkele tijdelijke maatregelen opgelegd.

3.4. De door het slachthuis gevraagde tegenanalyse bevestigt de niet-conformiteit.

3.5. Ingevolge het niet-conforme resultaat van de tegenanalyse, beslist de verwerende partij op 23 november 2023 om de tijdelijke maatregelen die aan verzoekster op 17 november 2023 waren opgelegd, definitief te maken, op grond van de volgende overwegingen:

- “- levende dieren mogen het bedrijf enkel verlaten met toelating van de Lokale controle-eenheid Antwerpen (LCE ANT);
- het vertrek van dieren met bestemming slachthuis moet minstens een werkdag eerder worden aangevraagd bij de LCE ANT;
- van elk geslacht dier moet een staal worden genomen voor analyse; het karkas, de ingewanden en het slachtafval kunnen pas worden vrijgegeven indien uit die analyse blijkt dat het staal voldoet aan de norm 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 2023/915);

- er wordt geen leveringsverbod opgelegd voor melk, maar er moet ter zake wel een monitoring worden gestart; er moet een eerste analyseresultaat worden bezorgd tegen 31 december 2023.

Als bijkomende maatregel wordt thans ook opgelegd ten laatste op 28 november 2023 een staal van het putwater dat wordt gebruikt voor het drinken van de dieren ter analyse te verzenden naar een labo en het resultaat na ontvangst onverwijld aan de verwerende partij te bezorgen. Bovendien moet een risicoanalyse worden uitgevoerd op basis waarvan een actieplan moet worden opgesteld en uitgevoerd:

[...]

Het analyseresultaat van het monster 4836/23/0286, genomen van het rund BE13795824 geslacht op 23 oktober 2023 in het slachthuis Swaegers te Hoogstraten, is niet conform. Dit werd u reeds telefonisch gecommuniceerd op vrijdag 17 november 2023 en vervolgens op uw bedrijf meegedeeld en genoteerd in het missierapport op 20 november 2023. U werd tijdens dit telefonisch contact en tijdens de missie van 20 november 2023 ook op de hoogte gebracht wat de mogelijke maatregelen konden zijn en u kon uw visie en argumenten over de feiten en deze maatregelen aan ons overmaken. Op dat moment hebben we u ook laten weten dat het slachthuis een tegenanalyse had aangevraagd. Het missierapport werd door u ondertekend en is als bijlage I toegevoegd aan deze brief.

Op 20 november 2023 hebben we het resultaat van de tegenanalyse ontvangen, deze is tevens niet conform. Het resultaat van deze tegenanalyse kan u in bijlage 2 van deze brief terugvinden.

Parameter	Resultaat	Norm volgens Ver. 2023/915
PFOS	µg/kg (met 30% meetonzekerheid)	0,30 µg/kg

Dit maakt dat het vlees van het rund niet in overeenstemming is met de bepalingen van artikel 2 en 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).

Perfluorooctaansulfonzuur (=PFOS) maakt deel uit van een groep moleculen [die] de verzamelnaam per- en polyfluoroalkylverbindingen of PFAS draagt. Dergelijke moleculen zijn toxisch zowel voor mens als dier en kunnen volgende effecten hebben op mens en dier:

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

Gezien het gevaar voor de volksgezondheid en de diergezondheid,

Gezien de aanwezigheid van PFOS boven de norm in het vlees van het rund BE13795824 dat verhandeld werd vanaf uw bedrijf om te worden geslacht in het slachthuis Swaegers een inbreuk is van artikel 2 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) dat stelt

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.

Worden volgende maatregelen opgelegd conform artikel 138 punt 1b van de Verordening (EU) 2017/625 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen, tot wijziging van de verordeningen [...], en tot intrekking van de verordeningen [...] (verordening officiële controles) dat stelt:

1. Wanneer niet-naleving is vastgesteld, nemen de bevoegde autoriteiten:

...

b) passende maatregelen om te waarborgen dat de betrokken exploitant de niet-naleving verhelpt en vermijdt dat dergelijke niet-naleving zich opnieuw voordoet.

...

De tijdelijk opgelegde maatregelen die u op 20 november 2023 werden kenbaar gemaakt en genoteerd werden in het missierapport, zijn vanaf heden definitief van kracht, namelijk:

- Geen enkel levend dier mag uw bedrijf verlaten zonder toelating van de LCE ANT [...];
- 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 uw LCE ANT via [...]. U dient hierbij te melden naar welk slachthuis het dier of groep dieren zal vertrekken.
- Van elk dier dat wordt geslacht zal er een staal moeten genomen waarvan de staalname, het transport en de analyse ter uwe laste zal worden gelegd. Het karkas, de ingewanden en slachtafval kunnen pas worden vrijgegeven indien het resultaat conform is aan de normen zoals bepaald in de Ver. 2023/915.
- U staat vrij om van elk dier dat sterft op uw bedrijf een staalname te laten uitvoeren door uw bedrijfsdierenarts. U kan voor deze staalname de nodige instructies opvragen via de LCE ANT [...].
- Er wordt geen leveringsverbod opgelegd op uw melk. U dient wel een monitoring op te starten van uw melk. Gezien het niet conforme resultaat van het vlees, verwachten we dat u reeds zelf een analyse laat uitvoeren van uw melk waarvan u het resultaat van deze analyse dient voor te leggen aan de LCE ANT [...] tegen 31 december 2023.

Op basis van het niet conforme resultaat en het uitgevoerde onderzoek wordt u volgende bijkomende maatregel opgelegd:

- Staalname van het putwater dat gebruikt wordt voor het drinken van de dieren op de weide. Deze dient zo snel mogelijk genomen te worden en te worden verzonden naar een labo naar uw keuze, zijnde ten laatste tegen 28 november 2023. Bij ontvangst van het resultaat dient u deze onverwijld over te maken aan de LCE ANT [...].

Alle kosten voor de staalnames, het transport van de monsters en de analysekosten zijn ter uwe laste. Aangezien de staalnames dienen te gebeuren in kader van uw autocontrole, zal er geen tegenanalyse mogelijk zijn.

We wensen u eraan te herinneren dat u, als operator actief in de voedselketen, gebonden bent aan enkele verantwoordelijkheden. Zo bent u in de eerste plaats verantwoordelijk voor de producten die door u in de handel worden gebracht afkomstig van de dieren door u als veehouder gehouden. Dit is de reden waarom u dient te starten met een monitoring van uw melk.

Anderzijds dient u zelf een onderzoek uit te voeren naar de bron van contaminatie van uw dieren die aanleiding heeft kunnen geven tot dit niet conform resultaat.

Dit betekent niet alleen het uitvoeren van de door ons opgelegde analyse van het putwater, maar ook het opstellen van een risicoanalyse waarbij gekeken dient te worden naar de verschillende weides, uw eigen productie van hooi, ander voeder (o.a. maïs), etc. als mogelijke bron van contaminatie zodat u op basis hiervan een actieplan kan opstellen en uitvoeren met als uiteindelijke doel de garantie te hebben dat uw dieren zich niet meer kunnen contamineren. U kan dit actieplan steeds voorleggen voor advies aan de LCE ANT [...].

Indien u vragen zou hebben, kan onze FAQ raadplegen op onze website ([https://www.favv-](https://www.favv-afsca.be/professionelen/levensmiddelen/contaminanten/fac-pfsa/)

[afsca.be/professionelen/levensmiddelen/contaminanten/fac-pfsa/](https://www.favv-afsca.be/professionelen/levensmiddelen/contaminanten/fac-pfsa/)) of kan u steeds contact opnemen met onze lokale-controle-eenheid [...].

[...]"

Dit is de bestreden beslissing.

3.6. Met een e-mail van 1 december 2023 bevestigt de verwerende partij aan verzoekster een telefonische mededeling van eerder die dag:

"[...] uw kalveren mogen naar de kalvermesterij.

Als er kalveren geboren worden, gelieve ons de vermoedelijke datum van vertrek te laten weten via e-mail of telefonisch."

IV. Onderzoek van het enig middel

Uiteenzetting van het enig middel

4. Verzoekster voert in het verzoekschrift in een enig middel de schending aan van artikel 4, §§ 1 tot 3, van de wet van 4 februari 2000 'houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen' (hierna: FAVV-wet); artikel 138, lid 1, b), van Verordening (EU) 2017/625 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 'betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen, (...) ' (hierna: Verordening (EU) 2017/625); het beginsel van bestrijding bij de bron; het evenredigheidsbeginsel; het redelijkheidsbeginsel; het rechtszekerheidsbeginsel; het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringplicht, doordat i) de opgelegde maatregelen de regelgeving

inzake bodem doorkruisen; ii) de verwerende partij niet bevoegd is om een onderzoek op te leggen met het oog op het opsporen van PFAS-vervuiling in de bodem en het grondwater; iii) de opgelegde maatregelen kennelijk onevenredig en niet afdoende gemotiveerd zijn gelet op het blanco verleden van verzoekster en de afwezigheid van enige relevante antecedenten in haren hoofde en iv) de bestreden beslissing onvoldoende voorzienbaar en rechtsonzeker is.

Het lid van het auditoraat vat de essentie van het middel, zoals uiteengezet in het verzoekschrift als volgt samen in zijn verslag:

“12. Een eerste onderdeel wordt uiteengezet onder het opschrift ‘de bestreden beslissing doorkruist de regelgeving inzake bodem’.

13. Volgens verzoekster is de bevoegdheid van de verwerende partij strikt beperkt tot het toezicht op en de naleving van de voedselveiligheid. Overeenkomstig artikel 4 van de FAVV-wet heeft het agentschap als doelstelling de veiligheid van de voedselketen en de kwaliteit van het voedsel, teneinde de gezondheid van de consumenten te beschermen. Het uitwerken, toepassen en controleren van maatregelen die betrekking hebben op de analyse en de beheersing van de risico's die de gezondheid van de consumenten kunnen schaden moeten in functie staan van en beperkt blijven tot de voedselveiligheid. De bestreden beslissing legt echter maatregelen op die kennelijk verder gaan dan wat noodzakelijk is vanuit het oogpunt van de voedselveiligheid en doorkruist de regelgeving inzake bodem van het Bodemdecreet en VLAREBO. Verzoekster erkent dat PFAS tot de zogenaamde zeer zorgwekkende stoffen hoort en begrijpt dat een eventuele (bodem)vervuiling met PFAS ‘de nodige spreekwoordelijke alarmbellen doet afgaan bij de bevoegde instanties’. PFAS-verontreiniging is volgens haar echter ‘in essentie [...] een bodemproblematiek’, en de verwerende partij is kennelijk diezelfde mening toegedaan, ‘wat blijkt uit het feit dat onder meer wordt bevolen om staalnames te doen van het putwater dat gebruikt wordt als drinkwater voor de dieren op de verschillende weides alsook het opmaken van een risicoanalyse voor de verschillende weides, met inbegrip van de productie van hooi en ander voeder zoals maïs gecombineerd met een ‘actieplan’ om gebeurlijke verdere contaminatie uit te sluiten’. Verzoekster leidt daaruit af dat de verwerende partij in werkelijkheid beoogt bodemverontreiniging met PFAS in kaart te brengen, naar aard en omvang. Het is volgens haar anders niet te verklaren waarom er analyses zouden moeten gebeuren op grondwater en gewassen, en het bestreden besluit geeft daarvoor ook geen motivering.

Het is ook niet duidelijk welke PFAS-norm hierbij zou moeten worden in acht genomen. De bodemsaneringsnorm voor PFAS is evenwel niet dezelfde als de norm voor voedingswaren. Hieruit volgt dat zelfs als uit het bodemonderzoek zou blijken dat er PFAS aangetroffen wordt, het maar de vraag is of hier vanuit de voedselwarenwetgeving relevante conclusies kunnen worden getrokken. Het is niet omdat er PFAS in de bodem of het grondwater zit, dat dit noodzakelijkerwijze betekent dat alle dieren van verzoekster gecontamineerd zijn met een PFAS-waarde die boven de toegelaten voedingsnorm zit.

Het ‘opgelegde (bodem)onderzoek’ gaat verder dan preventie van een probleem inzake voedselveiligheid. Verzoekster zegt zich niet van de indruk te kunnen ontdoen ‘dat verwerende partij zelf volledig in het duister tast in verband met het PFAS-gebeuren en daarom de casus van verzoekster aangrijpt om de mogelijke ernst van de situatie in de ganse regio in kaart te brengen’. Dat is echter niet verzoekster taak. De verwerende partij moet dergelijk onderzoek desgewenst zelf organiseren en financieren.

De betreffende maatregel die ertoe strekt de bron van de PFAS-contaminatie op te sporen is, gelet op het feit dat het gaat om een pollutant die zich waarschijnlijk in de bodem en het (diepe) grondwater bevindt, nauwelijks te onderscheiden van een oriënterend bodemonderzoek. Iets waartoe verwerende partij niet bevoegd is. Een oriënterend bodemonderzoek wordt in artikel 28 Bodemdecreet immers gedefinieerd als een onderzoek met als ‘doel uit te maken of er duidelijke aanwijzingen zijn voor de aanwezigheid van bodemverontreiniging’. Het proberen uit te vinden of er dergelijke aanwijzingen zijn, is precies wat verwerende partij thans tracht te doen. Het kan uiteraard niet worden toegelaten dat verwerende partij onder het mom van een individuele maatregel (en dus: op kosten van verzoekster) een PFAS-verontreiniging in de regio in kaart zou gaan brengen.

14. Verzoekster wijst op artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU), volgens hetwelk het Uniebeleid inzake milieu berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt. Het beginsel van bestrijding bij de bron als beginsel van behoorlijk bestuur in milieuzaken, houdt meer concreet in dat het beleid er steeds op gericht moet zijn de milieuschade aan te pakken daar waar ze ontstaat, eerder dan beschermingsmaatregelen te nemen op de plaats waar de milieuschade zich manifesteert. PFAS is een specifieke industriële en chemische stof die volledig vreemd is aan verzoeksters landbouwactiviteiten. Het is ‘volstrekt onwettig’ haar te verplichten de ‘mogelijke bron van contaminatie’ op te sporen. Zij is niet de bron en de vervuiler, maar een slachtoffer van de vervuiling die hoogstwaarschijnlijk afkomstig is uit het havengebied.

15. Volgens verzoekster dient een bestuurlijke maatregel ‘steeds te beantwoorden aan een concrete handhavingsnoodzaak’ die ‘afdoende in de beslissing zelf’ moet worden ‘gemotiveerd en verantwoord’. Deze noodzaak en motivering zijn hier afwezig.

Een bestuurlijke maatregel moet rechtstreeks verband houden met een legitiem handhavingsdoel. Het is dan ook volstrekt ontoelaatbaar om maatregelen te gaan uitvaardigen met de bedoeling bijkomende informatie over mogelijke verontreiniging te gaan opsporen om vervolgens, op basis van de resultaten daarvan, te gaan nagaan of er eventueel nog andere of bijkomende maatregelen nodig zouden zijn en die desgevallend te gaan opleggen. Daarvoor mag het instrument van de bestuurlijke maatregel niet worden ingezet of gebruikt/misbruikt.

16. Een tweede onderdeel wordt uiteengezet onder het opschrift ‘de opgelegde maatregelen zijn kennelijk onredelijk, rechtsonzeker en onevenredig – motiveringsgebrek’.

17. Verzoekster wijst er op dat artikel 138, lid 1 van Verordening 2017/625 bepaalt dat wanneer de bevoegde autoriteiten ‘passende maatregelen’ opleggen, zij ‘rekening [houden] met de aard van de niet-naleving en met de antecedenten van de exploitant op het gebied van naleving’. Er werden nooit eerder ‘non-conformiteiten’ vastgesteld. Verzoekster exploiteert het bedrijf

sinds 2002, en er nog werd nog nooit een PFAS-contaminatie vastgesteld bij een van de vele dieren die het bedrijf hebben verlaten. Enkele weken voor huidige vaststelling werd de melk van het bedrijf nog gecontroleerd, en daarbij werd geen enkel probleem vastgesteld. Verzoekster beschikt over een geldige milieuvergunning, wat betekent 'dat de bevoegde vergunningverlenende overheden van oordeel waren dat de beoogde melkvee-activiteiten ter plaatse doorgang konden vinden', waarbij 'ook geen enkele restrictie [werd] opgelegd of bijzondere milieuvoorwaarde [werd] opgenomen die erop neer zou komen dat er geen putwater zou mogen worden gebruikt voor het drinken van de runderen of die het gebruik van eigen geteelde voedergewassen zou beperken of verbieden'. Verzoekster beschouwt de regeling dat geen levend dier het bedrijf mag verlaten zonder toelating door de verwerende partij, en de regeling dat er op het vlees van geslachte dieren een analyse moet worden uitgevoerd vooraleer het karkas kan worden vrijgegeven, als een 'de facto verhandelingsverbod'. Behalve dat er geen rekening mee wordt gehouden dat er nooit eerder een PFAS-contaminatie werd vastgesteld op het bedrijf, bevat de bestreden beslissing ook geen motivering aangaande de proportionaliteit van de maatregel, maar slechts '*een algemene verwijzing* naar "het gevaar voor de volksgezondheid en de diergezondheid"', zijnde 'een algemene standaardclausule die geen enkele concrete motivering bevat die, steunend op de concrete gegevens van het dossier, zou kunnen verantwoorden waarom in casu de betreffende maatregelen worden opgelegd'.

18. Een 'dergelijk verhandelingsverbod' kan bovendien enkel worden opgelegd 'in geval het gaat om de illegale toediening van niet-toegelaten stoffen'.

Zo huldigt artikel 2 van het KB van 8 september 1997 betreffende maatregelen inzake de verhandeling van landbouwdieren ten aanzien van bepaalde stoffen of residu's daarvan met farmacologische werking het principe dat het verboden is landbouwdieren te verhandelen die wellicht residu's van toegestane stoffen bevatten als gevolg van een illegale behandeling. In dergelijke gevallen waarbij niet-conformiteiten worden vastgesteld als gevolg van de toediening van niet-toegestane stoffen, kan een zgn. H- of R-statuut worden toegekend wat impliceert dat er geen dieren van het bedrijf verhandeld meer mogen worden.

Van enige illegale toediening is in casu evenwel geen sprake. Zoals gezegd betreft de PFAS-verontreiniging iets dat volledig losstaat van het landbouwbedrijf van verzoekende partij. Verzoekende partij is te beschouwen als slachtoffer van de verontreiniging niet als de veroorzaker ervan.

Bovendien heeft Uw Raad in een vergelijkbare casus (in verband met de toekenning van een H-statuut) geoordeeld als volgt geoordeeld dat het verbod op verhandeling van landbouwdieren als sanctie na vaststelling van een niet-conformiteit enkel mogelijk is in geval dat er sprake is van een illegale behandeling [...], quod non in casu. In het voorliggende geval gaat het hier niet om PFAS die als gevolg van een illegale toediening of behandeling in het dier zijn terechtgekomen, maar wel om een accidentele besmetting.

Hieruit volgt dat verwerende partij niet met goed gevolg naar analogie verzoekende partij een verbod kon gaan opleggen tot het verhandelen van dieren.

19. Verzoekster wijst er tot slot op dat in de bestreden beslissing geen termijn of tijdslimiet wordt bepaald, noch criteria of voorwaarden die zicht zouden bieden op een versoepeling of opheffing van de maatregelen. Evenmin zijn

er criteria voorzien voor de toelating die vereist is opdat levende dieren het bedrijf zouden mogen verlaten, wat een normale bedrijfsvoering nagenoeg onmogelijk maakt. De verplichting om de bron van PFAS-vervuiling op te sporen houdt in een risicoanalyse moet maken en een actieplan moet opstellen, maar daarover niets meer concreet verduidelijkt dan dat ze ‘de bron’ moet opsporen met als ‘uiteindelijk doel’ dat er geen verdere contaminatie kan gebeuren.

Een maatregel dient voldoende nauwkeurig en precies te zijn om door betrokkene te kunnen worden uitgevoerd. Hier is het evenwel een raadsel wat er concreet van verzoekster wordt verwacht. Verweerster stelt in haar beslissing dat het verzoekende partij vrij staat haar actieplan ‘voor advies voor te leggen’. Dit doet evenwel niets af aan de rechtsonzekerheid die aan de bestreden beslissing kleeft. Maatregelen moeten in de beslissing zelf afdoende worden geconcretiseerd en omschreven. Het kan niet worden toegestaan dat de uitvoering of naleving van een maatregel afhankelijk wordt gesteld van een bijkomende toelating of positief advies van de betrokken overheid.

De maatregelen die met de bestreden beslissing worden opgelegd zijn derwijze geformuleerd en opgesteld dat het verzoekende partij redelijkerwijze onmogelijk wordt gemaakt om te bepalen wat zij concreet dient te doen om zich hier uitvoering aan te geven, met alle risico’s van dien op andere of bijkomende maatregelen. De opgelegde maatregelen zijn onvoorzienbaar en rechtsonzeker.”

5. In de memorie van wederantwoord benadrukt verzoekster, zoals samengevat door het lid van het auditoraat in zijn verslag, het volgende:

“32. Wat het eerste onderdeel betreft herhaalt verzoekster dat de bevoegdheid van de verwerende partij strikt beperkt is tot problemen betreffende voedselveiligheid. Ze merkt op dat er recent door OVAM grondwaterstalen werden genomen op haar bedrijf en in de omgeving. Verzoekster begrijpt uit informatie die ze heeft gekregen van OVAM dat deze een onderzoek heeft gestart nadat de verwerende partij haar de vastgestelde contaminatie had gemeld. Dit bevestigt volgens verzoekster dat het opsporen van bodem- of grondwatercontaminatie buiten de opdracht en de bevoegdheid van verwerende partij valt. Ze meent dat het ‘niet de bedoeling [kan] zijn dat verzoekende partij moet opdraaien voor de alle (hoog oplopende) kosten voor de diverse staalnames en analyses terwijl OVAM ambtshalve en op eigen kosten dezelfde onderzoeken uitvoert’.

33. Ze stelt dat het gevraagde onderzoek

[...] niet gericht [is] op het traceren van de bron van de contaminatie van het betrokken rundvleesstaal maar [...] er op neer[komt] dat er wordt gezocht naar de manier waarop het veevoeder en het putwater gepollueerd zijn en waar deze pollutie vandaan komt. Dit komt wel degelijk neer op een bodemonderzoek, wat verweerster ook moge beweren.

[...]

De maatregel gaat niet meer over het opsporen van de rechtstreekse contaminatie van het rundvleesstaal of het antwoord op de vraag hoe het PFAS in het rundsvlees is terecht gekomen, maar over het veel breder in kaart brengen van de eventuele al dan niet aanwezige PFAS-verontreiniging in de bodem en het grondwater in de ruimere omgeving

rond de boerderij van verzoekster. Voor dit laatste is verwerende partij niet bevoegd. Dergelijke maatregelen kan zij derhalve niet opleggen.

Dit is dan ook meteen de reden waarom verwerende partij er maar niet in slaagt om concreet aan te tonen welke PFAS-norm er bij eventuele analyses en staalnames van voedergewassen, en bodem- en grondwaterstalen dan wel moet worden gehanteerd. Zoals reeds in het verzoekschrift werd toegelicht en aangetoond zijn de milieukwaliteitsnormen en bodemsaneringsnormen nog iets heel anders dan de norm(en) voor voedingswaren.

Verzoekende partij kan zich dan ook niet van de indruk ontdoen dat verwerende partij zelf volstrekt in het duister tast omtrent de hoegrootheid van een gebeurlijke PFAS-verontreiniging in de regio en dat zij daarom via het opleggen aan verzoekende partij van allerhande analyses en onderzoeken – nota bene op kosten en voor rekening van verzoekster – hangelt naar extra gegevens in de hoop hiermee het dossier verder te kunnen stofferen en eventueel andere of bijkomende maatregelen te gaan nemen. Dit komt evenwel neer op een ontoelaatbare ‘fishing expedition’. Verwerende partij stelt in haar antwoordmemorie dat het ‘logisch’ zou zijn dat zij geen concrete maximumwaarde voor PFAS in het grondwater hanteert omdat de verordening dit enkel voorziet voor levensmiddelen en dat ‘de absolute cijfers van de waarden die men zou aantreffen in bodem of water of voeder minder belangrijk zijn’. Als dit inderdaad zo is, is het een raadsel waarom dit dan als maatregel wordt opgelegd aan verzoekende partij. Bovendien: als er geen norm is of als deze niet relevant zou zijn, kan verzoekende partij zich hier ook niet naar richten en is het zeer moeilijk zo niet onmogelijk om ooit aan de vereisten van verweerster te voldoen. Indien dergelijke aanpak zou worden toegestaan, komt dit neer op loutere willekeur. Andermaal blijkt dat de bestreden beslissing kennelijk onredelijk en onzorgvuldig is tot stand gekomen.

34. Verzoekster is het er niet mee eens dat het ‘bronbeginsel’ en het beginsel dat de vervuiler betaalt enkel van toepassing zouden zijn op de Europese instellingen. ‘Via artikel 1.2.1, §2 DABM maakt het beginsel zeer uitdrukkelijk eveneens deel uit van het (Vlaamse) milieurecht en is dit bijgevolg een beginsel dat ook in de nationale en Vlaamse rechtsorde van toepassing is.’

35. Wat betreft het tweede onderdeel wederantwoordt verzoekster dat er in de bestreden beslissing met geen woord gerept wordt over haar blanco verleden inzake naleving van de voedselveiligheid; dat er niet uit blijkt dat verwerende partij zich hier rekenschap van heeft gegeven en dit beoordelingscriterium mee in overweging heeft genomen; en nog minder welk gewicht hieraan is toegekend en hoe dit in de finale eindbeslissing mee heeft gewogen. Dat de opgelegde maatregelen beperkt zou zijn tot het hoogst noodzakelijke blijkt evenmin uit de beslissing, en is een post factum motivering die niet in aanmerking kan worden genomen; het zelfde geldt voor het argument in de memorie van antwoord dat de verwerende partij geen alternatief ziet.

Het is bovendien ook niet geloofwaardig dat het verplichten aan verzoekster van het garanderen van een absoluut nulrisico op toekomstige contaminatie redelijkerwijze beschouwd zou kunnen worden als een minimummaatregel die beperkt blijft tot het hoogst noodzakelijke. Wel integendeel, aangezien verwerende partij in de bestreden beslissing een open lijst hanteert van te onderzoeken aspecten waaronder de verschillende weides, hooi, voeder ‘etc.’ Dergelijke formulering wijst er

niet op dat het de bedoeling is geweest van verweerster om zich te beperken tot het hoogst noodzakelijke.

Verwerende partij tracht in haar antwoordmemorie een mistgordijn op te trekken door te stellen dat zij geen alternatievenonderzoek dient uit te voeren met betrekking tot de te nemen maatregelen en dat zij niet zou moeten motiveren waarom er geen minder ingrijpende maatregelen worden genomen. Dit staat er evenwel niet aan in de weg dat verweerster op basis van de aangehaalde bepaling van artikel 138, eerste lid van de Verordening 2017/625 wél uitdrukkelijk verplicht is rekening te houden met de antecedenten in hoofde van de betrokken exploitant, dat deze in casu over een smetteloos blazoen beschikt. Op basis van de formele motiveringsplicht was verwerende partij verplicht om uitdrukkelijk aan te geven hoe en op welke wijze dit criterium bijgevolg bij de totstandkoming van de bestreden beslissing mee in het voordeel van verzoekster in de beslissing in overweging is genomen.

Teneinde het voor verzoekende partij als geadresseerde van de bestreden beslissing mogelijk te maken om met kennis van zaken tegen de beslissing op te komen, en om Uw Raad toe te laten om haar legaliteitstoets naar behoren te vervullen, dient de verwerende partij, wanneer zij beslist om bepaalde omstandigheden als verzachtende omstandigheid al dan niet in aanmerking te nemen, derhalve minstens aan te geven op basis waarvan zij tot deze omstandigheden besluit, en van welke maatregel zij vertrekt en hoeveel gewicht zij heeft toegekend aan de betreffende verzachtende omstandigheden, in casu de afwezigheid van antecedenten inzake naleving in hoofde van verzoekster.

Deze verplichting laat de appreciatiebevoegdheid van het bestuur onverlet, maar betreft wel een noodzakelijke voorwaarde om Uw Raad toe te laten om na te gaan of de wettelijke of verordenend voorgeschreven waarderingscriteria in casu vervat in artikel 138, eerste lid van de Verordening 2017/625 niet foutief dan wel kennelijk onredelijk zijn toegepast, en met name of de opgelegde maatregel in verhouding staat tot de gepleegde feiten. Zonder deze gegevens is het eenvoudigweg onmogelijk om na te gaan hoe verweerster concreet tot de betreffende maatregel is gekomen.

Deze beoordeling blijkt niet uit de bestreden beslissing”.

6. In haar laatste memorie bekritiseert verzoekster het auditorsverslag en laat nog gelden:

“Standpunt verzoekende partij n.a.v. auditorsverslag
- Eerste middelonderdeel

1. In het auditorsverslag wordt gesteld dat de opgelegde maatregelen zouden kaderen binnen het onderzoek naar de rechtstreekse bron van contaminatie van de dieren. Het beginsel dat vervuiling bij de bron moet worden aangepakt zou hier geen afbreuk aan doen en het feit dat ook de verschillende contaminatiewegen van de andere dieren moeten worden onderzocht, zou niet vergezocht zijn. De auditeur stelt voor om het middelonderdeel te verwerpen als ongegrond.

Dit standpunt kan niet worden bijgetreden.

2. Bij toepassing van de voedselwarenwetgeving dient het FAVV evident rekening te houden met de sectorale (milieu)wetgeving, waaronder de

regelgeving inzake bodem. Derhalve is de bevoegdheid van het FAVV strikt beperkt tot het toezicht op en controle van de voedselveiligheid.

Volgens het auditorsverslag zou hieraan voldaan zijn omdat de bestreden beslissing enkel betrekking zou hebben op het onderzoek naar de rechtstreekse contaminatiebron én omdat uit de bestreden beslissing niet zou blijken dat, als het grondwater of het gras een besmettingsbron zou zijn, verzoekende partij gehouden zou zijn om verder onderzoek te moeten voeren naar de (externe) bron van de verontreiniging.

Dat de opgelegde maatregelen beperkt zouden blijven tot onderzoek naar de rechtstreekse contaminatiebron blijkt evenwel niet uit de bestreden beslissing.

Integendeel, de bestreden beslissing legt verzoekende partij expliciet op om staalnames te bezorgen van het putwater dat gebruikt wordt voor het drinken van de dieren. Dat zou nog kunnen worden gezien als rechtstreeks onderzoek naar de contaminatiebron. Daarnaast echter wordt van verzoekende partij verwacht dat zij op zoek gaat naar de bron van de PFAS-besmetting en met andere woorden, naar de oorzaak of de bron waarlangs het voeder en putwater op zijn beurt gecontamineerd is geraakt. Het FAVV tast evenwel zelf in het duister wat de exacte uiteindelijke bron juist is.

Het achterhalen daarvan wordt volledig afgewenteld op verzoekende partij. Waarbij nota bene verzoekende partij verplicht wordt om alle kosten hiervan te dragen. Dit komt neer op een zuivere fishing expedition wat niet de bedoeling kan zijn, en zeker niet in de wetenschap dat de kosten hiervan volledig worden afgewenteld op verzoekende partij.

De bewuste grondwateranalyse en studieopdracht met het oog op een risico-analyse en actieplan wordt door het FAVV overduidelijk bevolen met de bedoeling de aard en omvang van een vermoedelijke vervuiling in de bodem en het grondwater in de regio op te sporen. Anders is het niet te verklaren waarom het FAVV geen concretere of gerichtere onderzoeken zou bevelen of deze zelf zou uitvoeren. Dergelijk onderzoek komt in zijn aard en algemeenheid wel degelijk neer op een oriënterend bodemonderzoek. Het bevelen van dergelijk onderzoek is evenwel niet de bevoegdheid van verwerkende partij.

Als het FAVV dit wenst te onderzoeken dient zij hiervoor de bevoegde instanties zoals bv. OVAM aan te spreken en niet verzoekende partij.

De bestreden beslissing legt daarenboven aan verzoekende partij niet alleen op om de voormelde staalnames te doen maar ook om een risico-analyse op te stellen en een actieplan voor te leggen teneinde te garanderen dat er geen enkel contaminatierisico meer is. Anders dan in het auditorsverslag wordt gesteld, sluit de bestreden beslissing derhalve bijkomend onderzoek niet uit, met alle (hoogoplopende) kosten voor verzoekende partij van dien.

De bestreden beslissing verplicht verzoekende partij om 'garanties' te bieden dat geen enkel dier zich nog zou besmetten. Daaruit volgt ipso facto dat er onderzoek zal moeten worden gedaan naar de externe besmettingsbron. De PFAS zijn immers sowieso niet afkomstig van verzoekster maar wel van een externe bron. De vraag is hoe deze op de landerijen van verzoekster terechtkomen en uiteindelijk ook in het rundsvlees. Komt dit bijvoorbeeld door een vervuilingspluim die via grondwaterstroming tot bij verzoekster reikt, of komt dit door luchtdepositie en daaropvolgende infiltratie in insijpeling via het oppervlaktewater in het grondwater of beide? Of nog op een andere wijze? De bestreden beslissing is zodanig algemeen en flou geformuleerd dat het niet uit te sluiten is dat dit alles zal moeten worden onderzocht teneinde de gevraagde garanties te kunnen bieden. Dit is evenwel een schier onmogelijke opdracht die ver buiten de bevoegdheid van het

FAVV valt. Uit de bestreden beslissing blijkt immers niet welke deze garanties dan wel zouden moeten zijn.

Tot hier toe is de policy van verwerende partij altijd geweest om verzoekende partij op haar kosten testen, onderzoeken en analyses te laten uitvoeren waaronder analyses van het putwater (grondwater). De bestreden beslissing komt derhalve neer op een blanco cheque voor verwerende partij om op kosten van verzoekster onderzoek te kunnen gaan (laten) doen naar de aard en omvang van mogelijke PFAS in de regio van Stabroek. Maar nogmaals, hier is verwerende partij niet voor bevoegd.

3. PFAS is zoals gezegd in essentie een bodemvervuilingsproblematiek. Hiervoor is niet het FAVV maar wel OVAM bevoegd op basis van de regelgeving inzake bodem.

Dat bij de aanpak van PFAS in de bodem, het Bodemdecreet en het VLAREBO moeten worden gerespecteerd en nageleefd, werd recent nog bevestigd door Uw Raad in het arrest nr. 262.554 van 6 maart 2025. Daarin werd door Uw Raad met name als volgt duidelijk gesteld dat niet eenzijdig aan een betrokkene een strengere regeling kan worden opgelegd dan wat in het bodemdecreet is voorzien:

‘De artikelen 164 en 165 van het bodemdecreet bieden dan ook geen grondslag voor de Vlaamse regering om op eenzijdige wijze een van het bodemdecreet afwijkende regeling op te leggen die ingaat tegen de belangen van een betrokken partij. Deze interpretatie strookt met het oorspronkelijk opzet van deze bepalingen, zoals deze blijkt uit de parlementaire voorbereiding, om “regelingen met alle betrokkenen” mogelijk te maken.

(...)

De omstandigheid dat de afwijkingen in het belang zouden zijn van andere partijen (omwonenden, natuurverenigingen, bodembeheerorganisaties, initiatiefnemers van grondverzetwerken, een minister) kan het eenzijdig verzwaren van de verplichtingen van één betrokken partij evenmin verantwoorden. Om een grondslag te kunnen vinden in de artikelen 164 of 165 van het bodemdecreet, moeten de afwijkingen immers betrekking hebben op “individuele gevallen”, en hiervan is geen sprake wanneer deze afwijkingen in het voordeel zijn van een onbepaalde groep andere belanghebbenden of van het bestuur.

16. Uit het voorgaande volgt dat de artikelen 164 en 165 van het bodemdecreet aan de Vlaamse regering niet de bevoegdheid verlenen om eenzijdig in het nadeel van een belanghebbende afwijkingen vast te stellen van de bepalingen van het bodemdecreet. De opdracht die de decreetgever aan de Vlaamse regering heeft gegeven om in het milieubeleid het voorzorgsbeginsel, het standstill-beginsel en het beginsel dat de vervuiler betaalt, in acht te nemen, gaat niet zo ver dat het de Vlaamse regering zou zijn toegestaan om van decretale regels af te wijken.

(...)' (RvS 6 maart 2025, nr. 262.554)

Uit de geciteerde rechtspraak blijkt duidelijk dat het principe vooropstaat dat het Bodemdecreet te allen tijde moet worden nageleefd en dat geen daarmee strijdige of afwijkende regelingen eenzijdig kunnen worden opgelegd aan betrokkenen.

Net als in het geciteerde arrest, worden thans aan verzoekende partij maatregelen bevolen en opgelegd die verder gaan dan wat het Bodemdecreet eist of toelaat.

Verzoekende partij bevindt zich immers niet in een van de gevallen waarin een oriënterend bodemonderzoek zich zou opdringen volgens het Bodemdecreet.

Volgens de bestreden beslissing dient verzoekende partij niettemin het putwater te laten onderzoeken op PFAS en een 'risico-analyse' van de verschillende weides, de productie van hooi en ander veevoeder etc. en een 'actieplan' op te stellen met als doel een nulrisico op verdere contaminatie te garanderen.

Dit komt in essentie neer op een screening van de bodem om op zoek te gaan naar de aanwezigheid van bodemverontreiniging en is derhalve in zijn omvang en algemeenheid niet/nauwelijks te onderscheiden van een oriënterend bodemonderzoek.

Het Bodemdecreet omschrijft evenwel nauwgezet de situaties waarin een OBO verplicht is. Géén van deze situaties is hier van toepassing.

Verwerende partij is als FAVV zijnde ook niet bevoegd om verzoekster aan te manen tot dergelijke onderzoek.

Het is dan ook duidelijk dat de bestreden beslissing afbreuk doet aan het Bodemdecreet met name artikel 29 t/m 36 Bodemdecreet met betrekking tot de opsomming van de gevallen waarin het verplicht is om over te gaan tot een oriënterend bodemonderzoek.

De conclusie is dan ook dat de bestreden beslissing de normale procedure uit het Bodemdecreet doorkruist en bijgevolg onwettig is.

Bovendien ontnemt de bestreden beslissing aan verzoekende partij de waarborg dat eventuele voorzorgsmaatregelen met het oog op het beschermen van de mens of het milieu tegen de risico's van bodemverontreiniging overeenkomstig artikel 70 Bodemdecreet enkel door OVAM (en niet: het FAVV) kunnen worden opgelegd.

4. De bestreden beslissing is tevens in strijd met het beginsel dat vervuiling bij de bron moet worden bestreden (art. 191, lid 2 VWEU en artikel 1.2.1, §2 DABM).

In het auditorsverslag wordt gesteld dat dit beginsel geen afbreuk doet aan de taak en opdracht van het FAVV maar wordt tevens overwogen dat het FAVV in deze over geen enkele bevoegdheid beschikt om de PFAS-verontreiniging die de contaminatie heeft veroorzaakt bij de bron te bestrijden.

Het klopt dat het beginsel van de aanpak van de vervuiling bij de bron het FAVV niet kan beletten zijn taak als toezichthouder op de voedselveiligheid te vervullen, maar dit bepaalt en begrenst wél de bevoegdheid van het FAVV op het vlak van mogelijk te nemen of op te leggen maatregelen.

En als blijkt dat, zoals de auditeur stelt, het FAVV in deze geen enkele bevoegdheid heeft om de milieuaantasting met PFAS aan de bron te bestrijden (een bron die meer dan waarschijnlijk te vinden is in de havenindustrie), dan betekent dat nog niet dat het FAVV deze bestrijding zomaar vermag af te wentelen op verzoekende partij zoals thans het geval is. De bestreden beslissing schendt het milieurechtelijk beginsel dat vervuiling moet worden bestreden bij de bron, alsook de overige aangehaalde bepalingen en beginselen.

Voor het overige wordt verwezen naar het verzoekschrift en de memorie van wederantwoord.

Het eerste onderdeel is gegrond.

- Tweede middelonderdeel

5. Artikel 138, eerste lid van de Verordening 2017/625 stelt duidelijk dat er bij het opleggen van maatregelen rekening moet worden gehouden met de aard van de niet-naleving én met de antecedenten van de exploitant op het gebied van naleving.

Zoals reeds aangetoond in het verzoekschrift werd door verwerende partij volstrekt géén rekening gehouden met het blanco verleden van verzoekende

partij op het vlak van naleving van de voedselveiligheid.

6. In het auditorsverslag wordt thans gesteld dat het niet duidelijk is of er reeds eerder vlees van verzoeksters bedrijf werd getest op PFAS noch of er stelselmatig dan wel slechts steekproefsgewijs werd getest.

Deze informatie is inderdaad niet terug te vinden noch in de bestreden beslissing noch in het administratief dossier.

Verzoekster is niet bekend met de testprotocollen van de slachterij. Of en hoe vaak er op PFAS wordt getest door het slachthuis is niet geweten. In elk geval is de bestreden beslissing de eerste keer dat verzoekende partij in kennis werd gesteld van een niet-conformiteit wegens aanwezigheid van PFAS in het vlees van één rund (BE13795824).

Er wordt enkel gemeld indien het staal niet conform is. Conforme resultaten worden niet meegedeeld door de slachterij.

De bestreden beslissing was de eerste keer dat een niet-conformiteit voor PFAS werd vastgesteld kwam dan ook als een donderslag bij heldere hemel. Te meer nu nota bene het FAVV zelf nog een routinecontrole had uitgevoerd op de melk enkele maanden voordien in september 2023 en waarbij het resultaat van die controle gunstig was [...]

7. Niettemin worden met de bestreden beslissing als maatregel opgelegd dat geen enkel levend dier het bedrijf mag verlaten zonder voorafgaande toestemming van de lokale controle-eenheid van het FAVV, dat het vertrek van dieren m.o.o. de slacht min. 1 werkdag op voorhand aangevraagd moet worden en dat van elk dier dat geslacht wordt er een staal moet genomen worden waarvan de staalname, transport en analyse ten laste komen van verzoekende partij. Het karkas zal bovendien pas worden vrijgegeven indien het resultaat conform is

Daarnaast werd zoals gezegd aan verzoekende partij staalnames bevolen van het putwater en de verplichting tot het uitvoeren van onderzoek m.o.o. het garanderen van een nulrisico op verdere besmetting (zie eerste middelonderdeel).

Het mag daarbij niet uit het oog worden verloren dat door verwerende partij de kosten voor deze staalnames en analyses volledig op verzoekende partij worden afgewenteld.

Dit moet op basis van de bestreden beslissing voor elk dier worden uitgevoerd dat in het slachthuis wordt binnengebracht. Op jaarbasis lopen de kosten derhalve danig op voor verzoekende partij.

Vooraf ook omdat het FAVV met de keuze voor deze specifieke testmethode van staalnames van het vlees opteert voor de meest schadelijke/dure optie voor verzoekende partij. Er zijn andere meer proces-economische testmethodes denkbaar bijvoorbeeld het testen via een bloedstaal op voorhand vooraleer de dieren op transport worden gezet naar het slachthuis. Doordat het FAVV echter vleesstalen eist nadat het dier is geslacht, wordt verzoekende partij opgezeald met bijkomende kosten én met telkens het risico op afkeuring van het karkas in de slachterij, wat opnieuw kosten met zich brengt. Dit is allemaal te vermijden bij een testmethode waarbij er vooraf op de levende dieren getest wordt, bv via een bloedstaal. Als het dier dan niet voor de slacht in aanmerking komt wegens gebeurlijk te hoge PFAS-waarden, hoeft het niet op transport gezet, geslacht in het slachthuis en bewaard voor staalname.

Bovendien mag men niet vergeten dat bovenop de vleesstalen ook nog de kosten komen voor de analyses van het putwater, de melk en het voeder.

In het licht van het gunstige verleden van verzoekende partij op het vlak van naleving van de voedselveiligheid, is de bestreden beslissing kennelijk onredelijk en disproportioneel.

De bestreden beslissing bevat volstrekt geen, laat staan een afdoende motivering voor de modaliteiten van de opgelegde maatregelen.

8. In de motivering van de bestreden beslissing wordt bovendien over de afwezigheid van relevante antecedenten met geen woord gerept.

Uit niets blijkt dat verwerende partij ook maar op enig moment dit gegeven mee in overweging heeft genomen bij het bepalen van de op te leggen maatregelen.

Het is onmogelijk uit de bestreden beslissing op te maken of verwerende partij de afwezigheid van antecedenten heeft laten meewegen in de beoordeling en hoeveel gewicht zij hieraan heeft toegekend.

De manier waarop verwerende partij de aard en de modaliteiten van de opgelegde maatregelen bepaalt is ook volstrekt ondoorzichtig en de motivering ter zake is manifest gebrekkig. Er is totaal geen zicht op de beslissingsmatrix die verwerende partij hanteert voor het bepalen van de aard en hoegrootheid van de op te leggen maatregelen.

Verwerende partij maakt het op die manier voor Uw Raad onmogelijk om het wettigheidsstoezicht op de bestreden beslissing uit te oefenen en na te gaan of de verwerende partij haar beslissingsbevoegdheid naar behoren en binnen de perken van de redelijkheid heeft uitgeoefend.

Nochtans is artikel 138, eerste lid van de Verordening 2017/625 duidelijk en verplicht deze bepaling verwerende partij om de afwezigheid van antecedenten mee in overweging te nemen. In het licht van de formele motiveringsplicht moet uit de bestreden beslissing zelf uitdrukkelijk blijken dat verwerende partij dit aspect mee in overweging heeft genomen.

Dit ontbreekt hier volledig in de bestreden beslissing.

Gezien het hier gaat om een verplichting opgenomen in een verordening, heeft deze bepaling rechtstreekse werking en is verwerende partij hier derhalve door gebonden.

De bestreden beslissing is manifest gebrekkig en onafdoende gemotiveerd. Voor het overige wordt verwezen naar het verzoekschrift en de wederantwoordmemorie die alhier als integraal hernomen moeten worden beschouwd.

Het tweede onderdeel is gegrond.

Het middel is gegrond.”

Beoordeling

7. Het auditoraat heeft het enige middel zoals uiteengezet in het verzoekschrift en zoals aangevuld in de memorie van wederantwoord weergegeven in de zin als hiervoor (zie *supra*, randnummers 4 en 5). Partijen hadden in hun navolgende processtukken geen kritiek op deze analyse. De beoordeling van het middel wordt daarom aan de hand van deze samenvatting verricht.

8. Door het auditoraat wordt tot de ongegrondheid van het enig middel besloten op grond van de volgende overwegingen:

“BESPREKING

Het eerste onderdeel

36. Artikel 4, §1 van de FAVV-wet bepaalt op algemene wijze:

§1. Het Agentschap heeft als doel de veiligheid van de voedselketen en de kwaliteit van het voedsel teneinde de gezondheid van de consumenten te beschermen.

Artikel 4, §3 bepaalt meer specifiek onder meer:

§3. In het belang van de volksgezondheid is het Agentschap bevoegd voor:
1° de controle, het onderzoek en de keuring van de voedselproducten en hun grondstoffen in alle stadia van de voedselketen, en dit in het belang van de volksgezondheid;

2° de controle en de keuring van de productie, de verwerking, de bewaring, het vervoer, de handel, de in- en uitvoer, de productie-, verwerking-, verpakking-, verhandeling-, opslag- en verkoopplaatsen van de voedselproducten en hun grondstoffen, (alsmede alle andere plaatsen waar zich elk product of elke materie behorend tot de bevoegdheden van het Agentschap kunnen bevinden of waar zich zaken kunnen bevinden die toelaten inbreuken vast te stellen);

[...]

7° het toezicht op de naleving van de wetgeving betreffende alle schakels van de voedselketen.

Artikel 4, §2/1 bepaalt:

§2/1. Voor de gebieden bedoeld in artikel 1, lid 2, a), b), c), d), e), g) en h) van Verordening (EU) 2017/625 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen, wordt, in het kader van de in artikel 4 van deze wet beschreven bevoegdheden, het Agentschap als bevoegde autoriteit aangewezen. Aan het Agentschap wordt de verantwoordelijkheid voor de organisatie of uitvoering van officiële controles en andere officiële activiteiten opgedragen.

37. Artikel 2, lid 2, van Verordening 2017/625 bepaalt onder meer:

2. Deze verordening is van toepassing op officiële controles op naleving van de op Unieniveau of door de lidstaten ter uitvoering van Uniewetgeving vastgestelde regels op de volgende gebieden:

a) levensmiddelen en voedselveiligheid, integriteit en heilzaamheid in elk stadium van de productie, verwerking en distributie van levensmiddelen, met inbegrip van voorschriften om eerlijke handelspraktijken te waarborgen, de belangen van de consument te beschermen en consumenten te informeren, alsook betreffende de vervaardiging en het gebruik van materialen en voorwerpen die bestemd zijn om met levensmiddelen in contact te komen;

[...]

Artikel 138 van de verordening bepaalt onder meer:

1. Wanneer niet-naleving is vastgesteld, nemen de bevoegde autoriteiten:

a) elke actie die noodzakelijk is om de oorsprong en de omvang van de niet-naleving te bepalen en de verantwoordelijkheid van de exploitant vast te stellen, en

b) passende maatregelen om te waarborgen dat de betrokken exploitant de niet-naleving verhelpt en vermijdt dat dergelijke niet-naleving zich opnieuw voordoet.

In hun besluit over de te nemen maatregelen houden de bevoegde autoriteiten rekening met de aard van de niet-naleving en met de antecedenten van de exploitant op het gebied van naleving.

2. Bij het optreden van de bevoegde autoriteiten overeenkomstig lid 1 van dit artikel nemen zij alle maatregelen die zij passend achten om naleving van de in artikel 1, lid 2, bedoelde voorschriften te waarborgen, onder meer maar niet beperkt tot het volgende:

a) [...]

b) het gebieden van het lossen, overladen in andere vervoersmiddelen, onderbrengen en verzorgen van dieren, quarantaineperioden en het uitstellen van de slacht van dieren en, indien nodig, van het zoeken van veterinaire hulp;

c) [...]

d) een beperking van of verbod op het in de handel brengen, het vervoer, het in de Unie binnenbrengen of het uitvoeren van dieren en goederen, en een verbod op de terugkeer ervan in de lidstaat van verzending of het gelasten van de terugkeer ervan in de lidstaat van verzending;

e) het gelasten dat de exploitant de frequentie van zijn eigen controles verhoogt;

f) het gelasten dat bepaalde activiteiten van de betrokken exploitant aan meer of systematische officiële controles worden onderworpen;

g) [...]

h) het gelasten van de isolatie of sluiting van het geheel of een deel van het bedrijf van de betrokken exploitant of van zijn inrichtingen, houderijen of andere gebouwen, gedurende een passende periode;

i) het gelasten van de stopzetting van het geheel of een deel van de activiteiten van de betrokken exploitant en, in voorkomend geval, van de door hem beheerde of gebruikte websites, gedurende een passende periode;

j) het gebieden van de schorsing of intrekking van de registratie of erkenning van de inrichting, het bedrijf, de houderij of het vervoersmiddel in kwestie, van de vergunning van de vervoerder of van het certificaat van vakbekwaamheid van de bestuurder;

k) het gelasten van het slachten of doden van dieren, op voorwaarde dat dit de meest geschikte maatregel is om de gezondheid van mensen te beschermen alsmede de gezondheid van dieren en het dierenwelzijn.

38. De bestreden beslissing legt verzoekster op 'het putwater dat gebruikt wordt voor het drinken van de dieren op de weide' te laten onderzoeken op de aanwezigheid van PFAS, alsook 'het opstellen van een risicoanalyse waarbij gekeken dient te worden naar de verschillende weides, uw eigen productie van hooi, ander voeder (o.a. maïs), etc. als mogelijke bron van contaminatie [...] zodat u op basis hiervan een actieplan kan opstellen en uitvoeren met als uiteindelijke doel de garantie te hebben dat uw dieren zich niet meer kunnen contamineren'. Anders dan verzoekster meent heeft dit wel degelijk betrekking op de vraag wat de rechtstreekse bron van de vastgestelde besmetting van een van haar dieren kan zijn geweest. De bestreden beslissing houdt niet in dat als zou blijken dat het putwater en/of, via bodem of grondwater, het gras op de weiden of de door verzoekster geteelde voedergewassen zouden zijn verontreinigd met PFAS, zij verder onderzoek zou moeten voeren naar de (naar alle waarschijnlijkheid) externe bron van de verontreiniging van bodem en grondwater. Verzoekster laat geen andere redenen kennen waarom de verwerende partij de door artikel 4 van de FAVV-wet toegekende bevoegdheid, inbegrepen de aanduiding als bevoegde

autoriteit voor de toepassing van de betreffende Europese regelgeving, zou zijn te buiten gegaan.

39. Als, zoals kan worden verwacht, de vastgestelde contaminatie van een van verzoeksters dieren is gebeurd via drinkwater, gras en/of voedergewassen, en dit als gevolg van een verontreiniging van de bodem en/of het grondwater, is het Vlaamse Gewest met zijn bestuurlijke overheden bevoegd om de nodige maatregelen te nemen. Dat kan het FAVV er evenwel niet van ontslaan, laat staan verhinderen, zijn wettelijke opdracht inzake voedselveiligheid te vervullen. Het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden (artikel 191, lid 2 VWEU; artikel 1.2.1, §2 van het DABM), kan op geen enkele wijze afbreuk doen aan die specifieke opdracht, zeker niet nu het FAVV in deze over geen enkele bevoegdheid beschikt om de milieuaantasting die vermoedelijk de contaminatie heeft veroorzaakt aan de bron te bestrijden.

40. Verzoekster zelf gaat er van uit dat de PFAS-verontreiniging van buitenaf op haar bedrijf is terechtgekomen, en zo heeft geleid tot de vastgestelde contaminatie van het vlees van een van haar dieren. Die contaminatie is dan vermoedelijk gebeurd door het gebruik van putwater als drinkwater en/of door contaminatie van gras of voedergewassen. De mogelijkheid dat ook het vlees van andere dieren zou zijn gecontamineerd is dan allerm minst vergezocht, en het is evident nuttig de verschillende mogelijke contaminatiewegen nader te onderzoeken.

41. Het eerste onderdeel is ongegrond.

Het tweede onderdeel

42. Het is niet duidelijk of er reeds eerder vlees van dieren afkomstig van verzoeksters bedrijf werd getest op een mogelijke PFAS-contaminatie, noch of er stelselmatig wordt getest dan wel slechts steekproefsgewijs.

43. Dat verzoeksters exploitatie vergund is tot 2030 doet niet ter zake. Voedselveiligheid maakt geen deel uit van de beoordeling van milieuvergunningaanvragen/aanvragen tot omgevingsvergunning, noch van het bestuurlijk toezicht tijdens de exploitatie.

44. Gelet op de vastgestelde PFAS-contaminatie in het vlees van een van verzoeksters dieren en op de waarschijnlijkheid dat die tot stand is gekomen door het putwater dat op het bedrijf als drinkwater wordt gebruikt en/of door begrazing op verontreinigde bodem of het telen van voedergewassen op verontreinigde bodem, is het niet onredelijk dat het vlees van andere geslachte dieren die een tijdlang op het bedrijf werden gehouden moet worden getest voor het in de voedselketen kan worden gebracht. Het is evenmin niet onredelijk dat aan verzoekster gevraagd wordt de vermoedelijke contaminatiewegen nader te onderzoeken, wat er overigens mogelijks toe kan leiden dat het probleem al dan niet deels kan worden verholpen door aanpassingen in de bedrijfsvoering.

45. De vereiste proportionaliteit van een maatregel betreft de verhouding tussen enerzijds de ernst van het probleem dat noodzaakt een maatregel te nemen en de mate waarin de maatregel een oplossing biedt, en anderzijds de ongunstige impact van de maatregel op de betrokkenen. Het verplicht testen van het vlees van geslachte dieren afkomstig van verzoeksters bedrijf vooraleer dit in de voedselketen kan worden gebracht kan bezwaarlijk disproportioneel worden genoemd. Wat betreft het nader onderzoek naar de vermoedelijke contaminatiewegen werd reeds opgemerkt dat dit mogelijks die testen op het vlees van de geslachten overbodig kan maken. Daar komt bij dat het alternatief daarvoor enkel lijkt te kunnen zijn dat dier per dier wordt afgewacht wat het resultaat van de test na het slachten zal zijn.

46. Men kan uiteraard het grote ongenoegen van verzoekster en haar gevoel onrechtvaardig behandeld te worden begrijpen, nu de PFAS-verontreiniging naar alle waarschijnlijkheid initieel van buiten haar bedrijf komt, en er daarvoor nog geen verantwoordelijke/aansprakelijke werd aangeduid. De verwerende partij is daarvoor evenwel niet bevoegd, en dit aspect hoort ook niet tot de beoordeling van de proportionaliteit van de maatregel.

47. Ook het tweede onderdeel is ongegrond.”

9. In haar laatste memorie bekritiseert verzoekster de redenering in het auditorsverslag. Daartoe herhaalt zij in het eerste onderdeel in essentie, voor wat het onderzoek naar de rechtstreekse contaminatiebron betreft, op een uitgebreide en parafraserende wijze haar standpunt zoals aangevoerd in het verzoekschrift en de memorie van wederantwoord. Dit betoog wordt niet bijgevalen. Door de bestreden beslissing wordt aan verzoekster opgelegd om ‘het putwater dat gebruikt wordt voor het drinken van de dieren op de weide’ te laten onderzoeken op de aanwezigheid van PFAS. Daartoe wordt haar opgedragen ‘een risicoanalyse [op te stellen] waarbij gekeken dient te worden naar de verschillende weides, uw eigen productie van hooi, ander voeder (o.a. maïs), etc. als mogelijke bron van contaminatie [...] zodat u op basis hiervan een actieplan kan opstellen en uitvoeren met als uiteindelijke doel de garantie te hebben dat uw dieren zich niet meer kunnen contamineren’. Niet blijkt uit de bestreden beslissing dat verzoekster naast een onderzoek naar de rechtstreekse oorzaak van de contaminatie van haar dieren eveneens een onderzoek naar de indirecte contaminatiebron dient uit te voeren. Anders dan verzoekster het ziet, heeft het door de bestreden beslissing opgelegde onderzoek betrekking op de ‘bron van contaminatie van [haar] dieren’, met name op de rechtstreekse bron van de vastgestelde verontreiniging van een van haar dieren. Niet houdt de bestreden beslissing in, zoals terecht wordt aangegeven in het auditorsverslag, dat als zou blijken dat het putwater en/of, via bodem of grondwater, het gras op de weiden of de door haar geteelde voedergewassen zouden zijn verontreinigd met PFAS, zij verder onderzoek zou moeten voeren naar de externe bron van de verontreiniging van bodem en grondwater.

Niet blijkt, zoals door verzoekster wordt aangevoerd, dat, opdat zij voldoende zou kunnen aantonen dat er geen dieren op haar bedrijf nog met

PFAS verontreinigd raken, zij niet anders kan dan een onderzoek (laten uitvoeren) naar de externe contaminatiebron(nen), nu, zoals terecht wordt aangevoerd door de verwerende partij in haar laatste memorie, het irrelevant voor de voedselveiligheid is op welke manier het grondwater op verzoeksters gronden met PFAS werd gecontamineerd. Wel relevant en essentieel is dat verzoekster middels de haar opgelegde risicoanalyse aantoont op welke wijze zij voorziet haar exploitatie te wijzigen door het grondwater niet langer of minder te gebruiken om op die manier een contaminatie van haar dieren te voorkomen.

In zoverre verzoekster vervolgens betoogt dat zij zich niet bevindt in één van de gevallen waarin volgens het Bodemdecreet een oriënterend bodemonderzoek zich zou opdringen, terwijl volgens de bestreden beslissing zij niettemin het putwater dient te laten onderzoeken op PFAS en een ‘risicoanalyse’ dient uit te voeren betreffende de verschillende weides, de productie van hooi en ander veevoeder etc. en een ‘actieplan’ dient op te stellen met als doel een nulrisico op verdere contaminatie te garanderen, wat volgens haar in essentie neerkomt op een screening van de bodem om op zoek te gaan naar de aanwezigheid van bodemverontreiniging en in zijn omvang en algemeenheid niet/nauwelijks valt te onderscheiden van een oriënterend bodemonderzoek, kan haar betoog evenmin worden bijgevalen. Luidens artikel 28, § 1, van het Bodemdecreet heeft een oriënterend bodemonderzoek tot doel uit te maken of er duidelijke aanwijzingen zijn voor de aanwezigheid van bodemverontreiniging. Volgens paragraaf twee van het voornoemde artikel wordt een oriënterend bodemonderzoek uitgevoerd onder leiding van een bodemsaneringsdeskundige conform de standaardprocedure, vastgesteld door de Vlaamse Regering op voorstel van OVAM en wordt ervan een verslag opgemaakt en bij OVAM ingediend door de bodemsaneringsdeskundige conform de voormelde standaardprocedure. Tevens wordt in het laatste lid van deze paragraaf bepaald dat een bodemonderzoek dat niet is uitgevoerd conform de standaardprocedure, vermeld in het eerste lid, niet wordt beschouwd als een oriënterend bodemonderzoek. Vervolgens spreekt OVAM zich, op grond van artikel 28^{ter} van het Bodemdecreet, binnen een termijn van zestig dagen na de ontvangst van het verslag van het oriënterend bodemonderzoek uit over de aard van de bodemverontreiniging en oordeelt ze of er duidelijke aanwijzingen zijn van

een ernstige bodemverontreiniging of van een bodemverontreiniging die de bodemsaneringsnormen overschrijdt of dreigt te overschrijden. Tevens brengt OVAM de opdrachtgever van het oriënterend bodemonderzoek op de hoogte van de genomen beslissingen, waartegen alle belanghebbenden beroep kunnen indienen bij de Vlaamse Regering conform artikel 153 tot en met 155 van het Bodemdecreet. Anders dan door verzoekster wordt voorgehouden blijkt noch uit de gegevens van de zaak, noch uit voormelde regelgeving dat de door verwerende partij opgelegde maatregelen kaderen binnen de contouren van een oriënterend bodemonderzoek, of van een bodemsaneringsproject.

In zoverre verzoekster tot slot laat gelden dat de bestreden beslissing in strijd is met het beginsel dat vervuiling bij de bron moet worden bestreden, herhaalt zij op parafraserende wijze haar betoog zoals aangevoerd in het verzoekschrift en de memorie van wederantwoord zonder inhoudelijk afbreuk te doen aan datgene wat werd vastgesteld in het auditoraatsverslag, met name, dat als de vastgestelde contaminatie van een van verzoeksters dieren is gebeurd via drinkwater, gras en/of voedergewassen, en dit als gevolg van een verontreiniging van de bodem en/of het grondwater, i) het Vlaamse Gewest met zijn bestuurlijke overheden bevoegd is om de nodige maatregelen te nemen, ii) het FAVV er evenwel niet van kan ontslaan, laat staan verhinderen, zijn wettelijke opdracht inzake voedselveiligheid te vervullen en iii) het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden (artikel 191, lid 2, VWEU; artikel 1.2.1, § 2, van het DABM), op geen enkele wijze afbreuk kan doen aan die specifieke opdracht, zeker niet nu het FAVV in deze over geen enkele bevoegdheid beschikt om de milieuaantasting, die vermoedelijk de contaminatie heeft veroorzaakt, aan de bron te bestrijden.

10. Wat het tweede onderdeel van het middel betreft, herhaalt verzoekster in essentie op parafraserende wijze haar standpunt zoals aangevoerd in het verzoekschrift en de memorie van wederantwoord, zonder inhoudelijk nog een andere visie te geven op de beoordeling in het auditoraatsverslag.

In zoverre verzoekster voor het eerst in haar laatste memorie aanvoert dat het FAVV met de keuze voor de specifieke testmethode van staalnames van het vlees opteert voor de voor haar meest schadelijke/dure optie, nu er andere meer proceseconomische testmethodes denkbaar zijn zoals het testen via een bloedstaal vooraleer de dieren op transport worden gezet naar het slachthuis, zodat zij niet wordt opgezaaid met bijkomende kosten én met het risico op afkeuring van het karkas in de slachterij, wat opnieuw kosten met zich brengt, voert zij een nieuwe argumentatie aan waarvan zij niet aantoonde waarom zij deze niet reeds in haar verzoekschrift had kunnen ontwikkelen. Aldus geeft verzoekster op laattijdige en niet-ontvankelijke wijze een nieuwe grondslag aan het tweede onderdeel van het enige middel. Die argumenten en kritieken kunnen derhalve niet tot nietigverklaring leiden.

11. In die omstandigheden en na een eigen onderzoek, ziet de Raad van State geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en bevindt aldus, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, het enig middel ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoekster wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en 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 twaalf maart tweeduizend zesentwintig,
door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Chantal Bamps,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Ann Coolsaet,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silja Doms,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silja Doms

Chantal Bamps