

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 209.606 van 9 december 2010
in de zaak A. 193.436/VII-37.792.**

In zake : 1. de NV HENVRO
 2. Ludo HENDRIX
 3. Anita VROLIX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Wim Mertens en Marc Boes
 kantoor houdend te Beringen
 Scheigoorstraat 5
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het FEDERAAL AGENTSCHAP VOOR DE VEILIGHEID VAN
DE VOEDSELKETEN (FAVV)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Boudewijn Ronse
kantoor houdend te Brussel
Macaulaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het verzoekschrift, ingediend op 20 juli 2009, strekt tot het bekomen van een herstelvergoeding wegens buitengewone schade, naar aanleiding van het uitbreken van de varkenspest in 1997, op grond van artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

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 Werner Weymeersch heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 november 2010.

Staatsraad Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Marc Boes, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Boudewijn Ronse, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Werner Weymeersch heeft een 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. De gegevens van de zaak

toepasselijke regels

3. Artikel 4, § 1, van het koninklijk besluit van 15 februari 1995 houdende bijzondere maatregelen van epidemiologisch toezicht op en preventie van aangifteplichtige varkensziekten (hierna : koninklijk besluit van 15 februari 1995) bepaalt het volgende :

"Onverminderd de bepalingen in artikel 3, is de verantwoordelijke verplicht, van zodra hij bij verscheidene varkens van zijn bedrijf stoornissen of tekens van ziekte of sterfte vaststelt, onmiddellijk een beroep te doen op

de door hem aangewezen bedrijfsdierenarts en al zijn varkens door hem te laten onderzoeken".

Artikel 2, § 1ter, van het ministerieel besluit van 6 september 1990 houdende tijdelijke maatregelen ter bestrijding van de klassieke varkenspest (hierna : ministerieel besluit van 6 september 1990) bepaalt dat het verboden is op één of meerdere varkens met stoornissen of tekens van ziekte, zoals koorts, gebrekkige eetlust, diarree, hoesten, niezen, verminderde groei, zenuwstoornissen of in- of uitwendige bloedingen, een therapeutische behandeling in te stellen indien niet vooraf volgens de onderrichtingen van de veterinaire diensten bij een representatief aantal zieke varkens ongestold bloed voor leucocytenbepaling en desgevallend virologisch onderzoek werden overgemaakt aan het bevoegd laboratorium met het oog op de diagnose van klassieke varkenspest.

De artikelen 7, § 1, 2°, van het koninklijk besluit van 15 februari 1995 en 15bis van het ministerieel besluit van 6 september 1990 regelen de wijze waarop een gebeurlijke vergoeding wordt berekend. De vergoeding die wordt toegekend met toepassing van artikel 8 van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987, wordt verminderd met 50% ingeval de verantwoordelijke weigert of nalaat de bepalingen van voormeld artikel 4 van het koninklijk besluit van 15 februari 1995 na te leven.

Artikel 15bis van het voormelde ministerieel besluit van 6 september 1990 bepaalde destijds dat elk bedrijf dat niet voldoet aan de voorwaarden opgelegd in artikel 2, §§ 1, 1bis en 1ter, onder verdenking wordt geplaatst, dat de kosten van de controles en onderzoeken opgelegd door de inspecteur-dierenarts ten laste zijn van de verantwoordelijke en dat in geval van bevestiging van klassieke varkenspest, de vergoeding die wordt toegekend met toepassing van artikel 8 van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987, verminderd wordt met 50 procent.

Feitelijke gegevens

4. De verzoekende partijen zijn eigenaar van een aantal mestvarkens en zeugen in het landbouwbedrijf gelegen aan de Kreyelerstraat 7 te Bocholt.
5. Uit een proces-verbaal van 7 juli 1997 blijkt onder meer dat het bedrijf tot haard van klassieke varkenspest wordt verklaard. De in het bedrijf aanwezige dieren worden verwijderd.
6. Op 4 september 1997 wordt aan de tweede verzoeker meegedeeld dat de waarde van de varkens werd vastgesteld op 32.949.190 (toenmalige) BEF en dat hij, overeenkomstig artikel 7, § 1, 2°, van het koninklijk besluit van 15 februari 1995, recht heeft op een vergoeding van 16.474.595 BEF.
7. De vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van deze beslissing wordt door de Raad van State verworpen bij arrest nr. 71.634 van 9 februari 1998 omdat de Raad van State daarover niet over de vereiste rechtsmacht beschikt.
8. De tweede verzoeker wordt strafrechtelijk vervolgd wegens inbreuken op de voormelde reglementering. De correctionele rechtbank van Tongeren spreekt de tweede verzoeker op 10 december 2001 vrij van de hem ten laste gelegde feiten.
9. Op 14 oktober 1998 dagvaarden de eerste twee verzoekende partijen de verwerende partij voor de rechtbank van eerste aanleg te Brussel tot betaling van de som van 408.394,54 euro. De vordering is gesteund op de burgerlijke aansprakelijkheid van de overheid, zoals bepaald in artikel 1382 van het burgerlijk wetboek. Deze vordering wordt zowel in eerste aanleg als in graad van beroep ongegrond verklaard.

10. Op 28 oktober 2008 schrijft de raadsman van de verzoekende partijen een brief aan de "FOD Veiligheid Voedselketen", waarin hij vraagt om schadevergoeding "naar billijkheid en rekening houdend met alle omstandigheden".

De inhoud van deze brief luidt als volgt :

"Geachte Heer Voorzitter,

Namens mijn cliënten, de heer Ludo Hendrix, Kreylerstraat 7 te 3950 Bocholt en de NV HENVO - Mevab op hetzelfde adres gevestigd en ingeschreven in het handelsregister van Tongeren onder nr. 71.294, heb ik de eer u te vragen een schadevergoeding te willen toekennen naar billijkheid en rekening houdend met alle omstandigheden.

Hierna volgt een korte bespreking van de feiten en vervolgens de rechtsgrond waar deze vraag op steunt.

Mijn cliënten baten een varkenskwekerij uit op voornoemd adres. Op 16.07.1997 werden er ziektesymptomen vastgesteld bij sommige varkens die in een eerste fase antibiotica verzorgd werden, daar niets op ernstiger zaken wees. Dat is pas later gebeurd, nl. in het weekend van 28 en 29 juli toen 16 varkens stierven.

Er werden dan preventieve maatregelen genomen en er werd een proces-verbaal opgesteld door het Ministerie van Landbouw. 5805 varkens werden ook geslacht.

Uit het verslag dat opgesteld werd op 17.09.1997 door professor Pensaert van de Universiteit van Gent kan worden afgeleid dat de vestiging van mijn cliënten de eerste was waar de varkenspest zich heeft voorgedaan, reden temeer dat men niet direct daarop kon bedacht zijn.

Mijn cliënten werden ook strafrechtelijk vervolgd, maar ze werden vrijgesproken bij definitief vonnis van de Correctionele Rechtbank van Tongeren van 10.12.2001. Evenwel werd de schadevergoeding waarop mijn cliënten aanspraak konden maken gehalveerd op grond van artikel 2 §1 ter van het Ministerieel Besluit van 06.02.1990, zoals dit werd gewijzigd bij het Ministerieel Besluit van 07.02.1997.

Ik denk dat het verder van belang is erop te wijzen dat dit voornoemd artikel 2 §1 ter werd opgeheven door een volgend Ministerieel Besluit van 08.05.1998 dat in werking is getreden op 28.05.1998, datum van publicatie ervan in het Belgisch Staatsblad. Daaruit volgt vooreerst al dat enkel in de bewuste periode van 07.02.1997 tot 28.05.1998 de voormelde sanctie van de halvering van de schadevergoeding kon worden toegepast.

Het is dan wel bijzonder ongelukkig dat mijn cliënten juist in die periode daarmee werden geconfronteerd. Verder kan ik u melden dat de procedure die mijn cliënten hadden ingezet om de volledige schadevergoeding na te streven, werd afgewezen door een arrest van het Hof van Beroep van Brussel van 18.05.2008.

Uit dit arrest kan worden opgemaakt dat aan de overheid in deze geen fout

te verwijten valt, in zoverre zij over een gebonden bevoegdheid beschikten en de genomen maatregel rechtstreeks uit de wet voortvloeide, dit ondanks de vrijspraak door de Correctionele Rechtbank van Tongeren, waarvan sprake hiervoor.

Hiermee is aangetoond dat mijn cliënten geconfronteerd worden met een buitengewone schade, in de zin van artikel 11 van de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State. Dit artikel is van toepassing omdat het hier gaat om een schade, die toegebracht is buiten enige foutaansprakelijkheid van de overheid, aangezien die schade rechtstreeks uit hun wettelijke bepalingen voortvloeit.

Voormeld artikel 11 bepaalt verder dat in die gevallen, rekeninghoudend met alle omstandigheden, een billijke schadeloosstelling kan worden toegekend. Het feit dat de schade rechtstreeks uit wettelijke bepalingen voortvloeit, dat deze vorm van sanctie maar gedurende korte tijd heeft bestaan, maken dat er sprake is van buitengewone schade en buitengewone omstandigheden in de zin van artikel 11.

Ik durf dan ook aandringen dat u een schadevergoeding zou toekennen die rekening houdt met de bijzonder moeilijke omstandigheden waarmee mijn cliënten destijds en ook nog steeds nu geconfronteerd worden en vraag ik u dat u naar billijkheid tenminste de helft van de ontbrekende schadevergoeding aan hen zou willen toekennen.

Ik dank u bij voorbaat voor uw spoedig en positief antwoord".

11. Op 24 februari 2009 antwoordt de verwerende partij dat na onderzoek van het dossier blijkt dat er geen enkele rechtsbasis is voor schadevergoeding en dat er niet op het verzoek kan worden ingegaan.

12. Op 27 februari 2009 polst de raadsman van de eerste twee verzoekende partijen bij de verwerende partij onder meer naar de reden waarom deze van oordeel is dat zijn cliënten "geen aanspraak kunnen maken op een billijke vergoeding op grond van voormeld artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State".

13. Op 4 maart 2009 deelt de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu mee dat het antwoord op de brief van 28 oktober 2008 gebaseerd is op de stellingname van het diensthoofd van het directoraat-generaal dier, plant en voeding, waarvan een kopie wordt meegestuurd. Dat standpunt houdt in essentie in dat er, ingevolge de verwerping van de vordering tot schorsing door de Raad van State en ingevolge het arrest waarbij het hoger beroep tegen een vonnis van de rechtbank van eerste

aanleg ongegrond wordt verklaard, "geen rechterlijke uitspraak (is) die (...) een juridische basis geeft een schadevergoeding uit te betalen".

14. Op 2 april 2009 richt de raadsman van de eerste twee verzoekende partijen aan de voorzitter van de voormelde overheidsdienst een brief die als volgt luidt :

"Geachte Mevrouw,

In antwoord op uw brief van 24 februari had ik graag de volgende opmerkingen gemaakt.

De aanvraag was ingediend op grond van artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Zoals u uit die bepaling kunt opmaken, kan iemand aanspraak maken op vergoeding voor buitengewone schade als geen ander rechtscollege bevoegd is, wat inhoudt dat de schade veroorzaakt is door een handeling van de overheid zonder dat er sprake is van enige fout in hoofde van de overheid.

In het geval van onze cliënten is het zo dat zij slechts de helft van de schadevergoeding waarop zij aanspraak konden maken op grond van het Ministerieel Besluit van 6 september 1990 houdende tijdelijke maatregelen ter bestrijding van de klassieke varkenspest, zoals gewijzigd door het Ministerieel Besluit van 7 februari 1997 hebben gekregen, en dit omwille van het artikel 15bis van het MB van 7 februari 1997 dat slechts korte tijd heeft bestaan. Daaruit volgt:

- dat de overheid zelf van oordeel was dat deze bepaling onbillijk was, anders had men ze niet zo snel afgeschaft
- dat onze cliënten vrijwel zeker de enige zijn die dit zeer belangrijke nadeel hebben ondervonden.

Mag ik u vragen mij te willen medelen waarop u desondanks van oordeel bent dat onze cliënten geen aanspraak kunnen maken op een billijke vergoeding op grond van voormeld artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State ?

2) Mag ik aannemen dat u delegatie hebt gekregen om te beslissen over dergelijke aanvragen tot het verkrijgen van schadevergoeding? Desgevallend zijn wij ook bereid te praten over de hoegrootte van de schadevergoeding".

15. Op 20 mei 2009 deelt de verwerende partij opnieuw mee dat er niet kan worden ingegaan op de vraag tot het verkrijgen van een billijke schadevergoeding.

Deze weigering is in volgende bewoordingen gesteld :

"In antwoord op uw in de rand vermelde brief verwijs ik vooreerst naar onze brief van 25 november 2008.

De vergoeding van uw cliënt werd verminderd met 50% in toepassing van het ministerieel besluit van 6 september 1990 houdende tijdelijke maatregelen ter bestrijding van de klassieke varkenspest. Er werd toen door de overheid geoordeeld dat de heer Hendrix nalatig was geweest en de ziektesymptomen laattijdig gemeld had. Als gevolg hiervan werd de hem toegekende vergoeding met 50% verminderd.

Zowel de rechtbank van eerste aanleg te Brussel in een vonnis van 12 maart 2004 als het Hof van Beroep van Brussel in een arrest van 18 maart 2008 oordeelden dat de overheid bij het toepassen van deze maatregel geen enkele fout had begaan.

De maatregel van halvering van de vergoeding was inderdaad een tijdelijke maatregel die in periode van crisis alle varkenshouders ertoe moest aanzetten zeer alert te zijn.

Het is eigen aan tijdelijke maatregelen inzake dierziektenbestrijding dat zij slechts voor een beperkte duur nl. in toestanden van crisis van toepassing zijn. Deze maatregel was een algemene maatregel van toepassing op alle houders van varkens en werd zeker niet alleen in het geval van uw cliënt toegepast. Bovendien zijn wij als overheid ertoe gehouden onze eigen reglementering toe te passen en zou het toestaan van een vergoeding afbreuk doen aan deze reglementering.

In die omstandigheden kunnen wij dan ook niet ingaan op uw vraag tot het bekomen van een billijke schadevergoeding".

IV. Ontvankelijkheid

Standpunt van de verwerende partij

16.1. De verwerende partij stelt vooreerst dat uit de stukken blijkt dat een ander rechtscollege, te weten de rechtbank van eerste aanleg te Brussel en het hof van beroep te Brussel, bevoegd waren om uitspraak te doen over de eisen tot de beoogde herstelvergoeding. De vordering werd door die rechtscolleges wel ontvankelijk doch ongegrond verklaard. Hieruit vloeit volgens de verwerende partij voort dat de Raad van State niet bevoegd is om van voorliggende vordering kennis te nemen.

16.2. De verwerende partij wijst er vervolgens op dat artikel 11, tweede lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt dat de eis tot herstelvergoeding slechts ontvankelijk is nadat de administratieve overheid een verzoekschrift om vergoeding geheel of gedeeltelijk heeft afgewezen of gedurende zestig dagen verzuimd heeft daarop te beschikken. Volgens haar tonen de verzoekende partijen niet aan dat deze voorwaarde vervuld is.

Beoordeling

17.1. Artikel 11, eerste lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt wat volgt :

"Als geen ander rechtscollege bevoegd is, doet de afdeling administratie naar billijkheid en met inachtneming van alle omstandigheden van openbaar en particulier belang, bij wege van arrest uitspraak over de eisen tot herstelvergoeding voor buitengewone, morele of materiële schade, veroorzaakt door een administratieve overheid".

De Raad van State beschikt derhalve over een residuaire bevoegdheid, met name "als geen ander rechtscollege bevoegd is".

De Raad van State is bevoegd, wanneer hij, na te hebben vastgesteld dat degenen die schade hebben geleden ten gevolge van de daad van een administratieve overheid geen vergoeding van hun schade hadden kunnen krijgen op grond van een fout, verklaart uitspraak te doen naar billijkheid en hun, met inachtneming van alle omstandigheden van openbaar en particulier belang, een vergoeding toekent op grond van de overweging dat het hier gaat om buitengewone schade (Cass. 28 november 1997, RW 1998-99, 1415; Arr.Cass. 1997, 1251). Dit is te dezen het geval. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de verzoekende partijen zich niet op vruchtbare wijze tot de gewone hoven en rechtbanken konden wenden om een eis tot schadevergoeding op basis van artikel 1382 van het burgerlijk wetboek ingewilligd te zien. De Raad van State is bevoegd om kennis te nemen van de huidige vordering.

17.2. Overeenkomstig artikel 11, tweede lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State hebben de verzoekende partijen bij de administratieve overheid een verzoekschrift om vergoeding ingediend, dat door deze laatste evenwel werd verworpen. Aan de geschonden geachte voorwaarde werd wel degelijk voldaan. De exceptie mist feitelijke grondslag en moet worden verworpen.

Ambtshalve exceptie

18.1. In het auditoraatsverslag wordt ambtshalve onderzocht of het verzoek tot het verkrijgen van een buitengewone herstelvergoeding tijdig is ingesteld. De eerste auditeur komt tot de bevinding dat de termijn van zestig dagen voor het indienen van een eis tot schadeloosstelling is beginnen lopen na de schriftelijke kennisgeving van de brief van 4 maart 2009 van de verwerende partij, waarin de redenen worden opgegeven waarom wordt geoordeeld dat aan de verzoekende partijen geen schadeloosstelling kan worden uitbetaald, en dat die brief moet worden beschouwd als een definitieve afwijzing van het verzoekschrift in de zin van artikel 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). Aangezien het verzoekschrift pas werd ingediend op 20 juli 2009, besluit het auditoraatsverslag dat de vordering onontvankelijk is wegens laattijdigheid en moet worden verworpen.

18.2. In de laatste memorie betogen de verzoekende partijen in essentie dat de overheid aan wie de schadevergoeding gevraagd wordt, die vraag moet beoordelen in het kader van artikel 11 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, en dat de brief van 4 maart 2009 niet kan worden beschouwd als een definitieve afwijzing in dat kader. Volgens de verzoekende partijen wordt de beslissing om niet in te gaan op het verzoek pas in de brief van 20 mei 2009 gemotiveerd "op een wijze die een definitieve afwijzing uitmaakt van het verzoek op grond van artikel 11 Gec. W. R.v.St.". Daaruit volgt volgens hen dat de brief van 20 mei 2009 geen loutere herhaling is van de

beslissing uit de brief van 4 maart 2009. De vordering werd volgens hen dan ook tijdig ingediend op 20 juli 2009.

Beoordeling

19. Artikel 4 van het algemeen procedurereglement, bepaalt dat de eisen bedoeld in artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State verjaren zestig dagen na de schriftelijke kennisgeving van de beslissing houdende afwijzing van het verzoekschrift tot vergoeding.

De brief van 4 maart 2009 vanwege de verwerende partij geeft inderdaad de redenen aan waarom volgens de overheidsdienst geen schadeloosstelling kan worden uitbetaald. Het is echter duidelijk dat de verwerende partij het in die brief niet had over de schadevergoeding op grond van artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, aangezien uit het bijgevoegde juridisch advies blijkt dat het gaat over de schadevergoeding op grond van artikel 1382 van het burgerlijk wetboek, die inderdaad door de justitiële rechter niet werd toegekend. Die brief kan dan ook niet worden beschouwd als de definitieve "afwijzing van het verzoekschrift tot vergoeding" in de zin van artikel 4 van het algemeen procedurereglement.

Het is pas in de brief van 20 mei 2009 dat de verwerende partij haar beslissing om niet in te gaan op het verzoek tot het verkrijgen van een billijke schadevergoeding motiveert op een wijze die een definitieve afwijzing uitmaakt van het verzoek op grond van artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Deze brief is zeker geen loutere herhaling van de beslissing en de motivering die bij brief van 4 maart 2009 aan de verzoekende partijen ter kennis werd gebracht. De vordering is ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent de debatten.

2. De Raad van State gelast het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat het onderzoek van de zaak voort te zetten.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negen december tweeduizend en tien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Luc Hellin