

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 239.042 van 12 september 2017
in de zaak A. 221.849/IX-9040**

In zake: de BVBA EFR BELGIUM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Ilse Cuypers en An Valckenborgh
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Roderveldlaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Karel Van Hoorebeke en Rebecca Denys
kantoor houdend te 9000 Gent
Coupure Rechts 162
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 4 april 2017, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het “Ministerieel Besluit houdende aanvullend reglement op de politie van het wegverkeer van de Vlaamse Minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn [van] 6 februari 2017”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Auditeur Ines Martens heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 juni 2017.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ilse Cuypers, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Rebecca Denys, die tevens *loco* advocaat Karel Van Hoorebeke verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Ines Martens 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 verzoekende partij baat onder het merk “Texaco” verschillende tank- en servicestations uit in België. Zo baat zij, op grond van een concessieovereenkomst gesloten met het Vlaamse Gewest, langs de E40 de Texaco-dienstenstations uit te Drongen en Mannekensvere. De dienstenstations bestaan onder meer uit een tankstation, parkeerruimtes voor vrachtwagens en personenwagens, een snackbar en een shop.

Bij het Texaco-tankstation te Mannekensvere richting Calais is in een vrachtwagenparking met negen parkeerplaatsen voorzien en bij het Texaco-tankstation te Drongen richting kust is in een vrachtwagenparking met dertig plaatsen voorzien.

3.2. Sedert enige tijd treft een transmigratieproblematiek onder meer de dienstenzones gelegen langs de autosnelweg E40. Het gaat om transmigranten

die in vrachtwagens klimmen om zo via Calais, Duinkerke en Zeebrugge het Verenigd Koninkrijk te bereiken. Naar aanleiding van deze problematiek stelt het agentschap Wegen en Verkeer van het Vlaamse Gewest een nota op met een analyse van het probleem en mogelijke maatregelen.

3.3. Bij politiebesluit van de gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen van 29 september 2016 wordt de Texaco-parking voor vrachtwagens te Drongen richting Oostende/Calais gesloten van 3 oktober 2016 tot 31 oktober 2016.

3.4. In de loop van oktober 2016 vindt er overleg plaats tussen de verzoekende partij en het agentschap Wegen en Verkeer van het Vlaamse Gewest. Vervolgens wordt de verzoekende partij op 18 januari 2017 uitgenodigd op het kabinet van de Vlaams minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn (hierna: de minister) voor een toelichting bij het totaalplan dat werd opgesteld met de te nemen maatregelen omtrent de transmigratieproblematiek. In dit totaalplan wordt voor het Texaco-station te Mannekensvere aangegeven dat er voor vrachtwagens een verbod geldt op 's nachts lang parkeren. Voor het Texaco-station te Drongen wordt voor vrachtwagens eveneens 's nachts enkel kort parkeren toegestaan. Tevens wordt hier in dagbewaking voorzien.

3.5. Op 6 februari 2017 neemt de minister vervolgens het ministerieel besluit houdende aanvullend reglement op de politie van het wegverkeer waarin wordt bepaald:

“Overwegende dat de E40 op Vlaams grondgebied een autosnelweg is beheerd door het Vlaamse Gewest;
Overwegende dat de E40 gecategoriseerd is als hoofdweg;
Overwegende dat het in het kader van de transmigratieproblematiek aangewezen is gepaste maatregelen te nemen teneinde inklimmingen bij nacht in geparkeerde vrachtwagens te voorkomen;
Overwegende dat het invoeren van een beperkte parkeertijd voor vrachtwagens aangewezen is op een aantal autosnelwegparkings;

Besluit

Artikel 1. Op het grondgebied van het Vlaamse Gewest wordt voor vrachtwagens een beperkte parkeertijd ingevoerd, met name van 6u tot 18u00, op volgende autosnelwegparkings langs de E40:

- parking Drongen richting kust.
- parking Mannekensvere, richting Calais.

Art. 2. De bepalingen van artikel één worden ter kennis van de weggebruikers gebracht door middel van de wettelijk vastgestelde verkeerstekens.

Art. 3. De kosten, verbonden aan het plaatsen, onderhouden en vernieuwen van de verkeerstekens worden gedragen door het Vlaamse Gewest.

De verkeerstekens die strijdig zijn met de bepalingen van dit reglement moeten onmiddellijk worden verwijderd.

Art. 4. Alle bestaande besluiten die betrekking hebben op het onderwerp van de in artikel 1 omschreven weggedeelten worden opgeheven en vervangen door onderhavig besluit.”

Dat is de bestreden beslissing.

Op 6 februari 2017 worden de voornoemde maatregelen meegedeeld aan de pers en via Belga News Agency verspreid, alsook worden de maatregelen bekendgemaakt op de website van het agentschap Wegen en Verkeer. Vanaf 6 februari 2017 worden ze ook dagelijks weergegeven via de dynamische verkeersborden van het Vlaams Verkeerscentrum rond Zwijnaarde en rond Brugge en dit tussen 17.45 uur en 06.00 uur.

3.6. Met een e-mail van 6 februari 2017 vraagt de verzoekende partij aan het agentschap Wegen en Verkeer en het kabinet van de minister om de maatregelen te herzien, opdat de betrokken parkings 's nachts toch kunnen worden opengehouden voor vrachtwagens. Eenzelfde vraag wordt met een brief van 2 maart 2017 gericht aan de minister.

3.7. Op vraag van de verzoekende partij bezorgt het agentschap Wegen en Verkeer bij e-mailbericht van 22 maart 2017 haar de bestreden beslissing.

IV. Pleitnota en aanvullend stuk

4.1. Op de terechtzitting legt de verzoekende partij een pleitnota neer met een nieuw stuk.

4.2. De raadsvrouw van de verwerende partij noemt het onbehoorlijk dat deze nota en het aanvullend stuk de laatste werkdag vóór de zitting aan haar zijn meegedeeld en zij bijgevolg hierover geen overleg heeft kunnen plegen met haar cliënt. Zij vraagt daarom deze nota en het aanvullend stuk uit het debat te weren.

5.1. De procedureregeling in schorsingszaken voorziet niet in de neerlegging van een pleitnota, zodat de Raad van State de nota dan ook niet als een processtuk in zijn beoordeling moet betrekken.

Gezien als de neerslag van het mondelinge pleidooi op de terechtzitting, kan een dergelijk stuk in beginsel wel bijdragen tot het begrijpen van die uiteenzetting. Te dezen is evenwel de pleitnota niet vóór de zitting aan de Raad en het auditoraat meegedeeld. Ze draagt aldus niet bij om de behandeling van de zaak ter terechtzitting te bespoedigen.

5.2. In de pleitnota worden bovendien bijkomende gegevens aangevoerd en er wordt een aanvullend stuk bijgevoegd om de spoedeisendheid aan te tonen.

Om de reden uiteengezet bij de bespreking van de spoedeisendheid, mogen deze bijkomende gegevens en het aanvullend stuk niet bij het debat worden betrokken.

V. Ontvankelijkheid

6. Vooralsnog bestaat er geen noodzaak om over de door de verwerende partij opgeworpen ontvankelijkheidsexcepties uitspraak te doen. Een onderzoek van en een uitspraak over die excepties zouden alleen nodig zijn indien de grondvoorwaarden voor het toewijzen van de vordering tot schorsing vervuld zijn, wat, zoals hierna zal blijken, niet het geval is.

VI. Schorsingsvoorwaarden

7. Krachtens artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan de schorsing van de tenuitvoerlegging slechts worden bevolen onder de dubbele voorwaarde dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring en indien minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden.

VII. Spoedeisendheid

Uiteenzetting

8. De verzoekende partij motiveert de spoedeisendheid van haar vordering als volgt:

“[...]

In casu is duidelijk dat een [...] beslissing inzake de nietigverklaring niet kan worden afgewacht, nu de maatregelen uit het bestreden besluit al in werking zijn sedert 6 februari 2017.

3.

In tegenstelling tot de eerdere aangekondigde maatregelen, werd de maatregel in de bestreden beslissing, dewelke pas werd meegedeeld aan verzoekster per mail van 22 maart 2017, opgelegd zonder enige beperking in tijd, en zonder evaluatiemoment. In dit besluit wordt bovendien niet gesproken over de beperking van het aantal parkeerplaatsen in Mannekensvere, noch van enige bewakingsmaatregel.

Het valt tevens op dat deze maatregel enkel geldt voor de twee Texaco-tankstations, daar waar er op dezelfde route eveneens een Total-tankstation (Jabbeke) gelegen is.

4.

Intussen zijn maatregelen enige tijd in werking en is het negatieve effect hiervan al duidelijk voelbaar. De schade loopt momenteel al op:

Verzoekster heeft in 2017 ten opzichte van 2016 een minverkoop in brandstoffen te Drongen Noord van 4% en te Mannekensvere een minverkoop van 14%.

Verzoekster heeft voor dezelfde periode een minverkoop shopartikelen van 2% en te Mannekensvere een minverkoop van 24% (onder voorbehoud van verder nazicht).

Doordat de genomen maatregel niet beperkt is in tijd, blijft de schade uiteraard oplopen. Verzoekster maakt hierbij voorbehoud voor bijkomende schade.

Zoals gezegd, zorgt de communicatie van de nachtsluitingen op de signalisatieborden ook voor imagoschade. Ondanks het feit dat de sluiting enkel s' nachts is, is de signalisatie ook overdag actief. Weggebruikers worden immers geconfronteerd met een 'veiligheidsprobleem'. Dit zorgt er niet alleen voor dat geviseerde vrachtwagens en bussen andere parkings opzoeken, ook particuliere autobestuurders lijken thans de twee parkings te mijden.

De maatregelen treffen enkel twee parkings van verzoekster, en geen andere concessiehouders of concurrenten van verzoekster. Weggebruikers zullen de sluiting dan ook enkel associëren met de stations van verzoekster en zullen concluderen dat enkel bij de Texaco-tankstations een veiligheidsprobleem is.

De bestreden maatregelen zijn bovendien ingegaan zonder enige tijdsbepaling en zonder enig evaluatiemoment. De schade zal, zonder een schorsing en nietigverklaring blijven oplopen.

5.

Overeenkomstig rechtspraak van de gewone hoven en rechtbanken is er sprake van spoedeisendheid in de zin van art. 584 Ger.W. wanneer zich ernstige nadelen zullen voordoen bij het uitblijven van een beslissing in kortgeding. Er is spoedeisendheid wanneer de vrees voor een redelijk ernstige schade of een ernstig ongemak een onmiddellijke beslissing in kortgeding wenselijk maakt [...].

Dergelijke spoedeisendheid is in casu manifest voorhanden. De bestreden beslissing impliceert een gegarandeerd en substantieel inkomstenverlies en blijvende imagoschade voor verzoekster."

Beoordeling

9. Een verzoekende partij die de schorsing van de tenuitvoerlegging van een bestreden beslissing beoogt te verkrijgen, is ertoe gehouden in haar verzoekschrift een op de omstandigheden van haar zaak betrokken uiteenzetting op

te nemen die ziet op de voorwaarde van de spoedeisendheid en waarin zij aan de hand van concrete, precieze en dienstige gegevens uitlegt in welke mate zij onherroepelijke schadelijke gevolgen zou ondergaan indien het resultaat van het beroep tot nietigverklaring zou moeten worden afgewacht.

Die gegevens moeten door de verzoekende partij worden onderbouwd op een wijze die de rechter toelaat om ze te verifiëren, zodat hij kan aftoetsen of ze de beweerde spoedeisendheid inderdaad verantwoorden. De spoedeisendheid van de zaak wordt niet vermoed, welke ook de aard van de bestreden beslissing is.

Eventueel ter terechtzitting aangehaalde bijkomende gegevens, gestaafd met een aanvullend stuk, kunnen echter niet in aanmerking worden genomen, aangezien alleen de in het verzoekschrift aangebrachte gegevens de overige partijen toelaten zich daartegen op de geëigende wijze – in hun geschreven procedurestukken – te verweren en het voorwerp kunnen uitmaken van het onderzoek door het auditoraat. Te dezen dient daarbij te worden vastgesteld dat die bijkomende gegevens reeds in grote mate gekend waren vóór het indienen van het verzoekschrift.

10.1. In de mate dat de verzoekende partij de spoedeisendheid aanvoert omwille van een daling in de verkoop van brandstoffen en shopartikelen, dient te worden vastgesteld dat het op zich niet volstaat een financieel nadeel in te roepen, om de behandeling bij spoedeisendheid te verantwoorden. Dit is uitzonderlijk anders, indien bijzondere redenen worden aangevoerd waaruit blijkt dat de omvang van dit financiële nadeel op de situatie van de verzoekende partij een zodanige impact heeft dat zij dit niet kan lijden tot de uitspraak ten gronde. Hierbij wordt bedacht dat te dezen de verzoekende partij een rechtspersoon is. Als bijzondere reden kan dan worden aangevoerd, de vaststelling dat de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing het financieel evenwicht van de rechtspersoon ernstig in gevaar brengt in die mate dat de nietigverklaring van de bestreden be-

slissing en het daaropvolgend rechtsherstel voor haar geen onmiddellijk nut meer kunnen hebben.

Van de verzoekende partij wordt in dat geval verwacht actuele gegevens aan te voeren die haar beweerd financieel kwetsbare situatie aantonen. Als een bijzondere reden die de spoedeisendheid zou rechtvaardigen, kan ook worden aanvaard dat de activiteiten van de rechtspersoon zelf – of, wegens de aard van die activiteiten, haar marktaandeel of andere structurele inkomsten – op een definitieve of moeilijk omkeerbare wijze in gevaar worden gebracht.

10.2. In haar verzoekschrift stelt de verzoekende partij dat zij ten gevolge van de bestreden beslissing in 2017 ten opzichte van 2016 een minverkoop in brandstoffen te Drongen Noord van 4% en te Mannekensvere van 14% heeft vastgesteld, alsook een minverkoop van shopartikelen van 24% te Mannekensvere en van 2% te Drongen Noord.

Deze door de verzoekende partij aangebrachte gegevens tonen echter niet aan dat deze verkoopsdaling een definitieve of moeilijk omkeerbare impact heeft op haar activiteiten of haar marktaandeel. De verzoekende partij baat immers naast de twee tankstations die getroffen worden door deze maatregel, ook nog een heel aantal andere tankstations uit, zowel langs autosnelwegen in Vlaanderen als langs gewestwegen en lokale wegen. Daarbij dient ook in ogenschouw te worden genomen dat de bestreden maatregel enkel het lang parkeren voor vrachtwagens verbiedt en dit enkel tussen 18.00 uur en 06.00 uur. Dit houdt in dat de dienstverlening van de verzoekende partij overdag onverlet wordt gelaten en dat de vrachtwagens tussen 18.00 uur en 06.00 uur nog steeds kort kunnen parkeren en brandstoffen en shopartikelen afnemen, en dat ook personenwagens nog steeds lang kunnen parkeren tijdens deze periode en van alle diensten die de verzoekende partij aanbiedt, gebruik kunnen maken. Bovendien blijkt de verzoekende partij voor het lang parkeren van de vrachtwagens in ieder geval geen enkele vergoeding te ontvangen. Wat Mannekensvere betreft, dient bovendien te worden vastgesteld dat er slechts negen parkeerplaatsen zijn voorzien, wat de onherroepelijke impact

van de maatregel voor dit tankstation op de totale omzet van de verzoekende partij eveneens lijkt te relativeren.

10.3. In de mate dat de verzoekende partij aanvoert dat zij belangrijke imagoschade lijdt door de bestreden beslissing, moet vooreerst worden opgemerkt dat imagoschade in de regel kan worden goedgeemaakt door een vernietigingsarrest en dus niet onherstelbaar is. Bovendien lijkt dit nadeel zich voor te doen als een zuiver hypothetisch nadeel. De verzoekende partij brengt geen enkel element aan dat erop wijst dat zij dergelijke imagoschade effectief zou lijden.

Voorts lijkt de mogelijke perceptie bij de weggebruikers dat er zich een veiligheidsprobleem stelt op snelwegparkings richting kust, niet onmiddellijk te volgen uit de bestreden beslissing, maar uit het bestaan van de transmigratieproblematiek zelf die reeds veelvuldig in de media onder de aandacht werd gebracht. Het gegeven dat de betrokken parkings van de verzoekende partij 's nachts niet toegankelijk zijn voor lang parkerende vrachtwagens, lijkt daarentegen ook precies tegemoet te kunnen komen aan een mogelijk onveiligheidsgevoel aangezien andere weggebruikers er dan van kunnen uitgaan dat de parkings niet aantrekkelijk zullen zijn voor transmigranten.

Ten slotte moet worden vastgesteld dat de boodschap dat de parkings niet toegankelijk zijn voor lang parkerende vrachtwagens enkel geafficheerd wordt tussen 17.45 uur en 06.00 uur en dus niet de hele dag actief is, zoals de verzoekende partij ten onrechte lijkt aan te voeren. De weggebruikers die tussen 06.00 uur en 17.45 uur op de snelweg E40 rijden, worden dan ook op geen enkele wijze geconfronteerd met die boodschap, zodat niet valt in te zien hoe dit tot het algemeen vermijden van de twee parkings aanleiding zou geven.

10.4. Uit wat voorafgaat volgt dat de verzoekende partij de Raad van State niet de noodzakelijke gegevens ter beschikking stelt die hem in staat moeten stellen om te verifiëren of het opleggen van een verbod op lang parkeren voor vrachtwagens tussen 18.00 uur en 06.00 uur voor twee van de dienstenstations die

door de verzoekende partij worden uitgebaat en het tijdelijk ondergaan van die beslissing in afwachting van een uitspraak ten gronde, het voortbestaan van de verzoekende partij definitief en onherroepelijk in gevaar dreigen te brengen, of minstens toch een dermate fundamentele hypotheek leggen op haar activiteiten dat van haar niet mag worden verwacht dat zij de normale afwikkeling van het annulatieberoep moet afwachten.

11. Er is niet voldaan aan ten minste één van de voorwaarden gesteld in artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die cumulatief vervuld moeten zijn wil een vordering tot schorsing worden toegewezen.

VIII. Kosten

12. Wat de respectieve vraag van de verzoekende partij en van de verwerende partij betreft om de kosten van de vordering, met inbegrip van een rechtsplegingsvergoeding, ten laste van de andere partij te leggen, zij eraan herinnerd dat de bijdrage in de betaling van de kosten, inbegrepen de rechtsplegingsvergoeding, wordt bepaald in het arrest waarin uitspraak wordt gedaan over het beroep tot nietigverklaring.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 12 september 2017, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Bruno Seutin,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Bruno Seutin