

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 266.443 van 21 april 2026
in de zaak A. 242.040 /XII-9964**

In zake : de INTERGEMEENTELIJKE VERENIGING VOOR BEHEER
VAN AFVALSTOFFEN VLAAMSE ARDENNEN (I.VL.A.)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Carlos De Wolf
kantoor houdend te 9680 Maarkedal
Etikhovestraat 6
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom De Sutter
kantoor houdend te 9000 Gent
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen:

1. de INTERGEMEENTELIJKE MAATSCHAPPIJ VOOR
OPENBARE GEZONDHEID IN ZUID-WEST-VLAANDEREN
(IMOG)

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Van Heuven en Guillaume Vyncke
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B

bij wie woonplaats wordt gekozen

2. de GEMEENTE KRUISEM

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Van Heuven en Guillaume Vyncke
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B

bij wie woonplaats wordt gekozen

eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Elias Gits

kantoor houdend te 8500 Kortrijk
President Kennedypark 31A

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 30 mei 2024, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 22 maart 2024 waarbij aan de Intergemeentelijke Maatschappij voor Openbare Gezondheid in Zuid-West-Vlaanderen (hierna: IMOG) een definitieve afwijking wordt toegestaan van de principes van regioconform samenwerken.

II. Verloop van de rechtspleging

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

IMOG en de gemeente Kruisem hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend.

Eerste auditeur Iris Verheven heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij en de tussenkomende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 januari 2026.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Carlos De Wolf, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Tom De Sutter, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Dirk Van Heuven, die eveneens *loco* advocaat Guillaume Vyncke verschijnt voor de eerste tussenkomende partij, en die eveneens *loco* advocaten

Guillaume Vyncke en Elias Gits verschijnt voor de tweede tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Iris Verheven 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. Met het decreet van 3 februari 2023 ‘over regiovorming en tot wijziging van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur’ (hierna: Regiodecreet van 3 februari 2023) wordt het Vlaamse Gewest ingedeeld in referentieregio’s (artikel 5). Een referentieregio is volgens de begripsomschrijving van artikel 3, 4°, van het Regiodecreet van 3 februari 2023 “een gebiedsafbakening van verschillende gemeenten samen”. Elke gemeente behoort tot één van de referentieregio’s.

Overeenkomstig artikel 6, § 1, van hetzelfde decreet dienen de gemeenten hun intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in beginsel te organiseren binnen de grenzen van hun referentieregio. Artikel 6, § 2, van het decreet laat echter toe om van dit basisprincipe af te wijken: de gemeenten kunnen hun intergemeentelijke samenwerkingsverbanden immers ook organiseren via supraregionale samenwerking.

Artikel 7 van het Regiodecreet van 3 februari 2023 luidt als volgt:

“§ 1. In dit artikel wordt verstaan onder het bevoegde orgaan van het intergemeentelijk samenwerkingsverband:
1° de algemene vergadering bij een dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging;

2° de raad van bestuur bij een projectvereniging.

§ 2. Bij de Vlaamse Regering kan een gemotiveerde aanvraag tot tijdelijke of definitieve afwijking van de principes, vermeld in artikel 6, ingediend worden door de volgende actoren:

1° een intergemeentelijk samenwerkingsverband;

2° de verschillende gemeenten die willen deelnemen aan een intergemeentelijk samenwerkingsverband dat wordt opgericht.

De aanvraag, vermeld in het eerste lid, bevat minstens al de volgende elementen:

1° in het geval, vermeld in het eerste lid, 1°, de beslissing van het bevoegde orgaan van het intergemeentelijk samenwerkingsverband;

2° in het geval, vermeld in het eerste lid, 2°, de gemeenteraadsbeslissingen van alle gemeenten die willen deelnemen aan het samenwerkingsverband;

3° een motivatie waarom het intergemeentelijk samenwerkingsverband hetzelfde doel niet kan bereiken binnen een intergemeentelijk samenwerkingsverband dat voldoet aan de principes, vermeld in artikel 6.

De gemeente die deelneemt aan een intergemeentelijk samenwerkingsverband, kan bij het bevoegde orgaan van dat intergemeentelijk samenwerkingsverband een gemotiveerd verzoek indienen om een aanvraag als vermeld in het eerste lid, 1°, in te dienen. Het bevoegde orgaan van het intergemeentelijk samenwerkingsverband neemt een gemotiveerde beslissing over het verzoek. Als het intergemeentelijk samenwerkingsverband het verzoek steunt, dient het een aanvraag als vermeld in het eerste lid, 1°, in.

§ 3. De Vlaamse Regering bepaalt of ze de afwijking toekent binnen negentig dagen vanaf de dag na de dag waarop de aanvraag, vermeld in paragraaf 2, is verzonden. Het besluit van de Vlaamse Regering bevat minstens al de volgende elementen:

1° het al dan niet toestaan van de afwijking;

2° de motivering van de beslissing conform artikel 2 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen;

3° de tijdelijke of definitieve aard van de toegestane afwijking;

4° in geval van een tijdelijk toegestane afwijking: de termijn waarin het intergemeentelijke samenwerkingsverband in overeenstemming wordt gebracht met de principes, vermeld in artikel 6 van dit decreet, en de datum waarop de afwijking eindigt.

§ 4. De Vlaamse Regering bepaalt op welke wijze de communicatie met de aanvrager of aanvragers, vermeld in paragraaf 2, verloopt.”

3.2. De verzoekende partij is een intercommunale vereniging die instaat voor het inzamelen en verwerken van het afval van de gemeenten Lierde, Oudenaarde, Ronse, Wortegem-Petegem, Maarkedal, Horebeke, Brakel en Zwalm. Elk van deze gemeenten behoort tot de referentieregio Vlaamse Ardennen.

De eerste tussenkomende partij is een opdrachthoudende vereniging die instaat voor de inzameling en verwerking van het afval van de gemeenten Anzegem, Avelgem, Deerlijk, Harelbeke, Kortrijk, Kruisem, Kuurne, Spiere-Helkijn, Waregem, Wielsbeke en Zwevegem. Alle gemeenten behoren tot

de referentieregio Zuid-West-Vlaanderen, behoudens de gemeenten Kruisem en Wielsbeke die respectievelijk bij de referentieregio's Vlaamse Ardennen en Midwest zijn ingedeeld.

3.3. Op 22 december 2023 dient de eerste tussenkomende partij bij de Vlaamse regering een gemotiveerde aanvraag in, die ertoe strekt een definitieve afwijking te verkrijgen van de principes van regioconform samenwerken. Concreet vraagt zij dat haar activiteiten voortgezet zouden kunnen worden op het grondgebied van twee niet-regioconforme vennoten, zijnde de gemeente Wielsbeke die tot de referentieregio Midwest behoort en de gemeente Kruisem die tot de referentieregio Vlaamse Ardennen behoort. Zij meent dat de indeling in referentieregio's overeenkomstig het Regiodecreet van 3 februari 2023 tot gevolg zou hebben dat “de gehele werking van het intergemeentelijk samenwerkingsverband volstrekt ontwricht wordt, uit elkaar wordt getrokken en opgedeeld wordt in stukken”.

3.4. Op 22 maart 2024 beslist de Vlaamse regering om aan de eerste tussenkomende partij een definitieve afwijking toe te staan op het principe van regioconform samenwerken, zoals opgelegd door artikel 6 van het Regiodecreet van 3 februari 2023.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Verzoek tot uitstel

4. In het verzoekschrift tot tussenkomst nodigen de tussenkomende partijen de verzoekende partij uit om “zich akkoord te verklaren met een bemiddeling door een erkende bemiddelaar over de RENEWI-kwestie en bij uitbreiding over het vernietigingsberoep”. Als op dat voorstel wordt ingegaan, vragen zij dat de verdere behandeling van het beroep voor onbepaalde tijd wordt uitgesteld.

5. De Raad van State neemt akte van de formele afwijzing door de verzoekende partij van het voorstel tot bemiddeling. Het verzoek tot uitstel is doelloos.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Exceptie met betrekking tot de gemeente Wielsbeke

Standpunt van de partijen

6. De verwerende partij merkt op dat de gemeente Wielsbeke niet aangesloten is bij de verzoekende afvalintercommunale zodat het belang bij de gevorderde nietigverklaring zich niet uitstrekt tot voormelde gemeente.

7. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat zij zich bij het standpunt van de verwerende partij kan aansluiten, indien wordt aangenomen dat de bestreden beslissing deelbaar is. Tegelijk merkt zij echter op dat het verlenen van de definitieve afwijking steunt op een “globale motivering” waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen de gemeenten Wielsbeke en Kruisem.

Beoordeling

8. De verwerende partij voert in wezen geen grond van niet-ontvankelijkheid van de vordering aan, maar maakt voorbehoud bij de draagwijdte van een gebeurlijk vernietigingsarrest ten aanzien van de gemeente Wielsbeke.

9. Aangezien hierna besloten wordt tot de verwerping van het beroep, behoeft het voorbehoud van de verwerende partij geen verder onderzoek.

B. Exceptie afgeleid uit “het berusten in de voorbeslissingen van 13 mei 2019, 6 november 2023 en 19 december 2023”

Standpunt van de partijen

10. De tussenkomende partijen wijzen erop dat de verzoekende partij verscheidene beslissingen, die genomen zijn ter voorbereiding van de bestreden beslissing, niet heeft aangevochten. Meer in het bijzonder refereren zij aan de beslissing van de gemeenteraad van Kruisem van 13 mei 2019 waarbij werd gekozen voor “een volledige beheersoverdracht naar IMOG”, de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kruisem van 6 november 2023 houdende goedkeuring voor “een aanvraag tot definitieve afwijking van de referentieregio’s zoals voorzien in het regiodecreet (Kruisem ingedeeld onder regio Vlaamse Ardennen) voor de intergemeentelijke samenwerking inzake afvalbeleid waarbij Kruisem aangesloten blijft bij IMOG”, op 11 december 2023 bekrachtigd door de gemeenteraad, en de beslissing van de bijzondere algemene vergadering der aandeelhouders van IMOG van 19 december 2023 waarbij wordt beslist tot het indienen van een “Afwijkingsaanvraag tot definitieve afwijking regiovorming conform art. 7 Regiodecreet”. Voorts merken de tussenkomende partijen op dat de mogelijke nadelige gevolgen van een afwijkingsbeslissing op 18 april 2024 door de raad van bestuur van de verzoekende partij werden besproken, maar op datzelfde ogenblik niet werd beslist om een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State in te dienen. De tussenkomende partijen besluiten dat de verzoekende partij “rechtens en redelijkerwijze niet [kan] berusten in alle beslissingen voorafgaandelijk aan de bestreden beslissing om dan totaal onverwacht en in afwezigheid van de vertegenwoordiger van Kruisem [een] vernietigingsberoep [...] aan te tekenen”.

11. In haar memorie van wederantwoord werpt de verzoekende partij vooreerst tegen dat het Regiodecreet van 3 februari 2023 pas in werking is getreden na de beslissing van de gemeenteraad van Kruisem van 13 mei 2019. Met betrekking tot de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kruisem van 6 november 2023 en de beslissing van de bijzondere

algemene vergadering der aandeelhouders van IMOG van 19 december 2023 benadrukt de verzoekende partij dat zij door deze beslissingen niet werd benadeeld, zodat het niet gaat over aanvechtbare voorbeslissingen.

12. De tussenkomen partijen voegen in hun laatste memorie nog toe dat uit het niet aanvechten van de voorafgaande beslissingen blijkt dat de verzoekende partij “moedwillig [heeft] getalmd” en dat zij “niet geloofwaardig op haar vertrouwenwekkende handelen – lees: haar impliciete goedkeuring – [kan] terugkeren”.

Beoordeling

13. Samen met de verzoekende partij wordt vastgesteld dat het besluit van de gemeenteraad van Kruisem van 13 mei 2019 genomen werd voor de inwerkingtreding van het Regiodecreet van 3 februari 2023, zodat dit besluit niet beschouwd kan worden als een bestuurshandeling die voorbereidend is ten opzichte van een beslissing van de verwerende partij waarbij een definitieve afwijking wordt toegestaan op het principe van het regioconform samenwerken, zoals voorgestaan door het latere decreet.

14. In de regel zijn voorbereidende bestuurshandelingen geen aanvechtbare administratieve rechtshandelingen. Dit is anders wanneer de voorbereidende handeling voor de belanghebbende een dadelijk grievende beslissing is.

Te dezen heeft de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kruisem van 6 november 2023, noch de beslissing van de bijzondere algemene vergadering der aandeelhouders van IMOG van 19 december 2023, een direct nadeel toegebracht aan de verzoekende partij. Aan die beslissingen, die volledig kaderen in de administratieve voorbereiding van een gemotiveerde aanvraag in de zin van artikel 7, § 2, van het Regiodecreet van 3 februari 2023, is immers niet het rechtsgevolg verbonden dat de Vlaamse regering die aanvraag ook daadwerkelijk zal inwilligen.

15. De exceptie wordt verworpen.

C. Exceptie afgeleid uit de onwettigheid van de beslissing tot inrechtetreding

Standpunt van de partijen

16. De tussenkomende partijen werpen op dat de beslissing van de raad van bestuur van de verzoekende partij van 23 mei 2024, waarin is beslist tot het instellen van voorliggend vernietigingsberoep, onwettig is. Uiteengezet wordt dat de eerste tussenkomende partij aandeelhouder is van de verzoekende partij en dat ten aanzien van haar niet op een transparante manier is gecommuniceerd over het voornemen om een annulatieberoep in te stellen. In dit verband wordt de verzoekende partij een “[t]otaal deficit aan communicatie, transparantie en informatie” verweten. Ook zou uit verscheidene documenten blijken dat de verzoekende partij zich niet zou verzetten tegen een afwijking van de principes van regioconform samenwerken. Daarenboven wordt de verzoekende partij ook een “[t]otaal deficit aan communicatie, transparantie en informatie” verweten ten aanzien van de tweede tussenkomende partij. De vertegenwoordiger van de gemeente Kruisem op de vergadering van de raad van bestuur van de verzoekende partij *de dato* 18 april 2024, kon immers niet veronderstellen dat tegen het besluit van de Vlaamse regering van 22 maart 2024 een vernietigingsberoep zou worden ingesteld, of zelfs maar zou worden overwogen. De gemeente Kruisem werd tevens verschalkt door de niet nader geduide intentie om bijkomend juridisch advies in te winnen. Vervolgens werd dit juridisch advies geagendeerd op de vergadering van de raad van bestuur van de verzoekende partij van 23 mei 2024, terwijl de vertegenwoordiger van de gemeente Kruisem niet expliciet werd ingelicht over het “reële belang” van het betrokken agendapunt. De tweede tussenkomende partij meent dat uit de gegeven feitelijke omstandigheden moet worden afgeleid dat zij werd misleid omtrent de werkelijke redenen die aan de basis liggen van het verzet tegen de afwijking van het principe tot regioconform samenwerken.

17. De verzoekende partij stelt daar tegenover dat zij na de kennisgeving van de bestreden beslissing onmiddellijk juridisch advies heeft

ingewonnen over de wettigheid en de potentiële (rechts)gevolgen ervan, dat dit advies vervolgens werd besproken op de vergadering van haar raad van bestuur van 23 mei 2024, dat niet wordt betwist dat de vertegenwoordiger van de gemeente Kruisem regelmatig werd opgeroepen voor deze vergadering en dat de beslissing om in rechte te treden van 23 mei 2024 dan ook “rechtsgeldig en tijdig” is. Voor het overige voeren de tussenkomende partijen wettigheidskritieken aan die aansluiten bij de klacht die zij bij het agentschap Binnenlands Bestuur hebben ingediend.

18. De tussenkomende partijen grijpen de laatste memorie aan om hun standpunten samenvattend te herhalen.

Beoordeling

19. In de mate dat de eerste tussenkomende partij zich als aandeelhouder van de verzoekende partij beklagt over een “[t]otaal deficit aan communicatie, transparantie en informatie” over de intentie om tegen de afwijkingsbeslissing van 22 maart 2024 een vernietigingsberoep bij de Raad van State in stellen, en die houding door haar wordt gekwalificeerd als “onaanvaardbaar en flagrant onwettig”, wordt met die kritiek geen onwettigheid aangetoond van de beslissing van de raad van bestuur van de verzoekende partij van 23 mei 2024 om tegen de bestreden beslissing in rechte op te komen.

Uit de gegevens van de zaak blijkt voorts dat de vertegenwoordiger van de tweede tussenkomende partij op regelmatige wijze werd uitgenodigd voor de vergadering van de raad van bestuur van de verzoekende partij van 23 mei 2024, alsook dat hij door de bij de uitnodiging gevoegde stukken met betrekking tot het agendapunt 1758 ‘Kruisem – advies Mr. Dewolf’ met voldoende kennis van zaken kon deelnemen aan deze vergadering. De omstandigheid dat het belang van het betrokken agendapunt bij de vertegenwoordiger van de tweede tussenkomende partij niet zou zijn doorgedrongen, te meer omdat de verzoekende partij heeft nagelaten om hem expliciet te wijzen op het belang ervan voor de gemeente Kruisem, valt volledig voor rekening van de tweede tussenkomende

partij. In zoverre ook de tweede tussenkomende partij meent het slachtoffer te zijn van een “[t]otaal deficit aan communicatie, transparantie en informatie”, geeft zij slechts uiting aan een subjectief onbehagen over de werking van de raad van bestuur van de verzoekende partij. Daarmee wordt echter de onwettigheid van de beslissing van 23 mei 2024 om in rechte treden niet aangetoond.

20. De exceptie wordt verworpen.

D. Exceptie nopens het belang van de verzoekende partij

Standpunt van de partijen

21. Tot slot betwisten de tussenkomende partijen het persoonlijk belang van de verzoekende partij bij de gevorderde nietigverklaring. In het verzoekschrift tot nietigverklaring wordt niet geconcretiseerd welke nadelen de verzoekende partij op organisatorisch of financieel vlak zou lijden. De bewering dat haar werking in de toekomst onmogelijk zou worden, is volgens de tussenkomende partijen ongeloofwaardig. In zoverre de verzoekende partij wenst dat de wet wordt nageleefd, volstaat zulks niet als een voldoende geïndividualiseerd belang. Zij is immers niet de hoeder van het Regiodecreet van 3 februari 2023. Waar de verzoekende partij stelt dat zij door de afwijkingsbeslissing de doelstelling van het Regiodecreet niet meer kan vervullen, wordt volgens de tussenkomende partijen geen kritiek geleverd op de bestreden beslissing, maar op de in het decreet voorziene afwijkingsmogelijkheid.

22. In haar memorie van wederantwoord brengt de verzoekende partij vooreerst in herinnering dat zij geen kritiek levert op de afwijkingsmogelijkheid die voorzien is in artikel 7, § 2, van het Regiodecreet van 3 februari 2023, maar wel op de concrete toepassing van deze afwijkingsmogelijkheid in dit specifieke geval. Voorts meent zij dat haar belang voldoende duidelijk wordt omschreven in het inleidend verzoekschrift, met name “het verzekeren van haar werking en continuïteit uitgaande van de bepalingen van

het Regiodecreet [...] en de daarin door de decreetgever gedefinieerde doelstellingen inzonderheid wat betreft de Vlaamse afvalintercommunales”.

23. De tussenkomende partijen herhalen in hun laatste memorie dat de verzoekende partij geen nadelige impact op haar werking aantoonst en dat een louter hypothetische invloed van de bestreden beslissing niet het rechtens vereiste belang oplevert.

Beoordeling

24. Overeenkomstig artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kunnen de beroepen tot nietigverklaring voor de Raad van State worden gebracht door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang.

25. Volgens de bijlage bij het Regiodecreet van 3 februari 2023 behoort de gemeente Kruisem tot de referentieregio Vlaamse Ardennen, zodat de gemeente haar intergemeentelijk samenwerkingsverband voor de afvalinzameling en -verwerking, in principe dient te organiseren binnen deze referentieregio waar de verzoekende partij actief is als afvalintercommunale. Aangezien de bestreden beslissing een afwijking op het principe van regioconform samenwerken toestaat waardoor de gemeente Kruisem voortaan volledig beroep kan doen op de diensten van de eerste tussenkomende partij die als afvalintercommunale actief is in de referentieregio Zuid-West-Vlaanderen, wordt de werking van de verzoekende partij wel degelijk nadelig beïnvloed door die afwijkingsbeslissing.

26. De exceptie wordt verworpen.

VI. Onderzoek van het enig middel

Uiteenzetting van het middel

27. In een enig middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 6 en 7 van het regiodecreet van 3 februari 2023, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: wet van 29 juli 1991), het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

In het middel brengt de verzoekende partij kritiek uit op de volgende in de bestreden beslissing uitdrukkelijk opgegeven motieven:

i) “Het werkingsgebied van Imog bestrijkt vandaag 11 gemeenten, waarvan er 9 gelegen zijn in referentieregio Zuid-West-Vlaanderen. Kruisem maakt deel uit van regio Vlaamse Ardennen, terwijl Wielsbeke deel uitmaakt van regio Midwest. Bij de stap naar regioconformiteit zou Wielsbeke toetreding kunnen zoeken tot IVIO en Kruisem tot IVLA. Imog zelf zou binnen de eigen referentieregio toenadering kunnen zoeken tot Lendelede.” (hierna: het eerste motief)

De verzoekende partij stelt dat de aangehaalde overwegingen “de consequentie en correcte uitvoering” zijn van de bepalingen van het Regiodecreet van 3 februari 2023. Ook wijst ze erop dat deze overwegingen onvolledig zijn aangezien de eerste tussenkomende partij ook toenadering zou kunnen zoeken tot Mirom, het intergemeentelijk samenwerkingsverband inzake afvalophaling en -verwerking tussen de gemeenten Wervik, Menen en Wevelgem die ook tot de referentieregio Zuid-West-Vlaanderen behoren. Met deze overwegingen wordt dan ook niet aangetoond dat de eerste tussenkomende partij haar doelstellingen niet kan verwezenlijken binnen een regioconform samenwerkingsverband.

ii) “Imog wordt gekenmerkt door haar uniforme werking en de totale ontzorging van de inwoners van de gemeente-vennoten. Hiertoe neemt ze ook taken op in publiek domein en handhaving.” (hierna: het tweede motief)

De verzoekende partij merkt op dat de beschouwingen in kwestie gelden voor alle intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en dat de niet-logische samenstelling van de bestaande afvalintercommunales, die inefficiënt is en nadelig voor het milieu, wordt bevestigd in de parlementaire voorbereiding van het Regiodecreet van 3 februari 2023.

iii) “Imog zet via regionale overslagstations op de sites van Moen en Harelbeke in op centralisatie van haar activiteiten. Deze HUB's dragen significant bij aan een effectiever afvalbeleid, een vermindering van de afvalstromen en een verduurzaming van de deelnemende gemeenten.” (hierna: het derde motief)

Volgens de verzoekende partij vormen deze motieven geen aanvaardbare verantwoording voor het verlenen van een definitieve afwijking. De doelstelling van het Regiodecreet van 3 februari 2023 bestaat er immers in om door het geleidelijk inkantelen van de afvalintercommunales binnen de afgebakende referentieregio's op termijn een betere en meer efficiënte dienstverlening te realiseren, waarbij een overgangperiode die eindigt op 31 december 2036 tegelijk garandeert dat rekening wordt gehouden met de reeds aangegane verbintenissen.

iv) “Een mogelijke uittrekking van Kruisem en Wielsbeke zou een ernstige verstoring betekenen van de huidige uniforme en gecentraliseerde werking en schaalgrootte. Bovendien zou dit resulteren in een verlies van inzichten en expertise die deze gemeenten momenteel bijdragen aan de geïntegreerde activiteiten in de HUB's in Moen en Harelbeke. Deze verandering zou een negatieve impact hebben op het vermogen van Imog om effectief en efficiënt te opereren en haar missie te vervullen.” (hierna: het vierde motief)

De verzoekende partij meent dat deze motieven getuigen van een gebrekkig en onvolledig onderzoek van de afwijkingsaanvraag. Er wordt immers niet op basis van concrete elementen aangetoond dat het uittreden van de gemeente Kruisem de werking van de eerste tussenkomende partij diepgaand zou ontwrichten. Het betreft een niet-gestaafde bewering die elke geloofwaardigheid mist. De motieven in kwestie zijn volgens de verzoekende partij ook niet pertinent aangezien voor het toestaan van een afwijking op grond van artikel 7, § 2, van het Regiodecreet van 3 februari 2023 moet worden aangetoond dat het samenwerkingsverband van de eerste tussenkomende partij haar doel niet kan bereiken in geval van een regioconforme samenwerking van alle gemeenten van de referentieregio Zuid-West-Vlaanderen tegen uiterlijk 31 december 2036.

v) “Imog plant aanzienlijke investeringen in hun installaties, met een geschatte totale investering van 18,80 miljoen euro. De grootste investering hier is de herinvulling van de activiteiten in de sorteerhal PMD en papier en karton. Een eventuele uittreding van 2 gemeenten maakt die investeringen hoogst onzeker.” (hierna: het vijfde motief)

Opnieuw is de verzoekende partij van mening dat de opgegeven motieven met betrekking tot strategische keuzes omtrent dienstverlening, infrastructuur en toekomstige investeringen, ingaan tegen het basisprincipe van het Regiodecreet van 3 februari 2023 dat een regioconforme samenwerking vooropstelt. In de bestreden beslissing wordt tevens volledig voorbijgegaan aan het feit dat vier nieuwe gemeenten dienen in te kantelen in de eerste tussenkomende partij.

De verzoekende partij besluit dat de *ratio legis* van het Regiodecreet van 3 februari 2023 op de helling wordt gezet. Langs de ene kant wordt een gemeente die gedeeltelijk lid is van de eerste tussenkomende partij, maar tot een andere referentieregio behoort, via een definitieve afwijking volledig binnen de bestaande opdrachthoudende vereniging gebracht. Anderzijds worden gemeenten, die tot de referentieregio behoren waarin de eerste tussenkomende partij actief is maar die tot op heden lid zijn van een andere opdrachthoudende

vereniging, ingekanteld met verwijzing naar de bepalingen van het Regiodecreet. Daardoor worden de bestaande niet-logische samenwerkingsverbanden bestendig zonder deugdelijke motivering. Via een definitieve afwijking wordt beoogd voor de afvalintercommunales een uitzondering op de bepalingen van het Regiodecreet van 3 februari 2023 te realiseren. Een definitieve afwijking dient echter verantwoord te worden op grond van motieven die aantonen dat het betrokken intergemeentelijk samenwerkingsverband haar doelstellingen niet kan bereiken door een werking conform de basisprincipes van het Regiodecreet van 3 februari 2023.

28. In de memorie van wederantwoord benadrukt de verzoekende partij dat de eerste tussenkomende partij niet toelicht waarom zij haar doel niet kan bereiken in een regioconforme samenwerking. Tot op heden bereikt deze intercommunale haar doelstellingen en zal zij haar activiteiten zelfs uitbreiden tot de gemeenten Lendelede, Menen, Wervik en Wevelgem. Voorts is de verwijzing naar eerdere beslissingen van de gemeente Kruisem niet relevant nu het Regiodecreet pas op 19 maart 2023 in werking is getreden. Daarnaast verwijst de verzoekende partij naar de afspraken gemaakt in het kader van de fusie van de gemeenten Zingem en Kuishoutem waarbij er *de facto* werd voorzien dat de nieuwe fusiegemeente Kruisem gelijktijdig deel zou uitmaken van twee afvalintercommunales. Gelet op de bijzondere situatie van de afvalintercommunales, wordt ook in een zeer ruime overgangperiode voorzien. Tevens herinnert de verzoekende partij eraan dat de regioconformiteit er niet aan in de weg staat dat de eerste tussenkomende partij haar investeringsprojecten inzake afvalophaling en -verwerking in de toekomst verder zou optimaliseren. Volledigheidshalve merkt de verzoekende partij aangaande het aspect schaalgrootte nog op dat de referentieregio Zuid-West-Vlaanderen bestaat uit 312.202 inwoners, terwijl in de referentieregio Vlaamse Ardennen slechts 194.569 inwoners bediend kunnen worden.

29. In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij nog toe dat:

- de decreetgever duidelijk voor ogen had dat van het basisprincipe van het Regiodecreet van 3 februari 2023 slechts kan worden afgeweken indien “het

samenwerkingsverband zijn doel niet kan bereiken in een regioconforme samenwerking”;

- artikel 6 van het Regiodecreet van 3 februari 2023 geen “principiële doelstelling” vooropstelt, maar wel “een decretale verplichting voor de gemeenten om hun intergemeentelijke samenwerkingsverbanden [te organiseren] binnen de grenzen van hun referentieregio [...] desgevallend na een aanzienlijke overgangsperiode”;
- het verlenen van een absolute vrijgeleide aan bestaande afvalintercommunales om van de verplichting tot regioconform samenwerken af te wijken, ertoe leidt dat het Regiodecreet van 3 februari 2023 *de facto* buiten werking wordt gesteld.

Beoordeling

30. Naar luid van artikel 6, § 1, van het Regiodecreet van 3 februari 2023 moeten de gemeenten hun intergemeentelijke samenwerkingsverbanden organiseren binnen de grenzen van hun referentieregio. De samenwerkingsverbanden moeten passen binnen de grenzen van een referentieregio of ermee samenvallen.

Op grond van artikel 7, § 2, eerste lid, van hetzelfde decreet kan een intergemeentelijk samenwerkingsverband bij de Vlaamse regering een gemotiveerde aanvraag indienen tot tijdelijke of definitieve afwijking van de in artikel 6 vermelde principes. Dergelijke aanvraag moet onder meer “een motivatie [bevatten] waarom het intergemeentelijk samenwerkingsverband hetzelfde doel niet kan bereiken binnen een intergemeentelijk samenwerkingsverband dat voldoet aan de principes, vermeld in artikel 6” (artikel 7, § 2, tweede lid, 3°).

Artikel 7, § 3, van het Regiodecreet van 3 februari 2023 bepaalt dat het besluit van de Vlaamse regering over een gemotiveerde afwijkingsaanvraag minstens de volgende elementen moet bevatten:

“1° het al dan niet toestaan van de afwijking;

2° de motivering van de beslissing conform artikel 2 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen;

3° de tijdelijke of definitieve aard van de toegestane afwijking;
4° in geval van een tijdelijk toegestane afwijking: de termijn waarin het intergemeentelijke samenwerkingsverband in overeenstemming wordt gebracht met de principes, vermeld in artikel 6 van dit decreet, en de datum waarop de afwijking eindigt.”

Uit voormelde bepalingen volgt dat, hoewel de decreetgever met artikel 6, § 1, van het Regiodecreet van 3 februari 2023 de gemeenten de rechtsplicht heeft opgelegd om hun intergemeentelijke samenwerkingsverbanden regioconform te organiseren, hij tegelijk in de mogelijkheid heeft voorzien dat de gemeenten tijdelijk of definitief van deze rechtsplicht kunnen worden ontslagen door een besluit van de Vlaamse regering.

31. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 verplichten het bestuur in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op “afdoende” wijze. Het afdoend karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de voormelde wet van 29 juli 1991, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

Bij het onderzoek naar het afdoende karakter van de formelemotiveringsplicht moet voorts worden rekening gehouden met het geheel van de formele motivering en niet met een of meerdere onderdelen van de motivering op zich. De motivering in haar geheel moet immers afdoende zijn.

32. In de eerste plaats wordt vastgesteld dat de bestreden beslissing alle elementen bevat die door artikel 7, § 3, van het Regiodecreet van 3 februari

2023 minimaal zijn voorgeschreven, met name dat aan de afvalintercommunale IMOG een afwijking van de principes van regioconform samenwerken wordt toegestaan, deze afwijking van definitieve aard is en de beslissing over de afwijkingsaanvraag formeel wordt gemotiveerd.

33. In zoverre de verzoekende partij de in de bestreden beslissing opgegeven motieven afzonderlijk betwist, wordt herhaald dat, om te beoordelen of er al dan niet sprake is van een afdoende motivering, zoals vereist door de wet van 29 juli 1991, rekening moet worden gehouden met de volledige motivering.

In het eerste motief van de bestreden beslissing beschrijft de verwerende partij het werkingsgebied van de eerste tussenkomende partij in het licht van de betrokken referentieregio's. Met het enkele feit dat de verzoekende partij het niet eens is met deze omschrijving en deze omschrijving bovendien onvolledig zou zijn omdat de eerste tussenkomende partij ook toenadering zou kunnen zoeken tot een aantal andere gemeenten van de referentieregio Zuid-West-Vlaanderen, wordt de onwettigheid van het betrokken motief niet aangetoond.

De kritiek van de verzoekende partij op het tweede motief betreft het algemeen geldend karakter ervan voor alle intergemeentelijke samenwerkingsverbanden die een afvalintercommunale vormen. Ook deze kritiek kan, zonder acht te slaan op de overige motieven, niet tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing leiden.

In het derde, het vierde en het vijfde motief worden de doorslaggevende redenen opgegeven waarom de afwijkingsaanvraag volgens de verwerende partij kan worden toegestaan. Zoals vereist door artikel 7, § 2, tweede lid, 3°, van het Regiodecreet van 3 februari 2023 wordt in deze motieven immers uitgedrukt “waarom het intergemeentelijk samenwerkingsverband hetzelfde doel niet kan bereiken binnen een intergemeentelijk samenwerkingsverband dat voldoet aan de principes, vermeld in artikel 6”. Bondig samengevat, wordt in deze motieven gewezen op de voordelen die centralisatie en schaalgrootte bieden voor een efficiënt en duurzaam afvalbeleid en op de

aanzienlijke investeringen die kaderen in de uitrol van een langetermijnstrategie. Deze motieven gaan terug op de “gemotiveerde afwijkingsaanvraag” die de eerste tussenkomende partij bij de Vlaamse regering heeft ingediend.

In zoverre de verzoekende partij erop wijst dat overeenkomstig artikel 30, § 3, tweede lid, van het Regiodecreet van 3 februari 2023 afvalintercommunales hun werking pas tegen 31 december 2036 regioconform moeten maken, gaat zij eraan voorbij dat de eerste tussenkomende partij in haar afwijkingsaanvraag uitdrukkelijk heeft gewezen op een aantal lopende engagementen die de voormelde termijn overschrijden. Ondanks de langdurige overgangsperiode, die loopt tot 31 december 2036, heeft de decreetgever afvalintercommunales bovendien niet uitgesloten van de mogelijkheid om een definitieve afwijking van het regioconform samenwerken te verkrijgen. De verzoekende partij gaat er dan ook onterecht van uit dat de principes van het Regiodecreet van 3 februari 2023 zich ertegen verzetten dat afvalintercommunales een definitieve afwijking zouden kunnen verkrijgen. Ook met de bedenking dat het de eerste tussenkomende partij vrijstaat om bijkomende activiteiten te ontwikkelen op het grondgebied van gemeenten die niet bij haar zijn aangesloten, toont de verzoekende partij niet aan dat de in de bestreden beslissing opgegeven motieven onjuist of niet pertinent zijn.

In haar afwijkingaanvraag is de eerste tussenkomende partij omstandig ingegaan op de centralisatie van haar activiteiten in de hub's van Moen en Harelbeke, heeft zij gewezen op de cruciale rol en het belang van deze hub's en heeft zij de negatieve gevolgen beschreven die gepaard zouden gaan met een mogelijke uittreding van de gemeenten Wielsbeke en Kruisem. Door de “ernstige verstoring [...] van de huidige uniforme en gecentraliseerde werking en schaalgrootte”, waarvan gewag wordt gemaakt in de motivering van de bestreden beslissing, af te doen als een “loutere niet-gestaafde of onderbouwde bewering”, toont de verzoekende partij zelf niet op onderbouwde wijze aan dat de verwerende partij haar beoordeling heeft gesteund op foutieve gegevens. Hetzelfde geldt voor de kritiek op het vijfde motief waarin wordt gewezen op de door de eerste tussenkomende partij geplande investeringen voor een totaalbedrag van

18,8 miljoen euro. In de mate dat de verzoekende partij er meermaals op wijst dat tegenover de uittreding van de gemeente Kruisem staat dat vier nieuwe gemeenten op termijn dienen in te kantelen in de eerste tussenkomende partij, wordt vastgesteld dat deze mogelijke evolutie volledig los staat van de gevraagde afwijking.

34. Besloten wordt dat uit de motieven van de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij rekening heeft gehouden met de specifieke situatie van de eerste tussenkomende partij, inzonderheid met haar werking en schaalgrootte, de verworven expertise, de reeds gedane en toekomstige investeringen en de negatieve weerslag van de mogelijke uittredingen. Die motieven vormen een afdoende verantwoording voor het toestaan van de gevraagde afwijking. De verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat de bestreden beslissing zou zijn gesteund op onjuiste feitelijke gegevens of dat de keuze om een definitieve afwijking toe te staan de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat.

35. Het enig middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De verzoeken tot tussenkomst van de Intergemeentelijke Maatschappij voor Openbare Gezondheid in Zuid-West-Vlaanderen en de gemeente Kruisem worden ingewilligd.

2. De Raad van State verwerpt het beroep.

3. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro, en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De tussenkommende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkommsten, begroot op 300 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op eenentwintig april tweeduizend zesentwintig, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

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

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Chantal Bamps