RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

nr. 267.174 van 22 juni 2026
in de zaak A. 243.509/XII-9805

In zake : G.M.
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 VOEDSELKETEEN (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 19 november 2024, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het FAVV van 20 september 2024 waarbij overeenkomstig artikel 6, § 2, 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’ alle runderen aanwezig op verzoekers bedrijf in beslag worden genomen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 262.355 van 14 februari 2025 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Verzoeker heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Auditeur Benny De Sutter heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 april 2026.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joris Claes, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Stefaan Verbouwe, 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. Verzoeker 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 worden er in de omgeving en op de gronden van verzoekers bedrijf bodemonderzoeken uitgevoerd door de nv Tractebel engineering. De resultaten daarvan leiden ertoe dat er bij meerdere landbouwbedrijven en bij particulieren in de omgeving testen worden uitgevoerd op dieren en landbouwproducten (gewassen, eieren, melk en vlees) en op groenten uit moestuinen. De nv Tractebel laat aan het FAVV onder meer weten dat er in twee door verzoeker in april 2024 afgegeven stalen rundsvlees (van eenzelfde rund) een te hoge concentratie PFOS (een van de vele stoffen van de PFAS-groep) wordt aangetroffen. Ook bij twee andere landbouwbedrijven in de omgeving wordt een PFOS-contaminatie van runderen vastgesteld en worden door het FAVV maatregelen opgelegd.

3.3. In juli 2024 verricht het FAVV een staalname op een ander geëuthanaseerd rund. Op 17 juli 2024 laat het FAVV aan verzoeker weten dat uit de analyse opnieuw een overschrijding van de normen blijkt. Verzoeker maakt geen gebruik van de mogelijkheid om een tegenanalyse te laten uitvoeren.

3.4. Op 24 juli 2024 legt het FAVV bij toepassing van artikel 6, § 1, van het koninklijk 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) bezwarend beslag op alle runderen op verzoekers bedrijf, met het oog op onderzoek of analyse.

Op 22 augustus 2024 wordt dit bewarend beslag verlengd, en worden bloedstalen genomen bij 14 runderen, die zo worden geselecteerd dat ze door rekening te houden met de leeftijd, met de tijd die de dieren hebben

doorgebracht op het bedrijf, met de plaatsen waar de dieren hebben gegraasd, … een representatief beeld zouden geven van de hele rundveestapel.

3.5. De analyses van deze bloedstalen wijzen er volgens het FAVV op dat alle runderen op het bedrijf gecontamineerd zijn met PFOS, in concentraties die de normen inzake voedselveiligheid overschrijden. Op 13 september 2024 stelt het FAVV verzoeker hiervan in kennis, en deelt het zijn voornemen mee om over te gaan tot een definitieve inbeslagneming.

3.6. Verzoeker laat zijn bezwaren kennen.

3.7. Op 20 september 2024 beslist het FAVV om met toepassing van artikel 6, § 2, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 beslag te leggen op de 225 op het bedrijf aanwezige runderen en op alle runderen die er vanaf deze datum geboren worden of worden aangekocht, op grond van de volgende overwegingen:

> "In de geuite bezwaren vertrekt men verkeerdelijk vanuit het idee dat deze definitieve inbeslagname zal leiden tot de euthanasie van de gehele veestapel. Zoals men verder zal kunnen lezen in deze brief, heeft het FAVV geen intentíe tot opleggen van deze maatregel. Bovendien legt art.6 §2 van het KB van 22 februarí 2001 geen euthanasie noch vernietiging van de dieren op. Bovendien heeft het FAVV vanaf de start van deze problematiek op het bedrijf van meneer Meersschaert laten weten dat de kalveren tot de leeftijd van 30 dagen het bedrijf mogen verlaten om te worden vetgemest in een vleeskalverhouderij.
> U beperkt zich in uw bezwaar tot het toepassen van art. 6 § 2 van het KB van 22 februari 2001 en dat deze zich zou beperken tot schadelijke en schadelijk verklaarde producten, maar het artikel verwijst ook naar producten die niet conform zijn aan de bepalingen van de wet die ze regelt of aan de uítvoeringsbesluiten ervan.
> De Europese Verordening (EC) 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 het vlees als volgend:
> 1.1. Vlees: eetbare delen van de in de punten 1.2 tot en met 1.8 bedoelde dieren, inclusief het bloed.
> Aangezien de waarden van het bloedmonster bij alle bemonsterde dieren hoger zijn dan de norm vastgelegd voor vlees, dienen de dieren beschouwd te worden als zijnde niet conform aan de wettelijke bepalingen.
> Het FAVV stelt dat de rechten tot verdediging niet geschonden werden gezien het FAVV ter plaatse is geweest om de intentie kenbaar te maken en de toen gemaakte bezwaren genoteerd had in het missierapport. Bijkomend houdt het

recht op verdediging niet in dat het FAVV verplicht is om de betrokkene fysiek te horen. Het FAVV heeft de betrokkene gevraagd om een schriftelijk verweer in te dienen gezien u reeds lang op de hoogte bent van de problematiek.
Door deze acties, kan het FAVV stellen dat het de rechten tot verdediging gerespecteerd heeft.
Uit alle gesprekken die gehouden werden met de heer M., zowel telefonisch als ter plaatse tijdens de bezoeken, is steeds naar boven gekomen dat de heer M. niet bereid was om de kosten te betalen. Gezien de veehouder verantwoordelijk is voor het betalen van de tegenanalyse, gezien dit dient te gebeuren door een labo dat geaccrediteerd is voor dergelijke analyse, gezien het enige geschikte labo het labo Vito is dat €300 vraagt per analyse, werd de betrokkene niet rechtstreeks gevraagd indien híj een tegenanalyse wenst of niet. Het staat hem uiteraard vrij om opnieuw bloedstalen te nemen van de 14 bemonsterde dieren indien de betrokkene onze resultaten betwist. Indien de betrokkene effectief gebruik wenst te maken van zijn recht tot tegenanalyse, kan hij dit communiceren naar zijn LCE OVB ten laatste op dinsdag 24 september 2024. Het FAVV betwist de bewering dat de betrokkene geen inzage had in de staalname, gezien de veehouder aanwezig was tijdens de bloedname uitgevoerd door de medewerkers van het FAVV Het labo VITO voert de analyses uit volgens de werkwijze die geaccrediteerd is door BELAC onder certificaatnummer 045-TEST.
In uw bezwaar is ook te lezen dat het FAVV niet alle dieren bemonsterd heeft en stelt u dat hierdoor niet alle dieren als schadelijk kunnen beschouwd worden gezien PFOS niet besmettelijk is. Het is inderdaad zo dat PFOS niet besmettelijk is en gaat zich inderdaad niet verspreiden, het FAVV maakt deze claim dan ook niet. Maar PFOS is een contaminant dat 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: https://favv-afsca.be/nl/pfas-veel-gestelde-vragen#Q3). Dieren contamineren zich door 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 waardoor een monstername van een representatief staal van, in het geval van de heer M., 14 dieren, wetenschappelijk te verantwoorden is gezien de verschillende types van bemonsterde runderen en gezien de verschillende leeftijdscategorieën en de wijze waarop u uw dieren houdt.
Alle dieren worden gehouden voor één van volgende redenen:
• Fokstier: doen tijdens het graasseizoen meerdere weides aan; vertegenwoordigd door de bemonsterde dieren […] (4,5 jaar oud, waarvan 3,5 jaar aanwezig op het bedrijf en heeft nooit op het Verdronken Land van Saeftinghe gestaan) en […] (3,5 jaar oud);
• Mestdieren: verlaten de bedríjfsruimten niet, vertegenwoordig[d] door de bemonsterde dieren […] (jong dier van 1,5 jaar), […] (jong dier van 1,5 jaar) en […] (dier van 3,5 jaar oud);
• Afmestkoeien: dieren die meerdere jaren op het Verdronken Land van Saeftinghe hebben gestaan, en die na de fok afgemest worden om te worden geslacht, vertegenwoordigd door de díeren […] (7,5 jaar oud) en […] (5,5 jaar oud);
• Fokkoeien: doen meerdere weides aan tot ze op het Verdronken Land van Saeftinghe worden geplaatst en daar meerdere jaren staan tijdens het graasseizoen. Dit zijn volgende dieren […] (6,5 jaar oud), […] (5,5 jaar oud), […] (3,5 jaar oud), […] (7,5 jaar oud), […] (7,5 jaar oud) en […] (4,5 jaar

oud) waarvan 3,5 jaar aanwezig op het bedrijf). Het rund […] (3,5 jaar oud) heeft zich enkel verplaatst op de weiden nabij het bedrijf maar niet op het Verdronken Land van Saeftinghe.
De 14 resultaten van het bloed kan u als bijlage vinden van dit schrijven maar overschrijden in alle stalen steeds de norm van PFOS in het vlees, zijnde 0,30µg/kg volgens de Verordening 2023/915 en in tegenstelling tot wat het bezwaar aangeeft liggen de waarden van het bloed tussen de 0,8 µg/L en de 86 µg/L en is er maar één officieel staal genomen van vlees met een resultaat van 1,2 µg/kg bij het dier '6124'.
Het FAVV wenst er ook op te wijzen dat de koe '6124' op eigen wil van de heer M. geëuthanaseerd werd wegens ziekte. Het idee dat men op basís van één resultaat van één dier, een correlatie kan leggen tussen de waarde vastgelegd in het bloed en deze in het vlees en dit dan toepassen op alle dieren van het bedrijf van de heer M., is wetenschappelijk niet te verantwoorden.
Bovendien is het effect van de ziekte op de waarde in het vlees en in het bloed onvoldoende gekend om te kunnen besluiten dat de vastgestelde correlatie bij deze koe representatief is voor de veestapel van de heer M., laat staan voor alle runderen in België of zelfs de wereld.
Bijkomend werden de analyses uitgevoerd door het labo VITO dat geaccrediteerd is voor deze analyse door BELAC onder certificaatnummer 045-TEST, dit in tegenstelling [tot] het labo AML dat verantwoordelijk was voor de analyse van het bloed van het rund '6124'.
Het FAVV is momenteel zelf bezig met een studie om te kijken of het inderdaad mogelijk is een correlatie te doen tussen de waarden in het bloed, deze in het vlees en deze in de lever. Het heeft bovendien een aanvraag ingediend bij het Wetenschappelijk Comité zich uit te spreken in deze materie.
De vraag wordt gesteld waarom het FAVV een definitief beslag legt op de dieren terwijl u geen acuut gevaar ziet voor de gezondheid. Het FAVV stelt dat er wel degelijk een (mínstens 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 verontreiníging 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 verontreinigingen 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 zorgen dat alleen dierlijke producten in de voedselketen gebracht worden die conform zijn aan alle wettelijke bepalingen en normen en stelt bijgevolg dat het verantwoord is om alle dieren van het bedrijf van de heer M. definitief in beslag te nemen zoals verder beschreven wordt.
In uw bezwaren is er onduidelijkheid over de gebruikte normen, nochtans heeft het FAVV op 17 juli 2024 wanneer het niet conform resultaat voor het vleesmonster werd meegedeeld alsook bij de bewarende inbeslagname van 24 juli 2024 en bij de verlenging ervan op 22 augustus 2024 meegedeeld dat het vleesmonster niet conform is aan de norm zoals voorzien In de hier bovenaan aangehaalde verordening 2023/915 zijnde 0,30 µg/kilo voor PFOS.
Het FAVV gebruikt geen normen en overschrijdingen van 0,05 µg/kg en heeft geen idee welke bron er aangehaald wordt. Bovendien is het normenkader aangehaald in het bezwaar van toepassing op bodemverontreiniging en dat valt onder de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest en niet van het FAVV, dat zich dan ook volledig onthoudt om enige uitspraak over eventuele metingen gedaan van de bodem en drinkwater. Het FAVV neemt om die reden dan ook geen stalen van bodem en drenkwater.
Bijkomend wordt er het FAVV verweten dat het geen buurtonderzoek uitvoert en geen maatregelen neemt bij andere veehouders in de buurt.
Het FAVV heeft 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 […]en Wallonië in 2022 […]. Vervolgens opnieuw een monitoring in de NO Regret zones vastgelegd door de Vlaamse overheid in 2023 […]. 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 bijkomende bedrijven bemonsterd in Stabroek waarbij steeds een conform resultaat bekomen werd.
Voor wat betreft de door u aangehaalde naburige bedrijven, die volgens u gelijkaardige werking en weidebeloop hebben als u, is het Agentschap eveneens gestart met de nodige onderzoeken en het Agentschap zal ook daar de nodige maatregelen nemen.
Gezien de resultaten van deze 14 dieren aantonen dat alle dieren, ongeacht de leeftijdsgroep en hun bestemming gecontamineerd zijn met PFOS.
Gezien perfluoroctaansulfonzuur (=PFOS) deel uitmaakt van een groep moleculen [die] de verzamelnaam per- en polyfluoralkylverbindingen of PFAS draagt. Dergelijke moleculen zijn toxísch 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 tumoren bij dieren
•Vermindert de immuun respons bij vaccinatie van jonge kinderen.
Gelet op de norm voor het vlees, zijnde 0,30 µg/kg volgens de hierboven aangehaalde Verordening 2023/915,
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 PFOS en dat de producten van deze dieren tevens gecontamineerd zijn met PFOS,
Gelet op het hierboven aangehaalde gevaar voor de volksgezondheid en de diergezondheid gelinkt aan PFOS en

Gelet op art l4.8 van de Verordening (EC) 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 zin 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 PFOS wel degelijk een gevaar voor de veiligheid van de volksgezondheid en dierengezondheid.
Worden alle dieren aanwezig op uw beslag definitief in beslag genomen conform artikel 6, paragraaf 2 van het eerdere vermeldde Koninklijk Besluit van 22 februari 2001.
De bestemming van de dieren is steeds een Belgisch slachthuis waar een analyse van het vlees (en indien gewenst de lever) dient uitgevoerd te worden op het geslachte dier op uw kosten. Enkel wanneer het resultaat van deze analyse conform de Verordening 2023/915 is, kan het karkas (en bij conform resultaat van de analyse op de lever ook het slachtafval) conform artikel 6, paragraaf 3, derde lid van het hierboven aangehaalde KB van 22 februari 2001 vrijgegeven worden en in de voedselketen gebracht worden.
Het FAVV kan op uw vraag beslissen op basis van de historiek van de in beslaggenomen dieren en de resultaten van alle analyses om groepen van gelijkaardige dieren te vormen. Naargelang de grootte van elke groep, kan het FAVV conform artikel 6, paragraaf 3, derde lid van het hierboven aangehaalde KB van 22 februari 200l dan beslissen om het definitief beslag op te heffen van één of meerdere groepen van dieren op basis van één of meerdere conforme analyseresultaten, waarbij het aantal nodige conforme analyseresultaten bepaald zal worden op basis van het aantal dieren in een groep.
Concreet wil dit zeggen dat:
• Geen enkel levend dier uw bedrijf mag verlaten zonder toelating van de LCE OVB via (pri.ovb@favv-afsca.be);
• Elk sterftegeval dient u te melden aan de LCE en Rendac;
• 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 via pri.ovb@favv-afsca.be. 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.
Het staat u 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 OVB (pri.ovb@favv-afsca.be).
• Om pasgeboren kalveren tot de leeftijd van 30 dagen het bedrijf te laten vertrekken met als enige bestemming de vleeskalverhouderij;
• Om dieren aan te kopen. Gezien de bron(nen) van contaminatie van PFOS op uw bedrijf niet gedefinieerd werd(en), vallen de aangekochte dieren automatisch onder dit definitief beslag. U dient de LCE OVB in te inlichten

bij elke aankoop waarbij het oormerknummer van elk rund wordt vermeld in uw communicatie. Het FAVV heeft uw vraag om een dier aan te kopen en gedurende 30 dagen vet te mesten, zoals genoteerd in het door u ondertekende missierapport van de controle op 24 juli 2024 waarvan u een kopij hebt mogen ontvangen, bestudeerd en het volgende besloten:
○ Indien het aangekocht dier slechts gehouden wordt voor maximaal 30 dagen voor de vetmesting, dan mag dit dier het bedrijf verlaten zonder verplichte analyse op PFOS.
○ Het aangekocht dier mag gedurende de 30 dagen de bedrijfsruimten niet verlaten en mag enkel gevoederd worden met commercieel voeder.
○ U dient de LCE OVB minstens 1 werkdag op voorhand op de hoogte te brengen van het vertrek naar het slachthuis van het betrokken dier.
Alle kosten voor de staalnames, het transport van de monsters en de analysekosten zijn conform artikel 6, paragraaf 6 van het hierboven vermelde KB van 22 februari 2001 ter uwe laste. Aangezien de staalnames dienen te gebeuren in kader van uw autocontrole, zal er geen tegenanalyse mogelijk zijn."

Dit is de bestreden beslissing.

3.8. Op 5 juni 2025 heeft het FAVV beslist tot de vrijgave van de runderen op het bedrijf van verzoeker "met uitzondering van de dieren die in het Verdronken Land van Saeftinghe hebben verbleven".

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van 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), 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 (EG) nr. 2023/915 van de Commissie van 25 april 2003 'betreffende maximumgehalten aan bepaalde verontreinigingen in levensmiddelen en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1881/2006' (hierna: Verordening (EG) nr. 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 materiëlemotiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel.

Verzoeker voert in essentie aan dat de bestreden beslissing de vermelde bepalingen en beginselen schendt, doordat het FAVV is overgegaan tot een definitieve inbeslagname van zijn 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 14 bloedafnames besluit het FAVV immers onrechtmatig dat zijn volledige veestapel gecontamineerd zou zijn, om deze vervolgens in beslag te nemen.

In de toelichting bij het middel betoogt hij dat de Europese regelgeving geen enkele ruimte laat voor bemonstering en analyse op basis van bloed, maar dat zij 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 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. Dat er ook één vleesstaal werd genomen, doet hier geen afbreuk aan. 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. Hieruit blijkt minstens dat het FAVV het zelf ook allemaal zo goed niet weet, zodat het laakbaar is om aan een veehouder op dergelijke dubieuze gronden een definitieve en totale inbeslagname van de veestapel op te leggen. Het FAVV creëert een onbewezen "vermoeden van onveiligheid" en "contaminatie" om haar beslissing te rechtvaardigen.

Verzoeker vervolgt dat het standpunt van het FAVV dat de definitieve inbeslagname niet tot euthanasie van de gehele veestapel zal leiden, moeilijk te rijmen valt met een "Belgisch slachthuis" als bestemming van de betrokken dieren. Tot slot wijst verzoeker erop dat het labo dat de testen heeft uitgevoerd, zelf erkent dat de resultaten mogelijk ongeldig zijn, minstens dubieus op het vlak van betrouwbaarheid, omdat de uitvoering van de analyses binnen de voorgeschreven houdbaarheidstermijnen niet gegarandeerd kan worden.

5. In zijn memorie van wederantwoord herhaalt verzoeker 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. Voorts neemt verzoeker akte van de verklaring van het FAVV dat er geen sprake is van het euthanaseren van de volledige veestapel. Hij meent dat uit het analyseverslag van het VITO-laboratorium blijkt dat de testresultaten mogelijk ongeldig zijn en minstens onbetrouwbaar. Volgens verzoeker steunt de bestreden beslissing niet op wettige motieven omdat (i) het FAVV uitgaat van foutieve aannames en extrapolaties, en (ii) er geen veiligheidsrisico's worden aangetoond die het nemen van de meest verregaande maatregel kunnen verantwoorden.

6. Verzoeker herhaalt in zijn 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

7. 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.
> […]."

8. 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".

9. 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."

10. 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 Verordening 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.

11. Anders dan verzoeker 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". Integendeel geeft het FAVV uitdrukkelijk aan dat "een studie [loopt] om te kijken of het inderdaad mogelijk is

een correlatie te doen tussen de waarden in het bloed, deze in het vlees en deze in de lever".

Het FAVV stelt voorts vast dat de PFOS-waarden in de 14 afgenomen bloedmonsters de maximaal toegestane waarden, zoals die voor vlees zijn vastgesteld, overschrijden. Vervolgens concludeert het FAVV, op basis van de resultaten van het uitgevoerde bloedonderzoek waarbij waarden gemeten werden tussen de 0,8 µg/L en de 86 µg/L, dat de dieren van verzoeker gecontamineerd zijn met PFOS. Daarna gaat het FAVV in op de representativiteit van de monsterneming voor de volledige veestapel van verzoeker door te overwegen dat "[d]ieren die gehouden worden onder dezelfde omstandigheden […] zich op dezelfde wijze contamineren waardoor een monstername van een representatief staal van, in het geval van [de verzoeker], 14 dieren, wetenschappelijk te verantwoorden is gezien de verschillende types van bemonsterde runderen en gezien de verschillende leeftijdscategorieën en de wijze waarop [de verzoeker zijn] dieren houdt". Verzoeker toont niet aan dat de vaststellingen van het FAVV onjuist zijn, noch dat de door het FAVV getrokken conclusies getuigen van een onzorgvuldige en/of onredelijke besluitvorming.

12. In de motivering van de 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 er ook één officieel staal is genomen van vlees met een resultaat van 1,2 µg/kg bij het dier "6124", is het niet onredelijk om aan te nemen dat er, zoals het FAVV aangeeft, redenen zijn "om te vermoeden dat het levensmiddel onveilig is".

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 verzoeker met PFOS gecontamineerd was.

13. De bestreden beslissing werd mede op grond van artikel 6, § 2, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 genomen. Deze bepaling voorziet in een mogelijke inbeslagneming en verzegeling van de gecontamineerde dieren. Daarnaast wordt in artikel 6, § 3, eerste lid, van hetzelfde koninklijk besluit bepaald dat "[w]anneer de volksgezondheid, dierengezondheid of plantenbescherming het vereist, […] de producten [worden] vernietigd". Verzoeker overtuigt er niet van dat hem de meest verregaande maatregel werd opgelegd. Uit de gegevens van de zaak blijkt immers dat het FAVV op 5 juni 2025 is overgegaan tot een gedeeltelijke opheffing van het beslag op alle runderen.

14. Bij de beoordeling van het afdoende karakter van de in de bestreden beslissing opgegeven motieven moet rekening gehouden worden met de motivering in haar geheel en niet met een of meerdere onderdelen ervan. Verzoeker gaat uit van een gefragmenteerde lezing van de uitdrukkelijke motivering in zoverre hij een tegenstrijdigheid ontwaart, tussen enerzijds het motief dat de bestreden beslissing niet leidt tot het euthanaseren van de volledig veestapel, en anderzijds het motief dat de bestemming van de in beslag genomen dieren een "Belgisch slachthuis" is. Hoewel in de bestreden beslissing wordt overwogen dat de "bestemming van de dieren […] steeds een Belgisch slachthuis [is] waar een analyse van het vlees (en indien gewenst de lever) dient uitgevoerd te worden op het geslachte dier", wordt in de daaropvolgende motieven verduidelijkt dat "[i]ndien [verzoeker] dieren wenst te laten slachten, [hij] het vertrek van het dier of van de groep van dieren minstens 1 werkdag op voorhand [dient] aan te vragen" en hij moet "melden naar welk slachthuis het dier of groep dieren zal vertrekken". Tevens wordt van verzoeker verwacht dat "[v]an elk dier dat wordt geslacht […] een staal [wordt] genomen".

Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt dus niet dat verzoeker gedwongen wordt om over te gaan tot het slachten van zijn volledige veestapel, maar wel dat, indien hij een dier of meerdere dieren wenst te slachten, hij daarover transparant dient te communiceren met het FAVV door voorafgaandelijk een melding in te dienen met opgave van het Belgisch slachthuis van bestemming.

15. Tot slot blijkt uit de gegevens van de zaak dat de bloedmonsters werden genomen op 22 augustus 2024, de analyseaanvraag daags nadien werd ontvangen door het VITO en de analyse enkele dagen later werd uitgevoerd op 27 augustus 2024. Het ontbreken van nadere vermeldingen in het analyseverslag, waaruit kan worden afgeleid dat de analyse werd uitgevoerd binnen de voorgeschreven houdbaarheidstermijnen, volstaat in het licht van de niet-betwiste gegevens van de zaak niet om aan te nemen dat de resultaten van de monsterneming onbetrouwbaar zijn.

16. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

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

Verzoeker klaagt aan dat hij door de definitieve inbeslagname van zijn runderen wordt geconfronteerd met de meest verregaande maatregel, terwijl het FAVV in een volledig gelijkaardig dossier onlangs het bewarend beslag heeft opgeheven en heeft vervangen door de minder verregaande maatregel van verscherpt toezicht.

Hij licht toe dat de inbeslagname steunt op de foutieve premisse dat de gehele veestapel gecontamineerd is en zulks louter op grond van een wetenschappelijk onvoldoende betrouwbare extrapolatie van 14 bloedstalen.

Daarbij komt dat hij kennis kreeg van een gelijkaardig dossier waarin het FAVV de betrokken veehouderij slechts onder verhoogd toezicht heeft geplaatst. In de gegeven omstandigheden stelt verzoeker zich de vraag waarom ten aanzien van zijn bedrijf de meest verregaande maatregel wordt genomen, zonder dat hij de kans krijgt om een plan van aanpak voor te leggen of zonder te overwegen dat een verhoogd toezicht volstaat om de mogelijke risico's voor de volksgezondheid te beperken. Volgens verzoeker bewijst het FAVV niet dat het andere dossier fundamenteel zou verschillen.

18. In zijn memorie van wederantwoord ontkent verzoeker dat hij zijn verantwoordelijkheid als exploitant wil ontlopen, om vervolgens te benadrukken dat hem een extreme maatregel wordt opgelegd zonder zorgvuldige afweging van alle betrokken belangen. Hij kan inzonderheid niet aanvaarden dat het FAVV onrechtmatig een last op zijn schouders legt, terwijl hem geen enkele schuld treft. De toestand van de andere exploitant, wiens veestapel niet in beslag werd genomen, is wel degelijk vergelijkbaar, omdat ook deze exploitant geen enkele schuld treft.

19. Verzoeker voegt in zijn laatste memorie nog toe dat de gedeeltelijke vrijgave van zijn runderen op 5 juni 2025, geen afbreuk doet aan het feit dat vergelijkbare gevallen ongelijk werden behandeld.

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. Vooraleer op de vergelijkbaarheidstoets in te gaan, dient te worden gepreciseerd dat de formelemotiveringsplicht niet zover reikt dat in een individuele bestuurshandeling steevast moet worden gemotiveerd waarom tot een andere beoordeling wordt gekomen in vergelijking met een ander individueel dossier.

22. Te dezen poneert verzoeker, op wie de bewijslast rust (zie *supra*, randnummer 20), in algemene termen dat de toestand van de veehouder waaraan hij refereert “volledig gelijkaardig” of “perfect vergelijkbaar” is, zonder evenwel nader in te gaan op de vergelijkbaarheid van de beide casussen. In dit verband volstaat het enkele gegeven dat aan de contaminatie van de runderen uiteindelijk andere gevolgen werden verbonden, op zich niet om tot een schending van het

gelijkheidsbeginsel te besluiten. Hetzelfde geldt voor de omstandigheid dat geen van de betrokken rundveehouders schuld heeft aan de contaminatie met PFOS.

Bovendien stelt de verwerende partij dat bij verzoeker "wel al een vleesstaal is genomen met een niet-conform resultaat, en bij de operator waarvan men de beslissing bijbrengt […] nog niet", zodat er bij de verzoeker "méér aanwijzingen voorhanden [zijn] dat zijn dieren gecontamineerd zijn en dat het vlees dat van deze dieren afkomstig is, de norm voor PFOS in vlees zal overschrijden". Verzoeker spreekt voormelde verklaringen niet tegen.

23. Aangezien de vergelijkbaarheidstoets mank loopt, moet niet verder worden onderzocht of voor de ongelijke behandeling een deugdelijke verantwoording bestaat.

24. Het tweede middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoeker 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 tweeëntwintig juni tweeduizend zesentwintig, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

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

bijgestaan door

Ilse Anné,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Ilse Anné	**Chantal Bamps**