

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 255.935 van 2 maart 2023
in de zaak A. 228.580/VII-40.586**

In zake : Maria JANSSENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Thomas Eyskens en Sebastiaan De Meue
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het verzoek

1. Met een verzoek, ingediend op 12 juli 2019, vraagt verzoekster haar bij wijze van arrest een schadevergoeding tot herstel toe te kennen naar aanleiding van arrest nr. 244.361 van de Raad van State van 2 mei 2019.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft op 28 mei 2021 een verslag opgesteld overeenkomstig artikel 25/3 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’.

De verwerende partij en verzoekster hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 24 maart 2022.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Thomas Eyskens, die verschijnt voor verzoekster en advocaat Bram Van den Berghe, die *loco* advocaat Bart Staelens 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 7 september 2016 verleent de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw aan de bvba Fingo-Frederickx een milieuvergunning voor het verder exploiteren en veranderen van een inrichting voor de productie van betonelementen, gelegen aan de Schuttersveldstraat 11 te Scherpenheuvel-Zichem.

3.2. Bij arrest nr. 244.361 van 2 mei 2019 vernietigt de Raad van State op vordering van verzoekster voornoemde vergunningsbeslissing op grond van de volgende overwegingen:

“[...] Bij de beoordeling van een milieuvergunningsaanvraag is de vergunningverlenende overheid ertoe gehouden om, rekening houdend met alle concrete gegevens van de zaak en de erbij betrokken uiteenlopende belangen, de hinder en de risico's voor de mens en het leefmilieu te

onderzoeken en, op grond van de precieze bevindingen van dat onderzoek, de passende eindconclusies te trekken. Artikel 30bis, § 1, eerste lid, van Vlare I bepaalt dat een vergunning kan worden verleend wanneer deze voorwaarden bevat welke garanderen dat de inrichting voldoet aan de eisen die door dit reglement en titel II van Vlare zijn gesteld en dat de vergunning wordt geweigerd wanneer dat niet het geval is.

De aan de vergunningverlenende overheid toegewezen beoordelingsbevoegdheid impliceert onder meer dat onderzocht moet worden of de ongemakken, inherent aan de voorgenomen exploitatie, de perken van de normale hinder niet te buiten gaan. Daarbij moet de overheid uitgaan van gegevens die op het ogenblik van de beslissing over de vergunningsaanvraag een voldoende hoge graad van zekerheid vertonen. Aangezien de leefmilieuregelgeving in de eerste plaats bestaat ter bescherming van de mens en het leefmilieu, kan een vergunning niet worden verleend zonder een voldoende, voorafgaandelijk, inzicht in de milieueffecten en de beheersing ervan.

[...] Blijkens het besluitvormingsproces dat tot de bestreden beslissing heeft geleid, is er onder meer sprake van een fundamentele geluidshinderproblematiek voor de in de omgeving gelegen woningen.

Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij haar oordeel betreffende de aanvaardbaarheid van de geluidshinder in hoofdzaak steunt op een ‘vroeger akoestisch onderzoek van 15 september 2005’ dat tijdens de dag ter hoogte van meetpunt 1 geen overschrijdingen liet noteren maar ter hoogte van meetpunt 2 (Mannenbergh 249) overschrijdingen van 3,9 tot 8,4 dB(A), op de vaststellingen dat ‘de belangrijkste geluidsproducerende installaties binnen zijn geplaatst’, dat intussen verscheidene geluidshinderbeperkende maatregelen werden genomen zoals ‘een geïsoleerde poort, snelheidsbeperking op het terrein van 20 km/u, aanbrengen van aangepaste trillatten uit kunststof op alle machines, fijnere afstelling van de trilmotoren, stille heftrucks’, dat als bijzondere vergunningsvoorwaarde wordt opgelegd dat ‘alle activiteiten in de productiehal met gesloten poorten moeten gebeuren’ en ‘rustversturende werkzaamheden tussen 19 uur en 7 uur verboden zijn’ en dat ‘tijdens plaatsbezoeken op 8 april 2011, 20 juni 2013 en 20 mei 2016 door een adviesverlener van de afdeling Milieuvergunningen er gedurende de productieactiviteiten van het bedrijf geen geluidshinder, afkomstig van de inrichting, kon waargenomen worden ter hoogte van de dichtstbijgelegen woning’. De verwerende partij leidt uit deze vorige vaststellingen af dat kan worden aangenomen dat ‘de emissiegrenswaarden inzake geluid kunnen gerespecteerd worden door het bedrijf’.

[...] In het akoestisch onderzoek van 15 september 2005, dat klaarblijkelijk een element uit de motivering van het bestreden besluit vormt, is sprake van een geluidsoverschrijding van 3,9 tot 8,4 dB(A) ter hoogte van de woning van verzoekster.

In het verslag van 13 juni 2016 komt de afdeling Milieu-inspectie op basis van de resultaten van een geluidsmeting, uitgevoerd op 26 mei 2016, (nogmaals) tot de conclusie dat de toepasselijke richtwaarde voor het specifiek geluid van de inrichting (als gevolg van de triltafels) met 10 dB wordt overschreden. De afdeling Milieu-inspectie beveelt aan dat een bijkomende geluidsstudie wordt uitgevoerd door het bedrijf en de nodige

stappen worden genomen om ‘een deftige akoestische isolatie’ te voorzien. Het zorgvuldigheidsbeginsel vereist dat de verwerende partij, zeker in het licht van de lange voorgeschiedenis, op grond van werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld, onderzoekt of de geluidshinder tot een aanvaardbaar niveau beperkt blijft en zij kan zich bijgevolg niet beroepen op onwetendheid omtrent geluidsmetingen die door haar eigen administratie werden uitgevoerd. Zij kan zich voor haar beoordeling niet enkel steunen op de plaatsbezoeken uitgevoerd door de afdeling Milieuvergunningen in 2011, 2013 en 2016 tijdens dewelke geen geluidshinder kon worden waargenomen ter hoogte van de dichtstbijgelegen woning omdat ‘het verkeerslawaaï van de dichtbijgelegen Mannenberg [...] overheersend was’.

De reeds bij besluit van 3 maart 2016 opgelegde bijzondere exploitatievoorwaarden waar de verwerende partij naar verwijst, leiden niet tot een ander inzicht. Het verbod op het uitvoeren van rustversturende activiteiten vóór 7 uur, is een ondoelmatige maatregel ter beperking van de geluidshinder die na aanvang van de productie-activiteiten wordt teweeggebracht. Voorts mag worden aangenomen, zoals de verwerende partij zelf betoogt, dat de exploitant de milieuvergunningsvoorwaarden naleeft en bijgevolg dat de opgesomde geluidshinderbeperkende maatregelen en de naleving van de verplichting om met gesloten poorten te werken, de resultaten van de op 26 mei 2016 uitgevoerde geluidsmeting mee hebben beïnvloed en er als het ware in verrekend zitten.

De verwerende partij maakt bijgevolg niet aannemelijk, met de krachtens artikel 30bis, § 1, eerste lid, van Vlarem I vereiste stellige zekerheid, dat deze maatregelen de geluidsniveaus zullen minderen zodat de geluidshinder tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt”.

IV. Gegrondheid van het verzoek tot schadevergoeding tot herstel

Standpunt van de partijen

4. Verzoekster beroept zich op de schade die zij heeft geleden ten gevolge van de manifeste aantasting van haar leef- en woongenot, meer bepaald door geluidshinder en zichthinder. Zij maakt tevens aanspraak op een morele schade door de “carrousel” van achtereenvolgende onwettige milieuvergunningen.

De schadeposten worden als volgt toegelicht en concreet begroot:

- inzake geluidshinder wijst verzoekster op de nabije ligging van de vergunde inrichting ten opzichte van haar woning en tuin (respectievelijk minder dan 100 meter en 50 meter), dat de drijfkracht van de installaties door de vernietigde

vergunningsbeslissing meer dan werd verdubbeld, dat op elke productiedag minstens 10 vrachtwagens de site aandeden, dat zij in de regel overdag thuis is, dat tijdens de avond- en nachtperiode (19.00u t/m 7.00u) de bedrijfsactiviteiten verboden waren, maar deze voorwaarde werd niet nageleefd, zodat haar nachtrust werd verstoord, dat zij door de voortgebrachte geluidshinder niet ongestoord kon tuinieren en dat de geluidshinder als een gezondheidsrisico aangemerkt moet worden; volgens verzoekster moet de schade voor deze hinder naar billijkheid begroot worden op 60 euro per werkdag, zodat rekening houdend met de dag van de vergunningverlening - 7 september 2016 - de gevorderde schadevergoeding op 12 juli 2019 43.500 euro (725 werkdagen x 60 euro) bedroeg; deze geldelijke vordering dient volgens verzoekster te worden verhoogd met 60 euro per werkdag vanaf 13 juli 2019 tot op de dag dat de onwettige exploitatie werd stopgezet, dan wel de exploitatie kon plaatsvinden op grond van een wettige en uitvoerbare vergunning; tevens moet dit bedrag worden verhoogd met intresten vanaf een gemiddelde datum, *in casu* 7 februari 2018, waarvoor de wettelijke intrestvoet 2% bedraagt;

- inzake zichthinder wijst zij erop dat de inrichting een uitermate onesthetische en industriële aanblik biedt over een buitenproportionele oppervlakte; naar billijkheid wordt deze schade begroot op 10 euro per dag voor een totaalbedrag van 10.390 euro (1.039 dagen x 10 euro); het totaalbedrag dient vanaf 12 juli 2019 te worden verhoogd met 10 euro per dag dat de onwettige exploitatie wordt voortgezet; tot slot zijn ook bij deze schadepost de wettelijke intresten verschuldigd;

- met betrekking tot de geleden morele schade betoogt verzoekster dat zij gedurende meer dan 15 jaar de verleende milieuvergunningen voor de kwestieuze inrichting heeft aangevochten bij de Raad van State, dat zij telkens in het gelijk werd gesteld maar dat desondanks de bedrijfsactiviteiten onvergund werden voortgezet zonder tussenkomst van de handhavende overheden; in de gegeven omstandigheden is haar vertrouwen in de Vlaamse overheid fundamenteel geschaad omdat geen passend gevolg werd gegeven aan de herhaalde beslissingen van de bestuursrechter; naar billijkheid meent zij aanspraak te kunnen maken op een schadevergoeding van 25.000 euro, te vermeerderen met vergoedende intresten aan de wettelijke intrestvoet vanaf 7 september 2016.

“[...] Betwisting van de materiële grondslag van de vordering tot schadevergoeding tot herstel.

[...] Opdat de Raad van State verzoekster een schadevergoeding tot herstel kan toekennen ten laste van de steller van de handeling, dient zij aan te tonen dat zij een nadeel heeft geleden omwille van de onwettigheid van een specifieke vernietigde beslissing.

Uit het genoemde artikel 11*bis* van de gecoördineerde wetten van de Raad van State, artikel 25, § 2, 4°, van de algemene procedureregeling 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, § 3, van diezelfde procedureregeling 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 verzoekster aantoonst dat de daarin vastgestelde onwettigheid de rechtstreekse oorzaak is van het door haar 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 onwettig bevonden bestuurshandeling, ondanks de verwijdering ervan *ab initio* uit de rechtsordening, schade heeft toegebracht die door de vernietiging niet volledig hersteld is.

Het komt verzoekster toe het bewijs te leveren van het vereiste oorzakelijk verband tussen de vastgestelde onwettigheid en het nadeel dat zij aanvoert 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).

[...] Verzoekster wenst een schadevergoeding te bekomen voor de schade die zij ten gevolge van de onwettigheid van de milieuvergunning heeft geleden.

Het Vlaamse Gewest zal in deze memorie enkel standpunt innemen over de vordering die wordt gesteld lastens hem. Verzoekster verwijt het Vlaamse Gewest dat het niets zou hebben ondernomen om de rechtspraak van Uw Raad concreet af te dwingen op het terrein. In die zin meent verzoekster dat het openbaar belang erbij gebaat is om het Vlaamse Gewest op een wezenlijke manier pecuniair te straffen. Verzoekster wijst erop dat voorliggende vernietigde milieuvergunning geen alleenstaand geval is, maar

kadert in een ruimere ‘carrousel’-problematiek, waarvan de vernietigde milieuvergunning de achtste, en meest stuitende veruitwendiging vormt.

Het deel van de schade dat de verzoekende partij toeschrijft aan de omstandigheid dat de verwerende partij naliet de bestuurlijke maatregelen te nemen om de onwettige exploitatie stop te zetten kan niet in aanmerking genomen worden. Die onwettigheid vloeit immers niet voort uit het arrest, niet uit de vernietigde concrete bestuurshandeling.

Bovendien dienen overtredingen afgehandeld te worden in het kader van de handhaving van de milieuvergunning. De beweerde, maar onbewezen stelling dat de exploitant Uw rechtspraak zou negeren, kan niet worden bestempeld als schuldig verzuim in hoofde van de verwerende partij. De verwerende partij is niet tekort geschoten in haar verplichtingen.

[...] Als de verzoekende partij meent schade te hebben geleden doordat de exploitant volgens de verzoekende partij de arresten van Uw Raad niet heeft gerespecteerd, dan dient de verzoekende partij zich erover te beraden of de verzoekende partij daaromtrent een eis formuleert ten aanzien van de exploitant. Maar het houdt geen steek dat er geponeerd wordt dat schade die volgens de verzoekende partij zou veroorzaakt zijn door de exploitant, dan maar zou moeten verhaald worden op de verwerende partij, omdat de verwerende partij de exploitant had moeten belemmeren de daden te stellen die, althans volgens de verzoekende partij, schadeverwekkend zijn. Uit het arrest dat een bestuurshandeling vernietigt, kan niet worden afgeleid dat er dan ook een aanspraak zou zijn op schadevergoeding als de adressaat van de betwiste bestuurshandeling volgens de eiser de vernietiging van deze bestuurshandeling niet zou respecteren. En als de verzoekende partij meent dat er een handhavingsfout zou zijn gemaakt door de verwerende partij, is dit opnieuw een problematiek die losstaat van een vordering tot schadevergoeding tot herstel na een arrest van Uw Raad. Dit is een volstrekt andere aangelegenheid. Dus zelfs, *per impossibile*, als de verzoekende partij zou menen daaromtrent aanspraken te kunnen formuleren ten aanzien van de verwerende partij, *quod non*, dan nog zou dit niet kunnen in het kader van de vordering die nu wordt ingesteld. Dan zou het over een andere problematiek gaan.

[...] Verder kan de verzoekende partij niet worden gevolgd waar zij verwijst naar een ruimere ‘carrousel’-problematiek. De milieuvergunningsaanvraag van 16 juli 2015 werd ingediend omdat de basismilieuvergunning van 14 november 1996 ten einde kwam. Alle voorgaande procedures gevoerd ten aanzien van Uw Raad hadden betrekking op het veranderen van de voorgaande basisvergunning, zodat de laatste procedure niet aanzien kan worden als een verderzetting van de ‘procedurecarrousel’.

De exploitant beschikte de voorgaande jaren steeds over haar basisvergunning van 14 november 1996, zodat zij op basis daarvan steeds binnen de grenzen van deze vergunning kon exploiteren. De gegeven kritiek van verzoekster gaat dan ook niet op. Bovendien is met het onwettige ministerieel besluit, ten gevolge van het vernietigingsarrest nr. 244.361, ook de gevreesde hinder ongedaan gemaakt.

[...] Welke te vergoeden schade er na de vernietiging nog overblijft, wordt voor de Raad van State niet aannemelijk gemaakt. Opdat een moreel nadeel aanleiding zou kunnen geven tot het toewijzen van een schadevergoeding tot herstel moet worden aangetoond dat dit nadeel niet of niet geheel door de

vernietiging van de onwettig bevonden bestuurshandeling is hersteld. Het komt verzoekster toe dat nog niet herstelde moreel nadeel te bewijzen aan de hand van concrete gegevens aangezien de nietigverklaring in beginsel de nodige morele genoegdoening verschaft.

[...] Verzoekster verantwoordt de morele schadevergoeding hoofdzakelijk op grond van de vaststelling dat zij door de onwettige beslissing ten onrechte meer dan vijftien jaar heeft gestreden. Daarmee toont verzoekster evenwel nog niet aan waarom het vernietigingsarrest daarin begrepen de motieven die aan de vernietiging ten grondslag liggen, het door verzoekster ingeroepen moreel nadeel dat zij heeft geleden, niet volledig heeft hersteld. Er kan immers niet voorbij gegaan worden aan de draagwijdte zelf van een vernietigingsarrest dat een absoluut gezag van gewijsde *erga omnes* heeft en waardoor de onwettig bevonden rechtshandeling *ab initio* uit de rechtsordening wordt genomen. Dat betekent dat het niet alleen voor de verwerende partij maar voor eenieder vaststaat dat de griefhoudende beslissing onwettig was.

En nogmaals, de verzoekende partij moet binnen de matrijzen van het vernietigende arrest blijven en kan niet menen het dan maar te hebben over andere arresten, net zoals de verzoekende partij het niet kan hebben over foutief handelen dat zou te verwijten zijn aan de exploitant of aan foutief handhavingsbeleid of handhavingsoptreden dat volgens de verzoekende partij te verwijten zou zijn aan de verwerende partij. Dit ligt buiten het bereik van het verhaal dat hier kan worden ingesteld.

[...] In zoverre verzoekster aanvoert dat de situatie haar tijdens de genoemde periode van 15 jaar last heeft bezorgd, legt zij geen stukken voor waaruit zou blijken dat zij zich in een zulkdanige psychische toestand bevond dat daardoor een normaal functioneren werd belet.

De blote en al te vrijblijvende bewering dat verzoekster meer dan vijftien jaar gestreden heeft om een gunstig resultaat te bekomen, kan de Raad van State er niet toe brengen te besluiten dat het geleden moreel nadeel niet zou zijn hersteld door de kracht zelf van de vernietiging van de onwettig bevonden beslissing.

[...] Er is geen grond om een schadevergoeding tot herstel van materiële schade, noch van morele schade toe te kennen.

[...] Subsidiair: concrete begroting van de gevorderde vergoeding

[...] Met betrekking tot de geluidshinder merkt de verwerende partij op dat 60 euro per exploitatiedag wordt gevraagd en 10 euro per dag voor de zichthinder, zonder dat wordt uiteengezet waar dit bedrag vandaan komt. Verzoekster komt zo aan een totaal bedrag van 53.890,00 euro, wat uiteraard buiten alle proporties is.

Kortom, omwille van zichthinder en geluidshinder wordt een vordering ingesteld waarbij ongeveer per maand het nettoloon van een groot deel van de Belgen wordt gevorderd. Met daarbovenop nog een vordering tot morele schadevergoeding.

Er is hoger reeds uiteengezet dat er zonder meer geen grond bestaat om een schadevergoeding te vragen maar puur subsidiair wordt op de nogal erg gulzige raming van de schade die zou geleden zijn, gerepliceerd.

[...] Vooreerst motiveert verzoekster geenszins welke impact een eventuele toename van het geluidsniveau op haar persoonlijk heeft gehad, rekening

houdend met de locatie van onder meer haar woonplaats en haar gezinssituatie.

Bovendien kan zij niet eisen dat haar leefomgeving onaangetast blijft, waarbij wordt verwezen naar het arrest van de Raad van State nr. 213.763 van 9 juni 2011.

De gevraagde schadevergoeding van 53.890,00 euro is dan ook schromelijk overdreven. De indicatieve tabel die gehanteerd wordt bij de bepaling van schadevergoeding door Politierechtbanken en Correctionele Rechtbanken vergoedt schade die rechtstreeks of onrechtstreeks voortvloeit uit de opgelopen fysieke en/of psychische letsels en kan *in casu* aldus niet worden toegepast. Toch wenst de verwerende partij ernaar te verwijzen om te duiden hoe buitensporig de vordering is van verzoekster:

[...]

Verzoekster vraagt aldus voor weliswaar bestaande maar al bij al bescheiden zicht- en geluidshinder meer dan het driedubbele van wat men zou krijgen voor een overleden echtgenoot of inwonend kind. Het gevorderde bedrag overschrijdt zonder twijfel alle redelijkheid.

De verzoekende partij kan overigens ook niet beweren, en dat doet de verzoekende partij die daaromtrent eerlijk is, ook niet, door eventuele zicht of geluidshinder commerciële schade te lijden of professionele schade te lijden. Het gaat erom dat er enige belemmering bestaat bij het tuinieren.

Maar nogmaals, dan moet er zeer concreet gekeken worden naar de zaak waarover het ging die geleid heeft tot het arrest waaraan de verzoekende partij de vordering verbindt.

Indien er, in het onmogelijke geval, toch zou worden aangenomen dat er sprake zou zijn van zicht- en geluidshinder, dienen de gevorderde bedragen te worden gematigd naar 5 euro per dag. De door de verzoekende partij gevorderde bedragen zijn exorbitant. Uiteraard kan enkel de werkelijk geleden schade vergoed worden.

En eigenlijk is een dergelijk bedrag van € 5,00 per dag in de concrete omstandigheden te hoog.

[...] Blijkbaar vordert verzoekster nog een bijkomende morele schadevergoeding voor de ‘carrouselverlening’ van onwettige milieuvergunningen. Zoals reeds gesteld toont verzoekster op die manier niet aan waarom het vernietigingsarrest de motieven die aan de vernietiging ten grondslag liggen, het door verzoekster ingeroepen moreel nadeel dat zij zou hebben geleden, niet volledig heeft hersteld.

En ook hier moet hernomen worden dat de verzoekster zich enkel kan steunen op het arrest dat tot de vordering leidt.

En opnieuw moet onderstreept worden dat het arrest zelf, zoals het de vaste leer is van Uw Raad, tot morele genoegdoening leidt.

Een meerdere morele schadevergoeding is niet aan de orde, en al zeker geen schadevergoeding begroot op 25.000 euro. Opnieuw kan hiervoor verwezen worden naar de indicatieve tabel die dergelijk bedrag zelfs nog niet toekent bij een overlijden van een inwonend kind of echtgenoot”.

“[...] De ‘materiële grondslag’ van de vordering

[...] In het verzoekschrift zijn drie nadelen ten gevolge van de onwettige akte toegelicht:

- De manifeste verstoring van het leef- en woongenot door geluidshinder;
- Zichthinder;
- Morele schade, vnl. ingevolge de ‘carrouselverlening’ van onwettige milieuvergunningen.

[...] Wat de eerste twee nadelen betreft, betwist verwerende partij de ‘materiële grondslag’ van de vordering tot schadevergoeding niet, of althans niet op gemotiveerde wijze.

In wezen betwist zij enkel het oorzakelijk verband tussen de morele schade, voornamelijk ingevolge de carrouselverlening van onwettige milieuvergunning, en de onwettigheid van de akte.

[...] Ten onrechte beweert verwerende partij bijkomend dat geen schadevergoeding kan worden gevorderd voor de periode waarin de vergunning geschorst of vernietigd was, maar de uitbating niettemin werd verdergezet.

Verwerende partij betwist terecht niet dat de uitbating wordt verdergezet. De onwil, minstens onkunde, om handhavend op te treden, kan bijgevolg niet in haar voordeel worden uitgelegd. Verwerende partij had de mogelijkheid om schadebeperkend op te treden, maar heeft nagelaten dit te doen.

In de rechtspraak van Uw Raad werd de schadevergoeding in een enigszins gelijkaardig geval begroot aan de hand van een naar billijkheid begroot bedrag per dag, voor de periode tussen de verlening van de aanvankelijke vergunning, en de periode van de herstelbeslissing. De dagen dat de vergunning geschorst of vernietigd was, maar de uitbating niettemin werd verdergezet, werden daarvan niet in mindering gebracht.

Deze rechtspraak gaat hier ook op.

[...] Bijkomend merkt verzoekende partij op dat de onwettigheid van het RUP Schuttersveld werd aangevoerd in een van de middelen van het vernietigingsberoep. Krachtens het gezag van gewijsde *erga omnes* van het arrest [...] nr. 245.638 van 4 oktober 2019 en de retroactieve werking van de vernietiging, moet ook de onwettigheid van het RUP in aanmerking genomen worden bij de beoordeling van de voorliggende vordering tot schadevergoeding tot herstel.

[...] De manifeste verstoring van het leef- en woongenot door geluidshinder, alsook zichthinder

[...] De aangevoerde verstoring van het leef- en woonklimaat en de verkeers- en geluidshinder die daarmee gepaard gaat, alsook de zichthinder, vormt een nadeel van morele aard.

De ondergane verstoring wordt niet met terugwerkende kracht ongedaan gemaakt door het vernietigingsarrest, en zeker niet nu eerdere schorsings- en vernietigingsarresten niet worden nageleefd. Het mag verbazen dat verwerende partij het tegendeel beweert.

[...] Het aangevoerde nadeel is in principe niet berekenbaar, en moet bijgevolg begroot worden *ex aequo et bono*.

In het verzoekschrift heeft verzoekende partij deze hinder en de gevolgen voor haar persoon op nauwkeurige wijze omschreven, en verantwoord om welke redenen zij meent aanspraak te kunnen maken op de schadevergoeding zoals zij die begroot.

Dat verwerende partij hierop niet concreet antwoordt, en dit in de antwoordmemorie herleidt tot een ‘nogal erg gulzige raming’ voor ‘enige belemmering bij het tuinieren’, toont voornamelijk aan dat zij er niet in slaagt om hierover een ernstige en concreet verweer te formuleren.

[...]

[...] Uw Raad heeft met gezag van gewijsde vastgesteld dat er [...] ‘onder meer sprake [is] van een fundamentele geluidshinderproblematiek voor de in de omgeving gelegen woningen’.

Verwerende partij kan in het licht van het vernietigingsarrest niet beweren dat er slechts sprake is van ‘bescheiden zicht- en geluidshinder’. Deze bewering wordt ook op geen enkele wijze gestaafd, en wordt bovendien tegensproken door de verschillende schorsingsarresten van de Raad van State, waarbij stelselmatig werd vastgesteld da[t] aan de voorwaarde van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel of de spoedeisendheid was voldaan.

De geluidstudie dd. 2 februari 2017 bewijst dat het niet gaat om ‘bescheiden geluidshinder’ maar om werkelijke lawaaioverlast in de tuin en de woning van verzoekende partij.

Het verschil tussen een open akker, zoals door het gewestplan en de vernietiging van BPA Schuttersveld en van RUP Schuttersveld gevrijwaard, en een gebetonneerd verhoogd terrein volgestouwd met betonwelfsels is geen ‘bescheiden zichthinder’ te noemen, en dan komen er nog de aan- en afrijdende vrachtwagens bij met laden en lossen vanaf zes uur.

[...] De verwijzing naar de indicatieve tabel is misplaatst. De vergelijking gaat niet op.

Artikel 11*bis* RvS-Wet laat aan Uw Raad toe om bij de begroting van de gevorderde schadevergoeding tot herstel alle omstandigheden van openbaar en particulier belang in aanmerking te nemen.

Verzoekende partij volhardt in het standpunt dat de omstandigheden die zij in het verzoekschrift heeft uiteengezet, door Uw Raad in aanmerking kunnen worden genomen als omstandigheden van openbaar en particulier belang die de begroting van de gevorderde schadevergoeding tot herstel rechtvaardigen. Verwerende partij toont ook niet aan dat dit geen omstandigheden van openbaar of particulier belang zijn waarmee Uw Raad rekening kan houden. Uit de rechtspraak blijkt tenslotte dat Uw Raad al hogere bedragen heeft toegekend dan deze daarin vermeld.

Overigens is de indicatieve tabel per definitie niet bindend, en kan daarvan afgeweken worden door de betrokken rechter, gelet op de concrete omstandigheden.

[...] Het is niet duidelijk welke relevantie het door verwerende partij aangehaalde arrest nr. 213.763 van 9 juni 2011 in deze zaak kan worden toegedicht. In die zaak, waarin verzoekster geen partij was, wordt een vordering tot schorsing van een milieuvergunning verworpen wegens het niet voldoen aan de voorwaarde van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel. Er valt niet in te zien - en verwerende partij licht dit ook niet toe - hoe hieruit kan worden afgeleid dat verzoekende partij geen recht zou hebben op een schadevergoeding voor de door haar geleden nadelen, waarvan de ernst in meerdere arresten is aanvaard door de Raad van State.

[...] Morele schade ingevolge de ‘carrouselverlening’ van onwettige milieuvergunningen

[...] De vernietigde milieuvergunning vormt de meest recente veruitwendiging van een ‘vergunningscarrousel’ waaruit de afgelopen vijftien jaar acht schorsingsarresten, zes vernietigingsarresten, en twee intrekingsbeslissingen zijn voortgekomen.

Het causaal verband tussen de aangevoerde morele schade en de vastgestelde onwettigheid, bestaat erin dat de exploitant voor een achtste maal activiteiten heeft uitgevoerd zonder geldige milieuvergunning, die gelet op de vernietiging geacht moet worden nooit te hebben bestaan, en waarbij verzoekende partij, ondanks het herhaaldelijk bestrijden van een fundamenteel problematische uitbating, nog steeds genoodzaakt werd een nieuw beroep in te stellen.

Dit nadeel wordt kennelijk niet ongedaan gemaakt door de vernietiging van de laatste milieuvergunning.

Het feit dat het ditmaal de basisvergunning betreft, en niet de vergunning voor de ‘uitbreiding’, doet daaraan geen afbreuk. Er kan niet worden betwist dat er sprake is van een ‘carrousel’ aan vergunningsbeslissingen die systematisch onwettig worden bevonden.

[...] Artikel 11bis RvS-Wet laat Uw Raad toe om bij de begroting van de gevorderde schadevergoeding tot herstel alle omstandigheden van openbaar en particulier belang in aanmerking te nemen.

Verzoekende partij volhardt in het standpunt dat de omstandigheden die zij in het verzoekschrift heeft uiteengezet, door Uw Raad in aanmerking kunnen worden genomen als omstandigheden van openbaar en particulier belang die de begroting van de gevorderde schadevergoeding tot herstel op dat punt rechtvaardigen”.

7. De verwerende partij herhaalt in haar laatste memorie dat verzoekster geen aanspraak kan maken op een schadevergoeding wegens het beweerd exploiteren van de inrichting na 2 mei 2019 omdat een gebrek aan handhaving geen causaal verband vertoont met de onwettig bevonden milieuvergunning. Voorts benadrukt zij dat de geleden zichtschaade door de aanwezigheid van de bestaande gebouwen evenmin aanleiding kan geven tot een schadevergoeding. Indien geluidshinder als schadepost wordt aanvaard, meent de verwerende partij dat de schadevergoeding begroot moet worden op basis van maximaal 5 euro per dag.

8. In haar laatste memorie bepaalt verzoekster de gevorderde schadevergoeding als volgt:

“o 73.200 euro voor de manifeste verstoring van het leef- en woongenot door geluidshinder in de periode van 7 september 2016 tot en met 12 mei 2021, te vermeerderen met de vergoedende interesten aan de wettelijke rentevoet

vanaf 7 september 2016 en de gerechtelijke interesten vanaf de gemiddelde datum van 9 januari 2019 tot op de dag van de algehele betaling.

o 17.080 euro voor de zichthinder in de periode van in de periode van 7 september 2016 tot en met 12 mei 2021, te vermeerderen met de vergoedende interesten aan de wettelijke rentevoet vanaf 7 september 2016 en de gerechtelijke interesten vanaf de gemiddelde datum van 9 januari 2019 tot op de dag van de algehele betaling.

o 25.000 euro voor de morele schade ingevolge de ‘carrouselverlening’ van onwettige milieuvergunningen, te vermeerderen met de vergoedende interesten aan de wettelijke interestvoet vanaf 7 september 2016”.

Voorts ontkent zij dat een schadevergoeding van 10 euro per dag wegens geluidshinder “gangbaar” zou zijn. In dit verband wijst zij opnieuw op het aantal rechterlijke uitspraken, met name “7 schorsingsarresten en 4 vernietigingsarresten”, dat moest tussenkomen alvorens het vernietigingsarrest werd gewezen op grond waarvan de vordering tot schadevergoeding tot herstel wordt ingediend. Deze omstandigheid verantwoordt volgens haar dat de verwerende partij tot een hoger basisbedrag wordt veroordeeld.

Met betrekking tot de in aanmerking te nemen periode voor de geleden schade meent zij dat het te vergoeden nadeel niet “eindigt [...] op de dag van het vernietigingsarrest, maar wel op de dag dat de overheid besluit welk gevolg hij geeft aan het vernietigingsarrest”. Uit een vernietigingsarrest vloeit volgens haar immers voort dat de overheid een einde moet stellen aan “de uit de onwettigheid voortvloeiende nadelen”. Pas op het ogenblik dat de overheid een nieuwe beslissing neemt kunnen “de nadelen die een gevolg zijn van de vastgestelde onwettigheid, een einde nemen”. Volgens verzoekster blijft een overheid die “geen enkel schadebeperkend initiatief neemt, in afwachting van het nemen van een nieuwe beslissing, [...] aansprakelijk voor het nadeel dat de partij die de vernietiging heeft gekregen ondergaat ten gevolge van de onwettigheid van de akte”. Daarenboven, zo argumenteert verzoekster, kan de “periode van schadevergoedingsgerechtigheid” niet enkel afhankelijk gesteld worden van de duur van de annulatieprocedure en maakt een vernietigingsarrest niet *per se* een einde aan de door de vernietigde akte geleden schade. Zij poneert dat de milieuvergunningsplichtige inrichting “een gevolg [is] van de vernietigde akte, zowel vóór als na de datum van de vernietiging op 2 mei 2019”.

Wat betreft de geleden zichthinder wijst verzoekster erop dat in de vernietigde akte gewag wordt gemaakt van de aanleg van een groenscherm waardoor de inrichting voldoende wordt afgeschermd van de omgeving.

Inzake de gevorderde morele schadevergoeding wordt beklemtoond dat het gedurende jaren in werking houden van een procedurecarrousel, een gebrek aan effectieve rechtsbescherming aantoont.

Beoordeling

9. Opdat de Raad van State verzoekster een schadevergoeding tot herstel kan toekennen ten laste van de steller van de handeling, dient zij aan te tonen dat zij een nadeel heeft 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’ dat bepaalt dat het verzoekschrift tot schadevergoeding tot herstel het bedrag van de gevraagde vergoeding bevat, evenals een uiteenzetting die aantoont welk nadeel geleden wordt door de onwettigheid van de akte en, tot slot, artikel 25/2, § 3, van diezelfde procedureregeling 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 verzoekster, in dit geval de begunstigde van een vernietigingsarrest, aantoont dat de daarin vastgestelde onwettigheid de rechtstreekse oorzaak is van het door haar 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 een verzoeker toe het bewijs te leveren van het vereiste oorzakelijk verband tussen de vastgestelde onwettigheid en het nadeel dat hij aanvoert 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

10. Bij arrest nr. 244.361 van 2 mei 2019 vernietigt de Raad van State de milieuvergunning van 7 september 2016 op grond waarvan de bvba Fingo-Frederickx werd gemachtigd een inrichting voor de productie van betonelementen, gelegen aan de Schuttersveldstraat 11 te Scherpenheuvel-Zichem, verder te exploiteren en te veranderen. In dit arrest is sprake van een akoestisch onderzoek van 15 september 2005 waarbij een geluidsoverschrijding van 3,9 tot 8,4 dB(A) ter hoogte van de woning van verzoekster werd vastgesteld en tevens van een verslag van 13 juni 2016 over een geluidsmeting, uitgevoerd op 26 mei 2016, waarbij de afdeling Milieu-inspectie “(nogmaals) tot de conclusie [komt] dat de toepasselijke richtwaarde voor het specifiek geluid van de inrichting (als gevolg van de triltafels) met 10 dB wordt overschreden”. Het onlosmakelijk met het dictum verbonden vernietigingsmotief - dat ook gezag van gewijsde heeft - concludeert dat de vergunningverlenende overheid “niet aannemelijk [maakt], met de krachtens artikel 30*bis*, § 1, eerste lid, van Vlarem I vereiste stellige zekerheid, dat deze maatregelen [versta: de opgelegde bijzondere exploitatievoorwaarden] de geluidsniveaus zullen minderen zodat de geluidshinder tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt”. Het arrest stelt bijgevolg vast dat de gevraagde

milieuvergunning werd verleend met miskenning van artikel 30bis, § 1, eerste lid, van Vlarem I.

B. Betreffende het causaal verband

11. 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 7 september 2016, waardoor deze geacht wordt nooit te hebben bestaan.

C. Betreffende het geleden nadeel

12. De door verzoekster gevorderde schadevergoedingen hebben betrekking op niet berekenbare nadelen of schade. Er moet bijgevolg worden overgegaan tot een begroting van de schade *ex aequo et bono*.

Geluidshinder

13. Gelet op de vaststellingen in arrest nr. 244.361 van 2 mei 2019, aangehaald in randnummer 10, staat vast dat verzoekster geluidshinder heeft ondervonden door de (onwettig) vergunde bedrijfsactiviteiten. De vernietiging van de milieuvergunning van 7 september 2016 heeft deze geleden schade niet kunnen herstellen. Rekening houdend met de omstandigheid dat de uitgevoerde geluidsmetingen aantonen dat er sprake was van een ernstige overschrijding van de toepasselijke geluidsnormen, wordt voor deze schadepost een bedrag van 25 euro per dag toegekend.

14. De milieuvergunning in kwestie werd verleend op 7 september 2016 en zij werd vernietigd bij arrest van 2 mei 2019. De periode waarin verzoekster schade heeft geleden door geluidshinder wordt bepaald aan de hand van het aantal dagen waarop de milieuvergunning effectief ten uitvoer werd gelegd en er op de site effectief hinderlijke bedrijfsactiviteiten hebben plaatsgevonden. Concreet worden 668 werkdagen in aanmerking genomen.

15. Er wordt niet ingegaan op de eis van verzoekster om de periode voor het bepalen van de schadevergoeding te laten doorlopen tot aan de dag waarop de verwerende partij een herstelbeslissing heeft genomen om te remediëren aan de in het vernietigingsarrest nr. 244.361 van 2 mei 2019 vastgestelde onwettigheden. Volgens verzoekster heeft zij tot aan de herstelbeslissing van 13 mei 2021 aanhoudend schade geleden doordat de verwerende partij na de kennisgeving van het vernietigingsarrest van 2 mei 2019 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. 244.361 van 2 mei 2019 en kan bijgevolg de beweerde schade na de datum van het voormelde arrest niet in aanmerking worden genomen in het kader van voorliggende vordering.

Visuele hinder

16. Er wordt niet betwist dat verzoekster vanuit haar woning en tuin uitzicht had op de vergunde inrichting die bestaat uit een samenstel van bedrijfsgebouwen en omliggende stapelplaatsen in open lucht over een aanmerkelijke oppervlakte. De visuele verstoring van haar woonomgeving valt minstens gedeeltelijk toe te schrijven aan de tenuitvoerlegging van de milieuvergunning van 7 september 2016 die mede betrekking had op het uitvoeren van handelingen buiten de bedrijfsgebouwen, zoals onder meer het stapelen en de opslag van de geproduceerde betonwelfsels.

17. Aangezien de omvang van de werkelijk geleden visuele hinder varieert naargelang de bedrijfssite al dan niet gedeeltelijk aan het zicht van verzoekster was onttrokken door de seizoensgebonden ontwikkeling van de aanwezige beplantingen en mede rekening houdend met het gegeven dat het aandeel van de visuele hinder dat specifiek verbonden is aan de milieuvergunde buitenactiviteiten onbepaalbaar is, wordt deze schadepost voor de periode van 7 september 2016 tot 2 mei 2019 forfaitair begroot op 3.000 euro.

Moreel nadeel

18. 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 verzoekster toe het nog niet herstellende moreel nadeel te bewijzen aan de hand van concrete, precieze en verifieerbare gegevens.

19. In voorliggend geval toont verzoekster aan dat de vernietigde milieuvergunning kadert in een abnormaal lange rechtsstrijd tegen de exploitatie van een vergunningsplichtige inrichting in haar onmiddellijke woon- en leefomgeving. Er kan dan ook worden aangenomen dat haar vertrouwen in de goede werking van de verwerende partij als vergunningverlenende overheid grondig werd aangetast, waardoor de nietigverklaring van de milieuvergunning van 7 september 2016 niet volstaat als compensatie van de geleden morele schade.

Ex aequo et bono wordt voor de morele schade van verzoekster een forfaitair bedrag van 2.500 euro toegekend.

D. Bepaling van de omvang van de schadevergoeding tot herstel

20. Op grond van voormelde redenen wordt de schadevergoeding tot herstel als volgt begroot:

- 16.700 euro (25 euro x 668 werkdagen) wegens de geleden geluidshinder in de periode van 7 september 2016 tot 2 mei 2019, te vermeerderen met de vergoedende interesten aan de wettelijke rentevoet vanaf 3 januari 2018, en meer de verwijlinteresten aan de wettelijke rentevoet vanaf heden tot de volledige betaling van de schadevergoeding;
- 5.500 euro forfaitair als herstel voor de geleden zichtschaade en morele schade.

BESLISSING

- 1. Aan verzoekster wordt een schadevergoeding tot herstel toegekend van:**
 - 16.700 euro, te verhogen met de vergoedende interesten berekend aan de wettelijke rentevoet vanaf 3 januari 2018 tot aan dit arrest, meer de verwijlinteresten aan de wettelijke rentevoet vanaf heden tot de volledige betaling van de schadevergoeding; en,**
 - 5.500 euro, te verhogen met 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 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan verzoekster.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twee maart 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