

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 256.844 van 20 juni 2023
in de zaak A. 233.480/X-17.927**

In zake : de OPDRACHTHOUDENDE VERENIGING INTRADURA
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Isabelle Cooreman
kantoor houdend te 1082 Brussel
Keizer Karellaan 586 bus 9
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE GRIMBERGEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Joost Bosquet
kantoor houdend te 2650 Edegem
Mechelsesteenweg 326
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 april 2021, strekt tot de
nietigverklaring van :

“- twee besluiten van het college van burgemeester en schepenen van de
gemeente Grimbergen van 18 januari 2021 houdende

1) De intrekking van het besluit van de gemeenteraad van 25 februari 2016

– Wijziging besluit van de gemeenteraad van 23 maart 2017 – Goedkeuring

2) Gedeeltelijke toetreding voor de activiteiten ‘sluikstortbeleid’ en ‘beheer
recyclageparken’ – Goedkeuring

- twee gemeenteraadsbesluiten van de gemeente Grimbergen
dd. 28 januari 2021 houdende:

3) De intrekking van het besluit van de gemeenteraad van 25 februari 2016

– Wijziging besluit van de gemeenteraad van 23 maart 2017 – Goedkeuring

4) Gedeeltelijke toetreding voor de activiteiten ‘sluikstortbeleid’ en ‘beheer
recyclageparken’ – Goedkeuring.”

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 254.853 van 24 oktober 2022 wordt het debat heropend en wordt het bevoegde lid van het auditoraat ermee gelast vóór 1 december 2022 een aanvullend auditoraatsverslag op te stellen en aan de partijen te doen toekomen.

Auditeur Benny De Sutter heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 december 2022.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Maxim Lecomte, die *loco* advocaat Isabelle Cooreman verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaten Joost Bosquet en Marloes Poortmans, die verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Benny De Sutter heeft een 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. De verwerende partij is bij Haviland Intercommunale (hierna: Haviland) aangesloten sinds de oprichting ervan in 1965. Of en in welke mate de gemeenten diensten van Haviland wensen te genieten, kiezen zij vrij. Voor de gekozen diensten wordt een samenwerkingsovereenkomst met een termijn gesloten tussen de gemeente en Haviland.

Aldus beslist de gemeenteraad van de verwerende partij op 25 februari 2016 in te stemmen met de uitbating van de recyclageparken door Haviland via een *in house*-opdracht. Daartoe wordt een overeenkomst “exploitatie en beheer van de gemeentelijke recyclageparken” goedgekeurd, geldig voor een termijn van acht jaar vanaf de datum van de goedkeuring. De overeenkomst blijft ongetekend.

3.2. In 2017 wordt de opdrachthoudende vereniging Intradura (hierna: Intradura) opgericht. Het is de bedoeling dat de activiteiten met betrekking tot afvalbeleid die door Haviland worden uitgeoefend, aan Intradura worden toevertrouwd met beheersoverdracht.

Op 23 maart 2017 besluit de gemeenteraad van de verwerende partij om in te stemmen met de oprichting van en deelname aan Intradura, “overeenkomstig het definitieve samenwerkingsconcept, dat in de motiveringsnota, het bestuursplan, het ondernemingsplan en het ontwerp van statuten, opgemaakt door het overlegorgaan op 11 januari 2017, is uiteengezet” (artikel 2). Tevens wordt de beheersoverdracht goedgekeurd voor de opdrachten waarvoor krachtens artikel 4 van het ontwerp van statuten “minstens” een beheersoverdracht moet worden verricht (artikel 3), én ook de beheersoverdracht voor “andere afvalactiviteiten waarvoor het bestuur vandaag reeds een beroep doet op de dienstverlenende vereniging Haviland Intercommunale igsv”, waaronder “uitbating recyclageparken” (artikel 4).

3.3. In 2020 richt de verwerende partij haar blik op de opdrachthoudende vereniging Incovo (hierna: Incovo). Omdat een volledige overstap van Intradura naar Incovo juridisch niet haalbaar is op korte termijn, stemt het college op 5 oktober 2020 principieel in “met de gedeeltelijke overdracht van Intradura naar Incovo voor de afvalactiviteiten ‘beheer van het recyclagepark’ en ‘sluikstortbeleid’”. Geoordeeld wordt dat “[m]its wijziging van het besluit van de gemeenteraad van 23 maart 2017 en de wijziging van de statuten van Incovo, [...] een gedeeltelijke overdracht van de twee

afvalactiviteiten door toetreding tot Incovo, tot de juridische mogelijkheden [behoort]”.

3.4. Nadat Incovo op 15 januari 2021 de bedoelde wijziging van haar statuten goedkeurde, beslist op 18 januari 2021 het college van burgemeester en schepenen van de verwerende partij om aan de gemeenteraad voor te leggen: 1° de intrekking van de gemeenteraadsbeslissing van 25 februari 2016 en 2° de wijziging van de gemeenteraadsbeslissing van 23 maart 2017.

Dit is de eerste bestreden beslissing.

3.5. Vervolgens geeft het college van burgemeester en schepenen, nog op 18 januari 2021, zijn principiële goedkeuring aan onder meer de begeleidende nota bij de gedeeltelijke toetreding tot Incovo, om te worden voorgelegd aan de gemeenteraad van 28 januari 2021.

Dat is de tweede bestreden beslissing.

3.6. Op 28 januari 2021 besluit de gemeenteraad zijn beslissing van 25 februari 2016 in te trekken en zijn beslissing van 23 maart 2017 te wijzigen. Dit is het derde voorwerp van het voorliggende beroep.

Met betrekking tot de intrekking van de gemeenteraadsbeslissing van 25 februari 2016 (zie *sub* 3.1) wordt inzonderheid overwogen:

“Vermits de overeenkomst uit 2016 nooit werd ondertekend en de bepalingen van de overeenkomst nooit een praktische uitvoering hebben gekend, wordt het besluit van de gemeenteraad *de facto* geacht nooit te hebben bestaan.

Om deze feitelijke toestand te formaliseren dient het besluit van de gemeenteraad van 25 februari 2016 te worden ingetrokken door de gemeenteraad.”

Aangaande de wijziging van de gemeenteraadsbeslissing van 23 maart 2017 (zie *sub* 3.2) wordt gemotiveerd:

“Artikel 4 van het besluit van de gemeenteraad van 23 maart 2017 keurt de beheersoverdracht aan Intradura voor afvalactiviteiten waarvoor het bestuur reeds een beroep deed op de dienstverlening van Haviland Intercommunale igsv, goed. Daarbij werd echter foutief vermeld dat de gemeente voor de afvalactiviteit ‘uitbating recyclageparken’ een beroep deed op de dienstverlening van Haviland. Ook Intradura heeft nooit deze afvalactiviteit overgenomen van de gemeente.

Om de foutieve toestand van artikel 4 te corrigeren, dient de gemeenteraad het artikel 4 van het besluit van de gemeenteraad van 23 maart 2017 te wijzigen door de afvalactiviteit ‘uitbating recyclageparken’ te schrappen.”

3.7. Met de vierde bestreden beslissing, ten slotte, besluit de gemeenteraad op 28 januari 2021 de gedeeltelijke toetreding tot Incovo goed te keuren met beheersoverdracht voor de afvalactiviteiten “opruimen van sluikstort op openbaar domein en de handhaving daarvan” en “beheer en exploitatie van het recyclagepark”.

IV. Ontvankelijkheid

A. Ratione materiae

Standpunt van de partijen

4. In de laatste memorie sluit de verwerende partij zich aan bij het oordeel in het auditorsverslag dat de eerste en de tweede bestreden beslissing geen voor vernietiging vatbare handelingen zijn, maar slechts de voorbereiding van een gemeenteraadsbeslissing betreffen of een voorstel aan de gemeenteraad inhouden om een beslissing te nemen.

5. Verzoekster brengt daar niets tegen in.

Beoordeling

6. Ook de Raad van State ziet geen reden om er een andere zienswijze op na te houden. Het beroep tegen de eerste twee bestreden beslissingen is onontvankelijk *ratione materiae*.

Hierna wordt dan ook nog alleen aandacht besteed aan de derde en vierde bestreden beslissing.

B. Ratione temporis

Standpunt van de partijen

7. In de memorie van antwoord betoogt de verwerende partij dat verzoeksters betwisting beperkt is tot de gedeeltelijke toetreding van de verwerende partij tot Incovo en de toewijzing aan Incovo van de activiteiten sluikstortbeleid en beheer recyclageparken. De principiëbsbeslissing daartoe werd echter al op 5 oktober 2020 genomen door het college van burgemeester en schepenen. Die beslissing van 5 oktober 2020 houdt de daadwerkelijke intentie van de verwerende partij in om de specifieke gedeeltelijke toetreding te finaliseren. Verzoekster heeft nagelaten er een annulatieberoep tegen in te stellen “zodat onderhavige vordering fundamenteel laattijdig is”. De betrokken wilsuiting behoefde uitsluitend de aanvaarding door Incovo. Die vond plaats op 15 januari 2021. De gedeeltelijke beheersoverdracht werd zo definitief op 15 januari 2021.

Overigens ging in elk geval de termijn voor het instellen van een annulatieberoep tegen de derde en de vierde bestreden beslissing in vanaf hun bekendmaking op de gemeentelijke website op 29 januari 2021.

8. In de laatste memorie voegt de verwerende partij daar nog aan toe dat het feit dat verzoekster tevens individueel van de derde en vierde bestreden beslissing op de hoogte is gesteld, niet de publieke bekendmaking via

de gemeentewebsite tenietdoet. Die kennisgeving gebeurde niet omdat er sprake zou zijn van een wijziging van verzoeksters rechtstoestand. De derde en de vierde bestreden beslissing hebben betrekking “op een op algemene wijze wijzigen van de deelbevoegdheden die al dan niet werden overgedragen en het corrigeren van de tekst naar de draagwijdte van hetgeen initieel aan bevoegdheden aan een intergemeentelijk samenwerkingsverband werd opgedragen”. De beslissingen betreffen de organieke organisatie van de gemeente, geen rechtshandeling met een individuele strekking.

Beoordeling

9. De beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Grimbergen van 5 oktober 2020 om “[p]rincipieel akkoord te gaan met de gedeeltelijke overdracht van Intradura naar Incovo voor de afvalactiviteiten ‘beheer van het recyclagepark’ en ‘sluikstortbeleid’” is, zoals ze zelf aangeeft, slechts principieel.

Onder meer is voor de effectieve overdracht eerst nog vereist, aldus artikel 5 van de collegebeslissing, dat de statuten van Incovo zouden worden gewijzigd opdat een gedeeltelijke toetreding van de gemeente tot Incovo mogelijk zou zijn en dat door de gemeenteraad een beslissing wordt genomen over de intrekking van zijn besluit van 25 februari 2016 en de wijziging van zijn besluit van 23 maart 2017, en over de gedeeltelijke toetreding tot Incovo.

10. Is de collegebeslissing een niet voor vernietiging vatbare, voorbereidende handeling, ze wijst wel uit dat de derde en de vierde bestreden beslissing, waarop ze finaal is uitgelopen, specifiek “de gedeeltelijke overdracht van Intradura naar Incovo voor de afvalactiviteiten ‘beheer van het recyclagepark’ en ‘sluikstortbeleid’” beogen en betreffen. Als zodanig gaat het om beslissingen die direct verzoeksters rechtssituatie impacteren en die haar dan ook individueel ter kennis behoorden te worden gebracht.

Dat is gebeurd met een brief van 16 februari 2021, die verzoekster zegt, zonder daarin door de verwerende partij te worden tegengesproken, pas op 22 februari 2021 te hebben ontvangen. Overigens maakte de brief geen gewag van de mogelijkheid van een annulatieberoep en van de in acht te nemen vormvoorschriften en termijnen.

11. Het beroep tegen de derde en vierde bestreden beslissing is niet te laat.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste en tweede middel

Standpunt van de partijen

12. Verzoekster leidt een eerste en een tweede middel af “uit een schending van de toegekende beheersoverdracht, artikel 422 van het [decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’ (hierna: het decreet lokaal bestuur)], de door [de] gemeente goedgekeurde motiveringsnota tot oprichting van Intradura, de door [de] gemeente goedgekeurde statuten van Intradura, het *patere legem*-beginsel, het vertrouwensbeginsel en rechtszekerheidsbeginsel”.

Volgens een *eerste middel* behoort het ruime sluikstortbeleid, inclusief de opruiming, tot de beheersoverdracht aan Intradura en houden de aangevoerde rechtsregels in dat de opdracht bij Intradura had moeten blijven. De opdracht mag dan ook niet aan Incovo worden uitbesteed.

Volgens een *tweede middel* kon minstens het luik “preventie sluikstort” niet aan Incovo worden uitbesteed. Het had bij Intradura moeten blijven.

13.1. De verwerende partij reageert in de memorie van antwoord op het eerste middel dat het uitgaat van “een onaanvaardbaar ruime en kennelijk

onredelijke interpretatie” van de activiteit “preventie en duurzaamheid” in het statutaire basispakket van Intradura. De activiteit inzake “preventie en duurzaamheid” omvat klaarblijkelijk het uitstippelen en het nemen van de noodzakelijke maatregelen om de lokale afvalproductie te beperken en op die manier te zorgen voor een verminderde afvalproductie binnen de deelnemende gemeenten in het kader van het algemeen streven naar duurzaamheid. Dit moet worden onderscheiden van een sluikstortbeleid. De afvalactiviteit sluikstortbeleid kan niet worden beschouwd als een activiteit die door de verwerende partij werd toegewezen aan verzoekster. Het sluikstortbeleid “past geenszins éénduidig en goed omschreven binnen de statutaire doelstelling van preventie en duurzaamheid”. Een verwijzing naar een *post factum* memorandum van 2018 kan daaraan geen afbreuk doen.

13.2. Wat het tweede middel betreft, in verband met de onmogelijkheid om het luik “preventie sluikstort” uit te besteden aan Incovo, antwoordt de verwerende partij dat de preventie van sluikstortproblematiek niet behoort tot het statutair omschreven luik “preventie en duurzaamheid”, zoals overgedragen aan Intradura. Tevens wijst zij erop dat de collegebeslissing van 5 oktober 2020 tot gedeeltelijke toetreding tot Incovo expliciet bepaalt dat geen van de negen activiteiten die in de statuten van Intradura staan, waaronder preventie en duurzaamheid, kunnen worden overgenomen door Incovo.

14. In de laatste memorie herhaalt de verwerende partij, in verband met het tweede middel, dat het tegengaan van het clandestien storten van afval niet werd overgedragen aan Intradura. De beheersoverdracht aan Intradura heeft enkel betrekking op “maatregelen die afval op zich tegengaan en dus niet op het tegengaan van het sluikstorten van afval”. Een bevoegdheidsoverdracht moet eenduidig gebeuren, “waarbij een abstracte categorie nooit kan worden aangegrepen om hieronder nadien allerhande bijkomende bevoegdheden sluipend onder te brengen”. Inzake beheersoverdrachten is een restrictieve interpretatie aan de orde. De beheersoverdracht “vormt een uitzondering op het beginsel van de gemeentelijke autonomie en het centralisatiebeginsel van alles wat het gemeentelijk belang aanbelangt”.

Beoordeling

15. Op 23 maart 2017 beslist de verwerende partij tot de oprichting van Intradura en tot de goedkeuring van de beheersoverdracht aan haar van onder meer de opdracht “preventie en duurzaamheid”.

Anders dan verzoekster betoogt, houdt die opdracht niet “het ruime ‘sluikstortbeleid’ waaronder de opruiming ervan” in.

16. Blijkens artikel 4 van de statuten van Intradura moet “preventie” worden opgevat “in de zin van het Decreet van 23 December 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen” en heeft “preventie” betrekking op “maatregelen die worden genomen voordat een stof of voorwerp afvalstof is geworden”. Als activiteiten inzake “preventie [en] duurzaamheid” zijn luidens het artikel te beschouwen:

“Preventie van afval evenals de daarbij horende communicatie en het initiëren, coördineren en realiseren van nieuwe initiatieven hieromtrent, evenals de aankoop van recipiënten en artikelen in het kader van afvalpreventie.”

In het goedgekeurde bestuursplan van Intradura worden inzake “preventie en duurzaamheid” “onder meer” de volgende activiteiten opgesomd:

- “° Het opbouwen van kennis over technische en decretale ontwikkelingen op vlak van afval ten behoeve van de gemeentelijke milieudiensten (infomomenten, opleiding van gemeentepersoneel, enz.);
- ° Het informeren en sensibiliseren van de bevolking over afval (sorteren en voorkomen, zwerfvuil, verpakkingsmaterialen, reglementering, enz.) door middel van zelf ontworpen campagnes en publicaties (afvalkrant Picobello, afvalkalender, infomomenten, mobiele tentoonstellingen en informatiestanden, schoolprojecten, begeleide bezoeken van de site te Drogenbos, enz.);
- ° Het initiëren en uitvoeren van campagnes ter voorkoming van zwerfvuil en sluikstorten;
- ° Het doelgericht ontwerpen en uitvoeren van intergemeentelijke projecten ter voorkoming van afval;
- ° Het ter beschikking stellen van afvaleilandjes voor publieke manifestaties.”

17. Sluikstorten is het storten van vuilnis, afvalstoffen, waarvan de houder zich ontdoet op ongeoorloofde plaatsen. Terwijl preventie slaat op maatregelen vóórdát een stof afval is, is het opruimen van een sluikstort het verwijderen van de betrokken afvalstoffen.

In dit licht kan, anders dan verzoekster in de memorie van wederantwoord beweert, het opruimen van sluikstorten niet wezenlijk voor een preventieve maatregel worden gehouden. Dat een propere omgeving ervoor zorgt “dat er minder snel nieuw afval ontstaat”, verandert daar niets aan.

Voorts is het niet omdat verzoekster met de prioriteit die zij beoogt te geven aan “preventie [en] duurzaamheid” wil komen tot “het verminderen van de hoeveelheid afval”, dat zij van de weermotivatie ook het zogenaamde verminderen van afval door het opruimen van een sluikstort mag beschouwen als een preventieve maatregel, te weten een maatregel die genomen is met betrekking tot een stof vooraleer ze afvalstof is geworden.

18. Het eerste middel wordt verworpen.

19. Wat voorafgaat wijst uit dat de verwerende partij aan verzoekster beslist het beheer heeft overgedragen met betrekking tot de preventieve campagnes inzake sluikstorten en de daarbij horende communicatie.

Gelet op artikel 422 van het decreet lokaal bestuur, en op artikel 9 van de statuten van Intradura, is uittreding eruit niet mogelijk tijdens de duur ervan. Die duur bedraagt volgens artikel 5 van de statuten achttien jaar vanaf 27 april 2017. Ook het ondernemingsplan, dat de verwerende partij bij de oprichting van Intradura goedkeurde, schrijft met betrekking tot de activiteiten waarvoor tot beheersoverdracht beslist is voor dat de overdracht geldt “voor de (resterende) looptijd van de vereniging”.

20. Hieruit volgt dat de gemeenteraad van de verwerende partij niet wettig op 28 januari 2021 kon beslissen tot Incovo toe te treden met beheersoverdracht voor de afvalactiviteiten van preventie inzake sluikstorten.

Dat is nochtans wat gebeurd blijkt, ofschoon in de gemeenteraadsbeslissing tot gedeeltelijke toetreding tot Incovo formeel alleen wordt gewaagd – naast de beheersoverdracht voor de afvalactiviteit “beheer en exploitatie recyclageparken” – van de beheersoverdracht voor de afvalactiviteit “opruimen van sluikstort op openbaar domein en de handhaving daarvan”.

De verwerende partij geeft het zelf te verstaan in de memorie van antwoord, waarin zij schrijft (cursivering door de Raad van State):

“De preventie van sluikstortproblematiek behoort niet tot het statutair omschreven luik ‘preventie en duurzaamheid’ zoals overgedragen aan Intradura, *zodat* verwerende partij voor de afvalactiviteit sluikstort kon toetreden tot Incovo zonder schending van haar beheersovereenkomst met Intradura. Er is geen sprake van enige (vroegtijdige) uittreding uit deze beheersovereenkomst, *zodat* verwerende partij artikel 422 [van het decreet lokaal bestuur] niet geschonden heeft.”

Voorts vermeldt de begeleidende nota bij de gemeenteraadsbeslissing van 28 januari 2021 tot gedeeltelijke toetreding tot Incovo, dat Incovo met betrekking tot het sluitstortbeleid een specifieke expertise heeft opgebouwd en ook op het vlak van handhaving de nodige deskundigheid heeft verworven. “Daarnaast”, zo wordt vervolgd, “heeft Incovo zich ook gespecialiseerd in duidelijke communicatie omtrent sluikstorten, zowel preventieve communicatie om mensen te ontmoedigen als duidelijke communicatie na de feiten”.

In een andere bijlage bij de gemeenteraadsbeslissing van 28 januari 2021 wordt expliciet rekening gehouden met een jaarlijkse kost van 37.875 euro aan Incovo voor “Communicatie & sensibilisering – zwerf/sluik + overhead bediende sluikstortbeleid”.

21. Het dringt zich op dat de vierde bestreden beslissing aangetast is in zoverre ze betrekking heeft op de toetreding tot, en de beheersoverdracht aan, Incovo wat de afvalactiviteit “opruimen van sluikstort op openbaar domein en de handhaving daarvan” aangaat, doordat die afvalactiviteit kennelijk ook de preventie inzake sluikstorten omvat. Het tweede middel is gegrond. Het verantwoordt de vernietiging van de vierde bestreden beslissing wat de toetreding en beheersoverdracht inzake deze afvalactiviteit betreft.

B. Vierde en vijfde middel

Standpunt van de partijen

22.1. Verzoekster leidt een *vierde middel* af “uit een schending van de intrekkingssleer, het *patere legem*-beginsel, het vertrouwensbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en de materiële en formele motiveringsplicht”.

Toegelicht wordt dat de gemeenteraad van de gemeente Grimbergen op 25 februari 2016 de beslissing tot uitbesteding van de recyclageparken aan Haviland goedkeurde en dat de gemeenteraad op 23 maart 2017 besliste tot beheersoverdracht aan Intradura onder andere inzake de uitbating van recyclageparken. Die beslissingen “zijn manifest regelmatige rechtsverlenende administratieve rechtshandelingen”. Is er nog geen sprake van een daadwerkelijke uitvoering van de specifieke onderliggende overeenkomst inzake het recyclagepark, minstens is er een principepakkoord gesloten waar “een plicht tot onderhandelen te goeder trouw uit voortvloeide” en dat wel degelijk uitwerking heeft gekend, zoals blijkt uit de onderhandelingen tussen de gemeente en Intradura. De beslissingen konden niet worden ingetrokken, en de betrokken opdracht kon niet aan Incovo worden uitbesteed.

Zelfs al zouden het toch onregelmatige rechtshandelingen zijn, “dan nog kunnen deze niet worden ingetrokken: het betreffen immers geen onbestaande rechtshandelingen aangetast door een grove en manifeste onregelmatigheid, het betreffen geen rechtshandelingen uitgelokt door bedrog,

het betreffen geen rechtshandelingen die werden ingetrokken binnen de termijn van 60 dagen bepaald voor het instellen van een beroep tot nietigverklaring”.

22.2. Een *vijfde middel* neemt verzoekster “uit een schending van de toegekende beheersoverdracht, artikel 422 van het [decreet lokaal bestuur], de door [de] gemeente goedgekeurde motiveringsnota tot oprichting van Intradura, de door [de] gemeente goedgekeurde statuten van Intradura, het *patere legem*-beginsel, het vertrouwensbeginsel en rechtszekerheidsbeginsel”.

Uiteengezet wordt dat er door het gemeenteraadsbesluit van 7 april 2017 een beheersoverdracht inzake het beheer van de recyclageparken plaatsvond van de gemeente naar Intradura en dat er geen vermindering van aansluiting kan plaatshebben gedurende de duur van de vereniging. Het argument dat dit niet zou gelden omdat de betrokken beheersoverdracht “niet het basistakenpakket van Intradura zou betreffen”, maar het keuzetakenpakket, kan niet worden gevolgd.

23.1. In de memorie van antwoord repliceert de verwerende partij met betrekking tot het vierde middel dat zij de gemeenteraadsbeslissing van 25 februari 2016 rechtmatig kon intrekken “vermits het gaat om een rechtshandeling die geen rechten deed ontstaan voor derden, en waarvan de intrekking aangewezen was gelet op het algemeen belang”. De ingetrokken beslissing omvatte de goedkeuring van een samenwerkingsovereenkomst met Haviland die nooit werd ondertekend of uitgevoerd. De ingetrokken beslissing deed uitsluitend rechtsgevolgen ontstaan voor Haviland, die echter verzaakte aan de rechten die de ingetrokken beslissing haar toekende door niet tot ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst over te gaan. Bij gebrek aan een rechtsgeldige en afdwingbare samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en Haviland, kon Intradura evenmin rechten putten uit de overeenkomst. De intrekking van de goedkeuringsbeslissing van 25 februari 2016 gebeurde met het oog op het algemeen belang, “zijnde de continuïteit van de openbare dienst op vlak van afvalbeheer en een deugdelijk beheer van de recyclageparken”.

23.2. Wat het vijfde middel aangaat, antwoordt de verwerende partij dat het beheer van de recyclageparken op het grondgebied van de gemeente al jaren in eigen beheer gebeurt. Weliswaar had de verwerende partij in 2016 het oogmerk om het beheer van haar recyclageparken over te dragen aan Haviland, maar de beheersovereenkomst werd wat deze afvalactiviteit betreft nooit ondertekend. Er vond noch *de iure*, noch *de facto* enige overdracht plaats wat het beheer en de exploitatie van de gemeentelijke recyclageparken aangaat.

De beslissing van 23 maart 2017 gaat dan ook terug op “een loutere materiële vergissing aangaande hetgeen door Haviland [...] op dat ogenblik werd uitgevoerd voor de gemeente”. De beheersoverdracht aan verzoekster is gekoppeld aan alle afvalactiviteiten “waarvoor we vandaag beroep doen op de dienstverlenende vereniging Haviland Intercommunale igsv”: “Een lapsus in de daarbij preciserende opsomming aan activiteiten – waarvoor juridisch geen beroep werd en wordt gedaan op Haviland – kan niet vooralsnog een beheersoverdracht met zich meebrengen”.

Minstens is er sprake van “zogenaamde aanvullende activiteiten die niet statutair aan een beheersoverdracht zijn onderworpen en die derhalve aan de wilsinstemming van de OV Intradura waren onderworpen”. Die wilsovereenstemming is evenwel niet voorhanden. Verzoekster toont niet aan dat zij de bewuste afvalactiviteit ooit heeft aanvaard.

24. In de laatste memorie voegt de verwerende partij toe dat de gemeenteraadsbeslissing van 25 februari 2016 niet rechtsverlenend is aangezien ze de overdracht betreft “aan een derde vereniging (Haviland)” en deze overdracht de expliciete aanvaarding ervan veronderstelt door de opdrachthoudende vereniging en gevolgd moet worden door een daadwerkelijke overname en uitoefening. Noch het een noch het ander is gebeurd. De “lopende onderhandelingen”, waarnaar in de gemeenteraadsbeslissing van 23 maart 2017 wordt verwezen, bevestigen dat er nooit een beheersoverdracht heeft plaatsgevonden. De omstandigheid dat de exploitatie van de containerparken

sedert de oprichting van Intradura door de gemeente zelf is waargenomen, staat haaks op een beweerde bevoegdheidsoverdracht.

De vermelding van “uitbating recyclageparken” in de gemeenteraadsbeslissing van 23 maart 2017 betrof dan ook wel degelijk een materiële vergissing. De wijziging die de derde bestreden beslissing goedkeurt, is de rechtzetting van een overduidelijke materiële vergissing en wijzigde niet de draagwijdte van de beslissing. Die materiële vergissing kon door verzoekster gemakkelijk worden onderkend. Zij wist dat het beheer van de recyclageparken niet werd uitgeoefend door Haviland en dat het niet de bedoeling was om het aan Intradura over te dragen. Dat er in de derde bestreden beslissing toch melding werd gemaakt van “uitbating recyclageparken” kon dan ook geen rechtmatige verwachtingen scheppen in hoofde van verzoekster.

Voorts benadrukt de verwerende partij het belang van artikel 4 van de statuten die deel uitmaken van de oprichtingsakte van Intradura. Er zijn volgens die bepaling, enerzijds, “kerntaken” waarvan de beheersoverdracht gebeurt door de aanvaarding van de toetredingsbeslissing en, anderzijds, “keuzetaken” waarvan de beheersoverdracht afhankelijk is van een gemeenteraadsbeslissing die nadien door de raad van bestuur moet worden aanvaard, nu het gaat om een uitbreiding van het kerntakenpakket. Er wordt geen onderscheid gemaakt naargelang deze uitbreiding van de kerntaken gebeurt bij de oprichting en beslissing tot toetreding, dan wel nadien. De goedkeuring van de overdracht van keuzetaken door de raad van bestuur van de vereniging zal veelal gepaard moeten gaan met een beheersovereenkomst die de modaliteiten van deze bijkomende taken regelt. Deze beheersovereenkomst inzake de gebeurlijke overname van het beheer van de recyclageparken en de goedkeuring ervan door de raad van bestuur van Intradura heeft nooit plaatsgehad.

Beoordeling

25. Met een beslissing van 25 februari 2016 stemt de gemeenteraad van de verwerende partij in met de uitbesteding van de uitbating van haar

recyclageparken aan de intercommunale Haviland via een *in house*-opdracht. Meer bepaald doet de gemeenteraad dat door de goedkeuring van “het voorstel” dat Haviland deed “onder [de] vorm” van bijlage 7 “Exploitatie en beheer van de gemeentelijke recyclageparken” bij “de bestaande samenwerkingsovereenkomst” (inzake ophaling en verwerking van afvalstoffen). Volgens die bijlage geeft de gemeente de opdracht aan Haviland om de uitbating van de gemeentelijke recyclageparken te verzorgen en verbindt Haviland er zich toe om de gemeentelijke recyclageparken uit te baten conform de richtlijnen van de bevoegde hogere overheden. Tevens worden in de bijlage de prijsvoorwaarden vermeld waartegen de exploitatie en het beheer zullen gebeuren, en wordt erin bepaald dat de overeenkomst geldig is “voor een termijn van acht (8) jaar welke ingaat op de datum van de gemeenteraadsbeslissing tot goedkeuring van huidige bijlage 7”.

Volgens de gemeenteraadsbeslissing wordt de overeenkomst gesloten op basis van het principe van “wederzijdse exclusieve dienstverlening” overeenkomstig de statuten van Haviland. De gemeenteraadsvoorzitter en de gemeentesecretaris worden gemachtigd tot de ondertekening van de bijlage en het college van burgemeester en schepenen wordt ermee gelast ze uit te voeren.

Het is niet betwist dat de gemeenteraadsbeslissing ter kennis is gebracht van Haviland.

26. Deze beslissing van de gemeenteraad om Haviland de opdracht te geven de gemeentelijke recyclageparken uit te baten en om daartoe de door Haviland zelf voorgestelde bijlage 7 bij de samenwerkingsovereenkomst inzake ophaling en verwerking van afvalstoffen goed te keuren, is een rechtsverlenende bestuurshandeling.

De omstandigheid dat de betrokken bijlage uiteindelijk niet ondertekend is geworden, verandert dat niet. Dit geldt ook voor de omstandigheid dat de aanvaarding van het voorstel van Haviland door de verwerende partij, niet nog eens zelf expliciet aanvaard is door Haviland. Evenmin doen het feit dat de

beslissing geen uitvoering zou hebben gekend en dat er na de gemeenteraadsbeslissing van 25 februari 2016 tussen de gemeente en Haviland onderhandelingen over de uitbating van de recyclageparken plaats hadden, anders oordelen over het rechtsverlenend karakter van de gemeenteraadsbeslissing.

27. De overheid kan wettig een rechtsverlenende administratieve rechtshandeling intrekken als dat gebeurt op rechtmatigheidsgronden en binnen de termijn van zestig dagen bepaald voor het instellen van een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State. Als een rechtsverlenende administratieve handeling wettig of regelmatig is, kan ze niet worden ingetrokken. Er anders over beslissen zou in strijd zijn met het rechtszekerheidsbeginsel.

28. Blijkens de formele motivering van de derde bestreden beslissing, wordt de gemeenteraadsbeslissing van 25 februari 2016 ingetrokken omdat de betrokken overeenkomst nooit werd ondertekend en de overeenkomst nooit een praktische uitvoering heeft gekend zodat de gemeenteraadsbeslissing “*de facto* geacht [wordt] nooit te hebben bestaan”. De intrekking strekt ertoe “[o]m deze feitelijke toestand te formaliseren”.

29. Die verantwoording mist grond. De gemeenteraadsbeslissing van 25 februari 2016 wordt niet onbestaande doordat ze onuitgevoerd zou zijn gebleven.

Overigens heet het in de memorie van antwoord niet dat tot de intrekking werd beslist omdat de beslissing geacht moet worden nooit te hebben bestaan, maar omdat de verwerende partij er ter wille van het algemeen belang van af wil. Ook dat motief kan niet rechtmatig verantwoorden dat de gemeenteraad op 28 januari 2021 zijn beslissing van 25 februari 2016 intrekt.

30. Tezamen met de intrekking van zijn beslissing van 25 februari 2016 heeft de gemeenteraad, in één beweging, in dezelfde beslissing, besloten tot de wijziging van zijn beslissing van 23 maart 2017 inzake de oprichting van Intradura, in die zin dat hij in artikel 4 de “uitbating

recyclageparken” schrapt als zijnde één van de afvalactiviteiten waarvoor de gemeente reeds een beroep doet op Haviland en waarvan hij het beheer overdraagt aan Intradura.

Ook de beslissing van de gemeenteraad van 23 maart 2017 om de beheersoverdracht aan Intradura goed te keuren van de uitbating van de recyclageparken, is een rechtsverlenende administratieve rechtshandeling die alleen uitzonderlijk kan worden “geschrapt” of ingetrokken.

31. De reden die voor de schrapping in de derde bestreden beslissing wordt aangevoerd, is dat de goedkeuring een foutieve vermelding betreft – door de verwerende partij elders ook een “materiële vergissing” of “lapsus” genoemd – die moet worden gecorrigeerd.

Deze zienswijze kan niet worden gevolgd. Zoals de gemeenteraadsbeslissing van 25 februari 2016 uitwijst, heeft de gemeente voor de uitbating van haar recyclageparken wel degelijk een beroep gedaan op de dienstverlening van Haviland. Dat daar niet de nodige uitvoering aan gegeven zou zijn, kan de beheersoverdracht niet doen voorbijzien.

32. Evenmin wordt de verwerende partij bijgevalen in zoverre zij betoogt dat hoe dan ook de overdracht van de bewuste afvalactiviteiten aan Intradura niet conform artikel 4 van haar statuten is gebeurd. Naar de mening van de verwerende partijen is door de toetredingsbeslissing tot Intradura alleen het beheer over een zogenaamd basispakket overgedragen. Daar behoort de uitbating van de recyclageparken niet bij. De beheersoverdracht wat die uitbating aangaat, maakt volgens de verwerende partij een uitbreiding van de aansluiting uit en moest daarom, gelet op artikel 420 van het decreet lokaal bestuur, door de raad van bestuur van Intradura zijn aanvaard, wat niet is gebeurd.

Het is juist dat het beheer van recyclageparken niet behoort tot de opdrachten waarvan de uitvoering “minstens” moet begrepen zijn in de beheersoverdracht aan Intradura. Maar het is onjuist dat het toetreden tot

Intradura per definitie alleen een beheersoverdracht met betrekking tot dat kerntakenpakket kan impliceren.

Zoals het oprichtingsdossier van Intradura dat bij de oprichtingsakte van Intradura gevoegd is, meer bepaald het ondernemingsplan, vermeldt, dienen de gemeenten die deelnemen in Intradura minstens met betrekking tot een aantal opdrachten tot een beheersoverdracht aan Intradura te besluiten en impliceert het toetreden een beheersoverdracht met betrekking tot die opdrachten. Maar “[d]aarnaast kunnen de deelnemende gemeenten bij de oprichting ook een beheersoverdracht doen met betrekking tot de andere aangeboden activiteiten” en wordt “[a]ls basisprincipe [...] de continuïteit van de dienstverlening van de huidige bedrijfstak afvalbeleid van Haviland Intercommunale ten aanzien van de twintig deelnemende gemeenten vooropgesteld”. Van een uitbreiding van de aansluiting die moet worden aanvaard, is slechts sprake ingeval deelnemende gemeenten “bij de oprichting” geen beheersoverdracht met betrekking tot alle activiteiten hebben gedaan en “op een later tijdstip” een beheersoverdracht met betrekking tot andere opdrachten willen realiseren.

Te dezen heeft de verwerende partij op 23 maart 2017 ingestemd met de oprichting van, en deelname aan, Intradura en daarbij ook de beheersoverdracht goedgekeurd van de uitbating van recyclageparken (“waarvoor het bestuur vandaag reeds een beroep doet op de dienstverlenende vereniging Haviland Intercommunale igsv”). Deze beheersoverdracht bij de oprichting is geen uitbreiding (na de oprichting) van de aansluiting bij Intradura en behoefde geen aparte aanvaarding door haar. Artikel 420 van het decreet lokaal bestuur zegt het niet anders.

33. Het vierde middel is bijgevolg gegrond. De derde bestreden beslissing moet worden vernietigd.

34. De verwerende partij heeft dus op 23 maart 2017 beslist Intradura op te richten en haar het beheer van de gemeentelijke recyclageparken toe te vertrouwen.

Gelet op artikel 422 van het decreet lokaal bestuur, en op artikel 9 van de statuten van Intradura, is uittreding eruit niet mogelijk tijdens de duur ervan. Die duur bedraagt volgens artikel 5 van de statuten achttien jaar vanaf 27 april 2017. Ook het ondernemingsplan, dat de verwerende partij bij de oprichting van Intradura goedkeurde, schrijft met betrekking tot de activiteiten waarvoor tot beheersoverdracht beslist is voor dat de overdracht geldt “voor de (resterende) looptijd van de vereniging”.

De beslissing van de gemeenteraad van 28 januari 2021 tot toetreding tot, en beheersoverdracht aan, Incovo wat de afvalactiviteit “beheer en exploitatie van het recyclagepark” betreft, komt daar evident aan tekort.

Het vijfde middel verantwoordt de vernietiging van die beslissing. Het is gegrond.

C. Algemene conclusie

35. Uit het voorgaande volgt dat er reden is om, benevens de derde bestreden beslissing, ook de vierde bestreden beslissing in haar geheel te vernietigen, nu, wat die beslissing betreft, zowel de beheersoverdracht inzake “opruimen van sluikstort op openbaar domein en de handhaving daarvan” als die inzake “beheer en exploitatie van het recyclagepark” is aangetast.

Geen gevolg kan in deze omstandigheden worden gegeven aan de vraag van de verwerende partij tot een gedeeltelijke vernietiging van de vierde bestreden beslissing en van de beheersoverdrachten die ze inhoudt.

VI. Handhaving van de gevolgen

Standpunt van de partijen

36. In de laatste memorie vraagt de verwerende partij om met toepassing van artikel 14^{ter} van de Raad van State-wet de gevolgen van de vernietigde beslissingen te handhaven “voor minstens het verleden en tevens tot een jaar na de betekening van het arrest voor wat betreft het beheer van het recyclagepark te Grimbergen”. Geargumenteed wordt dat het recyclagepark te Grimbergen, dat voorheen door de gemeente werd uitgebaat, ten gevolge van de bestreden beslissingen sinds 1 januari 2022 door Incovo wordt uitgebaat. De handhaving van de rechtsgevolgen voor het verleden en tot een jaar na de betekening van het arrest moet de continuïteit van de dienstverlening en de rechtszekerheid voor de betrokken personeelsleden dienen: “Tijdens dit jaar kunnen de nodige regelingen worden getroffen zodanig dat de overeenkomstig het arrest van Uw Raad bevoegde entiteit de exploitatie van het recyclagepark kan verderzetten met het betrokken personeel”.

37. Volgens verzoekster “lijkt” het uitsluiten van de retroactieve werking “niet aangewezen” en dienen evenmin de gevolgen “naar de toekomst toe” te worden gehandhaafd. De retroactieve werking zou meebrengen dat het personeel van het recyclagepark opnieuw aan de gemeente wordt overgedragen. De exploitatie van de containerparken staat geenszins op het spel: “Er dient gewoon van werkgever veranderd te worden, hetgeen op vrij korte termijn kan.” In ieder geval, aldus verzoekster, is een periode van één jaar veel te lang, en moet die termijn herleid worden tot één maand.

Beoordeling

38. Gelet op artikel 14^{ter} van de Raad van State-wet kan de afdeling Bestuursrechtspraak op verzoek van de verwerende partij de gevolgen van de vernietigde individuele akten aanwijzen “die als definitief moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd worden voor de termijn die ze vaststelt”.

39. Aangenomen wordt dat er te dezen uitzonderlijke redenen, in verband met de rechtszekerheid en de continuïteit van de gemeentelijke dienstverlening, voorhanden zijn die kunnen verantwoorden:

1° dat de gevolgen tot aan de betekening van het voorliggende arrest van de derde bestreden beslissing en van de vierde bestreden beslissing in zoverre ze betrekking heeft op de afvalactiviteit “beheer en exploitatie van het recyclagepark”, *definitief* gehandhaafd worden, en

2° dat de gevolgen van de derde bestreden beslissing en van de vierde bestreden beslissing in zoverre ze betrekking heeft op de afvalactiviteit “beheer en exploitatie van het recyclagepark”, vanaf de betekening van het voorliggende arrest *voorlopig* gehandhaafd worden tot 1 december 2023.

Aangezien op 1 december 2023 de voorlopige handhaving ten einde komt, krijgt dan de uitgesproken vernietiging uitwerking vanaf de betekening van dit arrest. Het is bijgevolg zaak in de tussenliggende periode het nodige te doen opdat er geen juridisch vacuüm ontstaat.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt:

- 1° de beslissing van de gemeenteraad van de gemeente Grimbergen van 28 januari 2021, eensdeels, tot intrekking van de beslissing van de gemeenteraad van 25 februari 2016 met betrekking tot de goedkeuring van de overeenkomst met Haviland Intercommunale en, anderdeels, tot wijziging van de gemeenteraadsbeslissing van 23 maart 2017 met betrekking tot de toetreding tot de opdrachthoudende vereniging Intradura, en

- 2° de beslissing van de gemeenteraad van de gemeente Grimbergen van 28 januari 2021 tot gedeeltelijke toetreding tot de opdrachthoudende vereniging Incovo met beheersoverdracht voor de afvalactiviteiten “opruimen van sluikstort op openbaar domein en de handhaving daarvan” en “beheer en exploitatie van het recyclagepark”.

2. De Raad van State verwerpt het beroep tot nietigverklaring voor het overige.

3. De Raad van State handhaaft definitief tot aan de datum van de betekening van dit arrest, de gevolgen van de gemeenteraadsbeslissing van 28 januari 2021 tot intrekking van de gemeenteraadsbeslissing van 25 februari 2016 en tot wijziging van de gemeenteraadsbeslissing van 23 maart 2017, evenals de gevolgen van de gemeenteraadsbeslissing van 28 januari 2021 tot gedeeltelijke toetreding tot, en beheersoverdracht aan, de opdrachthoudende vereniging Incovo in zoverre die beslissing betrekking heeft op de afvalactiviteit “beheer en exploitatie van het recyclagepark”.

De Raad van State handhaaft voorlopig, vanaf de datum van de betekening van dit arrest tot 1 december 2023, de gevolgen van de gemeenteraadsbeslissing van 28 januari 2021 tot intrekking van de gemeenteraadsbeslissing van 25 februari 2016 en tot wijziging van de gemeenteraadsbeslissing van 23 maart 2017, evenals de gevolgen van de gemeenteraadsbeslissing van 28 januari 2021 tot gedeeltelijke toetreding tot, en beheersoverdracht aan, de opdrachthoudende vereniging Incovo in zoverre die beslissing betrekking heeft op de afvalactiviteit “beheer en exploitatie van het recyclagepark”.

4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, op een bijdrage van 40 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 924 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twintig juni tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust