

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 175.652 van 11 oktober 2007
in de zaak A. 141.622/VII-30.699.**

In zake :
1. GRACE GbmH & Co KG, vennootschap naar Duits recht,
2. de n.v. GRACE SILICA, in vereffening,
3. GRACE EUROPE Inc., vennootschap naar het recht van de staat DELAWARE,
4. W.R. GRACE & Co, vennootschap naar het recht van de staat CONNECTICUT,
die woonplaats kiezen bij
advocaat J. VERLINDEN,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Brederodestraat 13

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat J. LIEVENS,
kantoor houdende te KORTRIJK,
President Kennedypark 37.

DE RAAD VAN STATE, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat GRACE GbmH & Co KG, de n.v. GRACE SILICA, GRACE EUROPE Inc. en W.R. GRACE & Co op 16 september 2003 hebben ingediend houdende een eis tot herstelvergoeding wegens buitengewone schade, op grond van artikel 11, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur E. LANCKSWEERDT;

Gelet op de beschikking van 19 september 2005 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 26 juli 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 13 september 2007;

Gehoord het verslag van staatsraad E. BREWAEYS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat J. VERLINDEN, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en van advocaat K. LEUS die, loco advocaat J. LIEVENS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het andersluidend advies van eerste auditeur E. LANCKSWEERDT;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. De feiten

1.1. De verzoekende partijen maken deel uit van de multinationale groep GRACE, een leidende onderneming in de productie en verkoop van silicaprodukten. Het gaat hier om zogenaamd "fumed silica" (Siliciumdioxide of SiO_2), een ultrafijn siliciumdioxide.

1.2. De groep wil in Europa een "fumed silica" fabriek opstarten. De verzoekende partijen betogen dat diverse plaatsen in aanmerking kwamen en dat zij uiteindelijk opteerden voor Puurs, omdat de Vlaamse overheidsinstanties zich erg gunstig opstelden, onder meer door het bieden van investeringssteun. De optie voor Puurs wordt ook ingegeven door de nabijheid, aan de overzijde van het kanaal, van het fosforzuurbedrijf van de n.v. PRAYON-RUPEL. De verzoekende partijen zetten uiteen dat voor de productie van "fumed silica" kiezelwaterstofzuur en geconcentreerd zwavelzuur is vereist, en dat bij de productie verdund zwavelzuur als bijproduct vrijkomt. Een fosforzuurbedrijf gebruikt zeer grote hoeveelheden verdund zwavelzuur in haar productieproces en produceert als bijproduct kiezelfluorwaterstof. Zij stellen eveneens dat haar groep, door samenwerking met de n.v. PRAYON-RUPEL op een eenvoudige manier grote hoeveelheden verdund zwavelzuur kan kwijtgeraken, en bovendien een groot deel van het benodigde kiezelwaterstofzuur

bij de n.v. PRAYON-RUPEL kan aankopen. De verzoekende partijen betogen dat "deze samenwerking niet alleen nuttig, maar ook levensnoodzakelijk" is.

1.3. Op 15 juli 1988 sluiten de multinationale groep GRACE en de n.v. PRAYON-RUPEL een samenwerkingsovereenkomst. In de overeenkomst is er onder punt 9.4 tot en met punt 9.10 ook een regeling opgenomen voor het geval waarbij er een permanente stopzetting is door de n.v. PRAYON-RUPEL van het gebruik van verdund zwavelzuur of levering aan de groep van de verzoekende partijen van geconcentreerd zwavelzuur omwille van de sluiting van de fosforzuurfabriek van de n.v. PRAYON-RUPEL te Puurs. In de overeenkomst is een regeling uitgewerkt omtrent de betalingen die de n.v. PRAYON-RUPEL aan de groep van de verzoekende partijen moet doen in geval van stopzetting. Er is ook in een regeling voorzien in geval van overmacht (punt 10 van de overeenkomst).

1.4. Op 31 oktober 1988 ontvangen de verzoekende partijen een vergunning voor de bouw van een fabriek voor de productie van "fumed silica" te Puurs. Daarmee is een investering van ongeveer 100 miljoen US dollar gemoeid.

1.5. Op 1 juni 1989 verkrijgen de verzoekende partijen een exploitatievergunning. In de loop van oktober 1989 is met de bouw van de fabriek gestart en deze is in 1991 zo goed als afgewerkt.

1.6. Ingevolge de ministeriële beslissingen van 30 april 1990 en 19 december 1990 wordt aan de verzoekende partijen een expansiesteun uitbetaald van 221.378.400 Bfr.

1.7. De n.v. PRAYON-RUPEL verkrijgt op 18 november 1985 een stortvergunning voor een termijn van zeven jaar, met ingang van de dag van de effectieve aanvang van de stortactiviteiten.

1.8. De Vlaamse regering laat via een mededeling en een persnota reeds verstaan dat de gevolgen van het storten van afval in de Rupelstreek problematisch zijn. In het afvalstoffenplan 1986-1990 worden beperkingen aan het storten van (onder meer) fosforgips in het vooruitzicht gesteld. Ook in het afvalstoffenplan 1991-1995 worden dergelijke beperkingen opnieuw in het vooruitzicht gesteld.

1.9. Met het oog op het vinden van een oplossing voor de periode na het verstrijken van deze vergunning, wordt een grondruil bekomen met de provincie Antwerpen, die bij notariële akte van 3 maart 1988 wordt vastgesteld. De n.v. PRAYON-RUPEL heeft hierbij haar gronden te Boom, naast het provinciaal recreatiedomein "de Schorre", geruild tegen de zogenaamde OVAM-site, een kleiput nabij Terhagen in de gemeente Rumst. In die overeenkomst wordt uitdrukkelijk gewezen op de problematiek, verbonden aan het storten van gipsafval. Eveneens wordt in die overeenkomst gesteld dat daardoor aan de n.v. PRAYON-RUPEL geen formele verbintenis tot het afleveren van een stortvergunning door de provincie wordt gegeven. Er wordt zelfs in de overeenkomst een ontbindende voorwaarde ingelast voor het geval geen vergunning zou worden verleend.

1.10. Op 25 april 1991 verleent de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen aan n.v. PRAYON-RUPEL de vergunning voor het exploiteren van een stortplaats voor gipsafval te Boom en te Rumst, Groenenberg. Deze vergunning geldt tot 31 december 1999.

1.11. Tegen deze toekenningsbeslissing worden bij de Vlaamse minister voor Leefmilieu administratieve beroepen ingesteld door de gemeente Rumst, de gemeente Boom en andere belanghebbenden.

1.12. Op 1 mei 1992 verklaart de Vlaamse minister voor Leefmilieu de beroepen gegrond en wordt de vergunning van 25 april 1991 opgeheven en de vergunning voor het uitbaten van een stortplaats voor gipsafval te Boom en te Rumst geweigerd aan de n.v. PRAYON-RUPEL. In die beslissing wordt het volgende gezegd :

"Overwegende dat een opvulling van de betrokken site met gipsafval aan de N.V. Prayon-Rupel geen rechten verleent voor latere stortactiviteiten in de Rupelstreek;

(...)

Overwegende dat de looptijd van de vergunning dient te worden behouden op zeven jaar daar de huidige evolutie in de afvalstoffenproblematiek geen langere vergunningstermijnen toelaat".

1.13. Bij arrest van de Raad van State nr. 103.703 van 18 februari 2002 wordt het besluit van 1 mei 1992 van de Vlaamse minister voor Leefmilieu vernietigd.

1.14. Op 13 maart 1992 legt de n.v. PRAYON-RUPEL aan de Vlaamse minister voor Leefmilieu alternatieve voorstellen voor stortplaatsen over.

1.15. Op 4 juni 1992 ligt er een ontwerp van milieusanerings-overeenkomst tussen het Vlaamse Gewest en de n.v. PRAYON-RUPEL voor en tijdens de vergadering van 17 juni 1992 beslist de Vlaamse regering het volgende :

- principieel akkoord te gaan met volgende stortsites met een stortcapaciteit van in totaal maximum 1,3 miljoen m³, tot uiterlijk 31 oktober 1994 :
 - * het gebied gelegen ten noordwesten van de vestiging van de n.v. GRACE-SILICA en begrensd door de Rupel en het Zeekanaal,
 - * de bezinkingsbekkens op de huidige bedrijfsterreinen van de n.v. PRAYON-RUPEL gelegen langs de Gansbroekstraat,
 - * de uitbreiding naar het noorden van de bestaande stortplaats "Polders-Hoeykens" tot het huidige maximale peil van deze stortplaats;
- te herbevestigen dat volgende sites uitgesloten zijn voor de storting van gipsafval :
 - * ophoging van de bestaande stortplaats "Polders-Hoeykens" (Puurs),
 - * Wintam-eiland,
 - * Gorrebroek,
 - * Groenenberg/Terhagen (Boom-Rumst);
- dat indien de n.v. PRAYON-RUPEL wenst te beschikken over een globale stortcapaciteit van maximaal 3,25 miljoen m³ vanaf 1 november 1992 tot 31 oktober 1998 -zijnde de datum van definitieve stopzetting van het storten van gipsafval- haar voorstellen van sites door de Vlaamse regering zullen onderzocht worden op hun ecologische, ruimtelijke en economische haalbaarheid.

1.16. Op 30 juni 1992 maakt de n.v. PRAYON-RUPEL aan de Vlaamse Dienst voor Beroepsopleiding en Arbeidsbemiddeling officieel bekend dat het haar fosforzuurafdeling en de daarmee verwante activiteiten op 31 oktober 1992 zou stopzetten. Op 3 juli 1992 beëindigt zij de overeenkomst met de verzoekende partijen.

1.17. Op 6 augustus 1992 beslissen de raden van bestuur van W.R. GRACE EN C/ en W.R. GRACE & Co CONN. om aan GRACE GmbH aan te bevelen alternatieve toepassingen te zoeken voor de "fumed silica" fabriek door middel van verkoop, afspraken voor joint ventures of anderszins, of, indien dergelijke alternatieve toepassingen geen succes hebben, de fabriek te sluiten en

de activa van de hand te doen, en alle gerechtelijke stappen te nemen die noodzakelijk zijn om de verliezen van het "Fumed Silica" project te recupereren. Op 11 augustus 1992 krijgt het management van GRACE GmbH de toestemming om alternatieve toepassingen te zoeken voor de fabriek te Puurs. Op 18 augustus 1992 delen de verzoekende partijen aan het ministerie van economische zaken mee dat de activiteiten vermoedelijk tegen 18 september 1992 zullen worden stopgezet.

1.18. Ingevolge de sluiting van de fabriek van de verzoekende partijen te Puurs, eist de Vlaamse minister voor Economie in een schrijven van 18 december 1992 dat de betaalde expansiesteun zou worden terugbetaald.

1.19. In een brief van 7 januari 1993 delen de verzoekende partijen echter mee dat zij de teruggevraagde gelden niet willen terugbetalen, omdat de sluiting van de onderneming buiten hun wil gebeurde en het rechtstreeks gevolg is van de sluiting van de n.v. PRAYON-RUPEL, die tengevolge van de weigering van het verlenen van een stortvergunning op het OTL-stort te Rumst voor de productie van gipsafval, de deuren moest sluiten. De groep van de verzoekende partijen stelt dat haar economische leefbaarheid afhankelijk is van het voortbestaan van de nabij gelegen fabriek van de n.v. PRAYON-RUPEL.

1.20. Met het oog op het bekomen van schadevergoeding dagvaarden de verzoekende partijen het Vlaamse Gewest voor de rechtbank van eerste aanleg te Brussel. Met een vonnis van 5 december 1994 wordt de hoofdeis tot het betalen van een schadevergoeding afgewezen en wordt de tegeneis tot het terugbetalen van de ontvangen overheidssteun ingewilligd.

1.21. Tegen dit vonnis wordt beroep ingesteld. Met een arrest van het Hof van beroep te Brussel van 20 juli 1999 wordt het vonnis in al zijn beschikkingen bevestigd, behalve voor wat betreft het bedrag van de tegenvordering.

1.22. Met een arrest van 8 november 2002 verwerpt het Hof van Cassatie het cassatieberoep tegen voornoemd arrest van het Hof van beroep te Brussel.

1.23. De verzoekende partijen versturen op 22 mei 2003 een aangetekend schrijven naar de verwerende partij met het verzoek tot het betalen van een vergoeding wegens buitengewone schade. Op 22 juli 2003 deelt de verwerende partij haar weigering mee.

2. De ontvankelijkheid van het beroep

2.1. In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij dat de Raad van State niet bevoegd is om kennis te nemen van de eis tot herstelvergoeding.

Zij vat in haar laatste memorie de door haar ontwikkelde stelling als volgt samen :

"In dit geval is niet betwist dat de verzoekende partijen op grond van het voornoemde artikel 1382 B.W. hebben gepoogd voor de burgerlijke rechter herstel van de door hen beweerdelijke geleden schade te bekomen. Er is niet betwist dat de burgerlijke rechter zich bevoegd heeft verklaard om van die eis kennis te nemen. De omstandigheid dat de burgerlijke rechter de vordering van de verzoekende partijen desalniettemin en wegens de door die rechter vastgestelde ontstentenis van enige fout heeft verworpen en daartegen geen (gewone of buitengewone) rechtsmiddelen meer openstaan heeft niet tot gevolg dat tot het besluit kan worden gekomen dat 'geen rechtscollege bevoegd is' en, bijgevolg, bij toepassing van artikel 11, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een eis tot herstelvergoeding wegens buitengewone schade kan worden ingediend. Indien die stelling zou worden gevolgd zou immers elke partij die tegen een administratieve overheid in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State voor een daartoe bevoegde burgerlijke rechter op grond van de artikelen 1382-1383 B.W. een vordering tot het bekomen van een schadevergoeding indient maar die vordering niet met succes bekroond heeft gezien naderhand toch nog een eis tot herstelvergoeding wegens buitengewone schade in de zin van artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kunnen indienen (...)"

2.2. Artikel 11, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State luidt als volgt :

"Als geen ander rechtscollege bevoegd is, doet de afdeling bestuursrechtspraak 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".

2.3. De Raad van State beschikt over een residuaire bevoegdheid, met name "als geen ander rechtscollege bevoegd is". Geschillen over burgerlijke rechten behoren krachtens artikel 144 van de Grondwet tot de uitsluitende bevoegdheid van de hoven en rechtbanken van de Rechterlijke Macht. Krachtens artikel 11, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan dit administratief rechtscollege slechts uitspraak doen over de eisen tot herstelvergoeding wegens buitengewone schade veroorzaakt door een administratieve overheid "als geen ander rechtscollege bevoegd is". Uit die bepalingen volgt dat geschillen betreffende het recht om op grond van de artikelen 1382 en volgende van het Burgerlijk Wetboek

schadeloosstelling te vorderen van het bestuur wanneer het een onrechtmatige daad pleegt, tot de uitsluitende bevoegdheid van de genoemde hoven en rechtbanken behoren. De Raad van State moet zich onbevoegd verklaren wanneer zulk een geschil voor hem wordt gebracht. Hij is daartoe eveneens gehouden, indien de bewoordingen van het verzoekschrift, en van de door de verzoekende partij ingediende memories, aan het bestuur gerichte brieven of eventueel tegen het bestuur ondernomen acties ervan doen blijken dat deze de oorzaak van de opgelopen schade wijt aan een als foutief aan te merken optreden of verzuim van het bestuur.

De Raad van State is bevoegd, niet enkel wanneer geen ander rechtscollege over de vereiste rechtsmacht beschikt, maar ook wanneer elk ander rechtscollege de eis als ongegrond zou moeten afwijzen. Elke andere interpretatie heeft tot gevolg dat de Raad van State zijn residuaire rol als schadevergoedingsrechter niet meer kan vervullen. Als de burgerlijke rechter zich bevoegd verklaart om kennis te nemen van een vordering tot schadevergoeding, maar deze ten gronde afwijst omdat geen fout of nalatigheid is bewezen, zal immers in de zienswijze van de verwerende partij de eis van de benadeelde, tot toekenning van een herstelvergoeding voor buitengewone schade, door de Raad van State wegens onbevoegdheid van dit rechtscollege worden afgewezen, aangezien de schending van een recht of een belang wordt aangevoerd.

Te dezen heeft de rechtbank van eerste aanleg te Brussel in een vonnis van 5 december 1994 de eis tot schadevergoeding van de verzoekende partijen als ongegrond afgewezen. Ook het Hof van beroep te Brussel wees de eis af met een arrest van 20 juli 1999. Een cassatieberoep werd met een arrest van 8 november 2002 door het Hof van Cassatie afgewezen.

Uit een en ander 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. Bijgevolg is de Raad van State bevoegd.

De exceptie wordt verworpen.

3. De gegrondheid van het beroep

3.1.1. In het verzoekschrift trachten de verzoekende partijen aan te tonen dat de schade veroorzaakt is door de verwerende partij. Voorts argumenteren zij dat de schade zeker en buitengewoon van aard is en dat geen ander rechtscollege dan de Raad van State bevoegd is om hieromtrent uitspraak te doen.

Wat betreft het oorzakelijk verband tussen de beslissingen van de verwerende partij en de schade zetten zij het volgende uiteen :

"(...) Er bestaat een oorzakelijk verband tussen de beslissingen van het Vlaamse Gewest van februari tot juni 1992 (meer bepaald de beslissingen van 25 februari 1992, van 1 mei 1992 en van 10 en 17 juni 1992) en de door verzoeksters geleden schade. Zonder deze beslissingen zou de schade zich immers niet hebben voorgedaan.

Door de beslissingen van het Vlaamse Gewest om de stortvergunning die door de Bestendige Deputatie aan Prayon-Rupel was toegekend, te weigeren, moest Prayon-Rupel zijn fosforzuurproductie immers stopzetten, omdat de bestaande stortplaats tussen 20 september en 31 oktober 1992 zou verzadigd zijn. Daarom maakte Prayon-Rupel op 30 juni 1992 officieel bekend dat het zijn fosforzuurafdeling op 31 oktober 1992 zou sluiten. Op 3 juli 1992 beëindigde Prayon-Rupel zijn overeenkomst met Grace. Zoals hoger uiteengezet (supra, nrs. 79-86) hadden verzoeksters vervolgens geen andere keuze dan tot sluiting van de vestiging Grace Silica over te gaan, omdat er geen realistische alternatieven waren voor de samenwerking met Prayon-Rupel.

De sluiting van Grace Silica is bijgevolg een rechtstreeks gevolg van de aangehaalde beslissingen van het Vlaamse Gewest.

(...) In zijn brief van 22 juli 2003 beweert het Vlaamse Gewest bij monde van de Minister-president van de Vlaamse Regering dat de schade die verzoeksters hebben geleden, enkel het gevolg zou zijn van de 'beleidskeuze' die door verzoeksters werd genomen om te gaan samenwerken met Prayon-Rupel. De overheid zou niet kunnen instaan voor de bevestiging of de handhaving van een conventionele samenwerking tussen handelsondernemingen (...).

Voor de beoordeling van het oorzakelijk verband is deze opmerking echter irrelevant. De beslissingen die verzoeksters hebben getroffen en de bedrijfsrisico's die zij hebben genomen, maakten immers geen fout uit en het Vlaamse Gewest heeft ook nooit beweerd dat verzoeksters fouten hebben begaan. Dat bij de bouw van een fabriek bedrijfsrisico's worden genomen, is niet meer dan normaal. Uit het feitenrelaas blijkt evenwel dat de beslissing om te investeren in Puurs door elke normale zorgvuldige onderneming, geplaatst in dezelfde feitelijke omstandigheden naar tijd en plaats, zou zijn genomen. De omstandigheid dat de vergunning van Prayon-Rupel zou geweigerd worden zodat Prayon-Rupel gedwongen werd haar contract met verzoekster te beëindigen, behoorde niet tot het normale bedrijfsrisico van verzoeksters. Verzoeksters konden zich immers op het ogenblik dat zij de investeringsbeslissing namen, redelijkerwijze niet aan een dergelijke weigeringsbeslissing verwachten. De beslissing om een fabriek te bouwen die minstens tijdelijk (met name tot en met het jaar 2000) zou aangewezen zijn op de samenwerking met een derde, met name Prayon-Rupel, maakt dan ook geen fout uit in hoofd van verzoeksters.

Vermits verzoeksters in deze zaak niets kan worden verweten, is voldoende aangetoond dat de beslissingen van het Vlaams Gewest de schade van verzoeksters hebben veroorzaakt, in de zin van artikel 11 van de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State (vgl. R.v.St. 27 maart 1975, Orban, nr. 16.959 en R.v.St. 13 december 1976, NV Enrema, nr. 17.995 (a contrario)).

Wat betreft het zeker en buitengewoon karakter van de schade betogen de verzoekende partijen dat het gaat om een zekere schade, nu een investering van minstens 100 miljoen US dollar is verloren gegaan. Het staat tevens vast dat de verzoekende partijen belangrijke winsten hebben gederfd. De schade is bovendien buitengewoon van aard, vermits zij op ernstige wijze de lasten overtreft die de gemeenschap aan iedere burger oplegt. De beslissingen van het Vlaamse Gewest behoorden niet tot het normale bedrijfsrisico van de verzoekende partijen. Het gaat tevens om een schade die bijzonder is voor de verzoekende partijen, want behalve de n.v. PRAYON-RUPEL hebben geen andere bedrijven of individuen een rechtstreeks nadeel ondervonden van de beslissing van het Vlaamse Gewest.

Ten slotte wijzen de verzoekende partijen er op dat andere rechtscolleges niet bevoegd zijn. Zij probeerden immers voor de gewone hoven en rechtbanken tevergeefs een schadevergoeding te verkrijgen. Met zijn arrest van 20 juli 1999 heeft het Hof van beroep te Brussel deze eis definitief afgewezen, en een voorziening in Cassatie tegen dit arrest werd verworpen.

3.1.2. De verwerende partij betoogt dat de schade niet onvoorzienbaar was, dat zij niet rechtstreeks door haar werd veroorzaakt, dat de verzoekende partijen niet aantonen dat de schade "bijzonder" is in de zin van artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State omdat het beleid van de verwerende partij inzake afvalstoffen in de Rupelstreek niet enkel de verzoekende partijen en de n.v. PRAYON-RUPEL heeft getroffen, maar ook andere bedrijven, zodat er geen sprake is van een verbreking van de gelijkheid ten overstaan van openbare lasten. Wat betreft de verplichting van de Raad van State om, alvorens een eis tot schadevergoeding toe te kennen, rekening te houden met alle omstandigheden van openbaar en particulier belang, betoogt de verwerende partij dat de Raad van State de vordering moet verwerpen wanneer de begroting van de betrokken overheid al te zeer zou worden bezwaard, hetgeen in casu het geval is. Zij stelt eveneens dat de schade hooguit bestaat in het verlies van een (hypothetische) kans op het terugwinnen van de gemaakte investering en het maken van winst.

3.1.3. In hun memorie van wederantwoord voegen de verzoekende partijen nog volgende argumenten toe :

1) Ten aanzien van het onvoorzienbaar karakter van de schade doen zij gelden dat artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State niet vereist dat de schade een onvoorzienbaar karakter heeft. Voorts moet de vraag of een bepaalde schade al dan niet voorzienbaar was in redelijkheid beoordeeld worden, rekening houdend met het criterium dat enkel die schade niet voor vergoeding vatbaar is die niet normaal kon worden verwacht door een zorgvuldig en vooruitziend persoon.

Van in het begin was de band tussen de verzoekende partijen en de n.v. PRAYON-RUPEL duidelijk. Zij waren zich bewust van de problemen in verband met het storten van gipsafval, en van de evolutie van de maatschappelijke en juridische context dienaangaande. De verzoekende partijen hadden evenwel medio 1988 vanwege de overheden voldoende zekerheid verkregen dat voor het gipsprobleem een afdoende oplossing zou worden geboden tot 1999, zodat het bedrijfseconomisch gerechtvaardigd was de investering te doen. Die voldoende zekerheid steunden de verzoekende partijen op de voortdurende aanmoedigingen en verzekeringen die haar in die periode door alle betrokken overheden, tot op het hoogste niveau, werden gegeven. Ook in de daaropvolgende periode 1988-1991 bleef deze gunstige context bestaan.

Reeds in 1985 trachtte het Vlaamse Gewest de verzoekende partijen te overhalen om in Vlaanderen te investeren. Alle personen en instanties die binnen het Vlaamse Gewest instonden voor economische ontwikkeling, industrieel beleid, ruimtelijke ordening en leefmilieu stimuleerden de vestiging van het "Fumed Silica" project in Puurs, inzonderheid de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij die het economisch beleidsinstrument van het Vlaamse Gewest bij uitstek is. Voorts kregen de verzoekende partijen van het Vlaamse Gewest heel wat informatie over investeringssteun.

Wat betreft de gipsstortingen wijzen de verzoekende partijen er op dat een kabinetsmedewerker van de minister-president liet weten dat een stuk grond nabij de bestaande stortplaats voor verder gebruik werd gereserveerd. Het Vlaamse Gewest verwees voor de verdere uitwerking van dit plan naar de provincie Antwerpen, die eigenares was van de grond, maar het Vlaamse Gewest bleef rechtstreeks bij de uitwerking van het stortprobleem betrokken. In een brief van 5 juni 1987 gericht aan de minister-president vroeg Henri SIMONET, optredend in

zijn hoedanigheid van adviseur van de Generale Maatschappij, om precieze verbintenissen aangaande de mogelijkheden om het gips tot 1999 te blijven storten. In een brief aan gouverneur KINSBERGEN, voorzitter van de GOM, schreven de verzoekende partijen dat de investering te Puurs slechts kon doorgaan indien de n.v. PRAYON-RUPEL nog minstens zes jaar na het aflopen van de stortvergunning met het storten van gips zou kunnen verder gaan. Op 23 november 1987 schreven de verzoekende partijen in dezelfde zin aan gouverneur KINSBERGEN. In de "Contact Flash" die de n.v. PRAYON-RUPEL op 4 maart 1988 aan de minister-president meedeelde werd gewezen op de mogelijkheid tot grondruil met de provincie Antwerpen om het probleem van het gipsstorten op te lossen. Nadien werden besprekingen gevoerd omtrent een grondruilovereenkomst, en de essentie van deze overeenkomst bestond er zowel naar de letter als naar de geest in om een oplossing te vinden voor de stortingen van het gips door de n.v. PRAYON-RUPEL tot 31 december 1999, in het raam van de vestiging van de groep van de verzoekende partijen, voor zover de noodzaak zich zou voordoen. Op 4 februari 1988 werd de grondruilovereenkomst door de provincieraad goedgekeurd en de notariële akte werd op 3 maart 1988 verleden. Na het afsluiten van de grondruilovereenkomst schreef de n.v. PRAYON-RUPEL op 4 maart 1988 aan de minister-president dat in de notariële akte de garantie werd ingeschreven dat een oplossing zal worden geboden voor het probleem van de gipsverwijdering tot het jaar 2000. Voorts heeft minister WALTNIEL in antwoord op parlementaire vragen te kennen gegeven dat aan de n.v. PRAYON-RUPEL de garantie werd verleend om een put aan de Groenenberg/Terhagen site als stortterrein te kunnen gebruiken.

Het Vlaamse Gewest, zijnde de bevoegde voogdijoverheid ten overstaan van de provincie Antwerpen, heeft nooit afwijzend gereageerd op de totstandkoming van de grondruilovereenkomst, evenmin als op de andere verklaringen van de groep van de verzoekende partijen en van de n.v. PRAYON-RUPEL over de langetermijnverbintenissen betreffende de voortzetting van de activiteiten van de n.v. PRAYON-RUPEL. Het Vlaamse Gewest had zelf de grondruil als de oplossing van het stortprobleem gesuggereerd. De verzoekende partijen hadden dan ook voldoende zekerheid verworven dat een oplossing geboden zou worden voor de gipsproblematiek. Ook na de grondruilovereenkomst werd de steun van het Vlaamse Gewest verder gezet.

De verzoekende partijen besluiten : "Uit het voorgaande volgt dan ook dat Grace, op het ogenblik dat zij haar beslissing nam tot investering in Puurs, voldoende zekerheid had verkregen dat er een oplossing zou bestaan voor het

gipsprobleem tot en met 1999. De uiteindelijke weigering van de stortvergunning aan Prayon-Rupel, zonder dat enig werkbaar alternatief werd aangeboden voor het gipsafval, was werkelijk onvoorzienbaar in 1988. Als normale zorgvuldige multinationale onderneming kon Grace voortgaan op de beloften, de aanmoedigingen en de steun die zij op voortdurende wijze ontving van alle betrokken overheden, tot op het hoogste niveau. Er kon in hoofde van Grace (de groep van de verzoekende partijen) geen enkele gewettigde twijfel bestaan over het feit dat met het afsluiten van de grondruilovereenkomst een oplossing werd geboden voor het gipsprobleem tot in 1999". De betrokken overheden konden evenwel geen afdwingbare contractuele garantie geven tot het afleveren van een stortvergunning aan de n.v. PRAYON-RUPEL, omdat dit strijdig zou zijn geweest met de bepalingen van het afvalstoffendecreet. De uiteindelijke weigering van de stortvergunning in 1992 kwam evenwel onverwacht, en ging in tegen alle beloften, steun en aanmoedigingen die GRACE in de voorgaande jaren had gekregen van de betrokken overheden.

2) Ten aanzien van het oorzakelijk verband betogen de verzoekende partijen dat de leer van de adequate oorzaak er zich niet tegen verzet dat ook die schade in aanmerking mag worden genomen die niet geheel onafhankelijk van de wil van de betrokkenen is tot stand gekomen, in zoverre hen niets kan worden verweten. De verzoekende partijen verwijzen in dat verband naar 's Raads arresten ORBAN (27 maart 1975, nr. 16.959), BARE en d'ODEMONT (28 maart 1980, nrs. 20.234 en 20.235). Uit de uiteenzetting betreffende het onvoorzienbaar karakter van de schade blijkt dat aan de verzoekende partijen terzake niets kan worden verweten. Het Vlaamse Gewest beweert overigens niet dat de verzoekende partijen een fout begingen. De beslissing van de n.v. PRAYON-RUPEL om tot sluiting over te gaan, werd rechtstreeks veroorzaakt door de weigering van de stortvergunning in 1992, gekoppeld aan de afwezigheid van haalbare alternatieven voor het gipsafval. In tegenstelling tot hetgeen het Vlaamse Gewest beweert, bestond er op dat ogenblik voor de n.v. PRAYON-RUPEL inderdaad geen realistisch alternatief. Dit werd door de Raad van State met zoveel woorden erkend in het arrest nr. 79.738 van 1 april 1999, waaruit de verzoekende partijen uitvoerig citeren. De bewering dat de groep van de verzoekende partijen over realistische alternatieven beschikte en zodoende niet behoefde over te gaan tot de sluiting van de onderneming, strookt niet met de werkelijkheid. In het feitenrelaas van hun eis tot herstelvergoeding hebben de verzoekende partijen reeds uitgebreid aangetoond dat zij geen alternatieven hadden wegens het gebrek aan afnemers en de gevaren bij het transport van de enorme hoeveelheden verdund zwavelzuur en wegens de bestaande technische,

wettelijke en administratieve risico's en de risico's op het vlak van de veiligheid bij de reconcentratie van verdund zwavelzuur. Dit gebrek aan alternatieven werd door het Vlaamse Gewest trouwens voortdurend erkend. Uit het verslag van prof. STEIN blijkt dat deze uiterst voorzichtig blijft ten aanzien van zijn inschatting van de economische haalbaarheid van de door hem voorgestelde alternatieven. De door het Vlaamse Gewest voorgehouden stelling dat de ware oorzaak van de sluiting zou liggen in technische en bedrijfseconomische problemen en dergelijke meer, is niet meer dan een loze bewering die de verzoekende partijen met klem tegenspreken en ontkennen. Uiteraard zijn er bij het opstarten van een fabriek bepaalde aanpassingen en optimalisaties nodig, doch uit een tabel die op het einde van 1991 werd opgesteld (in "tempore non suspecto") blijkt dat verwacht werd dat het project op relatief korte termijn winst zou opleveren. De oorzaak van de sluiting ligt niet in de overschrijding van het budget en de markt voor watervrij waterstoffluoride is geenszins afgenomen.

3) Wat betreft het buitengewoon karakter van de schade stippen de verzoekende partijen aan dat het Vlaamse Gewest volkomen in gebreke blijft om ook maar één voorbeeld aan te halen van een bedrijf dat, naast de n.v. PRAYON-RUPEL en de verzoekende partijen, op ingrijpende wijze zou getroffen zijn door het in de Rupelstreek gevoerde afvalstoffenbeleid. Een dergelijk voorbeeld bestaat ook niet. Alleen de verzoekende partijen en de n.v. PRAYON-RUPEL moesten de bijzonder zware tol dragen van het verstrengde afvalstoffenbeleid. Het is duidelijk dat het gevoerde afvalstoffenbeleid aan de verzoekende partijen, in vergelijking tot het gemiddelde bedrijf in het Vlaamse Gewest, een uitzonderlijk hoge last heeft opgelegd waardoor de gelijkheid ten opzichte van de openbare lasten is verbroken.

4) Ten aanzien van de verplichting om rekening te houden met alle omstandigheden van openbaar en particulier belang betogen de verzoekende partijen dat hen niet ten kwade kan worden geduid dat zij de Raad van State attent maken op de hoegrootheid van de schade die zij heeft geleden, en deze bedragen in haar eis tot herstelvergoeding vooropstelt. Het is overigens bijzonder onbillijk dat de verzoekende partijen verplicht worden de verstrekte investeringssteun, vermeerderd met de intresten, terug te betalen.

5) Aangaande het zeker karakter van de schade doen de verzoekende partijen nog gelden dat, wat betreft de gedeelde winsten, zij dit onderdeel van hun schade slechts provisioneel hebben begroot op 1 miljoen euro, en dat zij vragen dat een deskundige zou worden aangesteld.

3.1.4. In de laatste memorie betogen de verzoekende partijen dat het onbillijk is dat zij de overheidssteun moeten terugbetalen, dat artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State niet vereist dat de schade voorzienbaar is. Zij stellen dat zij zich niet zorgeloos of lichtzinnig hebben gedragen en dat de verwerende partij dit trouwens nooit heeft aangevoerd. Zij wijzen er op dat zij van de overheid onmogelijk een afdwingbare contractuele garantie konden bekomen in verband met het afleveren van een stortvergunning. De verzoekende partijen zetten eveneens uiteen dat de fout van de overheid, bestaande in de schending van het vertrouwensbeginsel, het onderwerp was van de procedure voor de gewone rechtbanken, en thans niet meer aan de orde is. Volgens de verzoekende partijen leidt een strikte toepassing van de causaliteitsleer tot onbillijke resultaten. Uit de rechtspraak van de Raad van State kan volgens de verzoekende partijen niet worden afgeleid dat aan de vereiste van oorzakelijk verband een dermate restrictieve interpretatie moet worden gegeven dat de geringste eigen daad van de verzoekende partijen een herstelvergoeding zou uitsluiten. Ten slotte vragen de verzoekende partijen dat volgende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof zou worden gesteld :

"Schendt artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, in die zin geïnterpreteerd dat enkel de slachtoffers die buitengewone schade lijden die rechtstreeks en uitsluitend door toedoen van het bestuur zelf is veroorzaakt, aanspraak kunnen maken op een herstelvergoeding, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet?".

3.2. Artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt dat de afdeling bestuursrechtspraak uitspraak doet over eisen tot herstelvergoeding voor buitengewone schade veroorzaakt door een administratieve overheid. Uit die bepaling vloeit voort dat er een causaal verband moet zijn tussen het handelen of de nalatigheid van de administratieve overheid, en de geleden schade. De schade moet rechtstreeks veroorzaakt zijn door toedoen van de administratieve overheid én moet normalerwijze niet te voorzien zijn. Als de schade voorzienbaar was en zij deed zich toch voor, dan betekent dit immers dat zij te wijten is aan onvoorzichtig, nalatig of lichtzinnig gedrag van de schadelijder.

3.3. De verzoekende partijen betogen in essentie dat door het weigeren van een vergunning aan de n.v. PRAYON-RUPEL om gips te storten, deze inrichting haar activiteiten moest stoppen, met als gevolg dat ook de fabriek van de verzoekende partijen haar deuren diende te sluiten, vermits zij voor haar productieproces van de n.v. PRAYON-RUPEL afhankelijk was.

Als de verzoekende partijen, zoals zij zelf beweren, voor hun productieproces afhankelijk zijn van de n.v. PRAYON-RUPEL, mag men aannemen dat de voorzichtigheid vereist dat zij, op het ogenblik dat zij beslisten om de investering te doen en het project op te starten, voldoende sluitende garanties hadden dat de productie bij de n.v. PRAYON-RUPEL voldoende lang kan worden verder gezet, in elk geval lang genoeg om het bedrag van de investering te recupereren. In concreto betekent dit eigenlijk dat de verzoekende partijen op het ogenblik van de investeringsbeslissing en de opstart van het "fumed silica" project, voldoende garanties moesten hebben dat de n.v. PRAYON-RUPEL het gips ook na 1992 verder zou kunnen blijven storten, of een andere oplossing zou kunnen uitwerken voor het gipsafval, vermits zonder oplossing van het gipsafvalprobleem de productie bij de n.v. PRAYON-RUPEL niet mogelijk was.

De verzoekende partijen namen uiteindelijk toch de beslissing om te investeren en de fabriek op te richten (in 1988) en zij stellen dat zij redelijkerwijze niet konden voorzien dat er geen oplossing zou komen voor het probleem van het storten van het gipsafval. Uit de gegevens van het dossier blijkt echter niet dat de verzoekende partijen, handelend als "goede huisvaders" -en dus met de nodige voorzichtigheid en zorgvuldigheid-, er op dat ogenblik wel op mochten vertrouwen dat het probleem van het gipsafval een oplossing zou vinden. Uit de studie van het dossier blijkt immers dat het allerm minst evident was dat een stortvergunning aan de n.v. PRAYON-RUPEL zou worden afgeleverd. Integendeel waren er verschillende indicaties waardoor de verzoekende partijen, indien zij voorzichtig en zorgvuldig hadden gehandeld, hadden kunnen voorzien dat de vergunning zou kunnen worden geweigerd. Die indicaties situeren zich op diverse vlakken. Vooreerst was er de politiek van de Vlaamse overheid die meebracht dat het storten van afvalstoffen als gips minder aannemelijk was. Dit bleek uit nota's van de Vlaamse regering, een persbericht en uit het Afvalstoffenplan Vlaanderen 1986-1990, dat in het Belgisch Staatsblad werd bekendgemaakt. Ook bij het verlenen van de vergunning om gipsafval te storten in Rumst bleken er al problemen te zijn, gelet op het beroep tegen de verleende vergunning van de gemeente Rumst en een milieuvereniging. In de toegekende vergunning wordt de looptijd beperkt tot zeven jaar "daar de huidige evolutie in de afvalstoffenproblematiek geen langere vergunningstermijnen toelaat". In de overeenkomst van grondruil, afgesloten tussen de n.v. PRAYON-RUPEL en de provincie Antwerpen, wordt eveneens uitdrukkelijk voorbehoud gemaakt voor het verkrijgen van een milieuvergunning voor het storten van gipsafval. De n.v. PRAYON-RUPEL wist dus dat de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen geen enkele garantie had gegeven wat betreft het afleveren van een

vergunning. De provincie Antwerpen kon in die overeenkomst ook geen sluitende juridische garanties verlenen dat de vergunning wel zou worden verleend. Enerzijds is er het algemeen principe dat een vergunningaanvrager geen principieel recht heeft op een vergunning, vermits het afleveren van een vergunning niet alleen is gebonden aan legaliteitsvoorschriften maar ook aan een opportuniteitsoordeel, anderzijds staat tegen vergunningsbesluiten van de bestendige deputatie steeds een administratief beroep open bij het Vlaamse Gewest, en de deputatie kan er zich niet toe verbinden dat het Vlaamse Gewest wél de vergunning zal afleveren.

Gelet op de samenwerkingsovereenkomst die bestond tussen de n.v. PRAYON-RUPEL en de verzoekende partijen is het meer dan waarschijnlijk dat deze laatste van dit essentieel element van de samenwerking -de stortproblematiek- op de hoogte was.

Er mag daarenboven worden aangenomen dat de verzoekende partijen bekend waren met de vergunningsbesluiten -die overigens ter inzage liggen op het gemeentebestuur- en met de voorgeschiedenis ervan, gelet op hun nauwe relatie met de n.v. PRAYON-RUPEL, met wie zij immers wilden samenwerken. Als de verzoekende partijen niet op de hoogte waren van de terughoudendheid die bestond bij het verlenen van de stortvergunning, dan is het omdat zij zich niet voldoende informeerden, en ook niet werden ingelicht door de partner met wie zij wilden samenwerken, de n.v. PRAYON-RUPEL.

Bovendien blijkt uit de briefwisseling, waarvan de verzoekende partijen in hun memorie van wederantwoord gewag maken, dat zij zich zeer goed bewust waren van het feit dat het probleem van de gipsstoringen van de n.v. PRAYON-RUPEL blijkbaar nog geen definitieve oplossing kreeg op langere termijn.

Uit het bovenstaande blijkt dat de verzoekende partijen geen enkele garantie hadden dat de n.v. PRAYON-RUPEL haar activiteiten zou kunnen verderzetten omdat er wel een oplossing voor het gipsprobleem zou komen, en het blijkt ook niet dat de verzoekende partijen hierop redelijkerwijze mochten vertrouwen. Integendeel waren er vele indicaties dat er in de toekomst geen stortvergunning meer zou worden verleend aan de n.v. PRAYON-RUPEL.

De omstandigheid dat de verzoekende partijen investeringssteun kregen vormt geen overtuigend argument om te stellen dat zij erop mochten

vertrouwen dat de productie alleszins tot eind 1999 zou kunnen plaatsvinden. De economische reglementering en de milieureglementering hebben een geheel ander voorwerp en een andere finaliteit, en het is niet omdat een overheid een bepaalde investering vanuit economisch oogpunt aantrekkelijk vindt en zelfs bereid is deze te stimuleren, dat zij ervan ontslagen is de milieureglementering toe te passen. Een economisch interessante investering kan dus omwille van milieuredenen toch onmogelijk worden.

Het is te dezen afdoende aangetoond dat de houding en de beslissingen van de Vlaamse overheid zeker niet de enige oorzaak waren van de schade die de verzoekende partijen beweren te hebben geleden, maar dat integendeel de weinig vooruitziende en dus onvoorzichtige houding van de verzoekende partijen zelf aan de oorzaak of minstens mede aan de oorzaak ligt van de beweerde schade.

Los van de vraag of een beweerde schending van het gelijkheidsbeginsel te dezen op ontvankelijke wijze voor het eerst in de laatste memorie kan worden aangevoerd, stelt de Raad van State vast dat de verzoekende partijen niet duidelijk uiteenzetten ten opzichte van welke categorie van rechtsonderhorigen zij ongelijk of discriminerend zouden zijn behandeld. Nochtans moet het Grondwettelijk Hof in het kader van de hem toevertrouwde toetsing van een wettelijke norm aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet precies een onderzoek doen naar een pertinente vergelijking tussen de categorie van personen ten aanzien van wie een mogelijke discriminatie wordt aangevoerd en een andere categorie. Te dezen maakt de prejudiciële vraag, zoals ze door de verzoekende partijen is geformuleerd, dit onderzoek niet mogelijk. In de gegeven omstandigheden ontbeert het Grondwettelijk Hof een noodzakelijk gegeven om zijn wettelijke opdracht te vervullen en ziet de Raad van State niet in welk nut het stellen van de prejudiciële vraag kan hebben.

Bijgevolg wordt het verzoek tot herstelvergoeding verworpen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 700 euro, komen ten laste van de verzoekende partijen, elk voor een vierde.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op elf oktober tweeduizend en zeven, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	L. HELLIN,	kamervoorzitter,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
Mevr.	Ch. BAMPS,	staatsraad,
Mevr.	E. IMPENS,	toegevoegd griffier.

De griffier,

De voorzitter,

E. IMPENS.

L. HELLIN.