



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.959/1/V
van 25 augustus 2025

avis 77.959/1/V
du 25 août 2025

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot
wijziging van het besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke Regering
van 22 februari 2024 betreffende de
kwaliteit van voor menselijke
consumptie bestemd water met het oog
op het definiëren van de parameter
PFAS totaal en het toevoegen van een
richtwaarde voor TFA'

un projet d'arrêté du Gouvernement de
la Région de Bruxelles-Capitale
'modifiant l'arrêté du 22 février 2024
du Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale relatif à la qualité
des eaux destinées à la consommation
humaine afin de définir le paramètre
total PFAS et ajouter une valeur guide
pour le TFA'

Op 9 juli 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met klimaattransitie, leefmilieu, energie en participatieve democratie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 25 augustus 2025,* een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 februari 2024 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water met het oog op het definiëren van de parameter PFAS totaal en het toevoegen van een richtwaarde voor TFA’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 19 augustus 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en David D’HOOGHE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van David D’HOOGHE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 augustus 2025.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

Le 9 juillet 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Énergie et de la démocratie participative à communiquer un avis dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 25 août 2025 **, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'modifiant l'arrêté du 22 février 2024 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine afin de définir le paramètre total PFAS et ajouter une valeur guide pour le TFA'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 19 août 2025. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et David D'HOOGHE, conseillers d'État, Jan VELAERS, assesseur, et Ilse ANNÉ, greffier.

Le rapport a été présenté par Lennart NIJS, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de David D'HOOGHE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 août 2025.

*

** Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juin au 15 août.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de verkiezingen van 9 juni 2024 tot gevolg hebben dat de regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe een aantal wijzigingen aan het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 februari 2024 ‘betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water’ aan te brengen. Meer bepaald worden in het voormelde besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 februari 2024 definities ingevoegd van de begrippen “levensmiddelenbedrijf” en “exploitant van een levensmiddelenbedrijf” (artikel 1 van het ontwerp), wordt in bijlage I, deel B bij dat besluit de omschrijving van de parameter “PFAS totaal” aangevuld met de procedure die van toepassing is voor het bepalen van PFAS in drink-, grond-, oppervlakte- en afvalwater (artikel 4) en wordt trifluorazijnzuur (TFA) toegevoegd aan de aandachtstoffenlijst met een richtwaarde, vervat in bijlage I, deel E bij hetzelfde besluit (artikel 6).

Tot slot worden diverse fouten in het besluit van 22 februari 2024 rechtgezet (artikelen 2, 3, 5, 7 en 8).

RECHTSGROND

4. Het ontwerp vindt rechtsgrond in de artikelen 17 en 36/1 van de ordonnantie van 20 oktober 2006 ‘tot opstelling van een kader voor het waterbeleid’, alsook in artikel 3, § 3, van het koninklijk besluit van 8 maart 1989 ‘tot oprichting van Leefmilieu Brussel’, bekrachtigd bij artikel 41 van de wet van 16 juni 1989 ‘houdende diverse institutionele hervormingen’.

Artikel 17 van de ordonnantie van 20 oktober 2006 bepaalt welke openbaredienststopdrachten worden uitgeoefend door de wateroperatoren volgens de in paragraaf 1 van dat artikel aangehaalde verdeling en machtigt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering om de taken te preciseren die de wateroperatoren voor hun rekening nemen met het oog op de uitvoering van die openbaredienststopdrachten. Artikel 36/1 van de ordonnantie van 20 oktober 2006 bepaalt dat de voorziening, behandeling en distributie van het voor menselijke consumptie bestemd water

dient te voldoen aan de regels bepaald door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, alsook dat de Regering een risicogebaseerde benadering hanteert die het gehele watervoorzieningssysteem omvat.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

5. Artikel 2, punten 5 en 6, van richtlijn (EU) 2020/2184 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 ‘betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water’ definieert de begrippen “levensmiddelenbedrijf” en “exploitant van een levensmiddelenbedrijf” onder verwijzing naar respectievelijk artikel 3, punten 2 en 3, van verordening (EG) 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’.

Teneinde de getrouwe omzetting van richtlijn (EU) 2020/2184 te verzekeren, verdient het aanbeveling de daarin vermelde dynamische verwijfsdefinitie over te nemen.

Artikel 4

6. In de ontworpen wijziging van bijlage I, deel B, wordt verwezen naar de analyseprocedure WAC/IV/A/025, zijnde een compendium uitgaande van de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (hierna “VITO”).

Het gaat om een tekst die regelmatig het voorwerp kan uitmaken van actualisatie, hetgeen allicht verklaart waarom is bepaald dat de procedure “regelmatig wordt geüpdatet bij ministerieel besluit”. Bovendien is, voor zover kon worden nagegaan, de tekst enkel beschikbaar in het Nederlands.

Op die wijze wordt in het ontwerp verwezen naar een norm die niet in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt en die, niet in het Frans is gesteld of vertaald. Vermits die norm niet overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet is bekendgemaakt, is ze bijgevolg niet tegenwerpbaar.¹ Om die redenen moet de aan bijlage I, deel B aangebrachte wijziging wordt beperkt tot de bepaling dat “PFAS totaal” de som is van alle kwantificeerbare PFAS via de analyseprocedure WAC/IV/A/025 die van toepassing is tijdens de uitvoering van de analyses, dat deze procedure wordt gebruikt voor het bepalen van PFAS in drink- grond-, oppervlakte- en afvalwater, en dat deze procedure wordt vastgesteld door de minister bevoegd voor Leefmilieu. Op

¹ De betrokken norm valt ook niet onder het toepassingsgebied van artikel VIII.2 van het Wetboek van economisch recht, zoals gewijzigd door wet van 25 september 2022 ‘houdende diverse bepalingen inzake economie’. Het gaat immers noch om een “door het Bureau voor Normalisatie gepubliceerde norm”, noch om “specifiek Belgische normen”.

die wijze kan worden gewaarborgd dat de voormelde procedure in het Nederlands en in het Frans beschikbaar is voor de belanghebbende burgers.

Artikel 5

7. In de ontworpen bijlage I, deel C, wordt de eenheid “aantal/100ml” vervangen door “aantal/ml”.

Bijlage I, deel C, van richtlijn (EU) 2020/2184 bepaalt de parameterwaarde voor de parameter “telling kolonies bij 22°C” evenwel niet op kwantitatieve wijze, maar beperkt zich tot de vermelding “[g]een abnormale verandering”.

Het is dan ook niet duidelijk waarom in de initiële versie van het te wijzigen besluit melding werd gemaakt van “Aantal/100ml” en waarom dit thans wordt vervangen door “Aantal/ml”. Evenmin duidelijk is of dit een correcte invulling betreft van de vermelding “[g]een abnormale verandering” in richtlijn (EU) 2020/2184.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt niet over voldoende technisch inzicht om hierover een uitspraak te doen. Bijgevolg moet een voorbehoud worden gemaakt bij de verenigbaarheid van de ontworpen bepaling met richtlijn (EU) 2020/2184.

8. De nota aan de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering vermeldt dat het te dezen gaat om een rechtzetting van een fout, maar er wordt niet nader toegelicht waarom, in het licht van bijlage I, deel C van richtlijn (EU) 2020/2184, de parameterwaarde “aantal/100ml” foutief is, en “aantal/ml” correct.

In de mate dat de vervanging van de eenheid zou neerkomen op een merkelijke versoepeling van de parameterwaarde, valt niet uit te sluiten dat het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde regelgeving, in aanzienlijke mate vermindert. Artikel 23, derde lid, 2° en 4°, van de Grondwet, dat het recht op bescherming van de gezondheid en het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu tot de erin verankerde economische, sociale en culturele rechten rekent, bevat een *standstill*-verplichting, die eraan in de weg staat dat de bevoegde regelgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde regelgeving in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording. Indien dat geval zou zijn, zullen de stellers van het ontwerp moeten kunnen aantonen welke redelijke verantwoording daarvoor kan worden geboden.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du demandeur de l'avis sur le fait que les élections du 9 juin 2024 emportent que le gouvernement, depuis cette date et jusqu'à l'élection d'un nouveau gouvernement, ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

PORTÉE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet d'apporter un certain nombre de modifications à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 février 2024 'relatif à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine'. Plus précisément, dans l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 février 2024, précité, les définitions des notions d'« entreprise du secteur alimentaire » et d'« exploitant du secteur alimentaire » sont insérées (article 1^{er} du projet), dans l'annexe I, partie B, de cet arrêté, la définition du paramètre « total PFAS » est complétée par la procédure applicable pour déterminer quantitativement les PFAS dans l'eau destinée à la consommation humaine, dans l'eau souterraine, dans les eaux de surface et dans les eaux usées (article 4) et l'acide trifluoroacétique (TFA) est ajouté à la liste de vigilance contenant une valeur guide, figurant à l'annexe I, partie E, du même arrêté (article 6).

Enfin, diverses erreurs sont corrigées dans l'arrêté du 22 février 2024 (articles 2, 3, 5, 7 et 8).

FONDEMENT JURIDIQUE

4. Le projet trouve son fondement juridique dans les articles 17 et 36/1 de l'ordonnance du 20 octobre 2006 'établissant un cadre pour la politique de l'eau', ainsi que dans l'article 3, § 3, de l'arrêté royal du 8 mars 1989 'créant Bruxelles Environnement', confirmé par l'article 41 de la loi du 16 juin 1989 'portant diverses réformes institutionnelles'.

L'article 17 de l'ordonnance du 20 octobre 2006 détermine les missions de service public qui sont exercées par les opérateurs de l'eau selon la répartition précisée au paragraphe 1^{er} de cet article et habilite le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à préciser les tâches que les opérateurs de l'eau assument pour leur compte en vue de l'exécution de ces missions de service public. L'article 36/1 de l'ordonnance du 20 octobre 2006 prévoit que l'approvisionnement, le traitement et la distribution des eaux destinées à la consommation humaine doivent répondre aux règles fixées par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, et que

le Gouvernement applique une approche fondée sur les risques qui englobe toute la chaîne d'approvisionnement.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

5. L'article 2, points 5 et 6, de la directive (UE) 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 'relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine' définit les notions d'« entreprise du secteur alimentaire » et d'« exploitant du secteur alimentaire » en se référant à l'article 3, points 2 et 3, respectivement, du règlement (CE) 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 'établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires'.

Afin d'assurer une transposition fidèle de la directive (UE) 2020/2184, il est recommandé de reproduire la définition par référence dynamique qu'elle contient.

Article 4

6. La modification, en projet, de l'annexe I, partie B, renvoie à la méthode d'analyse WAC/IV/A/025, à savoir un compendium du Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (ci-après : « VITO »).

Il s'agit d'un texte susceptible d'être régulièrement actualisé, ce qui explique sans doute pourquoi il est prévu que la procédure est « régulièrement mise à jour par arrêté ministériel ». En outre, le texte est, semble-t-il, uniquement disponible en néerlandais.

Le projet fait ainsi référence à une norme qui n'a pas été publiée au *Moniteur belge* et qui n'a pas été établie ou traduite en français. Puisqu'elle n'a pas été publiée conformément à l'article 190 de la Constitution, cette norme n'est dès lors pas opposable¹. Pour ces motifs, la modification apportée à l'annexe I, partie B, doit se limiter à prévoir que le paramètre « total PFAS » représente la somme de tous les PFAS quantifiables par la méthode d'analyse WAC/IV/A/025 qui est d'application lors de la réalisation des analyses, que cette méthode décrit la manière de déterminer quantitativement les PFAS dans l'eau destinée à la consommation humaine, dans l'eau souterraine, dans les eaux de surface et dans les eaux usées, et qu'elle est fixée par le ministre qui a l'Environnement dans ses attributions. Cela permet de garantir que la méthode précitée soit disponible en néerlandais et en français pour les citoyens intéressés.

¹ La norme en question n'entre pas non plus dans le champ d'application de l'article VIII.2 du Code de droit économique, modifié par la loi du 25 septembre 2022 'portant dispositions diverses en matière d'économie'. Il ne s'agit en effet ni d'une « norme publiée par le Bureau de Normalisation », ni de « normes spécifiquement belges ».

Article 5

7. Dans l'annexe I, partie C, en projet, l'unité « nombre/100ml » est remplacée par « nombre/ml ».

Or, l'annexe I, partie C, de la directive (UE) 2020/2184 ne détermine pas la valeur paramétrique du paramètre « teneur en colonies à 22°C » de manière quantitative, mais se limite à la mention « [a]ucun changement anormal ».

On n'aperçoit pas, dès lors, pourquoi la version initiale de l'arrêté à modifier faisait mention de « Nombre/100ml », ni pourquoi cette valeur est à présent remplacée par « Nombre/ml ». On n'aperçoit pas non plus s'il s'agit d'une interprétation correcte de la mention « [a]ucun changement anormal » figurant dans la directive (UE) 2020/2184.

Le Conseil d'État, section de législation, ne dispose pas des connaissances techniques suffisantes pour se prononcer à ce sujet. Il convient, par conséquent, de formuler une réserve en ce qui concerne la compatibilité de la disposition en projet avec la directive (UE) 2020/2184.

8. La note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale indique qu'il s'agit en l'espèce de la correction d'une erreur, mais ne précise pas pourquoi, au regard de l'annexe I, partie C, de la directive (UE) 2020/2184, la valeur paramétrique « nombre/100ml » est erronée, et « nombre/ml » correcte.

Dans la mesure où remplacer l'unité reviendrait à assouplir considérablement la valeur paramétrique, il n'est pas exclu que le niveau de protection offert par la réglementation applicable soit significativement réduit. L'article 23, alinéa 3, 2° et 4°, de la Constitution, qui range le droit à la protection de la santé et le droit à la protection d'un environnement sain parmi les droits économiques, sociaux et culturels qu'il consacre, contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement, sans justification raisonnable, le degré de protection offert par la législation applicable. Si tel est le cas, les auteurs du projet devront pouvoir démontrer quelle justification raisonnable peut être fournie à cet effet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Ilse ANNÉ

Jeroen VAN NIEUWENHOVE