

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 267.923 van 5 oktober 2026
in de zaak A. 244.987/XII-9885**

In zake : 1. de VZW FEDERATIE VAN HET BELGISCH VLEES
 (FEBEV)
 2. de VZW VERENIGING VAN INDUSTRIËLE
 PLUIMVEESLACHTERIJEN VAN BELGIË (VIP BELGIË)
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Dirk De Keuster en Uschi Steurs
 kantoor houdend te 2980 Zoersel
 Handelslei 60
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
 Landbouw
 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 2 juni 2025, strekt tot de
nietigverklaring van het koninklijk besluit van 30 januari 2025 ‘betreffende het
nemen en analyseren van monsters’, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van
2 april 2025, minstens van de artikelen 5, 7, 2°, en 8, van dat besluit.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend
en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Benny De Sutter heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 juni 2026.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Uschi Steurs, die verschijnt voor de verzoekende partijen, is 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. Regelgevend kader en feiten

3.1. 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 (EG) nr. 999/2001, (EG) nr. 396/2005, (EG) nr. 1069/2009, (EG) nr. 1107/2009, (EU) nr. 1151/2012, (EU) nr. 652/2014, (EU) 2016/429 en (EU) 2016/2031 van het Europees Parlement en de Raad, de Verordeningen (EG) nr. 1/2005 en (EG) nr. 1099/2009 van de Raad en de Richtlijnen 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG en 2008/120/EG van de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 854/2004 en

(EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad, de Richtlijnen 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG en 97/78/EG van de Raad en Besluit 92/438/EEG van de Raad (hierna: verordening officiële controles) beoogt “de totstandbrenging van een geharmoniseerd Uniekader voor de organisatie van officiële controles, en andere officiële activiteiten dan officiële controles, in de hele agro-voedselketen, rekening houdend met de voorschriften inzake officiële controles van Verordening (EG) nr. 882/2004 en van de desbetreffende sectorale wetgeving, en met de ervaring die bij de toepassing van die voorschriften is opgedaan” (zie overweging 20 bij de verordening).

Voor de uitvoering van officiële controles die tot doel hebben de correcte toepassing van de agro-voedselketenwetgeving van de Unie te verifiëren, en van de andere officiële activiteiten die bij de agro-voedselketenwetgeving van de Unie aan autoriteiten van de lidstaten zijn toevertrouwd, moeten de lidstaten bevoegde autoriteiten aanwijzen die “handelen in het algemeen belang, over toereikende middelen en apparatuur beschikken, en waarborgen van onpartijdigheid en professionalisme bieden” (zie overweging 27). De bevoegde autoriteiten moeten de kwaliteit, consistentie en effectiviteit van officiële controles waarborgen. Daartoe moeten zij onder meer regelmatig, op basis van het risico en met een passende frequentie, officiële controles uitvoeren in alle sectoren en ten aanzien van alle exploitanten, activiteiten, dieren en goederen die onder de agro-voedselketenwetgeving van de Unie vallen (zie overweging 32).

3.2. Exploitanten wier dieren of goederen bij officiële controles worden bemonsterd, geanalyseerd, getest of gediagnosticeerd, moeten volgens de verordening recht hebben op een, op eigen kosten ingewonnen, advies van een tweede deskundige.

Artikel 35 van de verordening officiële controles bepaalt in dit verband:

“1. De bevoegde autoriteiten zorgen ervoor dat exploitanten wier dieren of

goederen bij officiële controles worden bemonsterd, geanalyseerd, getest of gediagnosticeerd, het recht hebben te verzoeken om het advies van een tweede deskundige, op kosten van de exploitant.

Dat recht op het advies van een tweede deskundige stelt de exploitant in staat te verzoeken om beoordeling van de documenten betreffende de bemonstering, analyse, test of diagnose door een tweede erkende en passend gekwalificeerde deskundige;

2. Indien relevant en technisch haalbaar, met name gezien de prevalentie en verspreiding van het gevaar bij de dieren of goederen, de bederfelijkheid van de monsters of goederen en de hoeveelheid beschikbaar substraat, zorgen de bevoegde autoriteiten ervoor:

a) dat bij het nemen van het monster, en desgevraagd door de exploitant, een voldoende hoeveelheid materiaal wordt genomen om het advies van een tweede deskundige en de in lid 3 bedoelde beoordeling mogelijk te maken, mocht dit nodig blijken, of

b) dat wanneer het niet mogelijk is een voldoende hoeveelheid materiaal als bedoeld onder a) te nemen, de exploitant daarvan op de hoogte wordt gesteld. Dit lid is niet van toepassing bij de beoordeling van de aanwezigheid van quarantaineorganismen in planten, plantaardige producten of ander materiaal voor het doel van controle van naleving van de regels bedoeld in artikel 1, lid 2, onder g).

3. De lidstaten kunnen besluiten dat, ingeval van geschil tussen de bevoegde instanties en de exploitanten dat is gebaseerd op het advies van een tweede deskundige als bedoeld in lid 1, laatstgenoemden op eigen kosten kunnen verzoeken om de beoordeling van de documenten van de eerste analyse, test of diagnose en, in voorkomend geval, om de uitvoering van een andere analyse, test of diagnose door een ander officieel laboratorium.

4. Dat de exploitant overeenkomstig lid 1 van dit artikel het advies van een tweede deskundige heeft aangevraagd, doet niet af aan de verplichting van de bevoegde autoriteiten om, overeenkomstig de in artikel 1, lid 2, bedoelde regels en deze verordening, onmiddellijk actie te ondernemen om de risico's voor de gezondheid van mensen, dieren en planten, voor het dierenwelzijn of, wat ggo's en gewasbeschermingsmiddelen betreft, ook voor het milieu, weg te nemen of in te perken."

Volgens de concordantietabellen bij de verordening officiële controles stemt artikel 35, lid 1 en 2, overeen met artikel 11, lid 5 en 6, van de bij artikel 146 ingetrokken verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn (hierna: verordening (EG) nr. 882/2004).

Artikel 11, lid 5 en 6, van verordening (EG) nr. 882/2004
bepaalde destijds:

“5. De bevoegde autoriteiten stellen passende procedures vast om ervoor te zorgen dat exploitanten van diervoeder- of levensmiddelenbedrijven wier producten bemonsterd en geanalyseerd worden, het recht hebben om een aanvullende expertise aan te vragen, onverminderd de verplichting van de bevoegde autoriteiten om in noodsituaties onmiddellijk in actie te komen.

6. Zij zorgen er in het bijzonder voor dat de exploitanten van diervoeder- en levensmiddelenbedrijven te dien einde voldoende aantallen monsters voor een aanvullende expertise kunnen verkrijgen, tenzij dit in het geval van zeer bederfelijke producten of een zeer kleine hoeveelheid beschikbaar materiaal onmogelijk is.”

3.3. Op nationaal niveau regelt het koninklijk besluit van 22 februari 2001 ‘houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen’ (hierna: koninklijk besluit van 22 februari 2001) de procedures voor de door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV) uitgevoerde controles.

Artikel 3 van het koninklijk besluit van 22 februari 2001
bepaalt:

“§ 1. Onverminderd de ambtsbevoegdheden van de officieren van gerechtelijke politie zien de daartoe door de minister aangewezen statutaire of contractuele personeelsleden van het [FAVV] toe op de uitvoering van de bepalingen van dit besluit of de uitvoeringsbesluiten ervan, van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het [FAVV] en van de uitvoeringsbesluiten daarvan, van de wetten bedoeld in artikel 5 van de wet van 4 februari 2000 en van de uitvoeringsbesluiten daarvan evenals van de verordeningen en beschikkingen van de Europese Unie en die behoren tot de bevoegdheden van het Agentschap.

[...]

§ 5. Ze zijn gemachtigd het product of een monster ervan aan een onderzoek of een analyse te onderwerpen, in een erkend laboratorium.

Bijzondere analyses kunnen evenwel worden uitgevoerd in een niet erkend laboratorium onder de door Ons te bepalen voorwaarden.

De wijze en de voorwaarden van de monsterneming evenals de erkenningsvoorwaarden en -procedure van de analyselaboratoria worden door Ons bepaald.

De Minister bepaalt de analysemethodes. Hij kan de maximum tarieven van de analyses of de onderzoeken vaststellen.

Het Agentschap erkent de laboratoria.”

3.4. Aan artikel 3, § 5, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 wordt verder uitvoering gegeven door het koninklijk besluit van 20 september 2012 ‘betreffende de monsternemingen en de analyse ervan, bedoeld in artikel 3, § 5, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen’ (hierna: koninklijk besluit van 20 september 2012).

Over het nemen van monsters bepaalde het koninklijk besluit van 20 september 2012 onder meer:

“Art. 3. § 1. De monsternemers beslissen, met het oog op het garanderen van de representativiteit van het monster, om over te gaan hetzij tot het nemen van de basismonsters, hetzij tot het nemen van de eindmonsters, hetzij tot het nemen van de monsters bestemd voor het laboratorium, behalve in de gevallen waar het reglementair anders bepaald is.

De monsternemers stellen een monsternemingsverslag op.

§ 2. Uit het basismonster of, desgevallend, het eindmonster bereidt de monsternemer twee monsters bestemd voor het laboratorium: het ene voor de analyse, het andere voor de eventuele tegenanalyse, behalve in de gevallen waar het reglementair anders bepaald is. Indien geen twee monsters bestemd voor het laboratorium kunnen bereid worden, wordt de reden daarvan in het monsternemingsverslag vermeld.

In de volgende gevallen wordt evenwel slechts één enkel monster bestemd voor het laboratorium genomen:

1° indien het gaat om een zeer bederfbaar product, behalve als de belanghebbende een onmiddellijke tegenanalyse vraagt;

2° indien er een onvoldoende hoeveelheid van het product is;

3° bij de opsporing van dierenziekten of voor planten schadelijke organismen;

4° indien het monster bestemd voor het laboratorium de gehele partij uitmaakt;

5° in de andere gevallen bepaald door de Minister.

§ 3. De monsternemer neemt beide monsters bestemd voor het laboratorium mee, het ene voor analyse in een erkend laboratorium of voor onderzoek, het andere wordt ter beschikking van de belanghebbende bewaard.

In de gevallen die hij zelf bepaalt, kan de monsternemer het tweede monster bestemd voor het laboratorium echter ter plaatse laten onder de verantwoordelijkheid van de belanghebbende.

Ingeval het belangrijk is voor de belanghebbende dat de tegenanalyse kan aanvangen vooraleer het analyseresultaat gekend is, deelt de monsternemer hem de uiterste termijn mede waarbinnen de eventuele tegenanalyse moet worden aangevat. Hij wijst hem op de in het kader van de tegenanalyse uit te voeren analyses. Deze gegevens worden geacteerd in het monsternemingsverslag.

[...]

Art. 6. § 1. De monsternemer deelt aan de belanghebbende of aan de persoon die bij de monsterneming aanwezig is mede:

1° dat het monster bestemd voor het laboratorium voor tegenanalyse ter zijner beschikking blijft voor het overmaken aan een erkend laboratorium;

2° dat hij binnen een vastgestelde termijn een tegenanalyse kan laten uitvoeren in een erkend laboratorium dat hij kan kiezen uit een lijst van erkende laboratoria die hem door het Agentschap ter beschikking wordt gesteld;

3° dat de tegenanalyses moeten betrekking hebben op de parameters, die hem zullen meegedeeld worden in geval van een niet-conforme analyse-uitslag;

4° dat de kosten van de verzending van het monster naar het gekozen erkende laboratorium voor tegenanalyse en de kosten van de tegenanalyse ten laste vallen van de belanghebbende.

§ 2. Naargelang de uit te voeren analyse, onderzoekt de monsternemer het monster bestemd voor het laboratorium of verstuurt hij het onverwijld naar een erkend laboratorium. In dit geval wordt het monster bestemd voor het laboratorium verstuurd samen met een aanvraag van de uit te voeren analyses. Deze aanvraag kan via een informaticasysteem doorgestuurd worden.

Deze gegevens worden vermeld in het monsternemingsverslag.”

3.5. Het koninklijk besluit van 20 september 2012 wordt vervangen door het koninklijk besluit van 30 januari 2025 ‘betreffende het nemen en analyseren van monsters’, dat over de bemonstering, de beoordeling van de documenten, de analyse van het verdedigingsmonster en het resultaat van het advies van de tweede deskundige, het volgende bepaalt:

“HOOFDSTUK II. - De bemonstering

Art. 3. § 1. Met het oog op de controle van de naleving van de bepalingen die onder de bevoegdheid van het Agentschap vallen, nemen de monsternemers het of de basismonster(s), behalve in de gevallen waar het reglementair anders bepaald is.

§ 2. In voorkomend geval neemt de monsternemer uit het eindmonster het monster bestemd voor het laboratorium en het verdedigingsmonster.

In de gevallen bedoeld in artikel 7, wordt geen verdedigingsmonster genomen.

Indien er een verdedigingsmonster wordt genomen, of indien er geen verdedigingsmonster werd genomen, wordt dit in het bemonsteringsverslag genoteerd.

§ 3. Onverminderd andere wettelijke bepalingen, indien een partij niet volledig toegankelijk is, wordt de bemonstering verricht op het toegankelijke deel van de partij. In dat geval wordt dit in het bemonsteringsverslag vermeld.

Indien bij de analyse van het monster dat is genomen in het toegankelijke deel van een partij is vastgesteld dat dat deel van de partij niet-conform is aan de geldende reglementering, wordt aangenomen dat dit voor de hele partij geldt en van toepassing is niettegenstaande het niet-representatieve karakter van het monster voor de hele partij.

§ 4. De monsternemer neemt het monster bestemd voor het laboratorium en in voorkomend geval, het verdedigingsmonster mee.

In de gevallen die het Agentschap bepaalt, kan de monsternemer echter het verdedigingsmonster ter plaatse laten onder de verantwoordelijkheid van de houder van het bemonsterde product en in die gevallen vermeldt hij in het monsternemingsverslag dat het verdedigingsmonster onder verantwoordelijkheid van de houder van het bemonsterde product is gebleven.

§ 5. De monsternemer stelt een monsternemingsverslag op.

Art. 4. Het Agentschap betaalt de waarde van de genomen monsters aan de belanghebbende.

Worden evenwel niet betaald:

1° monsters genomen bij de controles in het kader van de invoer of van het handelsverkeer in de Europese Unie;

2° biologische monsters genomen van levende dieren, van kadavers of van planten;

3° biologische monsters genomen in het kader van een vermoeden van een overdraagbare ziekte of van de aanwezigheid van een plaagorganisme;

4° monsters genomen ingevolge een inbeslagname met inbegrip van een bewarend inbeslagname;

5° monsters genomen in het kader van een onderzoek volgend op eerdere monsternemingen die hebben geleid tot niet-conforme analyseresultaten, niet-conforme etiketteringen of naar aanleiding van een gemotiveerde verdenking van fraude;

6° monsters waarvoor de houder van het bemonsterde product vrijwillig afziet van hetgeen aan hem betaald zou worden;

7° de verdedigingsmonsters die overeenkomstig artikel 3, § 4, ter plaatse bij de houder van het bemonsterde product worden achtergelaten;

8° monsters bestaande uit meerdere deelmonsters genomen in het kader van microbiologische analyse.

HOOFDSTUK III. - Beoordeling van de documenten

Art. 5. § 1. Zodra het ongunstige resultaat van de eerste analyse hem ter kennis is gebracht, kan de belanghebbende om een beoordeling van de documenten door een deskundige verzoeken, die moet voldoen aan de voorwaarden van artikel 1, punt 14° op straffe van nietigheid van de beoordeling van de documenten. Het bewijs dat aan deze voorwaarden is voldaan, wordt door de deskundige aan het Agentschap meegedeeld, uiterlijk samen met zijn verslag van de beoordeling van de documenten.

§ 2. Eens de deskundige is aangewezen, stelt hij een lijst op van de basisdocumenten en, in voorkomend geval, van de aanvullende documenten die hij wenst te beoordelen, en verstuurt hij deze lijst aangetekend of op een andere wijze dat een vaste datum aan de zending verleent, naar het laboratorium dat de eerste analyse heeft verricht en naar het Agentschap indien deze eerste analyse niet in een laboratorium van het Agentschap werd verricht.

Zodra de lijst is ontvangen, moeten de gewenste basisdocumenten binnen 5 werkdagen aan de deskundige worden toegezonden. Aanvullende documenten moeten zo spoedig mogelijk aan de deskundige worden toegezonden of ter beschikking worden gesteld in het laboratorium dat de analyse heeft uitgevoerd.

§ 3. De deskundige stelt op basis van de in paragraaf 2 bedoelde documenten een verslag van de beoordeling van de documenten op, evenals, in voorkomend geval, op basis van het analyseverslag van de tweede analyse bedoeld in artikel 6, § 1. Hij kan verzoeken door het Agentschap gehoord te worden zonder dat dit gevolgen heeft voor de termijn voor de indiening van zijn verslag van de beoordeling van de documenten bij de belanghebbende en het Agentschap.

§ 4. Op straffe van nietigheid moet de deskundige, indien hij niet om aanvullende documenten verzoekt, zijn verslag van de beoordeling van de documenten binnen 11 werkdagen na het verzoek om beoordeling van de documenten aan de belanghebbende en aan het Agentschap toezenden. Ingeval de deskundige om aanvullende documenten heeft verzocht en de mededeling van deze documenten meer dan 5 werkdagen vergt, wordt de termijn waarbinnen de deskundige zijn verslag van de beoordeling van de documenten aan de belanghebbende en aan het Agentschap moet toezenden, verlengd met het aantal dagen die de 5 werkdagen overschrijden om deze aanvullende documenten toe te zenden.

HOOFDSTUK IV. - Analyse van het verdedigingsmonster

Art. 6. § 1. In toepassing van artikel 35, lid 2, van de verordening inzake officiële controles kan de belanghebbende verzoeken om de analyse van het

verdedigingsmonster in het laboratorium van zijn keuze, behalve in de gevallen waar dit overeenkomstig artikel 7 niet is voorzien. Hij brengt het Agentschap op de hoogte zodra hij zijn beslissing heeft genomen om de analyse van het verdedigingsmonster aan te vragen.

§ 2. De kosten in verband met deze tweede analyse van het verdedigingsmonster alsook de kosten van het vervoer van het verdedigingsmonster naar het laboratorium dat de tweede analyse uitvoert, zijn ten laste van de belanghebbende.

§ 3. Indien van toepassing wordt het verdedigingsmonster, dat in goede omstandigheden wordt bewaard in het laboratorium dat de eerste analyse heeft uitgevoerd, naar het door de belanghebbende gekozen laboratorium gestuurd met het oog op een tweede analyse.

§ 4. De verzending van het verdedigingsmonster naar het tweede laboratorium wordt zodanig uitgevoerd dat vervanging, verwijdering of toevoeging van stoffen of materiaal onmogelijk is. Het verzenden moet ook in goede omstandigheden gebeuren, al naargelang het type monster

§ 5. Indien een laboratorium niet in staat is de tweede analyse binnen 5 werkdagen uit te voeren, kan de belanghebbende binnen 5 werkdagen nadat hij in kennis is gesteld van het resultaat van de eerste analyse bij het Agentschap verzoeken om de in artikel 5, § 4 voorgeschreven termijn te verlengen. Het Agentschap doet binnen 3 werkdagen uitspraak over dit verzoek op basis van informatie waarover het beschikt.

§ 6. De belanghebbende ziet erop toe dat het analyseverslag van deze tweede analyse door de deskundige bedoelde in artikel 5 wordt geëvalueerd in het kader van de beoordeling van de documenten en dat deze evaluatie wordt opgenomen in het verslag van de beoordeling van de documenten bedoeld in artikel 5, § 3.

§ 7. De technische kwalificatie van het laboratorium dat de tweede analyse heeft uitgevoerd evenals de gebruikte analysemethode moeten in het verslag van de tweede analyse worden opgenomen, zodat deze kunnen worden vergeleken met de prestaties van het laboratorium dat de eerste analyse heeft uitgevoerd en met deze van de analysemethode die voor deze eerste analyse is gebruikt.

Art. 7. In de volgende gevallen kan een tweede analyse niet worden uitgevoerd:

1° in geval van parasitaire, immunologische analyses, of onderzoeken voor de diagnose van een prionziekte;

2° in geval van microbiologische analyses wanneer het technisch niet mogelijk is of wanneer de wetenschappelijke relevantie van een tweede analyse niet is aangetoond op basis van het in artikel 5, § 3 bedoelde verslag van de beoordeling van de documenten, waarbij het Agentschap in voorkomend geval een beslissing hierover zal nemen volgens de voorwaarden en modaliteiten die vastgelegd zijn door de Europese regelgeving, zo nodig aangevuld of verduidelijkt in de richtlijnen die het opstelt;

3° wanneer er een aanwezigheid van fysische contaminanten werd gedetecteerd in de partij;

4° wanneer de hoeveelheid van het eindmonster onvoldoende is om naast het monster bestemd voor het laboratorium een verdedigingsmonster te vormen;

5° in het geval van onderzoek van plaagorganismen in planten, plantaardige producten of ander materiaal met als doel de controle van de naleving van de regels betreffende de beschermende maatregelen tegen schadelijke organismen bij planten;

6° bij de analyse van monsters genomen in het kader van aankopen door middel van een techniek voor communicatie op afstand.

HOOFDSTUK V. - Resultaat van het advies van de tweede deskundige

Art. 8. In voorkomend geval zal het Agentschap een beslissing nemen op basis van het resultaat van de eerste analyse en het verslag van de deskundige dat is opgesteld na zijn beoordeling van de documenten overeenkomstig artikel 5, § 3. Deze beslissing wordt binnen 5 werkdagen na ontvangst van het verslag van de

beoordeling van de documenten genomen en aan de belanghebbende meegedeeld via het e-mailadres dat deze aan het Agentschap heeft meegedeeld.”

Dit is het thans (gedeeltelijk) bestreden koninklijk besluit.

IV. Onderzoek van het enig middel

Uiteenzetting van het middel

4. In een enig middel wordt de schending aangevoerd van artikel 35 van de verordening officiële controles, artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM), de artikelen 10, 11, 33 en 105 van de Grondwet en “het beginsel van duidelijke regelgeving met inbegrip van het rechtszekerheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel”.

In een eerste middelonderdeel zetten de verzoekende partijen uiteen dat het bestreden koninklijk besluit niet langer voorziet in een gegarandeerd recht op een tegenanalyse, terwijl de verordening officiële controles zowel voorziet in een dossierstudie als in een tweede analyse, behalve wanneer deze laatste technisch gezien onmogelijk of irrelevant zou zijn. De bepalingen van de verordening strekken er niet toe om het recht op tegenanalyse te beperken of aan voorwaarden te verbinden. Met het bestreden koninklijk besluit wordt de tegenanalyse daarentegen afhankelijk gesteld van de wetenschappelijke relevantie ervan op basis van het verslag van de beoordeling van de documenten van de eerste analyse.

In ondergeschikte orde vragen de verzoekende partijen een prejudiciële vraag te stellen aan het Europees Hof van Justitie over de overeenstemming van de artikelen 7, 2°, en 8, van het bestreden koninklijk besluit met artikel 35 van de verordening officiële controles, die zij als volgt, formuleren:

“Moet artikel 35, gelezen in combinatie met overweging 48, van de EG-Verordening 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 (EG) nr. 999/2001, (EG) nr. 396/2005, (EG) nr. 1069/2009, (EG) nr. 1107/2009, (EU) nr. 1151/2012, (EU) nr. 652/2014, (EU) 2016/429 en (EU) 2016/2031 van het Europees Parlement en de Raad, de Verordeningen (EG) nr. 1/2005 en (EG) nr. 1099/2009 van de Raad en de Richtlijnen 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG en 2008/120/EG van de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 854/2004 en (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad, de Richtlijnen 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG en 97/78/EG van de Raad en Besluit 92/438/EEG van de Raad (verordening officiële controles) aldus worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale regeling zoals vervat in artikel 6, gelezen in samenhang met de artikelen 7, 2° en 8 van het Koninklijk Besluit betreffende het nemen en analyseren van monsters dd. 30 januari 2025 en zoals gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad dd. 2 april 2025, waarbij er geen sprake is van een gegarandeerd recht op een advies van een tweede deskundige voor een tweede beoordeling van de documenten, dan wel de uitvoering van een tweede analyse, test of diagnose maar waarbij dit afhankelijk wordt gesteld van een eigen beslissing door de bevoegde overheidsinstantie die belast is met enerzijds de controle én anderzijds de bestraffing met administratieve geldboetes?”

Als tweede middelonderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat hun recht op verdediging wordt geschonden doordat een tegenanalyse en een tweede onderzoek afhankelijk wordt gesteld van een discretionaire beslissing van het FAVV, dat tegelijk rechter en partij is omdat het zowel instaat voor de controle als de bestraffing van de vastgestelde inbreuken. In dit verband merken de verzoekende partijen ook op dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State reeds meermaals kritiek heeft geuit op de catch-allbepaling van artikel 9, §§ 2 en 3, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 wegens strijdigheid ervan met het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel. Bovendien is er sprake van een ongeoorloofde delegatie van bevoegdheid op grond waarvan het FAVV bijkomende procedureregels kan uitvaardigen.

In het derde middelonderdeel stellen de verzoekende partijen dat artikel 7, 2°, van het bestreden koninklijk besluit een onderscheid lijkt te maken tussen microbiologische analyses en andere analyses. Het recht op tegenanalyse wordt in die lezing beperkt voor microbiologische analyses. Er bestaat evenwel geen enkele objectieve reden om microbiologische analyses aan een strenger regime te onderwerpen in vergelijking met labo-analyses. Bovendien is het FAVV niet geaccrediteerd voor staalnames bij microbiologische analyses. De wijze van staalname is evenmin wettelijk geregeld. Het FAVV treedt dus opnieuw op als

rechter en partij waarbij de wijze van opsporing, de staalname, niet wettelijk beschermd is.

Tot slot voeren de verzoekende partijen in een vierde middelonderdeel aan dat de bepalingen van het bestreden koninklijk besluit onduidelijk en zelfs tegenstrijdig zijn. In de eerste plaats betogen zij dat het onmogelijk is om reeds bij de bemonstering uit te maken of er al dan niet een verdedigingsmonster moet worden genomen. De tweede analyse is immers afhankelijk van een verslag van de deskundige, dat maar zal worden opgemaakt na een ongunstig resultaat van de eerste analyse. De verzoekende partijen benadrukken dat overeenkomstig een door het FAVV ingenomen standpunt er nooit een tegenanalyse mogelijk is bij microbiologische analyses. Voorts is het op basis van artikel 8 van het bestreden koninklijk besluit niet duidelijk over welke tweede deskundige die bepaling handelt, aangezien in de tekst van het bestreden koninklijk besluit nergens melding wordt gemaakt van een tweede deskundige, maar enkel van een tweede analyse. Tevens blijkt dat, nadat de afdeling Wetgeving van de Raad van State zijn advies had uitgebracht, er nog overleg heeft plaatsgevonden tussen de gewestregeringen en de federale overheid, terwijl in het advies uitdrukkelijk wordt gesteld dat als aan de aan de Raad van State voorgelegde tekst nog wijzigingen zouden worden aangebracht, andere dan wijzigingen waarmee aan het advies wordt tegemoetgekomen, de gewijzigde of toegevoegde bepalingen voor advies moesten worden voorgelegd. Het is volgens de verzoekende partijen niet duidelijk of er nog dergelijke wijzigingen zijn aangebracht.

5. Met betrekking tot het eerste middelonderdeel dupliceren de verzoekende partijen in hun memorie van wederantwoord dat uit het gevoerde verweer blijkt dat er geen recht op een tweede analyse bestaat in de gevallen bepaald in artikel 7 van het bestreden koninklijk besluit. Daarnaast geeft de verwerende partij, althans volgens de verzoekende partijen, ook toe dat artikel 7, 2°, van het bestreden koninklijk besluit enkel betrekking heeft op microbiologische analyses. Zij beklemtonen in dit verband dat het recht op een tweede analyse ook moet gelden voor microbiologische analyses en dat dit recht

niet afhankelijk mag worden gesteld van een beslissing van het FAVV. Ook wijzen zij op een bestaande praktijk waarbij het FAVV nooit een tweede onderzoek toestaat voor microbiologische analyses. Tot slot merken de verzoekende partijen in een rechtsvergelijkende context op dat uit het ‘Handboek Levensmiddelen Microbiologie’ van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit blijkt dat in Nederland wel een tweede analyse wordt toegelaten bij microbiologische analyses. Meer nog, nagenoeg alle lidstaten van de Europese Unie voorzien wel degelijk in een recht op een tweede analyse voor wat betreft microbiologische analyses. Voorts laat de verwerende partij ook ten onrechte uitschijnen dat de mededeling van de Commissie van 8 november 2024 over de uitvoering van Verordening (EU) 2017/625 van het Europees Parlement en de Raad (verordening officiële controles), *PbEU2024, C/2024/6481* (hierna: mededeling *C/2024/6481*) aan de lidstaten een discretionaire bevoegdheid zou verlenen om al dan niet te voorzien in een recht op een tweede analyse. De verzoekende partijen leiden uit het voormelde document af dat de Europese Commissie duidelijk heeft voorzien in het recht van de exploitant om op eigen kosten om het advies van een tweede deskundige te verzoeken. De Commissie stelt hierbij dat het advies van een tweede deskundige de legitieme rechten van de exploitanten waarborgt, met name hun recht om tegen genomen maatregelen beroep in te stellen. De Europese Commissie legt de verplichting op om deze tweede analyse toe te laten, behalve wanneer dit technisch onmogelijk of irrelevant is. Bovendien vermeldt de mededeling van de Commissie uitdrukkelijk de regels die op niveau van de lidstaten moeten worden ingevoerd. Daarbij is nergens sprake van enige beperking inzake het recht op een tweede analyse in het kader van het advies van de tweede deskundige. Ook hebben de voorbeelden in de mededeling van de Commissie geen betrekking op algemene uitsluitingen zoals de uitsluiting van microbiologische analyses. In tegenstelling tot wat de verwerende partij tracht voor te houden, is er wel degelijk sprake van een inperking van de rechten van de exploitant doordat de microbiologische analyses over de ganse lijn worden uitgesloten. Dat het FAVV dit ook zo uitvoert in de praktijk, wordt bevestigd door de toelichting die wordt achtergelaten bij officiële monsternames, waarin uitdrukkelijk wordt gesteld dat voor microbiologische analyses nooit een tweede analyse kan worden uitgevoerd. De verzoekende partijen wijzen er nog op dat de uitzondering zoals opgenomen in

artikel 7, 2°, van het bestreden koninklijk besluit ervoor zorgt dat in meer dan 35 % van de gevallen geen verdedigingsmonster wordt voorzien. In elk geval, zo besluiten de verzoekende partijen, bestaat er een verschil in interpretatie van de verordening officiële controles en dringen zij verder aan op de noodzaak tot het stellen van een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie. De formulering van die vraag dient te worden aangevuld ten einde rekening te houden met het standpunt van de verwerende partij dat de beperking van het recht op een tweede analyse enkel geldt voor microbiologische criteria en niet voor andere analyses.

Inzake het tweede middelonderdeel wederantwoorden de verzoekende partijen dat de stelling van de verwerende partij dat er een principieel recht zou bestaan op een tweede laboratoriumanalyse, in elk geval niet correct is in het licht van de beperkingen die zijn opgenomen in artikel 7 van het bestreden koninklijk besluit. Voorts vallen ook administratieve geldboetes onder de bescherming van artikel 6 EVRM. In dit verband wijzen de verzoekende partijen erop dat het recht op een tweede analyse voorzien moet worden op een vroeg tijdstip in de procedure om eventuele fouten bij onder andere staalnames, conditionering, transport en analyses uit te sluiten. Tot slot herhalen zij dat artikel 7, 2°, van het bestreden koninklijk besluit aan het FAVV een reglementaire bevoegdheid toekent.

In zake het derde middelonderdeel merken de verzoekende partijen op dat het Wetenschappelijk Comité een orgaan van het FAVV zelf is. Over de grond van de discussie menen de verzoekende partijen dat het standpunt van het Wetenschappelijk Comité, dat erop neerkomt dat de eerste analyse en de tweede analyse van elkaar kunnen verschillen en de tweede analyse om die reden niet noodzakelijk is, niet pertinent is omdat dit geldt voor elke analyse. Bovendien steunt deze zienswijze niet op wetenschappelijk onderzoek. Het advies van het Wetenschappelijk Comité kan daarom niet dienen als een objectieve motivering om het recht op een tweede analyse radicaal uit te sluiten voor microbiologische criteria. Overigens merken de verzoekende partijen op dat deze motivering niet terug te vinden is in het bestreden koninklijk besluit, noch in het verslag aan de Koning bij het besluit. Wat betreft de stelling van de verwerende partij dat

overeenkomstig artikel 5 van het bestreden koninklijk besluit nog steeds een tweede deskundige kan worden aangesteld om het gehele dossier te bekijken, benadrukken de verzoekende partijen dat een documentencontrole niet dezelfde waarde heeft als een tweede laboratoriumanalyse. Ze verduidelijken dat niet de kwaliteit van het advies van de tweede deskundige in vraag wordt gesteld, maar wel de positie van het FAVV waarbij deze zowel partij als rechter in dezelfde zaak zal zijn. In tegenstelling tot wat de verwerende partij laat uitschijnen, poneren zij niet dat het FAVV niet bevoegd zou zijn voor het nemen van stalen, maar enkel dat het FAVV hiervoor niet geaccrediteerd is, in tegenstelling tot private ondernemingen.

Aangaande het vierde middelonderdeel benadrukken de verzoekende partijen dat het volgens de chronologie van het bestreden koninklijk besluit niet mogelijk is om reeds bij de eerste bemonstering te bepalen of er al dan niet een verdedigingsmonster moet worden afgenomen, aangezien de tweede analyse afhankelijk is van een verslag van de deskundige dat maar zal worden opgemaakt na een ongunstig resultaat van de eerste analyse. Tevens herhalen zij dat het FAVV niet onpartijdig kan zijn omdat het ertoe wordt gebracht opnieuw te beoordelen of de deskundige die door de operator is aangesteld wel deskundig is.

6. In hun laatste memorie voegen de verzoekende partijen, met betrekking tot het eerste middelonderdeel, nog toe dat in de mededeling van de Commissie van 8 december 2022 over de uitvoering van Verordening (EU) 2017/625 van het Europees Parlement en de Raad (verordening officiële controles), *PbEU2022*, C 467/02 wordt aangegeven dat de lidstaten verplicht zijn om een tweede analyse toe te laten, behalve wanneer zulks technisch onmogelijk of irrelevant zou zijn, dat artikel 35, lid 3, van de verordening officiële controles enkel betrekking heeft op een nieuwe analyse en een onderzoek in een ander laboratorium en dat de uitzondering voor microbiologische analyses slaat op een zeer belangrijk aandeel van de monsternemingen die jaarlijks door het FAVV worden uitgevoerd.

Over het tweede middelonderdeel laten zij nog gelden dat een documentencontrole niet dezelfde waarde heeft als een effectieve tweede laboratoriumanalyse. De verzoekende partijen verwijzen voorts naar recente gevallen waarbij een tweede onderzoek van microbiologische analyses door het FAVV werd geweigerd terwijl “uit de analyse van de documenten uitgevoerd door de deskundige zoals aangesteld door de exploitant uitdrukkelijk blijkt dat de eerste analyse zoals uitgevoerd door het FAVV gebrekkig is”.

Aangaande het derde middelonderdeel benadrukken de verzoekende partijen dat bij de vergelijkbaarheidstoets uitgegaan moet worden van “de aard en het doel van de kwestieuze norm en het daardoor gecreëerd onderscheid”. Meer concreet argumenteren zij dat de monsternames op alle contaminanten zich in een vergelijkbare toestand bevinden ten opzichte van de aangevochten maatregel, dat alle monsternemingen worden geregeld door het bestreden koninklijk besluit en dat er geen enkele objectieve rechtvaardiging bestaat om enkel monsternemingen op micro-organismen uit te sluiten van een tweede analyse.

Omtrent het vierde middelonderdeel wijzen de verzoekende partijen er nog op dat in het kader van een microbiologische analyse een tweede analyse altijd technisch mogelijk is.

Beoordeling

A. Eerste middelonderdeel

7. De verzoekende partijen voeren in wezen aan dat het bestreden koninklijk besluit in strijd is met de verordening officiële controles omdat het “recht op een tweede analyse én een tweede dossierstudie” niet wordt gegarandeerd en dit recht bovendien afhankelijk wordt gesteld van een eigen beslissing door het FAVV.

8. Betwist wordt niet dat artikel 35 van de verordening officiële controles uitdrukkelijk voorziet in de mogelijkheid tot het inwinnen van het advies van een tweede deskundige op vraag en op kosten van de betrokken exploitant. Voormelde bepaling schrijft immers voor dat de exploitant in staat moet worden gesteld om te verzoeken tot “beoordeling van de documenten betreffende de bemonstering, analyse, test of diagnose door een tweede erkende en passend gekwalificeerde deskundige”.

In de mededeling C/2024/6481 wordt verduidelijkt dat het advies van een tweede deskundige de legitieme rechten van de exploitanten waarborgt, met name hun recht om tegen genomen maatregelen beroep in te stellen overeenkomstig artikel 7 van de verordening officiële controles, door bij te dragen tot een solide feitelijke basis. Volgens dezelfde mededeling bestaat het recht op het advies van een tweede deskundige uit drie elementen die de exploitant in staat stellen om: (i) “te verzoeken om een beoordeling van de documenten betreffende de initiële bemonstering, analyse, test of diagnose door een erkende en passend gekwalificeerde deskundige (artikel 35, lid 1, van de VOC)”, (ii) “de bevoegde autoriteit te verzoeken een voldoende hoeveelheid monstermateriaal te nemen met het oog op een tweede analyse in het kader van het advies van een tweede deskundige (overweging 48 en artikel 35, lid 2, van de VOC, onder de daarin vermelde voorwaarden); dit element van het advies van een tweede deskundige is niet van toepassing bij de beoordeling van de aanwezigheid van quarantaineorganismen in planten, plantaardige producten of andere materialen voor het doel van controle van naleving van de regels bedoeld in artikel 1, lid 2, punt g), van de VOC (artikel 35, lid 2, tweede zin)” en (iii) “de bevoegde autoriteit te verzoeken een voldoende hoeveelheid monstermateriaal te nemen met het oog op een andere analyse door een ander officieel laboratorium die wordt uitgevoerd op verzoek van de exploitant in het geval van een geschil op basis van de eerste analyse en het advies van de tweede deskundige, indien de nationale wetgeving in dit recht voorziet (artikel 35, lid 3, van de VOC, onder de voorwaarden van artikel 35, lid 2, van de VOC)” (zie punt 2.3.2).

9. Artikel 5, § 1, van het bestreden koninklijk besluit bepaalt dat de belanghebbende “[z]odra het ongunstige resultaat van de eerste analyse hem ter kennis is gebracht, [...] om een beoordeling van de documenten door een deskundige [kan] verzoeken, die moet voldoen aan de voorwaarden van artikel 1, punt 14° op straffe van nietigheid van de beoordeling van de documenten”.

Voormelde bepaling strookt met artikel 35, lid 1, van de verordening officiële controles waarbij de exploitant het recht wordt verleend om beroep te doen op een tweede deskundige voor de “beoordeling van de documenten” betreffende de bemonstering, analyse, test of diagnose.

10. De mogelijkheid voor de exploitant om te verzoeken om een beoordeling van de documenten door een door hem zelf gekozen deskundige, wordt daarbij niet onderworpen aan enige beperking of voorwaarde, noch wordt de uitoefening van dit recht afhankelijk gesteld van een beslissing van het FAVV.

In dit verband verwijzen de verzoekende partijen vergeefs naar artikel 8 van het bestreden koninklijk besluit. Die bepaling houdt namelijk enkel in dat de beslissing over het al dan niet conform zijn van het resultaat van een officiële controle niet uitsluitend wordt bepaald door het resultaat van de tegenanalyse, maar voortaan zal worden onderbouwd door een beoordeling van zowel de eerste analyse als het verslag van de deskundige waarvan in voorkomend geval, zo volgt uit artikel 6, § 6, van het bestreden koninklijk besluit, ook het analyseverslag van de tweede analyse deel uitmaakt.

Voorts schrijft artikel 35, lid 2, van de verordening officiële controles voor dat de bevoegde autoriteiten ervoor moeten zorgen dat “[i]ndien relevant en technisch haalbaar” bij het nemen van het monster, en desgevraagd door de exploitant, een voldoende hoeveelheid materiaal wordt genomen om het advies van een tweede deskundige en de in lid 3 bedoelde beoordeling van de documenten van de eerste analyse, test of diagnose, mogelijk te maken. Volgens artikel 35, lid 3, van de verordening “kunnen” de lidstaten besluiten dat, ingeval van een geschil tussen de bevoegde instanties en de exploitanten dat is gebaseerd

op het advies van een tweede deskundige, de exploitanten kunnen verzoeken om “de uitvoering van een andere analyse, test of diagnose door een ander officieel laboratorium”. Specifiek wat deze laatste bepaling betreft, verduidelijkt de Europese Commissie in de mededeling C/2024/6481 dat een van de drie elementen van het recht op het advies van een tweede deskundige erin bestaat de exploitant in staat te stellen “de bevoegde autoriteit te verzoeken een voldoende hoeveelheid monstermateriaal te nemen met het oog op een andere analyse door een ander officieel laboratorium die wordt uitgevoerd op verzoek van de exploitant [...] indien de nationale wetgeving in dit recht voorziet” (zie punt 2.3.2, iii) van de mededeling). Bijgevolg berust de in het middelonderdeel geformuleerde kritiek van de verzoekende partijen op de foutieve premisse dat de verordening officiële controles voorziet in een gegarandeerd recht op een tweede analyse. Meer bepaald gaan de verzoekende partijen eraan voorbij dat het nemen van een voldoende hoeveelheid materiaal om het advies van een tweede deskundige en de in artikel 35, lid 3, van de verordening bedoelde beoordeling mogelijk te maken, slechts verplicht is in zoverre dit “relevant en technisch haalbaar” is. De mogelijkheid voor de exploitant om te verzoeken om de uitvoering van een andere analyse, door een ander officieel laboratorium, is dan weer slechts van toepassing “indien de nationale wetgeving in dit recht voorziet”.

11. In zoverre artikel 7, 2°, van het bestreden koninklijk besluit stelt dat een tweede analyse niet kan worden uitgevoerd “in geval van microbiologische analyses wanneer het technisch niet mogelijk is of wanneer de wetenschappelijke relevantie van een tweede analyse niet is aangetoond op basis van het in artikel 5, § 3 bedoelde verslag van de beoordeling van de documenten”, volgt uit die uitsluiting dat er geen algemeen en onbeperkt recht wordt toegekend voor het laten uitvoeren van een andere microbiologische analyse door een ander officieel laboratorium. De nationale wetgever “kan” volgens artikel 35, lid 3, van de verordening officiële controles in een dergelijk recht voorzien, maar is daartoe niet verplicht. Door te bepalen dat een tweede analyse niet mogelijk is in geval van microbiologische analyses, wordt artikel 35, lid 3, van de verordening officiële controles dan ook niet geschonden. Het feit dat de in Nederland bevoegde autoriteit wel een tweede analyse van microbiologische analyses toestaat, doet geen afbreuk

aan deze conclusie. Hetzelfde geldt voor het argument dat in de vroegere reglementering wel een dergelijk recht werd toegekend aan de exploitanten.

12. Door in artikel 3, § 2, tweede lid, van het bestreden koninklijk besluit aan te geven dat in de gevallen bedoeld in artikel 7 van hetzelfde besluit geen verdedigingsmonster wordt genomen, blijkt ontegenzeggelijk dat de verwerende partij van oordeel is dat het voor onder meer de in artikel 7, 2°, genoemde microbiologische analyses niet “relevant en technisch haalbaar” is om een voldoende hoeveelheid materiaal te nemen om het advies van een tweede deskundige en de in artikel 35, lid 3, van de verordening officiële controles bedoelde beoordeling mogelijk te maken. Aangezien het volgens artikel 35, lid 2, van de verordening officiële controles aan de bevoegde autoriteiten, te dezen het FAVV, toekomt om ervoor te zorgen dat “[i]ndien relevant en technisch haalbaar” een voldoende hoeveelheid materiaal wordt bemonsterd en de exploitant ervan op de hoogte te stellen als dat niet mogelijk is, staat het uiteraard ook aan de betrokken bevoegde autoriteit om de relevantie en technische haalbaarheid van de bemonstering te beoordelen. In de mededeling C/2024/6481 wordt dit ten andere bevestigd waar wordt verduidelijkt dat “[i]n het algemeen [...] de bevoegde autoriteit, wanneer de bemonstering van een voldoende hoeveelheid materiaal overeenkomstig artikel 35, lid 2, van de VOC niet relevant, passend of technisch haalbaar wordt geacht, de exploitant daarvan op de hoogte [brengt]” (zie punt 2.3.2.1, *in fine*). De verzoekende partijen kunnen ook niet nuttig verwijzen naar de in deze mededeling gegeven voorbeelden “inzake het niet relevant, passend of technisch haalbaar zijn van een bemonstering van een voldoende hoeveelheid monstermateriaal” vermits het, zoals zij trouwens zelf aangeven, een niet-limitatieve lijst betreft.

13. Aangezien het middelonderdeel, en de daarmee samenhangende prejudiciële vraag, uitgaan van een foutieve opvatting over de draagwijdte van zowel de nationale regelgeving als de verordening officiële controles, bestaat er geen aanleiding om de door de verzoekende partijen gesuggereerde vraag, zoals geherformuleerd in de memorie van wederantwoord, aan het Hof van Justitie van de Europese Unie voor te leggen.

14. Het eerste middelonderdeel is ongegrond.

B. Tweede middelonderdeel

15. In zoverre de verzoekende partijen bij de ontwikkeling van het middelonderdeel opnieuw uitgaan van de premisse dat de “tweede dossierstudie” afhankelijk wordt gesteld van, en beperkt door, een beslissing van het FAVV, faalt hun kritiek naar recht. Zoals uit de beoordeling van het eerste middelonderdeel is gebleken, wordt de mogelijkheid van de exploitant, om te verzoeken tot een herbeoordeling van de documenten door een gekozen deskundige, namelijk niet onderworpen aan enige beperking of voorwaarde, noch wordt de uitoefening van dat recht afhankelijk gesteld van een voorafgaande beslissing van het FAVV. In die mate kan het tweede middelonderdeel niet leiden tot de nietigverklaring van het bestreden koninklijk besluit.

Dezelfde conclusie geldt ook voor de wettigheidskritieken die de verzoekende partijen formuleren ten aanzien van de artikelen 7, § 1, en 9, §§ 2 en 3, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001. Het voormelde koninklijk besluit behoort immers niet tot het voorwerp van voorliggend annulatieberoep.

16. Het algemeen rechtsbeginsel houdende eerbiediging van het recht van verdediging houdt onder meer in dat in principe niets wat medebepalend kan zijn voor de beslissing van de bevoegde overheid aan het op tegenspraak gevoerde debat onttrokken mag blijven. Ter bescherming van het recht van verdediging rust op de administratieve overheid die overweegt om een maatregel op te leggen onder meer de verplichting om inzage te geven in het dossier en de betrokkene de mogelijkheid te geven om zijn verweermiddelen in te dienen.

17. Het bestreden koninklijk besluit voorziet er precies in dat de betrokken exploitant steeds kan verzoeken om een beoordeling van de documenten door een deskundige van eigen keuze wanneer een eerste analyse voor die exploitant een ongunstig resultaat oplevert. Daarnaast kan de exploitant ook verzoeken om de analyse van een verdedigingsmonster in een laboratorium van

zijn keuze, “behalve in de gevallen waar dit overeenkomstig artikel 7 [van het bestreden koninklijk besluit] niet is voorzien”, waaronder het geval van “microbiologische analyses wanneer het technisch niet mogelijk is of wanneer de wetenschappelijke relevantie van een tweede analyse niet is aangetoond op basis van het in artikel 5, § 3 bedoelde verslag van de beoordeling van de documenten, waarbij het Agentschap in voorkomend geval een beslissing hierover zal nemen volgens de voorwaarden en modaliteiten die vastgelegd zijn door de Europese regelgeving, zo nodig aangevuld of verduidelijkt in de richtlijnen die het opstelt”. Het enkele gegeven dat in het geval van microbiologische analyses een tweede analyse wordt uitgesloten, impliceert niet dat het recht van verdediging van de exploitant wordt miskend. Hij kan immers nog steeds verzoeken om een beoordeling, door een zelf gekozen deskundige, van de documenten van de eerste en enige analyse, waarop een voor hem nadelige beslissing in voorkomend geval zal worden gebaseerd. De betrokken exploitant kan dus nog steeds zijn verweer voeren over de analyse en de erbij horende documenten, die niet aan het op tegenspraak gevoerde debat onttrokken blijven.

18. Het onpartijdigheidsbeginsel, zoals van toepassing op organen van het actief bestuur, waarborgt zowel de persoonlijke onpartijdigheid van de personeelsleden en de (leden van bestuurlijke) organen die mede een beslissing nemen, als de structurele onpartijdigheid van die personeelsleden en bestuurlijke organen op het vlak van de organisatie van deze organen, het verloop van de procedure en het tot stand komen van hun beslissingen. In zoverre het de structurele onpartijdigheid waarborgt, is het onpartijdigheidsbeginsel slechts van toepassing op een orgaan van actief bestuur als de toepassing ervan verenigbaar is met de eigen aard, inzonderheid de eigen structuur van het bestuur. De toepassing van het onpartijdigheidsbeginsel mag er niet toe leiden dat het nemen van een regelmatige beslissing onmogelijk wordt, namelijk doordat dit beginsel het optreden van het bevoegde orgaan onmogelijk zou maken. Om de schending van de structurele onpartijdigheid van een bestuursorgaan aannemelijk te maken, volstaat geen louter subjectieve indruk van partijdigheid, maar moet die schending objectief kunnen worden gerechtvaardigd, rekening houdend met de concrete, feitelijke elementen van de zaak.

19. Het enkele gegeven dat het FAVV de controles uitvoert en ook overgaat tot het opleggen van een administratieve sanctie wanneer het resultaat van de controle daartoe aanleiding geeft, doet op zich niet besluiten tot een schending van het (structurele) onpartijdigheidsbeginsel. Bovendien worden de met controle belaste personen aangeduid door artikel 3, §§ 1 en 1/1, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001, meer bepaald de officieren van gerechtelijke politie, de daartoe door de minister aangewezen statutaire en contractuele personeelsleden van het FAVV, alsook de statutaire en contractuele personeelsleden van de gemeentelijke diensten die dienaangaande een overeenkomst hebben gesloten met het FAVV, voor zover het toezicht is beperkt tot de detailhandel. Daartegenover staat dat uit artikel 7, § 1, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 *juncto* artikel 2 van het koninklijk besluit van 30 augustus 2023 ‘tot vaststelling van de procedureregels en de modaliteiten van betaling van de administratieve boetes ingesteld bij 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’ volgt dat de adviseur-generaal van de juridische dienst van het FAVV, of de door hem aangeduide ambtenaren-jurist, belast zijn met het opleggen van de administratieve geldboetes. De verzoekende partijen tonen niet aan dat in voorliggend geval dezelfde personeelsleden zouden zijn belast met zowel de controle als de sanctionering van de vastgestelde inbreuken.

20. Tot slot voeren de verzoekende partijen aan dat artikel 7, 2°, van het bestreden koninklijk besluit het FAVV machtigt om “verdere regels [...] over de te volgen procedure” uit te vaardigen. Het voormelde artikel bepaalt onder meer dat het FAVV een beslissing zal nemen “volgens de voorwaarden en modaliteiten die vastgelegd zijn door de Europese regelgeving, zo nodig aangevuld of verduidelijkt in de richtlijnen die het opstelt”. De bevoegdheid van het FAVV om informatieve of interpretatieve richtlijnen op te stellen, kan niet worden gekwalificeerd als een ontoelaatbare delegatie van normatieve bevoegdheid. De kritiek van de verzoekende partijen faalt derhalve naar recht. Voor het overige kan de eenzijdige, speculatieve bewering van de verzoekende partijen dat het FAVV omzendbrieven zal uitvaardigen die “in elk geval een verordenend karakter”

hebben, niet leiden tot de vaststelling dat het bestreden koninklijk besluit zelf met een onwettigheid is aangetast.

21. Het tweede middelonderdeel is ongegrond.

C. Derde middelonderdeel

22. Het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel, zoals vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, kan slechts geschonden zijn als in rechte en in feite gelijke situaties zonder objectieve en redelijke verantwoording ongelijk worden behandeld of als in rechte en in feite ongelijke situaties zonder objectieve en redelijke verantwoording gelijk worden behandeld. Een verzoekende partij die een dergelijke schending aanvoert, moet deze met concrete en precieze gegevens in het verzoekschrift aantonen. Het komt met andere woorden aan de verzoekende partij voor de Raad van State toe om voldoende concrete elementen aan te brengen die het mogelijk maken te onderzoeken en vast te stellen of er sprake is van een ongelijke behandeling ten aanzien van andere gelijke of minstens gelijkaardige gevallen. Zij moet daarbij, in de eerste plaats, de vergelijkbaarheid aantonen van de betrokken situaties en vervolgens aantonen waarom de verschillende behandeling daarvan een discriminatie uitmaakt.

23. In het verzoekschrift tot nietigverklaring geven de verzoekende partijen aan dat de microbiologische criteria “staan bepaald o.m. in de Verordening (EG) Nr. 2073/2005 van 15 november 2005 inzake microbiologische criteria voor levensmiddelen” en dat er “geen enkele objectieve reden [bestaat] om microbiologische analyses aan een strenger regime te onderwerpen dan labo-analyses op basis van andere Verordeningen (meestal chemische labo-analyses) en derhalve op andere normen en criteria”. Uit de ontwikkeling van het middelonderdeel blijkt dat er sprake is van in rechte ongelijke gevallen, met labo-analyses die het voorwerp uitmaken van regelingen in onderscheiden verordeningen. De verzoekende partijen brengen verder geen voldoende concrete elementen aan die het mogelijk maken te onderzoeken en vast te stellen of de microbiologische analyses, uitgevoerd op basis van de verordening

(EG) nr. 2073/2005 van de Commissie van 15 november 2005 inzake microbiologische criteria voor levensmiddelen en de labo-analyses uitgevoerd op basis van andere verordeningen zich als gelijke, of minstens gelijkaardige gevallen, aandienen.

24. De vaststelling dat de verzoekende partijen in het verzoekschrift niet ervan doen overtuigen dat er sprake is van in rechte en in feite gelijke of minstens vergelijkbare gevallen, volstaat op zich om de aangevoerde schending van het gelijkheidsbeginsel te verwerpen. De vraag of er al dan niet een aanvaardbare verantwoording voor de ongelijke behandeling bestaat, behoeft dan ook geen verder onderzoek. De overige kritiek van de verzoekende partijen houdt geen verband met de aangevoerde schending van het gelijkheidsbeginsel en kan dan ook niet tot de nietigverklaring van het bestreden koninklijk besluit leiden.

25. Het derde middelonderdeel is ongegrond.

D. Vierde middelonderdeel

26. Het rechtszekerheidsbeginsel beoogt, wat de verordenende bevoegdheid betreft, aan iedere persoon waarborgen te bieden bij de kenbaarheid van de nieuwe regelgeving. De regelgeving moet duidelijk worden geformuleerd en moet tijdig worden bekendgemaakt en het rechtsbeginsel houdt een principieel verbod van terugwerkende kracht in.

27. Op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel moet elk bestuur zich gedragen zoals een voorzichtig en redelijk handelend bestuur, geplaatst in dezelfde omstandigheden. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt onder meer in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten, die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. Het bestuur is onder meer verplicht om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk te onderzoeken, zodat het met kennis van zaken kan beslissen. Het komt aan de verzoekende partij toe

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

28. Artikel 3, § 2, eerste en tweede lid, van het bestreden koninklijk besluit bepaalt:

“In voorkomend geval neemt de monsternemer uit het eindmonster het monster bestemd voor het laboratorium en het verdedigingsmonster.
In de gevallen bedoeld in artikel 7, wordt geen verdedigingsmonster genomen.”

In artikel 7, 2°, van hetzelfde besluit wordt bepaald dat geen tweede analyse kan worden uitgevoerd “in geval van microbiologische analyses wanneer het technisch niet mogelijk is of wanneer de wetenschappelijke relevantie van een tweede analyse niet is aangetoond op basis van het in artikel 5, § 3 bedoelde verslag van de beoordeling van de documenten”.

29. De verzoekende partijen menen dat er sprake is van een tegenstrijdigheid, minstens een onduidelijkheid, omdat het chronologisch niet mogelijk is om reeds bij de bemonstering te bepalen of er een verdedigingsmonster moet worden genomen, aangezien de tweede analyse afhankelijk is van het verslag van de deskundige, dat pas wordt opgemaakt na een ongunstig resultaat van de eerste analyse.

Zij gaan er evenwel aan voorbij dat volgens artikel 7, 2°, van het bestreden koninklijk besluit, in het geval van microbiologische analyses, de tweede analyse niet alleen niet wordt uitgevoerd wanneer de wetenschappelijke relevantie ervan niet is aangetoond in het bedoelde deskundigenverslag, maar ook niet wanneer een tweede analyse technisch niet mogelijk is. Die alternatieve voorwaarde laten zij echter in het geheel onbesproken, zodat hun kritiek geen aanleiding kan geven tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing.

Waar de verzoekende partijen voorts de onduidelijkheid hekelen van de woorden “tweede deskundige”, wordt vooreerst vastgesteld dat zij kritiek uiten op het opschrift van hoofdstuk V van het bestreden koninklijk besluit. Dat opschrift is als dusdanig geen bindende of dwingende norm met een reglementair karakter. Voormeld hoofdstuk V bevat een artikel 8 waarin uitdrukkelijk wordt gerefereerd aan de deskundige die een verslag opstelt overeenkomstig artikel 5, § 3, van het bestreden koninklijk besluit. Het is voldoende duidelijk dat daarmee wordt verwezen naar de (tweede) deskundige die op vraag van de exploitant wordt aangezocht nadat hem het ongunstige resultaat van de eerste analyse ter kennis werd gebracht.

30. In zoverre de verzoekende partijen tot slot aanvoeren dat het “lijkt” alsof het bestreden koninklijk besluit onzorgvuldig tot stand is gekomen omdat het “niet duidelijk [is] of er nog wijzigingen werden aangebracht” aan de tekst nadat de afdeling Wetgeving van de Raad van State haar advies had uitgebracht, maken zij niet met concrete elementen aannemelijk dat de handelwijze van de verwerende partij doet blijken van een onzorgvuldige besluitvorming.

31. Het vierde middelonderdeel is ongegrond.

E. Conclusie

32. Het enig middel is in al zijn onderdelen ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden, ieder voor de helft, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 26 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken op vijf oktober tweeduizend zesentwintig, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Chantal Bamps,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	kamervoorzitter,
Ann Coolsaet,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Chantal Bamps