

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 256.283 van 18 april 2023
in de zaak A. 232.937/VII-41.023**

In zake : 1. Anita BEL
 2. Willem VAN GILS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Gregory Verhelst
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Bouwmeestersstraat 11
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Bronders
kantoor houdend te 8400 Oostende
Zandvoordestraat 444, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Met een verzoek, ingediend op 12 februari 2021, vragen de verzoekende partijen hun bij wijze van arrest een schadevergoeding tot herstel toe te kennen naar aanleiding van arrest nr. 249.117 van de Raad van State van 3 december 2020.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft op 31 mei 2022 een verslag opgesteld.

De verwerende partij en de verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 15 december 2022.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Evelien Bruyninckx, die *loco* advocaat Gregory Verhelst verschijnt voor de verzoekende partijen en advocaat Bart Bronders, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Met een besluit van 29 november 2017 verleent de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw aan de bvba Groetelaers Pluimvee een milieuvergunning voor het verder exploiteren en veranderen van een pluimveebedrijf, gelegen aan de Heesdijk 28 te Ravels (Poppel).

3.2. Bij arrest nr. 249.117 van 3 december 2020 vernietigt de Raad van State op vordering van de verzoekende partijen voornoemde vergunningsbeslissing op grond van de volgende overwegingen:

“[...] Het staat buiten betwisting dat de milieuvergunningsaanvraag in kwestie onderworpen is aan een MER-screeningsplicht, zoals nader toegelicht in de omzendbrief van 22 juli 2011. Daaruit volgt dat de vergunningsbeslissing een duidelijk identificeerbare passage moet bevatten waaruit op afdoende wijze blijkt dat het project gescreend is door middel van een toetsing aan de relevante criteria van bijlage II bij het DABM, en

waarom de screening in voorkomend geval leidt tot de conclusie dat voor het project geen milieueffectenrapport moet worden opgemaakt.

[...] In de MER-screeningspassage van het bestreden besluit wordt gesteld dat ‘de aanvraag werd getoetst aan de selectiecriteria zoals opgenomen in bijlage III bij voormelde MER-richtlijn (overgenomen in bijlage II bij het DABM)’, dat ‘werd vastgesteld dat in het licht van de kenmerken van het project, de plaatselijke omstandigheden en de kenmerken van zijn potentiële effecten er geen aanzienlijke gevolgen voor het milieu zijn, zoals blijkt uit voorgaande overwegingen’ en dat er ‘voldoende gegevens beschikbaar zijn om de vergunningsaanvraag te beoordelen en te oordelen of er geen aanzienlijke effecten zijn’.

In de door de verwerende partij bedoelde ‘voorgaande overwegingen’ wordt andermaal opgemerkt dat het voorwerp van de aanvraag strekt tot ‘een beperkte uitbreiding’ van een bestaand veeteeltbedrijf. In arrest nr. 212.092 van 17 maart 2011 heeft de Raad van State nochtans in duidelijke bewoordingen aangegeven dat de verleende milieuvergunning betrekking heeft op ‘een aanzienlijke uitbreiding van het ter plaatse gevestigde pluimveebedrijf’.

Bovendien wordt in de omzendbrief van 22 juli 2011 aangegeven dat bij de MER-screening rekening moet worden gehouden met de criteria van bijlage II bij het DABM, waarbij onder andere de kenmerken van het project en in het bijzonder de ‘omvang’ ervan en de ‘cumulatie met andere projecten’ in overweging moeten worden genomen. Deze omzendbrief dient op een zodanige manier te worden gelezen en geïnterpreteerd dat in de praktijk de betrokken regelgeving richtlijnconform wordt toegepast.

In de ‘voorgaande overwegingen’ wordt met geen woord gerept over de gecumuleerde hindereffecten die mogelijk worden teweeggebracht. Nochtans wordt in de bestreden beslissing bij de motivering van de stedenbouwkundige aanvaardbaarheid van de inrichting vermeld dat ‘in de onmiddellijke omgeving van het landbouwbedrijf er meerdere landbouwbedrijven met een soortgelijke functie en schaal terug te vinden zijn’. Daar komt nog bij dat de verzoekende partijen een geurkaart voorleggen met betrekking tot één van de naburige bedrijven, waaruit blijkt dat de geurcontour van dit bedrijf zich uitstrekt tot de onmiddellijke nabijheid van hun woningen. In de gegeven omstandigheden kan niet voorgehouden worden dat de beoordeling van de gecumuleerde hinder in het kader van de MER-screening geen relevantie zou vertonen. Vermits de verwerende partij de gecumuleerde hinder niet heeft beoordeeld, gaat het verweer niet op dat in een agrarisch gebied een hogere tolerantie verwacht mag worden voor landbouwgerelateerde hinder. Ook in agrarisch gebied geldt immers dat dergelijke hinder, rekening houdend met alle concrete gegevens van de zaak, aanzienlijk of zelfs onaanvaardbaar kan zijn.

Bijgevolg wordt vastgesteld dat de conclusie van de verwerende partij dat het project geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben en voor de vergunningsaanvraag dan ook geen milieueffectenrapport moet worden opgemaakt, niet gefundeerd is op een onderzoek van alle, voor het project relevante, criteria die vermeld worden in bijlage II bij het DABM”.

Hetzelfde arrest bepaalt met toepassing van artikel 36, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State dat “er reden [is] om dit arrest in de plaats te stellen van de uitspraak van de verwerende partij over de bestuurlijke beroepen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 24 juli 2008”.

IV. Gegrondheid van het verzoek tot schadevergoeding tot herstel

Standpunt van de partijen

4. In het verzoekschrift voeren de verzoekende partijen aan dat zij wonen op een perceel dat grenst aan het pluimveebedrijf waarvan de milieuvergunning bij arrest nr. 249.117 van 3 december 2020 van de Raad van State werd vernietigd.

Zij stellen ten gevolge van de tenuitvoerlegging van de vernietigde milieuvergunning geurhinder, hinder door ongedierte, stofhinder, verkeershinder, geluidshinder, visuele hinder en morele schade te hebben geleden.

Voor die nadelen en hinder begroten zij de schadevergoeding waarop zij aanspraak maken als volgt:

“Periode 29 november 2017 - 3 december 2020

[...] Verzoekende partijen vorderen een schadevergoeding t.b.v. 70.400 EUR voor de hinder en schade die zij hebben geleden door de illegale exploitatie van het pluimveebedrijf van BV Groetelaers Pluinnvee in de periode van 29 november 2017 (datum van het vernietigde ministerieel besluit) tot 3 december 2020 (datum van het arrest van Uw Raad). Dit zijn 1.100 dagen, of 3 jaar en 4 dagen.

Deze schadevergoeding bestaat uit de volgende componenten:

- een schadevergoeding van 27 euro per dag voor de materiële schade (geurhinder, hinder door ongedierte, stofhinder, verkeershinder, geluidshinder, visuele hinder en hinder aan hun leefomgeving) die verzoekers elk hebben geleden door de illegale exploitatie van het pluimveebedrijf.

Voor de periode van 29 november 2017 tot 3 december 2020 komt dit op 29.700 EUR voor elke verzoekende partij.

- een schadevergoeding van 5 euro per dag voor de morele schade die verzoekers elk hebben geleden door de illegale exploitatie van het pluimveebedrijf.

Voor de periode van 29 november 2017 tot 3 december 2020 komt dit op 5.500 EUR voor elke verzoekende partij.

[...] Bovenstaande schadevergoedingen dienen te worden verhoogd met de wettelijke intrest, die verschuldigd is vanaf de datum van de vernietigde beslissing tot op datum van de uitspraak van het vernietigingsarrest van 3 december 2020, waarna de gerechtelijke intresten tot op datum van de effectieve betaling worden geheven.

[...] Periode 28 januari 2009 - 28 november 2017

[...] Verzoekers zijn ook gerechtigd om schadevergoeding te eisen voor de periode die voorafgaat aan het ministerieel besluit van 29 november 2017, en wel tot aan het eerste ministerieel besluit waarbij de bestuurlijke beroepen - die finaal ingewilligd werden met het arrest van 3 december 2020 - ten onrechte verworpen werden, dit is het ministerieel besluit van 28 januari 2009.

Uit het arrest van 3 december 2020 blijkt immers dat de inrichting sedert die datum ten onrechte verder werd geëxploiteerd onder dekking van de opeenvolgende onwettige vergunningen van verwerende partij, waarachter de uitbater zich al die tijd ten onrechte verscholen heeft om zijn uitbating verder te zetten.

[...] In de parlementaire voorbereiding wordt het volgende gesteld inzake artikel 11*bis* van de RvS-wet (*Parl.St.* Senaat 2012-13, 5-2233/1, 5-8, [...]): 'Artikel 6 en artikel 7

De voorgestelde artikelen brengen wijzigingen aan aan de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

[...]

Het verzoek tot vergoeding zal niet enkel kunnen worden geformuleerd wanneer de Raad van State een akte, een reglement of een stilzwijgend afwijzende beslissing nietig verklaart, maar ook voor alle schade die ontstaat door een in een arrest vastgestelde onwettigheid. Deze nuance werd ingevoerd om te vermijden dat bepaalde proceduremodaliteiten, in het bijzonder de bestuurlijke lus (thans in ontwerp), zouden kunnen worden geïnterpreteerd alsof ze de partij die het nadeel heeft geleden omwille van de onwettige akte, maar uiteindelijk hersteld na de zogenaamde lus de mogelijkheid zou ontzeggen om vergoed te worden voor haar nadeel. Er moet ook worden aangenomen dat wanneer een partij hangende de procedure haar belang verliest bij het verdwijnen van een handeling uit de rechtsorde, onder andere omwille van een evolutie in haar persoonlijke situatie, dit niet betekent dat ze geen nadeel heeft geleden omwille van de onwettigheid van deze handeling en dat ze geen legitiem belang behoudt bij het beroep. Aangezien de Raad van State de bevoegdheid heeft gekregen om het nadeel geleden door een akte, een reglement of een stilzwijgend afwijzende beslissing, te vergoeden, komt het hem toe om in elk geval te oordelen over de wettigheid als er wordt beweerd dat de aangehaalde onwettigheid een nadeel heeft veroorzaakt dat kan leiden tot een dergelijke vergoeding.'

[...] Het arrest van 3 december 2020 ging niet alleen over tot de vernietiging van het ministerieel besluit van 29 november 2017. Tevens werden de bestuurlijke beroepen tegen de beslissing van de deputatie Antwerpen van 24 juli 2008 gegrond verklaard, werd de beroepen beslissing opgeheven en werd de gevraagde milieuvergunning geweigerd.

De vastgestelde onwettigheid werkt dus veel verder terug in de tijd dan enkele deze laatste onwettig bevonden beslissing van 29 november 2017. De inwilliging van de bestuurlijke beroepen toont aan dat verwerende partij van bij de start een rechtsplicht tot weigering van de vergunning had.

In de parlementaire werken wordt gesteld dat ‘het verzoek tot vergoeding (...) niet enkel (zal) kunnen worden geformuleerd wanneer de Raad van State een akte, een reglement of een stilzwijgend afwijzende beslissing nietig verklaart, maar ook voor alle schade die ontstaat door een in een arrest vastgestelde onwettigheid.’

Verzoekende partijen vragen dan ook een schadevergoeding voor de schade die zij hebben geleden voor de periode van 28 januari 2009 tot 3 december 2020. Daarvoor kunnen dezelfde schadebedragen per dag dat het bedrijf wederrechtelijk in exploitatie was in aanmerking genomen worden, namelijk 27 euro per dag en per verzoeker wegens materiële schade en 5 euro per dag en per verzoeker wegens morele schade.

Voor deze periode levert dit een totaal van 3.226 dagen of 8 jaar en tien maanden op, hetzij 87.102 euro per verzoeker aan materiële schade, en 16.130 euro per verzoeker aan morele schade”.

Met betrekking tot het oorzakelijk verband tussen de schade/nadelen en de vastgestelde onwettigheid wijzen de verzoekende partijen erop dat zij uitzonderlijke hinder hebben ondervonden door de exploitatie van het pluimveebedrijf dat een industrieel karakter heeft. Uit het arrest van 3 december 2020 is gebleken dat de inrichting vergund werd zonder enige zekerheid dat de hinder voor de aanpalende woningen tot een aanvaardbaar niveau zou kunnen worden beperkt. Zonder de vastgestelde onwettigheid was het pluimveebedrijf reeds lange tijd stopgezet door de inspectiediensten bij gebrek aan een geldige exploitatievergunning. De vastgestelde onwettigheid staat bovendien in rechtstreeks verband met de schade die zij hebben geleden.

5. In de memorie van antwoord repliceert de verwerende partij als volgt:

“[...] Een schadevergoeding tot herstel op grond van artikel 11*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan alleen worden toegekend in zoverre de onwettig bevonden bestuurshandeling, ondanks de verwijdering ervan *ab initio* uit de rechtsordening, schade heeft toegebracht die door de vernietiging niet volledig hersteld is.

[...] Zoals de verzoekende partijen in hun verzoekschrift aangeven en niet wordt betwist, blijkt dat de bedrijfsvoering door de BV Groetelaers Pluimvee allerm minst op een zorgvuldige wijze werd gevoerd. Conform artikel 4.1.3.1 van titel II van het VLAREM moet er telkens de omstandigheden daartoe

aanleiding geven, doeltreffende maatregelen worden genomen om ongedierte te bestrijden.

Conform artikel 5.9.8.4. § 3 van titel II van het VLAREM moet de exploitant doeltreffende bestrijdingsmaatregelen nemen ter voorkoming van ongedierte zoals ratten, muizen en insecten. De schade en hinder die de verzoekende partijen hebben ondervonden, vinden hun rechtstreekse oorzaak in de onzorgvuldige en nalatige exploitatie van het pluimveebedrijf, en niet in de vastgestelde onwettigheid van de Ministeriële beslissing van 29 november 2017. In dat vernietigde besluit werden overigens bijzondere voorwaarden opgelegd om de geurhinder, hinder door ongedierte en visuele hinder te beperken.

De verzoekende partijen kunnen gebeurlijk ten laste van deze uitbater vergoeding verkrijgen (hetgeen overigens reeds gebeurde in de procedure bij de Rechtbank van Eerste Aanleg te Turnhout, wegens burenhinder) van de door hen geleden schade wegens overmatige hinder uit nabuurschap of wegens de fout of nalatigheid van de uitbater. Geen enkele wettelijke bepaling ontslaat immers de exploitant, zelfs als hij over een vergunning beschikt, van de verplichting om geen nadeel toe te brengen, met name om aan een ander geen stoornis toe te brengen die de mate van de gewone ongemakken van nabuurschap overschrijdt. Dit gegeven moet bij de begroting van de schade worden betrokken.

Deze schade kan in elk geval niet worden verhaald op de verwerende partij. [...] Daarenboven dient er rekening mee te worden gehouden dat in het betrokken gebied naast het betrokken pluimveebedrijf verschillende intensieve veeteeltbedrijven aanwezig zijn (varkens en pluimvee), zodat er in deze zone al een zware geurbelasting is en het niet uitgesloten is dat alle aangevoerde nadelen niet of alleen het gevolg zijn van de exploitatie van het pluimveebedrijf. Dit wordt overigens uitdrukkelijk vastgesteld in het vernietigingsarrest dat de grondslag voor huidige vordering vormt. Door de verzoekende partijen zelf werd toen een geurkaart voorgelegd met betrekking tot één van de naburige bedrijven, waaruit blijkt dat de geurcontour van dit bedrijf zich uitstrekt tot de onmiddellijke nabijheid van hun woningen, zodat in de gegeven omstandigheden niet kan worden voorgehouden dat de beoordeling van de gecumuleerde hinder in het kader van de MER-screening geen relevantie zou vertonen.

[...] De uiteenzetting van de opeenvolgende stedenbouwkundige vergunningen, verleend door de deputatie, zijn vreemd aan huidige procedure, gezien de verwerende partij niet de steller is van deze vernietigde besluiten. Hiermee kan in huidige zaak geen rekening worden gehouden. De verwerende partij kan hiervoor niet worden aangesproken in een vordering tot schadevergoeding tot herstel.

[...] Hetzelfde geldt voor het gebrek aan handhaving, indien dit al het geval zou zijn geweest (*quod non*). Deze problematiek staat los van de vordering tot schadevergoeding tot herstel na een arrest van uw Raad.

[...] Tot slot dient vastgesteld dat niettegenstaande de door de verzoekende partijen fel in het licht gezette beweerde hinder die zij zouden hebben geleden, wordt deze - behoudens wat de hinder betreft door de onzorgvuldige wijze van exploitatie door de exploitant - nergens aannemelijk gemaakt noch bewezen. Ook het arrest van uw Raad waarin de onwettigheid werd vastgesteld laat niet toe al deze aangevoerde hinder zo maar te aanvaarden.

[...] Uit voorgaande volgt dat noch aan de tweede voorwaarde (niet hersteld nadeel) noch aan de derde voorwaarde (causaal verband) opdat een schadevergoeding tot herstel kan worden toegekend is voldaan. De vordering dient te worden afgewezen.

[...] In ondergeschikte orde, voor het geval dat uw Raad zou oordelen dat wel op de vordering zou kunnen worden ingegaan, dient vastgesteld dat de gevorderde vergoedingen volstrekt onredelijk zijn en zeker niet kunnen worden toegekend over een periode zoals gevorderd door de verzoekende partijen.

[...] De verzoekende partijen vorderen elk een schadevergoeding a rato van 27 euro per dag voor materiële schade en 5 euro per dag voor de morele schade, vanaf 28 januari 2009 tot 3 december 2020, dit is 11 jaar, 10 maanden en 4 dagen of 4.326 dagen.

[...] Vooreerst dient te worden opgemerkt dat de verzoekende partijen hun beweerde materiële schade niet in het minst met enig stuk staven. Het is geheel onduidelijk waaruit die materiële schade wel zou bestaan, noch blijkt de omvang ervan door enig stavingstuk. Alleen al om die reden kan deze vergoeding niet worden toegekend.

Het bewijzen van het nadeel houdt ook in dat de omvang van de schade moet worden aangetoond. Daarenboven blijkt uit het de samenstelling van het schadebedrag alsof elke dag van de 4.326 dagen dezelfde nadelen dagelijks en in dezelfde mate werden ondergaan, hetgeen niet kan worden aanvaard.

Nogmaals dient er op te worden gewezen dat de verzoekende partijen beweren dat zij morele schade hebben geleden door de illegale exploitatie van het pluimveebedrijf. Zij laten na uiteen te zetten waarom hun moreel nadeel niet volledig werd hersteld door de vernietiging van het Ministerieel Besluit van 29 november 2017 en de gegrondverklaring van hun bestuurlijke beroepen.

De vordering tot morele schadevergoeding dient te worden afgewezen.

[...] Mocht uw Raad aannemen dat, niettegenstaande er geen stavingstukken van de schade worden voorgelegd, een schadevergoeding gepast is, dan dient deze te worden begroot naar billijkheid, *ex aequo et bono*, rekening houdend met alle omstandigheden van openbaar en particulier belang. De schadevergoeding tot herstel dient in elk geval te worden gematigd.

De schadevergoeding tot herstel kan overigens maar toegekend worden vanaf 29 november 2017 (datum van het vernietigde besluit) tot aan de datum van het vernietigingsarrest van 3 december 2020.

Het gaat niet op een schadevergoeding te vorderen vanaf de datum van de eerste Ministeriële beslissing over het administratief beroep. Overigens het stond aan de verzoekende partij om na het vernietigingsarrest van uw Raad van 22 juni 2017 waarbij het Ministerieel Besluit van 6 januari 2014 werd vernietigd, een vordering tot schadevergoeding tot herstel in te dienen. Het anders stellen houdt in dat de vervaltermijn waarbinnen een vordering tot schadevergoeding tot herstel dient te worden ingesteld volstrekt inhoudsloos wordt.

Daarbij bestaat ook in hoofde van de verzoekende partijen een plicht tot schadebeperking.

Daarenboven kunnen de intresten pas worden toegekend vanaf een gemiddelde datum, gezien de beweerde schade zich over een langere termijn heeft gerealiseerd”.

6. In de memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen dat ten onrechte wordt geïnsinueerd dat de opeenvolgende onwettigheden die werden vastgesteld louter een formalistisch karakter zouden hebben. Zij benadrukken dat de in de opeenvolgende vernietigingsarresten vastgestelde onwettigheden betrekking hebben op de gebrekkige MER-screening en de toetsing van de effecten van de inrichting voor mens, leefmilieu en de “goede ruimtelijke ordening”.

Met betrekking tot de begroting van de gevorderde schadevergoeding verduidelijken zij:

“[...] Wat betreft de materiële schadevergoeding, wordt in het verzoekschrift verwezen naar de eerder uiteengezette hinder. Deze opsomming van hinder is voldoende concreet onderbouwd. Bovendien is deze schade vaststaand, persoonlijk en direct. Gelet op de bewijsstukken en de aanzienlijke hinder die verzoekende partijen hebben moeten ondergaan gedurende ettelijke jaren, is een materiële schadevergoeding van 27 euro per dag een billijke vergoeding.

[...] Zoals vermeld in het verzoek tot schadevergoeding tot herstel, is het vanzelfsprekend moeilijk om de materiële (en morele) schade exact te bepalen. Het is nu eenmaal onmogelijk om schade inzake woon- en leefkwaliteit volledig te objectiveren. Er is hier steeds sprake van een bepaalde subjectieve appreciatie.

Evenwel dient verduidelijkt te worden dat het hier gaat om een probleem van begroting van de schade en niet om een probleem van bewijs van de schade zelf. Dat er schade is, is immers zeker. Alleen de begroting veronderstelt een redelijkheidsinschatting.

[...] Bij de begroting van de schade dient rekening gehouden te worden met alle omstandigheden van openbaar en particulier belang, volgens art. 11bis RvS-wet.

In tegenstelling tot wat de verwerende partij beweert, dient de schadevergoeding tot herstel niet in elk geval gematigd te worden. Wanneer de aanwezige omstandigheden van openbaar en particulier belang zich hier niet tegen verzetten, is een integrale vergoeding mogelijk [...]. Dit naar analogie met het gemeen recht.

Het valt trouwens niet in te zien waarom de omstandigheden van openbaar en particulier belang noodzakelijk ‘matigend’ zouden moeten werken. In dit geval dient vastgesteld dat verwerende partij maar liefst vier opeenvolgende onwettige beslissingen genomen heeft. Verzoekers hebben die telkenmale moeten aanvechten, hoewel zij geen vermogende mensen zijn. Intussen leden en lijden zij met hun gezinsleden enorme schade door de uitbating van een industrieel hinderlijk bedrijf met ... ongedierte en overlast achter hun kleine tuinen. Uw Raad stelde jaren geleden reeds vast dat de situatie de

ruimtelijke draagkracht overschrijdt. Het is pas na de rechtstreekse weigering van de milieuvergunning door uw Raad dat ook verwerende partij tot dit inzicht is gekomen, en een nieuwe omgevingsvergunningsaanvraag werd geweigerd.

De omstandigheden van het openbaar en particulier belang vereisen dat in een dergelijk geval een duidelijk signaal wordt gegeven aan verwerende partij, zodat zij geïnspireerd wordt tot een groter respect voor 's Raads arresten en vergunningscarrousels sneller stopgezet worden. Dit had verzoekers een decennium aan miserie bespaard. Een integrale schadevergoeding is hier passend.

[...] Tweede verzoeker heeft uiteindelijk, na jaren twifelen, beslist om zijn woning tegen een te lage prijs te verkopen om de buurt te ontvluchten. Deze materiële schade dient eveneens meegerekend te worden in de schadevergoeding.

[...] Wat betreft het moreel nadeel, is het onmogelijk te betwisten dat verzoekende partijen een zwaar moreel nadeel hebben geleden. Het gaat o.a. over de opvoeding van hun jonge kinderen - gedurende tien jaar - in een zeer ongezonde omgeving. Zo werden pal achter de woning kippenkadavers bewaard en geledigd. De gezinsleden hadden ook enkele traumatische ervaringen met ongedierte. Dit werd al uitvoerig uiteengezet bij de bespreking van de schade. Het voorgaande heeft een grote emotionele impact op zowel de ouders als de kinderen.

Voormelde schade dient onderscheiden te worden van de geleden materiële schade.

Het is een raadsel hoe deze morele schade hersteld zou kunnen zijn door de vernietiging van het ministerieel Besluit van 29 november 2017 (*quod non*). Het betreft voor verzoekers een tien jaar durende nachtmerrie die een grote invloed heeft gehad op de jonge kinderen en nog een blijvende impact zal hebben. Dit alles wijst er op dat er blijvende schade is aangericht door de onwettige vergunningen die niet volledig hersteld is door de vernietiging van het Ministerieel Besluit van 29 november 2017. Het is passend om hier een aanvullende vergoeding voor toe te kennen van 5 euro per dag, zoals vermeld in het verzoekschrift.

[...] Verwerende partij laat na om argumenten aan de dag te leggen waaruit moet blijken dat de schadevergoeding tot herstel maar kan toegekend worden vanaf 29 november 2017 tot 3 december 2020. Zoals toegelicht in het verzoekschrift zijn verzoekers gerechtigd om schadevergoeding te eisen voor de periode die voorafgaat aan het ministerieel besluit van 29 november 2017 waarbij de bestuurlijke beroepen - die finaal ingewilligd werden met het arrest van 3 december 2020 - ten onrechte verworpen werden, dit is het ministerieel besluit van 28 januari 2009.

[...] Uit de rechtstreekse weigering van de vergunning door de Raad van State (arrest van 3 december 2020) volgt dat de inrichting sedert deze datum ten onrechte verder werd geëxploiteerd. De opeenvolgende vergunningen hadden eigenlijk nooit mogen worden verleend. De onwettigheid die in het arrest van Uw Raad werd vastgesteld, nl. de gebrekkige MER-screening, ligt dus aan de basis van een schadeverhaal dat zich veel verder in de tijd uitstrekt dan de milieuvergunning van 29 november 2017. De ontbrekende en vervolgens gebrekkige screening van de milieueffecten had ertoe moeten leiden dat de vergunningsaanvraag onontvankelijk werd verklaard, nu de

deputatie en verwerende partij in beroep niet beschikten over de nodige gegevens om de impact van de uitbating op de nabijgelegen woningen van verzoekers op een correcte wijze in te schatten.

De schadevergoeding die door Uw Raad toegekend wordt, dient dus ook betrekking te hebben op de periode vanaf 28 januari 2009, zoals gevorderd in het inleidend verzoekschrift”.

Voorts actualiseren de verzoekende partijen hun vordering voor de schade die zij hebben geleden na het arrest van 3 december 2020. De betrokken inrichting zou namelijk, ondanks het ontbreken van een uitvoerbare vergunning, verder zijn geëxploiteerd na 3 december 2020. Voor de periode van 3 december 2020 tot 11 oktober 2021 vorderen zij elk 8.424 euro (dit is 27 euro per dag voor de geleden materiële schade). Tevens vorderen zij voor dezelfde periode een bedrag van 5 euro per dag voor de geleden morele schade, zijnde in totaal 1.560 euro per verzoekende partij. Deze bedragen dienen verder geactualiseerd te worden tot op de datum van het arrest en vermeerderd met de verschuldigde interesten. Vooruitlopend op de mogelijke afwijzing van hun eis door de verwerende partij, wijzen de verzoekende partijen erop dat de verwerende partij haar handhavingsbevoegdheid onbenut heeft gelaten. Voorts ontkennen zij dat er sprake zou zijn van een uitbreiding van hun vordering in de loop van het geding.

Over het oorzakelijk verband stellen zij nog:

“[...] Het betoog van verwerende partij kan niet gevolgd worden en steunt trouwens op een verkeerde lezing van art. 11bis van de RvS-wet. Het is niet de ‘onwettigheid’, maar wel de ‘onwettigheid van de akte’, die aan de basis van de schade dient te liggen.

[...] Het is evident dat de aangehaalde schade wél voortvloeit uit de onwettige akte. Zonder toekenning van de vergunning(en) had de schade zich immers niet voorgedaan. Was de milieuvergunning, afgeleverd bij besluit van 29 november 2017, niet toegestaan, dan had de betrokken exploitant nooit ongestoord hinder kunnen veroorzaken voor de buurt. Het valt de exploitant zelfs niet te verwijten dat er hinder werd veroorzaakt door zijn activiteit, hij had er immers de nodige milieuvergunning voor, en het betreft nu eenmaal een hinderlijke inrichting die als dusdanig wordt gekwalificeerd in de wetgeving. Precies om die reden moet de afgifte van een vergunning voor dergelijke inrichting normaal voorafgegaan worden door een zorgvuldig onderzoek, met toetsing aan tal van regels, uitgaande van een studie van de milieueffecten, wat allemaal niet gebeurd is *in casu*. De geleden hinder en nadelen zijn dus onlosmakelijk verbonden met de afgeleverde (onwettige) milieuvergunning. Het feit dat de exploitant zich niet aan de VLAREM-regels zou hebben gehouden, is in deze van geen

belang. Uit de inmiddels vastgestelde onwettigheid blijkt dat deze vergunningen nooit hadden mogen toegekend worden. Hieruit blijkt dan ook dat er een oorzakelijk verband is tussen de onwettige akte en de schade.

[...] Het spreekt overigens voor zich dat een - door uw Raad - onwettige en hinderlijk bevonden inrichting - die ook door de wetgever gekwalificeerd wordt als 'hinderlijke' en om die reden vergunningsplichtige inrichting -, zoals die van betrokken pluimveebedrijf, zware hinder veroorzaakt voor woningen die zonder enige buffering met hun achtertuinen grenzen aan de stallen.

[...] Hoe dan ook dient benadrukt te worden dat de inhoudelijke onwettigheid van het ministerieel besluit van 29 november 2017 rechtstreeks raakt aan de belangen van verzoekende partijen. Onder meer in het arrest van 3 december 2020 van uw Raad wordt gewezen op een gebrekkige MER-screening. Uw Raad oordeelde dat in de 'voorgaande overwegingen' - afkomstig uit de beslissing van verwerende partij - met geen woord gerept wordt over de gecumuleerde hindereffecten die mogelijk worden teweegebracht. Het spreekt natuurlijk voor zich dat deze hinder rechtstreeks betrekking heeft op verzoekers. Ook in voorgaande arresten van uw Raad, met betrekking tot exploitatievergunningen van betrokken pluimveebedrijf, werd deze gebrekkige en oppervlakkige MER-screening aangehaald. Ook de onverenigbaarheid van de vergunningsaanvragen met de goede ruimtelijke ordening werd vastgesteld. Hieruit blijkt dat de onwettigheden telkens rechtstreeks gerelateerd waren aan het gebrekkig onderzoek met betrekking tot de hinder die ondervonden werd door verzoekers. Het is pas na de rechtstreekse weigering door Uw Raad, gevolgd door een nieuwe vergunningsaanvraag, dat verwerende partij overstag is gegaan, en een volgende aanvraag werd prompt geweigerd wegens onaanvaardbare hinder voor de burens. Een koerswijziging die veelbetekenend is, en die een erkenning inhoudt van de jarenlange miserie die verzoekers en hun gezinsleden ondergaan hebben.

[...] Ook het feit dat naburige bedrijven zouden bijgedragen hebben aan de geleden schade - wat niet concreet aangetoond wordt door verwerende partij - doet niets af aan de schade die verzoekers geleden hebben door de vastgestelde onwettigheid. Deze zogenaamde andere bedrijven grenzen immers niet rechtstreeks aan de achtertuinen van verzoekers, zodat de impact op hun eigendom veel minder groot is. Bovendien wordt door verwerende partij niet aangetoond dat deze andere bedrijven effectief bijgedragen hebben aan het concrete schadebeeld dat in het verzoekschrift wordt geschetst.

[...] Wat de bewering van verwerende partij betreft dat de exploitant mede verantwoordelijk zou zijn voor de schade, dient erop gewezen te worden dat dit niet kan aangegrepen worden om de schadevergoeding die verzoekers toekomt te verminderen. [...]

[...] Uit hetgeen hierboven uiteengezet volgt dat het redelijkerwijze niet te betwisten valt dat er een oorzakelijk verband bestaat tussen de geleden schade en de onwettigheid van de akte. Deze schade werd geenszins volledig hersteld door de vernietiging van het Ministerieel Besluit van 29 november 2017. Het causaal verband werd in een arrest van 8 december 2016 in een soortgelijke context door uw Raad aanvaard (RvS 8 december 2016, nr. 236.697, VZW Milieusteunpunt Huldenberg e.a.)”.

Beoordeling

7. Opdat de Raad van State de verzoekende partijen een schadevergoeding tot herstel kan toekennen ten laste van de steller van de handeling, dienen zij aan te tonen dat zij een nadeel hebben geleden als gevolg van de onwettigheid van de vernietigde akte.

Uit artikel 11*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, artikel 25/2, § 2, 4°, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ (hierna: algemeen procedurereglement) dat bepaalt dat het verzoekschrift tot schadevergoeding tot herstel het bedrag van de gevraagde vergoeding bevat, evenals een uiteenzetting die aantoonst welk nadeel geleden wordt door de onwettigheid van de akte en, tot slot, artikel 25/2, § 3, van het algemeen procedurereglement dat bepaalt dat de stukken die het verzoek staven, samen met een inventaris bij het verzoekschrift worden bijgevoegd, vloeit voort dat de Raad van State bevoegd is om een schadevergoeding tot herstel te verlenen wanneer de verzoekende partijen, in dit geval de begunstigden van een vernietigingsarrest, aantonen dat de daarin vastgestelde onwettigheid de rechtstreekse oorzaak is van het door hun geleden nadeel dat niet (volledig) is hersteld door de tussengekomen vernietiging.

Een schadevergoeding tot herstel op grond van artikel 11*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan alleen worden toegekend in zoverre de onwettige bestuurshandeling, ondanks de verwijdering ervan *ab initio* uit de rechtsordening, schade heeft toegebracht die door de vernietiging niet volledig is hersteld.

Het komt aan de verzoekende partijen toe het bewijs te leveren van het vereiste oorzakelijk verband tussen de vastgestelde onwettigheid en het nadeel dat zij aanvoeren waarbij moet blijken dat het nadeel zich niet zou hebben voorgedaan zonder die vastgestelde onwettigheid.

Zoals tijdens de parlementaire voorbereiding van artikel 11*bis* werd verduidelijkt, onderscheidt “de schadevergoeding tot herstel die wordt toegekend met toepassing van deze bepaling [...] zich dus zowel van het herstel van de schade op basis van de artikelen 1382 tot 1386 van het Burgerlijk Wetboek als van de herstelvergoeding ‘naar billijkheid’ van artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, hoewel ze gemeenschappelijke punten heeft met deze twee begrippen”. Het gaat “om een autonoom begrip waarvan aan de Raad van State de zorg wordt overgelaten om geleidelijk aan de modaliteiten te bepalen in zijn rechtspraak” (*Parl.St.* Senaat 2012-2013, nr. 5-2233/1, 7).

A. Betreffende de onwettigheid van de akte

8. Bij arrest nr. 249.117 van 3 december 2020 vernietigt de Raad van State de milieuvergunning van 29 november 2017 op grond waarvan de bvba Groetelaers Pluimvee werd gemachtigd een pluimveebedrijf, gelegen aan de Heesdijk 28 te Ravels (Poppel), verder te exploiteren en te veranderen. In het arrest wordt vastgesteld dat de milieuvergunningsaanvraag onderworpen is aan een MER-screeningsplicht waaruit volgt dat uit de vergunningsbeslissing op afdoende wijze moet blijken dat “het project gescreend is door middel van een toetsing aan de relevante criteria van bijlage II bij het DABM, en waarom de screening in voorkomend geval leidt tot de conclusie dat voor het project geen milieueffectenrapport moet worden opgemaakt”. Na onderzoek van de in de milieuvergunning van 29 november 2017 opgegeven motieven wordt geoordeeld dat “de conclusie van de verwerende partij dat het project geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben en voor de vergunningsaanvraag dan ook geen milieueffectenrapport moet worden opgemaakt, niet gefundeerd is op een onderzoek van alle, voor het project relevante, criteria die vermeld worden in bijlage II bij het DABM”.

B. Betreffende het causaal verband

9. Het causaal verband tussen de aangevoerde schade en de vastgestelde onwettigheid, bestaat erin dat de exploitant zijn activiteiten, die milieuvergunningsplichtig zijn, heeft uitgevoerd zonder geldige milieuvergunning,

gelet op de vernietiging van de milieuvergunning van 29 november 2017 waardoor deze geacht wordt nooit te hebben bestaan. Het verweer dat in het betrokken gebied nog andere intensieve veeteeltbedrijven actief zijn en dat de schade minstens gedeeltelijk moet worden toegeschreven aan een onzorgvuldige bedrijfsvoering, doorbreekt het causaal verband tussen de aangevoerde schade en de in arrest nr. 249.117 van 3 december 2020 vastgestelde onwettigheid in beginsel niet.

C. Betreffende het geleden nadeel

10. In het verzoekschrift vorderen de verzoekende partijen elk een schadevergoeding “van 27 euro per dag voor de materiële schade (geurhinder, hinder door ongedierte, stofhinder, verkeershinder, geluidshinder, visuele hinder en hinder aan hun leefomgeving)” en een schadevergoeding “van 5 euro per dag voor de morele schade” die zij hebben geleden door de exploitatie van het pluimveebedrijf.

Hoewel de verzoekende partijen gewag maken van “materiële” schade - dit is schade die direct in geld is uit te drukken - hebben de door hen gevorderde schadevergoedingen in werkelijkheid betrekking op niet berekenbare nadelen of schade. Er moet bijgevolg worden overgegaan tot een begroting van de schade *ex aequo et bono*.

11. Bij hun laatste memorie voegen de verzoekende partijen een aantal nieuwe stukken met betrekking tot de materiële schade die zij effectief geleden zouden hebben ten gevolge van de exploitatie van de betrokken inrichting (verkoopakte woning, factuur aankoop camerasysteem, kosten voor familiefeesten buitenshuis, offerte plaatsing kunststofpaal en offerte plaatsen betonnen bloembak-erfafscheiding). Tegelijk verduidelijken de verzoekende partijen in dezelfde memorie echter dat zij “ervan uit zijn gegaan dat die materiële schade mee geïntegreerd kon worden in een begroting naar billijkheid” en dat het “gebruikelijk [is] dat bij dergelijke aanhoudende hinder en schade teruggegrepen wordt naar een vereenvoudigde begroting naar billijkheid”. Bijgevolg moeten die nieuwe stukken bij de bepaling van de omvang van de schadevergoeding niet in aanmerking

worden genomen als bewijs van een aparte materiële schadepost, temeer omdat die stukken niet bij het initiële verzoekschrift gevoegd waren zoals nochtans vereist is door artikel 25/2, § 3, van het algemeen procedurereglement.

Milieuschade

12. Uit de vaststellingen in arrest nr. 249.117 van 3 december 2020 blijkt dat de verzoekende partijen woonachtig waren in de onmiddellijke nabijheid van het pluimveebedrijf met stallen voor het houden van maximum 34.900 kippen. Aangenomen wordt dat zij gedurende de tenuitvoerlegging van de vernietigde milieuvergunning van 29 november 2017 de door hen beschreven nadelen of hinder effectief hebben ondervonden die - zoals niet wordt betwist - intrinsiek verbonden zijn met de exploitatie van een pluimveebedrijf. De vernietiging van de milieuvergunning van 29 november 2017 heeft deze geleden schade niet kunnen herstellen. Rekening houdend enerzijds met de aard van de hinder en de cumulatie ervan en anderzijds met de omstandigheid dat residentiële bewoners van een agrarisch gebied hinder afkomstig van een veeteeltinrichting tot op zekere hoogte moeten tolereren, wordt *ex aequo et bono* aan elk van de verzoekende partijen een schadevergoeding van 15 euro per dag toegekend.

13. De milieuvergunning in kwestie werd verleend op 29 november 2017 en zij werd vernietigd bij arrest van 3 december 2020. De periode waarin de verzoekende partijen milieuschade hebben geleden wordt bepaald aan de hand van het aantal dagen waarop de milieuvergunning effectief ten uitvoer kon worden gelegd. Concreet worden 1.101 kalenderdagen in aanmerking genomen.

14. Een vernietigingsarrest kan niet verder in de tijd terugwerken dan de dag waarop de vernietigde beslissing genomen werd. Hetzelfde geldt voor een vernietigingsarrest waarin, overeenkomstig artikel 36, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid tot indeplaatsstelling. Derhalve wordt de vordering tot schadevergoeding verworpen in de mate ze betrekking heeft op de periode van 28 januari 2009 tot en met 28 november 2017.

Er wordt evenmin ingegaan op de eis van de verzoekende partijen om de periode voor het bepalen van de schadevergoeding te laten doorlopen tot aan de dag waarop uitspraak wordt gedaan over het verzoek tot schadevergoeding tot herstel. Volgens de verzoekende partijen hebben zij na de kennisgeving van het vernietigingsarrest van 3 december 2020 aanhoudend hinder van de inrichting ondervonden omdat de exploitatie zonder vergunning werd voortgezet en de verwerende partij heeft nagelaten om bestuurlijke maatregelen op te leggen die strekken tot de onmiddellijke stopzetting van de onvergunde activiteiten. Zelfs indien aangenomen zou worden dat het verzuim van de verwerende partij om handhavend op te treden onwettig was, vloeit die onwettigheid niet voort uit het vernietigingsarrest nr. 249.117 van 3 december 2020 en kan bijgevolg de beweerd geleden schade na de datum van het voormelde arrest niet in aanmerking worden genomen in het kader van voorliggende vordering.

Moreel nadeel

15. Opdat een moreel nadeel aanleiding zou kunnen geven tot het toewijzen van een schadevergoeding moet worden aangetoond dat dit nadeel niet of niet volledig door de vernietiging van de onwettig bevonden bestuurshandeling is hersteld. Aangezien een vernietigingsarrest door het absoluut gezag van gewijsde *erga omnes* ervan en door het *ab initio* verwijderen van de onwettig bevonden rechtshandeling uit de rechtsordening in beginsel volledige morele genoegdoening kan verschaffen, komt het aan de verzoekende partijen toe het nog niet herstelde moreel nadeel te bewijzen aan de hand van concrete, precieze en verifieerbare gegevens.

16. In voorliggend geval bestaat de morele schade volgens de verzoekende partijen uit de “voortdurende stress” en de “grote mentale druk” die veroorzaakt werd door “de illegale exploitatie en de procedures waarin zij tijd en middelen geïnvesteerd hebben, en waarvan zij ook letterlijk wakker gelegen hebben”.

Voor het beweerd geleden gezondheidsnadeel wordt geen enkel bewijs bijgebracht, laat staan dat het in oorzakelijk verband kan worden gebracht met de vastgestelde onwettigheid, zodat de vordering op dit punt moet worden verworpen.

D. Interesten

17. Aangezien de schade zich niet onmiddellijk, maar uitgestrekt in de tijd heeft gerealiseerd, moeten de vergoedende interesten worden toegekend vanaf een gemiddelde datum.

E. Bepaling van de omvang van de schadevergoeding tot herstel

18. De schadevergoeding tot herstel wordt per verzoekende partij als volgt begroot:

- 16.515 euro (15 euro x 1.101 kalenderdagen) wegens de geleden milieuschade in de periode van 29 november 2017 tot en met 3 december 2020, te vermeerderen met de vergoedende interesten aan de wettelijke rentevoet vanaf 2 juni 2019, en meer de verwijlinteresten aan de wettelijke rentevoet vanaf heden tot de volledige betaling van de schadevergoeding.

BESLISSING

1. Aan elk van de verzoekende partijen wordt een schadevergoeding tot herstel toegekend van 16.515 euro, te verhogen met de vergoedende interesten berekend aan de wettelijke rentevoet vanaf 2 juni 2019 tot aan dit arrest, meer de verwijlinteresten aan de wettelijke rentevoet vanaf heden tot de volledige betaling van de schadevergoeding.

2. De Raad van State verwerpt het verzoek voor het overige.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het verzoek tot schadevergoeding tot herstel, begroot op een rolrecht van 400 euro, een

bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achttien april tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams