RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 252.715 van 20 januari 2022
in de zaak A. 221.461/VII-39.915

In zake : Toon DENAYER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Philippe Declercq
kantoor houdend te 3320 Hoegaarden
Gemeenteplein 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bergé en Kristien Vanderheiden
kantoor houdend te 3000 Leuven
Diestsevest 47/001
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 10 februari 2017, strekt tot het toekennen van een schadevergoeding tot herstel ten laste van het Vlaamse Gewest, voor de nadelen die verzoeker heeft geleden ingevolge de onwettigheid van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 15 oktober 2015 waarbij de beroepen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 19 november 2009, houdende het verlenen van een milieuvergunning aan de nv E. De Kock voor het verder uitbaten en veranderen van een zandgroeve, gelegen te 3040 Neerijse, Ganzemansstraat z/n, gedeeltelijk gegrond werden verklaard en de beroepen beslissing werd gewijzigd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft op 27 oktober 2017 een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. Verzoeker heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 januari 2022.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Philippe Declercq, die verschijnt voor verzoeker, en advocaat Kristien Vanderheiden, 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. De nv E. De Kock exploiteert een zandwinning, gelegen aan de Ganzemanstraat te Neerijse (Huldenberg). Op 23 juni 2009 dient zij een aanvraag

in voor het verder uitbaten en veranderen van haar zandgroeve, met name voor de uitbreiding van 3ha 55a 15ca naar 18ha 26a 20ca.

De betrokken gronden liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan Leuven, vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 april 1977, in ontginningsgebied, deels met nabestemming agrarisch gebied, deels met nabestemming uitbreidingsgebied.

3.2. Na twee eerdere nietigverklaringen van vergunningsbeslissingen door de Raad van State neemt de verwerende partij op 7 mei 2014 een derde beslissing waarbij de vergunning opnieuw onder voorwaarden wordt verleend. Deze beslissing wordt opnieuw aangevochten, met een verzoek tot schorsing en een annulatieberoep bij de Raad van State. Bij arrest van de Raad van State nr. 228.882 van 23 oktober 2014 wordt de tenuitvoerlegging van deze beslissing geschorst. Bij gebrek aan verzoek tot voortzetting van de procedure wordt deze beslissing van 7 mei 2014 vernietigd bij arrest van de Raad van State nr. 231.137 van 7 mei 2015.

3.3. Op 15 oktober 2015 verleent de Vlaamse minister van Leefmilieu nogmaals een milieuvergunning. Nadat de Raad dit ministerieel besluit op 26 mei 2016 had geschorst, vernietigt hij het besluit op 8 december 2016 bij arrest nr. 236.696. Op basis van deze nietigverklaring wordt het huidige verzoek tot schadevergoeding tot herstel ingesteld.

3.4. Eveneens op 8 december 2016 kent de Raad van State aan vijf partijen, waaronder verzoeker, een schadevergoeding tot herstel toe voor de hinder die zij hebben ondervonden in de periode van 7 mei 2014 tot en met 14 oktober 2015.

3.5. Op 14 december 2016 beslist de minister om de bestuurlijke maatregel houdende bevel tot stopzetting van 5 oktober 2016 te handhaven, doch de uitvoerbaarheid van deze maatregel op te schorten tot aan haar nieuwe, vijfde uitspraak over de milieuvergunningsaanvraag. Ten gevolge hiervan werd de zandgroeve na het vernietigingsarrest van 8 december 2016 nog geëxploiteerd op

donderdag 22 en vrijdag 23 december 2016, en van maandag 9 januari 2017 tot en met dinsdag 31 januari 2017. Op 31 januari 2017 besluit de Raad van State bij arrest nr. 237.214 om voormeld ministerieel besluit van 14 december 2016 te schorsen bij uiterst dringende noodzaak, en eveneens een bevel op te leggen aan de verwerende partij om de exploitatie stop te zetten, dit onder verbeurte van een dwangsom. Bij arrest nr. C.17.0114.N van 27 november 2020 verwerpt het Hof van Cassatie het cassatieberoep tegen deze beslissing.

3.6. Op 17 oktober 2017 wordt bij arrest nr. 239.416 een nieuw verleende milieuvergunning van 8 mei 2017 geschorst door de Raad van State.

IV. Gegrondheid van de vordering

Standpunten van de partijen

4. Verzoeker betoogt:

> "23. In het vernietigde besluit d.d. 15 oktober 2015 kende de Vlaams minister van Leefmilieu mevrouw Joke Schauvliege voor de vierde maal een milieuvergunning toe voor de uitbating en de uitbreiding van de zandgroeve gelegen te Neerijse, Ganzemanstraat z/n.
> 24. Deze milieuvergunning werd verleend niettegenstaande 1 eerder schorsingsarrest en maar liefst 3 eerdere vernietigingsarresten van uw Raad, waarin de onverenigbaarheid van het project met de feitelijke kenmerken van de onmiddellijke omgeving (slecht aangepaste wegen, zonder voetpaden noch fietspaden, kronkelig, smal, met huizen op amper 30 cm van de openbare weg, ...) telkenmale uitdrukkelijk werd aangekaart.
> 25. Ingevolge deze 4e ministeriële milieuvergunning is het de exploitant van de zandgroeve mogelijk geweest om de zandgroeve verder uit te baten tijdens de periode van 15 oktober 2015 (datum van de 4e milieuvergunning) tot op 06 oktober 2016, datum van de bestuurlijke maatregel houdende bevel tot stillegging opgelegd door de milieu-inspectie Vlaams-Brabant [...], dit niettegenstaande het tussengekomen schorsingsarrest van 26 mei 2016[...]. Ingevolge het ministerieel besluit d.d. 14 december 2016 (stuk 4) werd de zandgroeve na het vernietigingsarrest van 08 december 2016 ook nog uitgebaat op donderdag en vrijdag 22 en 23 december 2016, en van maandag 09 januari 2017 tot en met dinsdag 31 januari 2017".

Daarna volgt een omstandige, zelfs zeer uitvoerige, beschrijving van de geleden nadelen, die, kernachtig samengevat, bestaan uit lawaaihinder,

stofhinder, trillingshinder, schending van de privacy, rechtstreekse aantasting van het woon- en leefklimaat, verkeershinder, en die aanleiding hebben gegeven tot morele schade.

Hij besluit:

> "66. Uit het voorgaande blijkt dat de door de vernietigde beslissing d.d. 15 oktober 2016 (voor de vierde maal) vergunde ontginningswerken ernstige nadelen en ongemakken tot gevolg hebben voor het leefmilieu van verzoekende partij rondom de zandgroeve.
> 67. In het recente arrest nr. 236.697 van 08 december 2016 werden deze ernstige nadelen en ongemakken erkend in hoofde van verzoekende partij, en werd verwerende partij veroordeeld tot het betalen van een schadevergoeding tot herstel
> '16. De overige aangevoerde schade/nadelen zijn in essentie van morele aard. Hierbij kunnen, voor de omwonenden, de volgende aspecten als aangetoond worden beschouwd: stofhinder, rechtstreekse aantasting van het woon- en leefklimaat door de ontginning, (...) en de verkeers- en geluidshinder die hiermee gepaard gaat, waarbij tweede (...) verzoeker [d.i. huidige verzoekende partij] geacht (mag) worden hiervan meer hinder te ondervinden. De morele schade, zoals aangevoerd in het verzoekschrift kan eveneens worden aanvaard voor alle verzoekende partijen.'[…]
> 68. Het staat dan ook vast dat de vernietigde ministeriële beslissing van 15 oktober 2015 zeer concrete en ernstige nadelen voor verzoekende partij tot gevolg heeft gehad.
> 69. De vordering tot het bekomen van een schadevergoeding tot herstel is gegrond.
> V. OVER DE BEGROTING VAN DE SCHADE
> 70. De door verzoekende partij aangevoerde nadelen werden in het arrest nr. 236.697 van 08 december 2016 *ex aequo et bono* begroot op € 10 per dag.[…]
> 71. Verzoekende partij verzoekt uw Raad derhalve om verwerende partij te veroordelen tot het betalen van een schadevergoeding ten bedrage van € 3.830, voor het onrechtmatig uitbaten van de zandgroeve gedurende 383 dagen, meer bepaald gedurende de volgende periodes :
> - van 15 oktober 2015 (datum ministeriële milieuvergunning) tot 06 oktober 2016 (datum stopzetting exploitatie ingevolge de bestuurlijke maatregel d.d. 05 oktober 2016);
> - van 22 tot en met 23 december 2016;
> - van 09 tot en met 31 januari 2017.
> 72. Verzoekende partij verzoekt uw Raad eveneens om verwerende partij te veroordelen tot het betalen van de kosten die gemaakt werden teneinde de nodige vaststellingen te doen omtrent de activiteiten van de NV E. DE KOCK, zijnde:

- kosten proces-verbaal van vaststelling d.d. 10 juni 2016	€ 375,00
- kosten proces-verbaal van vaststelling d.d. 30 juni 2016	€ 425,00
- kosten proces-verbaal van vaststelling d.d. 9 januari 2017	€ 413,00

	€ 1.163,00

Deze kosten gemaakt voor de noodzakelijke vaststellingen door een deurwaarder maken immers deel uit van de gelende en vergunbare schade".

5. In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij hier tegenover:

> "Het feit dat de exploitant zijn activiteiten heeft uitgevoerd zonder geldige milieuvergunning kan niet aan de overheid verweten worden. Het exploiteren van het ontginningsproject zonder geldige milieuvergunning, is geheel de verantwoordelijkheid van de exploitant, niet van de overheid. De verzoekende partij kan schadevergoeding vorderen van de exploitant vanaf het moment dat de exploitant zijn activiteiten uitvoerde zonder geldige milieuvergunning, d.i. vanaf het arrest tot schorsing van 26 mei 2016 bij arrest nr. 234.863. De verzoekende partij kan geen schade vorderen voor de periode die het arrest van 26 mei 2016 voorafgaat, d.i. de periode van 15 oktober 2015 tot 26 mei 2016.
> Het staat dus aan uw Raad om voor elk geval uit te maken of er een oorzakelijk verband is tussen de onwettige handeling en de schade, met andere woorden of dit nadeel wel degelijk rechtstreeks aan de onwettige handeling toe te schrijven is.
> Uw Raad is niet bevoegd om parallel met de door haar geconstateerde onwettigheid nog andere fouten in hoofde van de overheid te bepalen om eventueel een ruimere schadeclaim te kunnen beoordelen.
> 14. Ook staat artikel 11*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State enkel een schadevergoeding tot herstel toe ingeval men de nietigverklaring van een akte, reglement, of een stilzwijgend afwijzende beslissing vordert met toepassing van artikel 14, §1 of §3. Artikel 11*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State spreekt dus niet over de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, noch verwijst artikel 11*bis* naar artikel 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.
> Verzoekende partij kan aldus geen schadevergoeding tot herstel vorderen naar aanleiding van de schorsing dd. 26 mei 2016 door de Raad van State bij arrest nr. 234.863. Er kan enkel schadevergoeding gevorderd worden vanaf de nietigverklaring van het besluit van 15 oktober 2015 (vanaf het arrest van 8 december 2016 nr. 236.696), en dit enkel met betrekking tot de schade die voortvloeit uit de onwettigheid vastgesteld door dit arrest. (zie randnummers 19 en 20)".

Zij betwist eveneens het oorzakelijk verband tussen eventueel geleden schade en de vernietigde akte:

“17.De onwettigheid van het besluit van 15 oktober 2015 bestond uit een gebrek aan analyse en motivering inzake de mobiliteitsimpact bij de afgifte van een milieuvergunning.
Indien de overheid de mobiliteitsimpact beter omschreven had, was de vergunning niet noodzakelijk vernietigd geworden. Niets garandeert de verzoekende partij dat er bij een betere omschrijving van de correct uitgevoerde mobiliteitsanalyse of bij een nog verregaander onderzoek inzake mobiliteit, geen vergunning had afgeleverd geweest. Deze vergunning had misschien andere voorwaarden bevat om de verkeershinder te beperken maar er bestaat geen enkele garantie dat de ontginningsactiviteiten in de zandgroeve in zijn geheel zouden stopgezet worden.
Gezien de vele gunstige en voorwaardelijk gunstige adviezen van de adviesverlenende instanties, de bestemming in het gewestplan, de jarenlange aanwezigheid van een zandgroeve, … was het bovendien erg waarschijnlijk dat er ook in dat geval een vergunning zou afgeleverd geweest zijn.
De verzoekende partij gaat er ten onrechte van uit dat de gehele ontginningsactiviteit onwettig is en ze beschouwen alle ongemakken die ze kunnen waarnemen omwille van de aanwezigheid van de NV DE KOCK als aan verwerende partij aanrekenbare schade. Dit klopt uiteraard niet.
18. Om dezelfde reden kan de verzoekende partij geen schade claimen voor de periode 22 en 23 december 2016 enerzijds, en de periode van 9 januari 2017 tot en met dinsdag 31 januari 2017. De exploitatie gedurende deze periodes vloeit niet voort uit de onwettige handeling van 15 oktober 2015, maar uit het ministerieel besluit dd. 14 december 2016 waarbij de bestuurlijke maatregel van 5 oktober 2016 wordt gehandhaafd, doch de uitvoerbaarheid wordt opgeschort tot na de nieuwe beslissing na vernietiging. Er is hier dus ook geen oorzakelijk verband tussen de onwettige handeling en de schade.
19. Het argument van de verzoekende partij dat de milieuvergunning werd verleend niettegenstaande een eerder schorsingsarrest en drie eerdere vernietigingsarresten van uw Raad, kan niet worden bijgetreden. De Raad kan bij het toekennen van de schadevergoeding enkel rekening houden met de onwettige handeling waarvoor schadevergoeding wordt verzocht, d.i. de milieuvergunning van 15 oktober 2015, en niet met eerdere of latere handelingen of nalatigheden van de verwerende partij.
Overigens beschikt de overheid over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid om opnieuw een milieuvergunning te verlenen, wanneer de vorige milieuvergunning vernietigd is omwille van een gebrekkige motivering. Uw Raad oordeelde eveneens op 8 december 2016 bij arrest nr. 236.696 dat te dezen geen sprake is van en gebonden bevoegdheid in de zin van artikel 36, §1, RvS-wet, daar de omstandigheden ondertussen gewijzigd kunnen zijn.
20. Ondanks het feit dat uw Raad bij arrest van 8 december 2016 (zaak A.216.497/VII-39.444) oordeelde dat een nietigverklaring door de Raad van State terugwerkende kracht heeft en de verzoekende partij aldus schadevergoeding kan vorderen vanaf de onwettig bevonden beslissing, stelt verwerende partij dat er enkel schadevergoeding kan gevorderd worden vanaf de vaststelling van de illegaliteit. De onwettigheid van het

ministeriële besluit van 15 oktober 2015 werd pas vastgesteld bij arrest van uw Raad van 8 december 2016.
De verwerende partij handelde altijd naar best vermogen en kon voor de beslissing van uw Raad niet weten of er eventueel een onwettige toestand ontstaan was. De verwerende partij handelde steeds vanuit het legitiem vermoeden dat de door haar genomen beslissing rechtmatig was, tot bewijs van het tegendeel. Verwerende partij kan slechts tot schadevergoeding gehouden worden vanaf het moment dat ze kennis had of kennis kon hebben van het feit dat de door haar genomen beslissing onwettig bevonden werd, d.i. vanaf de vernietigingsbeslissing dd. 8 december 2016.
Deze argumentatie ligt volledig in lijn met de enge interpretatie van de causaliteitsvereiste, voorgehouden door de parlementaire voorbereiding en de rechtspraak van de Raad van State.
21. Overigens vloeit de schade voort uit het feit dat de exploitant zijn activiteiten heeft uitgevoerd zonder geldige milieuvergunning. Zo stelde uw Raad bij arrest nr. 236.697 van 8 december 2016 (zaak A. 216.497/V11-39.444.) dat:
'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.'
Het verzoekschrift en de vordering van de verzoekende partij steunt zich eveneens niet op de schade die voortvloeit uit de onwettigheid van het besluit zoals vastgesteld in de vernietigingsbeslissing van uw Raad van 8 december 2016 nr. 236.696 (zaak A.217.477/VII-39.531.). Zo stelt verzoekende partij dat de lawaaihinder, de verkeershinder en de geluidshinder rechtstreeks voortvloeien uit het verder exploiteren van de ontginningssite door de exploitant zonder dat er een geldige milieuvergunning voor handen was.
De schade die verzoekende partij aanhaalt (lawaaihinder, de verkeershinder, de geluidshinder, ...) vloeit enkel en alleen voort uit de onwettige exploitatie en niet uit het vernietigingsmotief, namelijk de gebrekkige analyse van en motivering inzake de mobiliteitspact. De door verzoekende partij aangehaalde schade kan zich maar voordoen in de mate dat er exploitatie is. De verzoekende partij kan voor deze schade schadevergoeding vorderen van de exploitant vanaf het moment dat de exploitant zijn activiteiten uitvoerde zonder geldige milieuvergunning, d.i. vanaf het arrest tot schorsing van 26 mei 2016 bij arrest nr. 234.863.
Bovendien stelt artikel 11*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State dat een schadevergoeding tot herstel wordt toegekend met inachtneming van alle omstandigheden van openbaar en particulier belang. De omstandigheid die in acht dient te worden genomen *in casu* is dat de overheid een legitieme beslissing heeft genomen, en enkel weet kon hebben van de onwettigheid vanaf het moment van het vernietigingsarrest van 8 december 2016, en niet vanaf het moment dat ze de beslissing nam.
De vaststelling van illegaliteit van de beslissing moet als referentiemoment dienen voor de toekenning van een schadevergoeding wat impliceert dat verwerende partij ten vroegste vanaf 8 december 2016 tot schadevergoeding kan gehouden zijn.

Om dezelfde reden kunnen er dus ook slechts interesten worden gevorderd vanaf de datum van de vernietigingsbeslissing, d.i. 8 december 2016.
22. De schade die de verzoekende partij ondervindt wordt aldus niet veroorzaakt door de onwettige handeling van concluante dd. 15 oktober 2015, maar door de exploitant die zijn activiteiten verder zette zonder milieuvergunning, d.i. vanaf de datum van het schorsingsarrest van 26 mei 2016. Het komt aldus aan de verzoekende partij toe om schadevergoeding te vorderen van de exploitant van het ontginningsproject bij de burgerlijke rechter, op basis van artikel 1382 BW of artikel 544 BW. Uw Raad bevestigde dit eveneens in het arrest van 8 december 2016 nr. 236.697:
'De verzoekende partijen kunnen gebeurlijk ten laste van de uitbater vergoeding verkrijgen 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.'
Het causaal verband tussen de door uw Raad vastgestelde onwettigheid en de door verzoekende partij geclaimde schade wordt niet bewezen.
De vordering tot schadevergoeding tot herstel van de materiële en morele schade dient dan ook te worden afgewezen omwille van een gebrek aan causaliteit tussen de gevorderde schade en de vastgestelde onwettigheid.
Reeds berokkend, vaststaand en dadelijk nadeel
23. De verzoekende partij deelt zijn materiële nadelen in de volgende subcategorieën:
- lawaaihinder, stofhinder, trillingshinder, schending van de privacy, aantasting van het woon- en leefklimaat
- verkeershinder
- geluidshinder
Het moreel nadeel bestaat volgens verzoekende partij in de voortdurende stress en druk die hij moet ondergaan, meer bepaald het onderling afspraken maken met de andere leden van het buurtcomité ter voorbereiding van de verdere procedurele stappen, ter voorbereiding van de fondsenwerving, ter bespreking van de dossiers met hun advocaat, om aanwezig te kunnen zijn op de zittingen, het voortdurend geconfronteerd worden met de verdere exploitatie niettegenstaande hiervoor geen vergunning meer voorhanden is, … .
De verzoekende partij begroot de - volgens hem - materiële en morele schade *ex aequo et bono* op € 10 per dag voor de volgende periodes:
- van 15 oktober 2015 tot 6 oktober 2016
- van 22 tot en met 23 december 2016
- van 9 tot en met 31 januari 2017
[…]
26. De benadeelde moet het bestaan en de omvang van de schade bewijzen.[…] De schade moet zeker, vaststaand en niet hypothetisch zijn.
27. In een eerste onderdeel omschrijft de verzoekende partij de materiële schade als lawaaihinder, stofhinder, trillingshinder, schending van de privacy, rechtstreekse aantasting van het woon- en leefklimaat.

Er wordt geen enkele link gelegd tussen dit aspect van de materiële schadepost en de door verwerende partij begane onwettigheid die bestond uit het niet afdoende analyseren en motiveren van de mobiliteitsimpact bij de afgifte van een milieuvergunning (cfr. gebrek aan causaliteit).
De werkzaamheden worden slechts uitgevoerd tijdens de normale werkuren van 08.00uur tot 17.00uur, tijdstip waarop werkende mensen niet thuis zijn en ze dus ook geen hinder kunnen ondervinden van de werkzaamheden.
De verzoekende partij specificeert niet concreet welke schade hij leed op welk moment.
De grieven van verzoekende partij hebben voor dit onderdeel vooral betrekking op het feit dat er geen bufferzone werd ingesteld tussen de projectgrond en de woonerven. Dit aspect staat in geen geval in oorzakelijk verband met de door uw Raad in het arrest van 8 december 2015 weerhouden onwettigheid. De milieuvergunning van 15 oktober 2015 stelt duidelijk:
'dat wanneer de werkzaamheden voor het opvullen en ontginnen van zand in de nabijheid van deze woningen gesitueerd zijn, als milderende maatregel een geluidsafschermende buffer wordt voorgesteld; dat er meer specifiek wordt voorgesteld een geluidsbuffer langsheen die projectgrenzen aan te leggen waar aanzienlijke geluidshinder voor de omwonenden wordt verwacht; dat naargelang in welke voortgangsfase de werkzaamheden zich bevinden aan de perceelsgrens met de gehinderde woningen een grondbuffer aangelegd zal worden met een hoogte van minstens 4,5 meter; dat om de geluidshinder in voldoende mate te reduceren opdat enerzijds de toepasbare richtwaarde van 45 dB(A) niet overschreden zou worden en er anderzijds geen toename zou zijn van het huidige omgevingsgeluid, de grondbuffer ter plaatse van de werkzaamheden telkens over een lengte van 150 meter moet aangelegd worden; dat de aanleg van een geluidsafschermende buffer aan de zijde van de Langestraat als een bijzondere voorwaarde werd opgelegd in het bestreden besluit;'
Ook wat betreft stofhinder stelt het vernietigde besluit van 15 oktober 2015:
'overwegende dat de opwaaiing van stof veroorzaakt door vrachtwagentransport naargelang de omstandigheden (wegtype, weersomstandigheden,...) hinderlijk kan zijn; dat door het nemen van een aantal milderende maatregelen tijdens droge perioden de uitstoot en de impact van voornamelijk opwaaiend stof kan beperkt worden door het verharden van werfwegen, waardoor reiniging mogelijk wordt, reiniging van wegen en werfwegen, natspuiten van wegen en werfwegen bij droog en winderig weer, bevochtigen van grond bij grondwerken, beperken van snelheid van het werfverkeer en algemeen toepassen van goed vakmanschap; dat dit in het bestreden besluit als bijzondere voorwaarde werd opgelegd;'
Hieruit blijkt dat de verwerende partij wel hinderbeperkende maatregelen heeft opgelegd in het besluit van 15 oktober 2015. Dat de exploitant deze opgelegde maatregelen niet opvolgt, kan de verwerende partij niet worden verweten. Indien het vaststaat dat de verzoekende partij hierdoor schade ondervindt, dient hij schadevergoeding te vorderen van de exploitant voor de burgerlijke rechter, op basis van artikel 1382 BW of artikel 544 BW.
Over de waardevermindering van de eigendom van verzoekende partij vermeldt het verzoekschrift niets specifiek. De eigendomswaarde van de

percelen wordt bepaald door de bestemming ervan in het gewestplan. Deze bestemming is al sinds de jaren 70 ongewijzigd. Er is geen oorzakelijk verband tussen de afgifte van de milieuvergunning en een eventuele daling van de marktwaarde van de percelen in eigendom van verzoekende partij.[…] Dit is eveneens aanvaard door uw Raad bij arrest 236.697 van 8 december 2016.

28. In een tweede onderdeel van de materiële schade gaat verzoekende partij dieper in op de verkeershinder.

Uit het MER bleek dat de N253 een drukke gewestweg is waar ook zonder de passages van de NV DE KOCK reeds regelmatig ongevallen plaatsvinden. Het videofragment van de verzoekende partij (www.N253.be) illustreert dit nog beter. In het fragment zijn in totaliteit twee vrachtwagens van de NV DE KOCK te zien maar evengoed tientallen auto's, fietsers, vrachtwagens van anders firma's. De verkeershinder wordt in het filmpje zelfs veroorzaakt door een vrachtwagen met opschrift blokhutte.nl.

De vaststellingen van de gerechtsdeurwaarder stemmen exact overeen met hetgeen de vergunningsaanvrager en de verwerende partij in acht genomen hebben bij de analyse van het dossier. Ze doen geen afbreuk aan de door verwerende partij gemaakte analyse op basis waarvan de onwettig bevonden milieuvergunning tot stand kwam.

Opnieuw moet verwerende partij vaststellen dat de verzoekende partij nalaat te specifiëren hoe zij concreet en persoonlijk geleden heeft onder de zogezegde toename van het verkeer. Bewoners van een bepaalde gemeente kunnen geenszins aanspraak maken op het exclusieve gebruiksrecht van de wegen die door hun gemeente leiden.

29. Het derde aspect van de materiële schade wordt door de verzoekende partij omschreven als geluidshinder.

Opnieuw brengt hij deze geluidshinder niet in verband met de weerhouden onwettigheid (infra randnr. 16 tot 18 inzake de causaliteitsvereiste). Hij maakt geen vergelijking tussen de toestand alvorens de onwettigheid begaan was en deze nadien.

De schade uit de wijziging van het geluidsniveau is niet concreet en vaststaand. De verzoekende partij duidt niet aan waaruit zijn persoonlijke hinder bestaat/bestond. Het feit dat men tijdens de verschillende vergunningsprocedures erkende dat er een impact zou zijn op het omgevingslawaai betekent niet dat deze impact ook een vorm van individueel vergoedbare schade veroorzaakt heeft.

Opnieuw moet benadrukt worden dat de NV DE KOCK strikte werktijden respecteert waardoor er tijdens de meest geluidsgevoelige periodes (de avond en de nacht) geen enkele hinder veroorzaakt wordt. De verzoekende partij laat na te motiveren welke impact een eventuele toename van het omgevingsgeluid op hem persoonlijk gehad heeft rekening houdend met de locatie van zijn woonplaats, zijn professionele werkzaamheden, zijn gezinssituatie, ...

Zoals reeds gesteld heeft de verwerende partij hinderbeperkende maatregelen opgelegd in het besluit. Dat de exploitant deze opgelegde maatregelen niet opvolgt, kan de verwerende partij niet worden verweten. Indien het vaststaat dat de verzoekende partij hierdoor schade ondervindt, dient hij zich te verweren tegen de exploitant van het ontginningsproject.

30. De verzoekende partij slaagt er niet in zijn materiële schade te concretiseren. Uit bovenstaande analyse blijkt bovendien dat hij materieel geen enkel verlies leed. Hetgeen hij onderbrengt onder het materiële luik, is in feite volledig moreel van aard daar het in geen geval meetbare schadeposten zijn. Men brengt geen enkel stuk bij waaruit blijkt dat er materiële schade geleden is. Dit is reeds bevestigd door uw Raad bij arrest van 8 december 2016 nr. 236.697.
Het feit dat men kan bewijzen dat er een zekere vorm van hinder bestaat, betekent niet dat deze voortkomt uit de vastgestelde onwettigheid (causaal verband) en evenmin dat deze hinder een vorm van vergoedbare schade met zich meebrengt.
Overeenkomstig de evenwichtsleer moet men een zekere vorm van hinder uit nabuurschap tolereren (544 BW). Pas indien de hinder het 'normaal gedogen overschrijdt' kan deze aanleiding geven tot aansprakelijkheid. Burenhinder in de strikte zin kan volgens LUCAS dan ook in een notendop omschreven worden als volgt: de schade boven de mate van het wederkerig gedogen. Het is eerder hinder dan schade.[…]
Deze hinder wordt door de aansprakelijke nabuur in principe *in natura* hersteld.
In casu lijkt de verzoekende partij deze hinder uit nabuurschap te verwarren met de eventuele schade die hem kan berokkend zijn door de onwettigheid van de milieuvergunning van 15 oktober 2015.
Uw Raad stelde reeds herhaaldelijk dat van bewoners van huizen gelegen in of naast het agrarisch gebied een grotere tolerantiegraad mag verwacht worden ten aanzien van de normale ongemakken die voortvloeien uit deze agrarische activiteit.[…] Ook binnen industriegebied mag een grotere tolerantie verwacht worden voor activiteiten die kaderen binnen de exploitatie van het gebied.[…]
Verzoekende partij heeft bewust gekozen om in een ontginningsgebied te komen wonen en hebben aldus het risico aanvaard.
31. De morele schade, die volgens de verzoekende partij bestond uit de stress en druk die ze ondergingen om procedures op te starten via hun advocaat, is niet bewezen en komt niet rechtstreeks voort uit de door uw Raad vastgestelde onwettigheid. De morele schade die voortkomt uit een onwettige vergunning is trouwens volledig hersteld door de vernietiging van de milieuvergunning bij arrest van Uw Raad van 8 december 2016.
32. De kosten van de gerechtsdeurwaarder, voor vaststellingen ter plaatse, zijn exclusief aan de verzoekende partij te wijten. Het betreffen kosten voor eigen bewijs die uitsluitend door de verzoekende partij gedragen moeten worden. De vaststellingen inzake de frequentie van het vrachtverkeer werden ook reeds door verwerende partij gedaan en waren via het MER ter beschikking van alle betrokkenen. De door de verzoekende partij bijgebrachte vaststelling wijzigt de eerdere bevindingen niet. De officiële vaststelling door een gerechtsdeurwaarder was dan ook een nutteloze kost en verzoekende partij heeft zelf beslist om deze te maken waardoor verwerende partij niet gehouden kan worden deze kost te vergoeden.
De vordering tot schadevergoeding tot herstel van de materiële en morele schade dient dan ook te worden afgewezen omdat de gevorderde schadevergoedingen niet concreet geraamd werden.

3.2.2 Ondergeschikt: schadevergoeding enkel voor de periode die betrekking heeft op de onwettige beslissing

33. Indien uw Raad de schade bewezen acht, kan de verzoekende partij geen schade claimen voor de periode 22 en 23 december 2016 enerzijds, en de periode van 9 januari 2017 tot en met dinsdag 31 januari 2017 anderzijds. De exploitatie gedurende deze periodes vloeit niet voort uit de onwettige handeling van 15 oktober 2015, maar uit het ministerieel besluit dd. 14 december 2016 houdende bevel tot stopzetting van 5 oktober 2016 te handhaven, doch de uitvoerbaarheid van deze maatregel op te schorten tot aan de definitieve uitspraak in beroep na de vernietiging door de Raad van State. Er is hier geen oorzakelijk verband tussen de onwettige handeling en de schade.

34. Vervolgens moet de vaststelling van illegaliteit van de beslissing als referentiemoment dienen voor de toekenning van een schadevergoeding wat impliceert dat verwerende partij ten vroegste vanaf 8 december 2016 tot schadevergoeding kan gehouden zijn.

Om dezelfde reden kunnen er dus ook slechts interesten worden gevorderd vanaf de datum van de vernietigingsbeslissing, d.i. 8 december 2016.

35. Minstens kan er slechts schadevergoeding gevorderd worden vanaf het moment van het schorsingsarrest van Uw Raad, zijnde 26 mei 2016. Op dat ogenblik was er een vermoeden van onwettigheid.

3.2.3 Uiterst ondergeschikt: matiging van de gevorderde bedragen in functie van de redelijkheid

36. De schade voor verzoekende partij vloeit voort uit de exploitatie van het ontginningsproject zonder milieuvergunning. Concluante heeft alles gedaan wat van een zorgvuldige overheid verwacht kan worden om de schade voor verzoekende partij te vermijden en te beperken.

Reeds op 22 juni 2016, slechts een maand na het schorsingsarrest van Uw Raad, voerde concluant een controle uit bij de exploitant ten einde het al dan niet naleven van de schorsing van het besluit van 15 oktober 2015 vast te stellen. De gewestelijke toezichthouders bij de afdeling Milieu-inspectie stelden vast dat de exploitant de zandgroeve aan de Ganzemansstraat z/n te 3040 Huldenberg, verder exploiteerde. Op diezelfde datum werd de exploitant ook gewezen op het feit dat hij geen uitvoerbare milieuvergunning meer heeft voor deze exploitatie.

Op 23 juni 2016 werd de exploitant aangemaand om de activiteiten stop te zetten en werd gevraagd mee te delen op welke datum deze stopzetting zou gebeuren. (stuk 16)

Op 28 juni 2016 kwamen de toezichthouders van de milieu-inspectie opnieuw ter plaatse en stelden vast dat de activiteiten van de zandontginning werden verdergezet. Proces-verbaal LE.64.H1.0078-16 wordt opgesteld. (stuk 18)

Op 4 oktober 2016 wordt nogmaals vastgesteld dat de exploitatie verdergezet wordt.

Op 5 oktober 2016, na vaststelling van de onwilligheid van de exploitant om het uitvoeren van de activiteiten zonder wettige vergunning stop te zetten, nemen de gewestelijke toezichthouders van de afdeling Milieu-inspectie Vlaams-Brabant een bestuurlijke maatregel houdende bevel tot stopzetting. (stuk 14)

De redelijkheid gebiedt uw Raad om rekening te houden met deze verzachtende omstandigheid bij het begroten van de morele schadevergoeding.
De verwerende partij vraagt dan ook in uiterst ondergeschikte orde om de gevorderde schade te matigen tot een maximale forfaitaire schadevergoeding van € 1.000".

6. In haar laatste memorie voegt de verwerende partij toe, wat betreft het vereiste nadeel dat wordt geleden ten gevolge van een onwettigheid als eerste voorwaarde voor de toekenning van een schadevergoeding, dat voorgaande nietigverklaringen van eerdere milieuvergunningen niet als een bijkomende fout in aanmerking kunnen worden genomen, en dat verzoeker niet tijdens de procedure "allerhande bijkomende onwettigheden" kan aanbrengen.

Met betrekking tot het bestaan van een schade als tweede voorwaarde, stelt de verwerende partij dat het de benadeelde zelf is die het bestaan en de omvang van de schade moet bewijzen en dat het niet aan de Raad toekomt "om de schade per verzoekende partij te concretiseren". Wat betreft de geluidshinder merkt zij daarbij op dat uit de gegevens van de bestreden beslissing enkel kan worden afgeleid dat verzoeker op een beperkt aantal momenten van de dag wordt geconfronteerd met een omgevingsgeluid van 68 dB(A). De mogelijke morele schade komt volgens de verwerende partij niet voort uit de door de Raad vastgestelde onwettigheid van de milieuvergunning.

Ook aangaande het oorzakelijk verband als derde voorwaarde voor het verkrijgen van een schadevergoeding stelt de verwerende partij dat de voorgaande arresten van de Raad niet ter zake doen.

De in het auditoraatsverslag voorgestelde schadebedragen noemt de verwerende partij exorbitant. Met verwijzing naar een vonnis van de rechtbank van eerste aanleg te Leuven van 16 januari 2019, waarin voor de periode van 6 augustus 2012 tot en met 6 mei 2014 een schadevergoeding van 4.000 euro werd toegekend, stelt zij dat de gevorderde schadevergoeding drastisch dient gematigd te worden. De door de gerechtsdeurwaarder gedane vaststellingen noemt zij overbodig, en verzoeker dient volgens haar niet vergoed te worden voor "zinloze

kosten". Aangezien de tijdspanne die verstreken is tussen het schadeverwekkend feit en de uitspraak inzake de schadevergoeding tot herstel niet aan haar te wijten is, verzoekt de verwerende partij om geen interesten toe te kennen, dan wel ze sterk te matigen.

Beoordeling

7. Uit de feitenuiteenzetting en de reeds talrijke gewezen arresten die slaan op de uitbating van de betrokken zandgroeve blijkt dat de milieuvergunning van 15 oktober 2015 bij arrest nr. 236.696 van 8 december 2016 werd vernietigd. Dit heeft tot gevolg dat de exploitatie vanaf 15 oktober 2015 zonder geldige milieuvergunning heeft plaatsgehad, waarbij te dezen kan worden opgemerkt dat het om een vierde nietigverklaring van de beslissing in beroep over dezelfde milieuvergunningsaanvraag gaat. De onwettigheid blijkt dus uit dit arrest.

8. De aantasting van het woon- en leefklimaat (aangevoerd als "lawaai, stof, trilling, privacy") die verzoeker aanvoert kan worden aanvaard gelet op het karakter van de vernietigde vergunning. Door de onwettig verleende milieuvergunning kon de exploitant de hinderlijke activiteiten ontplooien. Het perceel van verzoeker paalt aan de inrichting.

9. Met betrekking tot de verkeershinder bepaalt de vernietigde milieuvergunning dat de basisontsluiting van de ontginning voor zwaar vrachtverkeer plaats heeft langs de Langestraat. Verzoeker woont in deze straat. Hij lijdt onmiskenbaar hinder door de exploitatie van de zandgroeve. Gelet op de eerdere beoordeling van een eis tot schadevergoeding door de Raad van State, kan de aangevoerde hinder als aangetoond worden beschouwd. Vermits dergelijke hinder niet in geld uitdrukbaar is, zal een begroting van de hierdoor geleden schade naar billijkheid dienen te gebeuren. Bij deze begroting kan wel degelijk rekening worden gehouden met de pertinente en volgehouden weigering van de verwerende partij met name de bevoegde milieu-inspectie, om gevolg te geven aan de meerdere tussengekomen arresten die een vernietiging of schorsing van de diverse verleende milieuvergunningen hebben uitgesproken. De verwerende partij toont het tegendeel niet aan.

10. Het is bewezen dat de betrokken activiteiten geluidshinder veroorzaken. De voornaamste geluidshinder vloeit voort uit het vrachtverkeer dat gerelateerd is aan de exploitatie van de zandgroeve, die telkens de richtwaarden te boven gaat. Dit geldt zowel op de N253 (Loonbeekstraat en Dorpsstraat) als in de Langestraat. In deze laatste straat wordt expliciet gesteld dat sprake is van 68 dB(A) en dat de exploitatie een dominante invloed zal hebben op het omgevingsgeluid. De door verzoeker aangevoerde schade/nadelen inzake geluidshinder kunnen dan ook in de hierboven aangegeven mate worden aanvaard. Ook hier dringt een *ex aequo et bono*-begroting van de schade zich op, zoals bij de hierboven vermelde verkeershinder.

11. De stelling van de verwerende partij dat de morele schade wordt tenietgedaan door een vernietigingsarrest kan te dezen niet worden bijgetreden gelet op de pertinente en hardnekkige negatie van de uitgesproken arresten door de Raad van State, naar aanleiding van de diverse beroepen die tegen de beslissingen van de verwerende partij werden ingesteld in het kader van het verlenen van een milieuvergunning voor de betrokken zandgroeve. Zoals verzoeker terecht opmerkt, behoort de daadwerkelijke uitvoering van rechterlijke uitspraken tot de fundamentele grondslagen van een rechtstaat. Te dezen blijkt de verwerende partij hieraan niet te voldoen, zoals blijkt uit de meerdere voor haar ongunstige en duidelijk geformuleerde arresten die in het kader van deze vergunning reeds werden uitgesproken. Verzoeker kan in dit licht terecht morele schade claimen, die groter kan worden geacht dan een symbolisch bedrag. Het loutere feit dat de verwerende partij niet zelf de exploitant van de betrokken zandgroeve is, doet niets af aan de vaststelling dat de uitbating van de zandgroeve afhankelijk is van het bestaan van een milieuvergunning die door haar wordt verleend, en die stelselmatig als onwettig wordt vernietigd door de Raad van State.

De aangevoerde schade/nadelen zijn in essentie van morele aard. De volgende aspecten kunnen als aangetoond worden beschouwd: stofhinder, rechtstreekse aantasting van het woon- en leefklimaat door de ontginning, de verkeers- en geluidshinder die hiermee gepaard gaat. De morele schade, zoals aangevoerd in het verzoekschrift, kan eveneens worden aanvaard.

12. De exploitant heeft zijn activiteiten, die milieuvergunningsplichtig zijn, uitgevoerd zonder geldige milieuvergunning. Bijgevolg kon hij niet op legale wijze zijn activiteiten ontplooien. De feitelijke exploitatie van de betrokken zandgroeve is desondanks vrijwel continu voortgezet en de milieu-inspectie, die onder het departement Leefmilieu, Natuur en Energie, en dus de verwerende partij zelf valt, is zeer zelden opgetreden tegen deze toestand. Zij is alleszins niet opgetreden tegen de activiteiten die de aangevoerde schade hebben doen ontstaan, ondanks het onvergunde karakter ervan. Het causaal verband tussen de aangevoerde schade/nadelen en de in de vernietigde beslissing vastgestelde onwettigheid is aangetoond.

Het omstandige betoog waarmee de verwerende partij in haar laatste memorie onder meer het vervuld zijn van de voorwaarden voor de toekenning van een schadevergoeding tot herstel tracht te weerleggen, overtuigt niet.

V. Begroting van de schade

13. De door verzoeker gevorderde schadevergoedingen betreffen alle, buiten de gerechtsdeurwaarderskosten en de rechtsplegingsvergoeding, niet berekenbare nadelen of schade, die naar billijkheid dienen te worden begroot.

Met betrekking tot verzoeker, die in de Langestraat woont en daar zijn kantoor heeft, kan, in navolging van het eerder gewezen arrest nr. 236.697 van 8 december 2016 houdende schadevergoeding tot herstel, op basis van de bovenstaande beoordeling een schadevergoeding *ex aequo et bono* van 10 euro per dag worden toegekend.

De vernietigde milieuvergunning die de basis vormt voor de huidige vordering, werd verleend op 15 oktober 2015. Zij werd vernietigd op 8 december 2016. Naar aanleiding van een bestuurlijke maatregel werd de exploitatie op 6 oktober 2016 stopgezet, tot 21 december 2016. Op 22 en 23 december 2016 vond er opnieuw een exploitatie plaats. Dit was ook het geval van 9 tot en met 31 januari 2017. Op 8 mei 2017 werd een nieuwe,

vijfde, milieuvergunning verleend, waarvan de uitvoering inmiddels werd geschorst bij arrest nr. 239.416 van 17 oktober 2017. De vermelde periode tussen de vergunning van 15 oktober 2015 en deze van 8 mei 2017 omvat 571 kalenderdagen. De periode waarop werd geëxploiteerd bedraagt 383 dagen. Deze bedragen moeten worden verhoogd met de vergoedende interesten vanaf de gemiddelde datum zijnde 26 juli 2016.

14. Tevens wordt door verzoeker de terugbetaling van de gemaakte kosten voor de deurwaardersvaststellingen gevorderd, begroot op 1.163 euro. De kosten gemaakt voor de noodzakelijke vaststellingen door een gerechtsdeurwaarder moeten worden geacht deel uit te maken van de geleden en vergoedbare schade. De gevraagde terugbetaling van de gerechtsdeurwaarderskosten ter waarde van 1.163 euro kan worden toegekend.

Het betoog in de laatste memorie van de verwerende partij dat het hier "zinloze kosten" betreft, kan niet worden aangenomen. Verzoeker beoogde hiermee het bestaan van de voor hem schadelijke effecten te bewijzen. Dit is nodig en nuttig gebleken gelet op de ijver waarmee de verwerende partij alle schadeposten betwist.

15. De vordering tot schadevergoeding tot herstel kan worden ingewilligd, waarbij een schadevergoeding *ex aequo et bono* van 10 euro per dag kan worden toegekend, zoals hierboven omschreven. Tevens kunnen de gemaakte gerechtsdeurwaarderskosten zoals geëist door verzoeker worden toegekend, alsmede een rechtsplegingsvergoeding.

BESLISSING

1. De Raad van State veroordeelt het Vlaamse Gewest tot betaling van een schadevergoeding tot herstel aan Toon Denayer ten bedrage van 4.993 euro, te vermeerderen met de vergoedende interesten sedert 26 juli 2016.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schadevergoeding tot herstel, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan verzoeker.

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

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,

bijgestaan door

Bart Tettelin,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Bart Tettelin	**Eric Brewaeys**