



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

J. KOKOTT

fremSAT den 18. december 2025¹

Sag C-771/24

**Fédération belge du stationnement ASBL,
Interparking SA
mod
Région de Bruxelles-Capitale**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Belgien))

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet – forpligtelse til at gennemføre en miljøvurdering – plan eller program vedrørende transport eller fysisk eller geografisk planlægning – bekendtgørelse om driftsbetingelser for parkeringsanlæg – opretholdelse af virkninger«

»Thi prøve, hvo sig evigt binder«².

I. Indledning

1. Den præjudicielle anmodning fra Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Belgien) giver Domstolen mulighed for at præcisere to aspekter i forbindelse med direktivet om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet³ (herefter »SMV-direktivet«, »SMV« står for strategisk miljøvurdering).

2. Det drejer sig for det første om spørgsmålet om, hvad der skal forstås ved begrebsparret »planer og programmer«, og på hvilke betingelser disse skal undergives en strategisk miljøvurdering. Forståelsen af dette begrebspar er af central betydning for bestemmelsen af anvendelsesområdet for SMV-direktivet, men er endnu ikke præciseret tilstrækkeligt i den hidtidige retspraksis. I den foreliggende præjudicielle sag skal det navnlig drøftes, om begrebsparret »planer og programmer« forudsætter en program- eller planmæssig dimension i form af en bestemmelse vedrørende fysisk planlægning.

¹ – Originalsprog: tysk.

² – *Klokkesangen* af Friedrich Schiller, i J.N. Schows oversættelse.

³ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27.6.2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (EFT 2001, L 197, s. 30).

3. For det andet får Domstolen på ny lejlighed til at se på sin praksis med hensyn til betingelserne for, at virkningerne af nationale retsforskrifter, som er udstedt under tilsidesættelse af EU-retlige procedureregler, undtagelsesvis kan opretholdes.

II. Retsforskrifter

4. Formålet med SMV-direktivet fremgår især af artikel 1:

»Formålet med dette direktiv er at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og at bidrage til integrationen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af planer og programmer med henblik på at fremme bæredygtig udvikling ved sikring af, at der i overensstemmelse med dette direktiv gennemføres en miljøvurdering af bestemte planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet.«

5. Planer og programmer defineres i SMV-direktivets artikel 2, litra a):

»I dette direktiv forstås ved:

- a) »planer og programmer«: planer og programmer, herunder sådanne der medfinansieres af Det Europæiske Fællesskab, samt ændringer deri
 - som udarbejdes og/eller vedtages af en national, regional eller lokal myndighed, eller som udarbejdes af en myndighed med henblik på vedtagelse af parlament eller regering via en lovgivningsprocedure, og
 - som kræves ifølge love og administrative bestemmelser[.]«

6. Forpligtelsen til at gennemføre en strategisk miljøvurdering er fastsat i SMV-direktivets artikel 3:

»1. Der skal for de i stk. 2-4 omhandlede planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet, gennemføres en miljøvurdering, som skal være i overensstemmelse med dette direktivs artikel 4-9.

2. Med forbehold af stk. 3 gennemføres der en miljøvurdering for alle planer og programmer:

- a) som udarbejdes inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse, og som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til [VVM-direktivet⁴], eller
- b) [...]«

⁴ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13.12.2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT 2012, L 26, s. 1), senest ændret ved direktiv 2014/52/EU (EUT 2014, L 124, s. 1).

III. Sagens faktiske omstændigheder og anmodningen om præjudiciel afgørelse

7. Ved bekendtgørelsen af 25. februar 2021⁵, som er anfægtet i hovedsagen, fastsatte regeringen i Région de Bruxelles-Capitale (hovedstadsregionen Bruxelles, Belgien) generelle driftsbetingelser for overdækkede og ikke-overdækkede parkeringsanlæg.

8. Ifølge den præjudicielle anmodning gælder den anfægtede bekendtgørelse for parkeringsanlæg med mere end ti parkeringspladser. Den har titlen »Almindelige betingelser for drift af overdækkede og ikke-overdækkede parkeringsanlæg« og fastsætter betingelser for benyttelse, udformning og skiltning, betingelser for vedligeholdelse og kontrol, betingelser for ladestandere til elbiler og betingelser for cykelparkeringspladser.

9. Det fremgår endvidere af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den anfægtede bekendtgørelse under titlen »Særlige driftsbetingelser for ikke- overdækkede parkeringsanlæg« fastsætter betingelserne for pleje af bevoksningen, anvendelse af vejsalt og vedligeholdelse af nedsivningsanlæg og den kunstige belysning samt under titlen »Specifikke driftsbetingelser for overdækkede parkeringsanlæg« bl.a. indeholder betingelser for udformningen af parkeringsanlægget, sikkerheden, luftkvalitetsstandarderne og den mekaniske og naturlige ventilation.

10. I øvrigt kræver den anfægtede bekendtgørelse, at der i forbindelse med nye parkeringsanlæg etableres ladestandere for elkøretøjer og parkeringspladser til cykler. Opvarmning af overdækkede parkeringsanlæg er principielt forbudt.

11. De kriterier og vilkår, som er fastlagt i den anfægtede bekendtgørelse, er ifølge anmodningen om præjudiciel afgørelse bindende for myndighederne i forbindelse med miljøgodkendelsen af parkeringsanlæg, medmindre bestemte, udtrykkeligt fastsatte undtagelsesbestemmelser finder anvendelse. En sådan godkendelse udstedes eller forlænges derfor kun, hvis driftsbetingelserne overholdes.

12. En person, som ønsker at opføre et parkeringsanlæg eller blot at ændre formålet med en ejendom eller at ændre terrænoverfladen væsentligt, skal foruden miljøgodkendelsen indhente en byggetilladelse, hvis udstedelse er betinget af, at de ved planer og forordninger fastsatte regler om fysisk planlægning overholdes.

13. Den anfægtede bekendtgørelse gennemfører i henhold til bekendtgørelsens artikel 1 delvis direktiv (EU) 2018/844⁶ (herefter »ændringer af bygningsdirektivet«⁷), som er udstedt på grundlag af artikel 194 TEUF, og som har til formål at forbedre bygningers energieffektivitet.

14. I forbindelse med proceduren til vedtagelse af den anfægtede bekendtgørelse udtalte afdelingen for lovgivning ved Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) i sin udtalelse nr. 68.487/1 af 12. januar 2021, at den planlagte bekendtgørelse i henhold til SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), krævede en miljøvurdering, såfremt den kunne få væsentlig indvirkning på miljøet. Det måtte lægges til grund, at udstedelsen fastlægger den

⁵ – Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 février 2021 fixant des conditions générales et spécifiques d'exploitation applicables aux parking (bekendtgørelse udstedt af regeringen i Région de Bruxelles-Capitale (hovedstadsregionen Bruxelles, Belgien) den 25.2.2021 om generelle og specifikke driftsbetingelser for parkeringsanlæg), *Moniteur Belge* af 3.3.2021, s. 18655.

⁶ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/844 af 30.5.2018 om ændring af direktiv 2010/31/EU om bygningers energimæssige ydeevne og direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet (EUT 2018, L 156, s. 75).

⁷ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/31/EU af 19.5.2010 om bygningers energimæssige ydeevne (EUT 2010, L 153, s. 13).

ramme, inden for hvilken infrastrukturarbejder, som er omfattet af anvendelsesområdet for punkt 10, litra b), i bilag II til direktiv 2011/92/EU, skal eller kan finde sted. Bekendtgørelsen fastsætter nemlig driftsbetingelser og nærmere regler for afgørelser om miljøgodkendelser af parkeringsanlæg i hele hovedstadsregionen Bruxelles.

15. Hovedstadsregionen Bruxelles vedtog imidlertid den anfægtede bekendtgørelse uden at vurdere dens indvirkning på miljøet.

16. Den 30. april 2021 indgav Fédération belge du stationnement ASBL og Interparking SA annullationssøgsmål vedrørende den anfægtede bekendtgørelse til Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager).

17. De er af den opfattelse, at den anfægtede bekendtgørelse udgør en plan eller et program i SMV-direktivets forstand. Den udgør som omhandlet i retspraksis en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere projekter, der kan have væsentlige indvirkninger på miljøet. Parkeringsanlægsprojekterne skal for at blive godkendt nemlig overholde de regler, kriterier og fremgangsmåder, der er fastsat i denne bekendtgørelse, og som kan få væsentlig indvirkning på bymiljøet.

18. Hovedstadsregionen Bruxelles er derimod af den opfattelse, at en retsakt for at være omfattet af begrebet »plan og program«, således som det fremgår af dette begreb, skal have en program- eller planmæssig dimension. Dette er ikke tilfældet, da den anfægtede bekendtgørelse hverken fastlægger de steder, hvor der kan etableres parkeringsanlæg i hovedstadsregionen Bruxelles eller planlægger eller programmerer antallet af tilladte parkeringspladser på dette område. Den fastsætter blot de (obligatoriske) regler, som alle parkeringsanlæg skal overholde efter gennemførelsen i forbindelse med deres drift (intern planlægning, sikkerhed for cyklister, udluftning osv.). Derfor bidrager den ikke i sig selv til gennemførelsen eller iværksættelsen af et projekt. Det er ikke muligt på grundlag af de anfægtede sektorspecifikke betingelser, som er strengt knyttet til driften af selve parkeringsanlæggene efter deres godkendelse, at fastslå hverken placeringen eller antallet af de parkeringsanlæg, som vil kunne blive drevet i Bruxelles.

19. Efter Conseil d'États (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) opfattelse omhandler Domstolens praksis retsakter, som regulerer opførelse og drift af (vindkraft-)anlæg, mens den anfægtede bekendtgørelse ganske vist vedrører driften af parkeringsanlæg, men ikke fastsætter regler for opførelsen af disse anlæg. Disse regler findes nemlig i planer og bekendtgørelser vedrørende fysisk planlægning, som selv allerede har været undergivet en strategisk miljøvurdering.

20. I henhold til artikel 98 i Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT, Bruxelles' lov om fysisk planlægning) kræver opførelse af et parkeringsanlæg en byggetilladelse (idet kravet om denne byggetilladelse og kravet om en miljøgodkendelse er kumulative). Udstedelsen af en sådan tilladelse er betinget af, at de regler, der er fastsat ved planerne og reglerne for fysisk planlægning, overholdes, navnlig reglerne om beskyttelse af de områder, som er omhandlet i habitatdirektivet⁸, hvorfor det er disse planer og regler, som vil udgøre rammerne for udstedelsen af denne tilladelse.

⁸ – Rådets direktiv 92/43/EØF af 21.5.1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT 1992, L 206, s. 7).

21. På denne baggrund er Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) i tvivl om, hvorvidt den anfægtede bekendtgørelse, som kun fastlægger driftsbetingelser for parkeringsanlæg uden at fastsætte regler for opførelsen heraf eller deres maksimale antal, kan kvalificeres som en plan eller et program vedrørende fysisk planlægning eller arealanvendelse. Endvidere tvivler Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) på, at driften af et parkeringsanlæg nødvendigvis henhører under transportsektoren.

22. Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har derfor forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

- »1) Skal [SMV-direktivets] artikel 3, stk. 2, litra a), [...] fortolkes således, at en bekendtgørelse såsom den i hovedsagen omhandlede, der kun fastlægger driftsbetingelser for parkeringsanlæg uden at fastsætte regler for opførelsen heraf eller deres maksimale antal, alligevel skal kvalificeres som en plan eller et program inden for transport, fysisk planlægning i by- og landområder eller arealanvendelse?
- 2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, kan en national ret da anvende en bestemmelse i sin nationale lovgivning, der giver den beføjelse til at opretholde virkningerne af en annulleret regelfastsættende retsakt, som fastlægger driftsbetingelserne for parkeringsanlæg på en regions område, i en begrænset periode med henblik på at give den regionale myndighed mulighed for at foretage en vurdering af disse driftsbetingelsers indvirkning på miljøet, før denne retsakt eventuelt omarbejdes?«

23. Sagsøgerne i hovedsagen, Fédération belge du stationnement ASBL og Interparking SA, har sammen indgivet skriftlige indlæg i sagen, og Kongeriget Belgien, Republikken Letland samt Europa-Kommissionen har hver især indgivet skriftlige indlæg i sagen. Domstolen har undladt at afholde en mundtlig forhandling i henhold til artikel 76, stk. 2, i Domstolens procesreglement.

IV. Retlig bedømmelse

A. *Det første spørgsmål*

24. Med det første spørgsmål ønsker Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) oplyst, om SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), skal fortolkes således, at en retsakt, som udelukkende fastsætter betingelserne for drift af parkeringsanlæg, kræver en strategisk miljøvurdering i henhold til SMV-direktivet.

25. For at besvare dette spørgsmål skal det *for det første* diskuteres, om en sådan retsakt er omfattet af definitionen i SMV-direktivets artikel 2, litra a). *For det andet* skal det undersøges, om begrebsparret »planer og programmer« forudsætter mere vidtgående, uskrevne kriterier, og om disse i givet fald er opfyldt. Dernæst skal det *som det tredje* undersøges, om en sådan retsakt også opfylder de betingelser, der er fastsat i SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a).

1. *Planer og programmer som defineret i SMV-direktivets artikel 2, litra a)*

26. I henhold til SMV-direktivets artikel 2, litra a), betegner udtrykket »planer og programmer« planer og programmer, som *for det første* udarbejdes og/eller vedtages af en national, regional eller lokal myndighed, eller som udarbejdes af en myndighed med henblik på vedtagelse af parlament eller regering via en lovgivningsprocedure, og som *for det andet* kræves ifølge love og administrative bestemmelser.

27. Det fremgår allerede af formuleringen af Conseil d'États (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) spørgsmål, at denne ikke er i tvivl om disse to betingelser. *For det første* vedtog hovedstadsregionen Bruxelles bekendtgørelsen af 25. februar 2021. *For det andet* synes der ganske vist ikke at være nogen forpligtelse til at fastlægge de omhandlede driftsbetingelser, men det er dog tilstrækkeligt for dette, hvis vedtagelsen af disse er *reguleret* i nationale love og administrative bestemmelser, som fastlægger de kompetente myndigheder og proceduren⁹. Ifølge Conseil d'États (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) oplysninger er retsgrundlaget for den anfægtede bekendtgørelse i henhold til præamblen til denne artikel 6, § 1, stk. 1, artikel 10, stk. 2, og artikel 63, § 3, stk. 2, i bekendtgørelse af 5. juni 1997 om miljøgodkendelser¹⁰.

2. *Fortolkningen af begrebsparret »planer og programmer«*

28. Det centrale spørgsmål i tvisten er fortolkningen af begrebsparret »planer og programmer«, navnlig spørgsmålet om, hvorvidt der ud over definitionen i SMV-direktivets artikel 2, litra a), kræves yderligere kriterier.

29. Udgangspunktet er konstateringen af, at SMV-direktivets artikel 2, litra a), ikke definerer begrebsparret »planer og programmer«, men kun knytter det til de to netop undersøgte – yderligere – betingelser¹¹. Det udelukker imidlertid ikke på forhånd, at yderligere betingelser er iboende i begrebsparret.

30. I forlængelse af hovedstadsregionen Bruxelles' anbringende i hovedsagen har Belgien gjort gældende, at en retsakt kun kan være omfattet af begrebsparret »planer og programmer«, hvis den har en program- eller planmæssig dimension. Dette er ikke tilfældet for den anfægtede bekendtgørelse, da den hverken planlægger eller »programmerer« de steder, hvor der kan etableres parkeringsanlæg i hovedstadsregionen Bruxelles, eller antallet af mulige parkeringsanlæg i dette område¹². Herved lægger Belgien en forståelse af begrebsparret planer og programmer til grund, som forudsætter en forudgående fysisk planlægning af de anvendelser, som kan tillades i et område.

31. Denne forståelse er efter min opfattelse ikke overbevisende. Den modsiges af direktivets ordlyd, systematik og tilblivelseshistorie. Hovedstadsregionen Bruxelles' og Belgiens yderligere argumenter til støtte for denne fortolkning er heller ikke overbevisende [herom under a)].

⁹ – Dom af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 52), af 12.6.2019, CFE (C-43/18, EU:C:2019:483, præmis 54), af 12.6.2019, Terre wallonne (C-321/18, EU:C:2019:484, præmis 34), af 7.6.2018, Thybaut m.fl. (C-160/17, EU:C:2018:401, præmis 43), og af 22.3.2012, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-567/10, EU:C:2012:159, præmis 31).

¹⁰ – Anmodningen om præjudiciel afgørelse, s. 30.

¹¹ – Jf. allerede mit forslag til afgørelse D'Oultremont m.fl. (C-290/15, EU:C:2016:561, punkt 28) og Terre wallonne og Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 og C-110/09, EU:C:2010:120, punkt 38).

¹² – Anmodningen om præjudiciel afgørelse, s. 21; Kongeriget Belgiens indlæg, punkt 21 og 23.

32. For så vidt som der med kravet om en »program- eller planmæssig dimension« henvises til anvendelsen af dette begreb i retspraksis, kan dette heller ikke begrunde en streng fortolkning af begrebsparret »planer og programmer«. Med denne »program- eller planmæssige dimension« opstiller denne retspraksis nemlig ikke krav, som skal være opfyldt, for at retsakter kan anses for »planer og programmer« [herom under b)].

a) Bestemmelser vedrørende fysisk planlægning

33. Belgien betvivler først og fremmest, at der er tale om en plan eller et program, fordi den anfægtede bekendtgørelse ikke fastsætter bestemmelser vedrørende fysisk planlægning.

34. Jeg finder imidlertid ikke en fortolkning overbevisende, hvorefter begrebsparret »planer og programmer« forudsætter en sådan bestemmelse vedrørende fysisk planlægning.

35. *For det første* indeholder ordlyden i SMV-direktivets artikel 2, litra a), ingen sådan begrænsning.

36. *For det andet* ville listen over områder i SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), være meningsløs, hvis begrebsparret »planer og programmer« fortolkes således, at det forudsætter bestemmelser vedrørende fysisk planlægning. Det fremgår af SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), at der gennemføres en miljøvurdering for alle planer og programmer, som udarbejdes inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, *fysisk planlægning og arealanvendelse*. Området »fysisk planlægning og arealanvendelse« nævnes således som et af *flere* områder, hvor der kan være udarbejdet planer og programmer i SMV-direktivets forstand.

37. *For det tredje* bekræfter materialet bag SMV-direktivets tilblivelse betydningen af dette systematiske argument. Det peger på, at artikel 2, litra a), *bevidst* ikke fastsætter en sådan betingelse.

38. Kommissionens oprindelige forslag til SMV-direktivet indeholdt nemlig i artikel 2, litra a), stadig tilføjelsen »for fysisk planlægning«¹³. I henhold til begrundelsen for forslaget skulle direktivet være begrænset til planer og programmer vedrørende fysisk planlægning¹⁴.

39. Denne begrænsning af anvendelsesområdet kritiserede Europa-Parlamentets udvalg om Økonomi, Valutaspørgsmål og Industripolitik i sin udtalelse og foreslog »en anden formulering, hvor der ses bort fra den direkte forbindelse med den fysiske planlægning«¹⁵. Udvalget anførte som begrundelse, at også strategiske valg, hvoraf det ikke straks fremgår, hvilke fysiske konsekvenser de har, kan have mere eller mindre gennemgribende følger for miljøet.

¹³ – Forslag til Rådets direktiv om vurdering af bestemte planers og programmers virkning på miljøet af 4.12.1996 (KOM(96) 511 endelig, s. 17).

¹⁴ – Forslag til Rådets direktiv om vurdering af bestemte planers og programmers virkning på miljøet af 4.12.1996 (KOM(96) 511 endelig, s. 2).

¹⁵ – Udtalelse fra Udvalget om Økonomi, Valutaspørgsmål og Industripolitik om forslag til Rådets direktiv om vurdering af bestemte planers og programmers virkning på miljøet af 25.6.1998 (A4/1998/245).

Efterfølgende stillede Parlamentet i sin lovgivningsmæssige beslutning ændringsforslag 17, hvor det så bort fra tilføjesen »for fysisk planlægning«¹⁶. Allerede i Kommissionens ændrede forslag fra 1999 fandtes denne tilføjelse ikke længere¹⁷.

40. Kommissionen fastholdt alligevel, at foranstaltningen skulle have reference til en beliggenhed. Artikel 2, litra a), i det ændrede forslag forlangte, at planer og programmer fastlægger rammerne eller retningslinjerne for fremtidige anlægstilladelser for projekter med henvisning til disse projekters *beliggenhed* og deres art, størrelse eller driftsbetingelser¹⁸.

41. Endelig differentierede Rådets fælles holdning imidlertid definitionen og anvendelsesområdet i overensstemmelse med den udgave, der blev vedtaget til sidst, og så i definitionen bort fra kriteriet om beliggenhed og nævnte »fysisk planlægning og arealanvendelse« i forbindelse med anvendelsesområdet som et af flere mulige områder, hvor der kan være udarbejdet planer og programmer¹⁹.

42. *For det fjerde* kan kravet om en bestemmelse vedrørende fysisk eller geografisk planlægning i modsætning til Belgiens opfattelse heller ikke udledes af Domstolens praksis.

43. Den omstændighed, at Domstolen i dommen i sagen Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl. ikke kvalificerede den omtvistede retsakt vedrørende omlodning af en flods løb som »plan eller program«, skyldtes ikke, at der ikke var tale om en bestemmelse vedrørende fysisk planlægning. I sin begrundelse henviste Domstolen ganske vist til, at retsaktens hverken fastlægger kriterier og fremgangsmåder *for arealanvendelse* eller fastsætter regler og kontrolprocedurer, som gennemførelsen af et eller flere projekter er underlagt²⁰. Denne formulering overtog Domstolen fra den i dommen citerede dom i sagen Inter-Environnement Bruxelles m.fl. Henvisningen i sidstnævnte dom til kriterierne og fremgangsmåderne for arealanvendelsen skyldes alene, at den omtvistede retsakt faktisk blev udarbejdet i forbindelse med fysisk planlægning, hvilket fremgår uden tvivl af de præmisser, der går forud for formuleringen²¹. I begrundelsen i dommen i sagen Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl. var det således ikke de manglende betingelser for arealanvendelsen, der var afgørende, men derimod de manglende kontrolkriterier i det hele taget, altså den omstændighed, at den omtvistede retsakt ikke satte en ramme for fremtidige projekter.

44. I dommen i sagen D'Oultremont m.fl. fastslog Domstolen ganske vist, at planer og programmer skal omfatte et bestemt område²². For at dette er opfyldt, er det imidlertid ifølge dommen tilstrækkeligt, hvis foranstaltningen gælder for hele den udstedende myndigheds kompetenceområde²³.

¹⁶ – Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning om forslag til Rådets direktiv om vurdering af bestemte planers og programmers virkning på miljøet af 20.10.1998 (EFT 1999, C 341, s. 22).

¹⁷ – Ændret forslag til Rådets direktiv om vurdering af bestemte planers og programmers virkning på miljøet (KOM(1999) 73 endelig udg.) af 22.2.1999 (EFT 1999, C 83, s. 15 og 16).

¹⁸ – Ændret forslag til Rådets direktiv om vurdering af bestemte planers og programmers virkning på miljøet (KOM(1999) 73 endelig udg.) af 22.2.1999 (EFT 1999, C 83, s. 15 og 16).

¹⁹ – Fælles holdning fastlagt af Rådet den 30.3.2000 med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (5685/1/00 REV 1, s. 7 og 8).

²⁰ – Dom af 11.9.2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl. (C-43/10, EU:C:2012:560, præmis 95).

²¹ – Jf. dom af 22.3.2012, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-567/10, EU:C:2012:159, præmis 28 og 29).

²² – Dom af 27.10.2016, D'Oultremont m.fl. (C-290/15, EU:C:2016:816, præmis 45).

²³ – Dom af 27.10.2016, D'Oultremont m.fl. (C-290/15, EU:C:2016:816, præmis 46).

45. Endelig subsumerede Domstolen allerede i dommen i sagen Terre wallonne ASBL og Inter-Environnement Wallonie en retsakt, som regulerede betingelserne for udbringning af kvælstof, under begrebsparret »planer og programmer«²⁴. Heller ikke denne retsakt fastsatte specifikke bestemmelser vedrørende fysisk planlægning.

46. *For det femte* er indsigelsen om, at denne fortolkning af begrebsparret »planer og programmer« strækker anvendelsesområdet for den strategiske miljøvurdering for langt, heller ikke overbevisende. Ifølge denne opfattelse omfatter dette begrebspar nemlig samtlige retsakter, som regulerer driften af anlæg²⁵.

47. Det er ganske vist rigtigt, at den forståelse af begrebet, som der argumenteres for her, ikke er egnet til at begrænse anvendelsesområdet for den strategiske miljøvurdering i denne henseende. Imidlertid indebærer kvalificeringen af en retsakt som en plan eller et program i SMV-direktivets forstand ikke i sig selv en forpligtelse til at gennemføre en strategisk miljøvurdering. Tværtimod fastsættes det først i SMV-direktivets artikel 3, på hvilke betingelser dette kræves. De kriterier, der er opstillet i denne artikel, begrænser anvendelsesområdet for den strategiske miljøvurdering på en hensigtsmæssig måde²⁶.

b) Program- eller planmæssig dimension i retspraksis

48. Den omstændighed, at Domstolen anvender begrebet program- eller planmæssig dimension i sin retspraksis, kan ikke medføre, at der er tale om krav, som skal være opfyldt for, at retsakter kan anses for at være »planer eller programmer«.

49. Domstolen anvendte dette begreb første gang i dommen i sagen Inter-Environnement Bruxelles m.fl. I den nævnte dom fremhævede Domstolen, at den omtvistede retsakt indeholder generelle regler, har et vist abstraktionsniveau og forfølger et formål om fornyelse af kvarteret. Dette illustrerer retsaktens *program- eller planmæssige dimension* og er ikke til hinder for, at den er omfattet af begrebet »planer og programmer«²⁷. Heraf kan det ved en overfladisk læsning konkluderes, at begrebsparret »planer og programmer« forudsætter disse elementer.

50. Ved en nærmere læsning tillader Domstolens betragtninger imidlertid ikke denne konklusion.

51. Domstolen indledte nemlig disse betragtninger med ordene »i øvrigt«. Der var altså kun tale om subsidiære betragtninger. Deres betydning fremgår derfor først i lyset af Domstolens egentlige argument, hvorefter en retsacts generelle karakter ikke er til hinder for, at den er omfattet af begrebsparret »planer og programmer«²⁸. Til forskel fra f.eks. Århuskonventionen²⁹ sonderer SMV-direktivet nemlig ikke mellem »planer og programmer«, »politikker« og »generelt

²⁴ – Dom af 17.6.2010, Terre wallonne og Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 og C-110/09, EU:C:2010:355, præmis 41 og 42).

²⁵ – Anmodningen om præjudiciel afgørelse, s. 19; Kongeriget Belgiens indlæg, punkt 43 og 44.

²⁶ – Denne reguleringsteknik skyldes, at der i lovgivningsproceduren blev sondret mellem begrebsdefinitionen og anvendelsesområdet. Såvel i Kommissionens oprindelige forslag som i det ændrede forslag blev »planer og programmer« defineret under anvendelse af de betingelser, som i den gældende udgave fastlægger anvendelsesområdet i henhold til SMV-direktivets artikel 3. Jf. henvisningerne i fodnote 10 og 14.

²⁷ – Dom af 7.6.2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-671/16, EU:C:2018:403, præmis 60), ligeledes dom af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 61).

²⁸ – Dom af 7.6.2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-671/16, EU:C:2018:403, præmis 60), ligeledes dom af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 61).

²⁹ – Konvention om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet fra 1998 (EUT 2005, L 124, s. 4), godkendt ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17.2.2005 (EUT 2005, L 124, s. 1).

anvendelige juridisk bindende regler«. Med dette argument tilbageviste Domstolen Belgiens indsigelse om, at den pågældende retsakt på grund af sin generelt anvendelige juridisk bindende karakter ikke var en plan eller et program i SMV-direktivets forstand.

52. Med sine betragtninger om en program- eller planmæssig dimension og om de nævnte omstændigheder (generel regel, abstraktionsniveau og fornyelse af kvarteret) indførte Domstolen således ikke en ekstra betingelse for en plan eller et program.

3. Betingelser i henhold til SMV-direktivets artikel 3, stk. 1

53. I henhold til SMV-direktivets artikel 3, stk. 1, er det »kun« de planer og programmer, som er omfattet af stk. 2-4, der undergives en strategisk miljøvurdering. I henhold til SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), skal der gennemføres en miljøvurdering for alle planer og programmer, som opfylder to kumulative betingelser. *For det første* skal planerne og programmerne udarbejdes inden for et af de anførte områder, og *for det andet* skal de fastlægge rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til VVM-direktivet.

54. I modsætning til Conseil d'États (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) tvivl³⁰ blev den anfægtede bekendtgørelse udarbejdet inden for en af de anførte sektorer [herom under a)]. Det tilkommer Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) at efterprøve, om bekendtgørelsen også fastlægger en ramme for fremtidige anlægstilladelser. Det afgørende for dette er, om bekendtgørelsen foreskriver bindende kriterier og regler for godkendelsesmyndigheden, som forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet [herom under b)]

a) Udarbejdelse inden for en af de nævnte sektorer

55. Af de sektorer, der er nævnt i SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), og som planer og programmer kan være udarbejdet inden for, er det i den foreliggende sag sektorerne »transport« og »fysisk planlægning og arealanvendelse«, der kommer i betragtning.

56. Indledningsvis skal det fastholdes, at Domstolen fortolker begrebet »udarbejdes inden for« en sektor således, at det er tilstrækkeligt, at planen eller programmet »vedrører« denne sektor³¹. Derimod findes der ikke nogen definition af de forskellige sektorer hverken i SMV-direktivet eller i Domstolens praksis.

57. På dette grundlag vedrører betingelserne for drift af parkeringsanlæg sektoren »transport«. Desværre beskriver Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) ikke begrundelsen for sin tvivl om, hvorvidt denne sektor er berørt. Jeg kan i hvert fald ikke se den. Det er tværtimod meget nærliggende, at driftsbetingelserne for parkeringsanlæg vedrører transportsektoren, da de regulerer udformningen og anvendelsen af transportinfrastrukturen.

58. I retspraksis findes der ganske vist ingen generelle bemærkninger om, hvad der skal forstås under sektoren »transport«. I den hidtil eneste relevante sag, Bund Naturschutz in Bayern, lagde Domstolen imidlertid en bred forståelse af denne sektor til grund. Uden yderligere begrundelse

³⁰ – Anmodningen om præjudiciel afgørelse, s. 36 og 37.

³¹ – Dom af 22.2.2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, præmis 49), med henvisning til dom af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 66), og af 27.10.2016, D'Oultremont m.fl. (C-290/15, EU:C:2016:816, præmis 44).

anså den også sektoren »transport« for berørt, når en bestemmelse regulerede tilladelsespligt for at køre med eller parkere motorkøretøjer uden for det offentlige gadeareal i landskabsbeskyttelsesområdet³².

59. Når Domstolen imidlertid lader selv parkering af motorkøretøjer på ikke-offentlige arealer indgå i sektoren »transport«, så må dette også gælde for parkeringsanlæg, hvis drift er underlagt særlige regler. Uden parkeringsanlæg er den individuelle persontransport nemlig næppe mulig i praksis. Som nødvendig infrastruktur skal parkeringsanlæg derfor henføres til sektoren »transport«.

60. Spørgsmålet om, hvorvidt driftsbetingelser for parkeringspladser også vedrører sektoren »fysisk planlægning og arealanvendelse«, afhænger af den konkrete udformning af driftsbetingelserne.

61. Conseil d'États (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) tvivl om, hvorvidt sektoren »fysisk planlægning og arealanvendelse« er berørt, synes at stamme fra, at der til etablering af parkeringsanlæg foruden en miljøgodkendelse, som forudsætter, at driftsbetingelserne er overholdt, også kræves en byggetilladelse, hvilket forudsætter overholdelse af bestemmelser vedrørende fysisk planlægning. Ifølge Conseil d'États (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) oplysninger og antagelser fastlægger bestemmelserne vedrørende fysisk planlægning rammen for byggetilladelsen til at etablere et parkeringsanlæg og har dermed været genstand for en strategisk miljøvurdering³³.

62. Den omstændighed, at der findes en retlig ramme vedrørende fysisk planlægning, udelukker imidlertid ikke, at yderligere bestemmelser, som opstiller bindende krav til projektet, kræver en strategisk miljøvurdering. Det afgørende er, om de pågældende bestemmelser opfylder betingelserne i SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a). I modsat fald ville medlemsstaterne kunne omgå pligten til at gennemføre en strategisk miljøvurdering for planer og programmer ved at udstede krav i forskellige retsakter, hvoraf kun en retsakt skulle undergives en strategisk miljøvurdering³⁴.

63. Hvad angår fortolkningen af begrebsparret »fysisk planlægning og arealanvendelse« forudsætter dette desuden en bestemmelse, som har indvirkning på anvendelsen af et område.

64. Domstolen lægger ganske vist til grund, at den omhandlede sektor ikke er begrænset til opdeling af arealet i zoner og definition af de aktiviteter, der er tilladte inden for disse zoner, men er mere bredt formuleret, da den nævner såvel fysisk planlægning som arealanvendelse³⁵. Domstolens betragtninger skal imidlertid ikke forstås således, at det ikke er nødvendigt, at der sker indvirkning på anvendelsen af et område. Domstolen stiller tværtimod de to begreber »fysisk planlægning« og »arealanvendelse« op over for hinanden. Herom anfører den overbevisende, at begrebsparret foruden det konkrete anvendelsesniveau (arealanvendelse) også omfatter det overordnede planlægningsniveau, som f.eks. styring af den fysiske udvikling eller beskyttelse af natur og ressourcer (fysisk planlægning). I overensstemmelse hermed har Domstolen baseret på den nævnte fortolkning i sin retspraksis udelukkende subsumeret retsakter, som har indvirkning

³² – Dom af 22.2.2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, præmis 53).

³³ – Anmodningen om præjudiciel afgørelse, s. 36 og 37.

³⁴ – Jf. dom af 7.6.2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-671/16, EU:C:2018:403, præmis 55), og af 27.10.2016, D'Oultremont m.fl. (C-290/15, EU:C:2016:816, præmis 48), samt mit forslag til afgørelse Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-671/16, EU:C:2018:39, punkt 25) og D'Oultremont m.fl. (C-290/15, EU:C:2016:561, punkt 55).

³⁵ – Dom af 22.2.2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, præmis 50), og domme af 7.6.2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-671/16, EU:C:2018:403, præmis 43), og Thybaut m.fl. (C-160/17, EU:C:2018:401, præmis 48).

på anvendelsen af et område, under sektoren »fysisk planlægning og arealanvendelse«³⁶. Deraf kan det ganske vist ikke udledes, at en sådan fortolkning er ufravigelig, men i hvert fald udelukker Domstolens betragtning ikke et sådant krav.

65. Også materialet vedrørende SMV-direktivets tilblivelse indikerer, at begrebsparret »fysisk planlægning og arealanvendelse« forudsætter en forskrift, som har indvirkning på anvendelsen af et område. Kommissionens forslag henviste i begrundelsen udtrykkeligt til, at »planer og programmer for fysisk planlægning [...] fastlægger arealanvendelsen«³⁷. I løbet af lovgivningsproceduren blev begrænsningen af SMV-direktivets anvendelsesområde til fysisk planlægning ganske vist opgivet. Det fremgår imidlertid ikke, at EU-lovgiver dermed samtidig ønskede at opgive denne forståelse af begrebet fysisk planlægning.

66. Hvis man lægger denne forståelse af sektoren »fysisk planlægning og arealanvendelse« til grund, kan det ikke udelukkes, at sektoren berøres af en retsakt, som udelukkende fastsætter betingelser for driften af parkeringsanlæg uden at fastsætte bestemmelser om etableringen af disse parkeringsanlæg eller deres maksimale antal. Det tilkommer Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) at efterprøve, om en sådan retsakt har indvirkning på anvendelsen af et areal.

b) Ramme for den fremtidige godkendelse af SMV-pligtige projekter

67. Det er således afgørende for spørgsmålet om, hvorvidt driftsbetingelser for parkeringsanlæg skal undergives en miljøvurdering, om de foreskriver kriterier og fremgangsmåder, som er bindende for den godkendende myndighed, og som kan have væsentlig indvirkning på miljøet.

68. I henhold til SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), skal de pågældende planer og programmer nemlig også fastlægge rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, og disse skal høre til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til SMV-direktivet.

69. I denne forbindelse henviser Domstolen regelmæssigt til, at begrebet³⁸ »planer og programmer« vedrører »enhver retsakt, der, idet den definerer de regler og kontrolprocedurer, der skal finde anvendelse på den pågældende sektor, fastlægger en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere projekter, der kan have væsentlige indvirkninger på miljøet«³⁹.

70. Denne fortolkning skal *på den ene side* sikre, at forudgående bestemmelser (»kriterier og fremgangsmåder for tilladelse«) først træffes, efter at deres miljøindvirkning er prøvet⁴⁰. Det afgørende er altså, om der med planen eller programmet træffes forudgående bestemmelser for den efterfølgende afgørelse om tilladelse, som er bindende for den godkendende myndighed.

³⁶ – I sagen Inter-Environnement Bruxelles m.fl. drejede det sig om en regional forordning om byplanlægning, i Thybaut-sagen om en byplanlægningsperimeter og i sagen Bund Naturschutz in Bayern om fastlæggelse af et landskabsbeskyttelsesområde.

³⁷ – Forslag til Rådets direktiv om vurdering af bestemte planers og programmers virkning på miljøet af 4.12.1996 (KOM(96) 511 endelig udg., s. 2). Jf. også Kommissionens liste over planer og programmer på s. 3, som illustrerer anvendelsesområdet.

³⁸ – Domstolens formulering er lidt uheldig, idet den siden dommen i sagen D'Oultremont m.fl. har refereret til *begrebet »planer og programmer«*. Som det fremgår af konteksten for den retspraksis, der er nævnt i fodnote 39, konkretiserer betragtningerne imidlertid i virkeligheden kriteriet »rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter«.

³⁹ – Dom af 9.3.2023, An Bord Pleanála m.fl. (Lokaliteten St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, præmis 38), af 22.2.2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, præmis 60), og af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 67).

⁴⁰ – Dom af 22.2.2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, præmis 61), og af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 68).

71. På den anden side skal den imidlertid også som en form for de minimis-regel (»betydningsfuld helhed«) hindre, at allerede isoleret fastlæggelse af enkelte kriterier eller fremgangsmåder, som er ubetydelige for miljøindvirkningen, kræver, at der foretages en miljøvurdering. Det afgørende spørgsmål om, hvorvidt de fastlagte kriterier og fremgangsmåder overskrider tærsklen for en betydningsfuld helhed, skal besvares ved hjælp af en kvalitativ prøvelse⁴¹. Det afgørende er derfor, om de fastlagte kriterier og fremgangsmåder kan forårsage væsentlige miljøindvirkninger⁴².

72. Med henblik på at bestemme, om indvirkninger på miljøet er væsentlige, kan der søges støtte i de ikke udtømmende kriterier i bilag II til SMV-direktivet. Tilsvarende har Domstolen også – dog uden at henvise udtrykkeligt til punkt 1, første led, i bilag II – allerede peget på, at kriterierne og fremgangsmåderne navnlig kan referere til placering, art, størrelse og betingelser for drift af sådanne projekter eller ved tildeling af midler til disse projekter⁴³.

73. Som det antydes i anmodningen om præjudiciel afgørelse kan navnlig bestemmelserne om kunstig belysning og nedsivningsanlæg på ikke-overdækkede parkeringsanlæg samt kravene til ladestandere og parkeringspladser til cykler have indvirkning på miljøet. Det tilkommer imidlertid Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) at prøve, om kriterierne for en ramme for fremtidige tilladelser (bindende fastlæggelse af en betydningsfuld helhed af kriterier) er opfyldt med disse bestemmelser eller som følge af andet indhold i den anfægtede bekendtgørelse. Den vil navnlig skulle undersøge, om disse bestemmelser på baggrund af den lokale situation i Bruxelles kan have væsentlig indvirkning på miljøet.

74. Conseil d'États (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) redegørelser om driftsbetingelsernes bindende karakter i den præjudicielle anmodning giver desuden anledning til følgende bemærkning: Ifølge Conseil d'États (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) oplysninger giver driftsbetingelserne den godkendende myndighed mulighed for at fravige nogle bestemmelser. Som Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) korrekt erkender, relativiserer muligheden for fravigelse driftsbetingelsernes bindende karakter. Derfor er det afgørende, hvilke bestemmelser driftsbetingelserne fastsætter en sådan mulighed for. Hvis de fastsatte fravigelsesmuligheder netop vedrører de kriterier og fremgangsmåder, som kan have væsentlig indvirkning på miljøet, er det nemlig muligt, at netop disse ikke er bindende for den godkendende myndighed.

4. Foreløbig konklusion

75. SMV-direktivets artikel 2, litra a), og artikel 3, stk. 2, litra a), skal følgelig fortolkes således, at en national foranstaltning, som udelukkende fastlægger betingelser for drift af parkeringsanlæg uden at fastsætte bestemmelser om deres placering eller maksimale antal, skal kvalificeres som en plan eller et program vedrørende transportsektoren. Hvorvidt der skal gennemføres en miljøvurdering af en sådan plan eller et sådant program, afhænger imidlertid af, om planen eller programmet opstiller bindende kriterier og fremgangsmåder for den godkendende myndighed, som kan have væsentlig indvirkning på miljøet.

⁴¹ – Dom af 8.5.2019, *Verdi Ambiente e Società (VAS)* – Aps Onlus m.fl. (C-305/18, EU:C:2019:384, præmis 51), af 7.6.2018, *Inter-Environnement Bruxelles* m.fl. (C-671/16, EU:C:2018:403, præmis 55), og af 7.6.2018, *Thybaut* m.fl. (C-160/17, EU:C:2018:401, præmis 55); jf. allerede mit forslag til afgørelse *Inter-Environnement Bruxelles* m.fl. (C-671/16, EU:C:2018:39, punkt 26).

⁴² – Dom af 22.2.2022, *Bund Naturschutz in Bayern* (C-300/20, EU:C:2022:102, præmis 61), og af 25.6.2020, *A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele)* (C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 68).

⁴³ – Dom af 22.2.2022, *Bund Naturschutz in Bayern* (C-300/20, EU:C:2022:102, præmis 62).

B. Det andet spørgsmål

76. Med det andet spørgsmål ønsker Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) oplyst, om en national ret kan anvende en bestemmelse i sin nationale lovgivning, der giver den beføjelse til at opretholde virkningerne af en sådan retsakt, som fastlægger driftsbetingelserne for parkeringsanlæg på en regions område, i en begrænset periode, med henblik på at give den regionale myndighed mulighed for efterfølgende at foretage en vurdering af disse driftsbetingelsers indvirkning på miljøet, før denne retsakt eventuelt omarbejdes.

77. En retsakt, der er vedtaget under tilsidesættelse af SMV-direktivet, skal ganske vist principielt udsættes eller annulleres (herom under 1). Domstolen tillader imidlertid undtagelsesvis under bestemte betingelser, at nationale domstole opretholder sådanne retsakters virkning herom under 2). Afslutningsvis anføres nogle bemærkninger om anvendelsen af disse betingelser (herom under 3).

1. Principiel pligt til at udsætte eller annullere en retsakt

78. Med henblik på besvarelsen af dette præjudicielle spørgsmål skal det først nævnes, at der i SMV-direktivet ikke findes bestemmelser om de konsekvenser, der skal drages af en tilsidesættelse af dets processuelle bestemmelser⁴⁴.

79. Medlemsstaterne er dog i henhold til princippet om loyalt samarbejde i artikel 4, stk. 3, TEU, forpligtet til at bringe følgevirkninger af en tilsidesættelse af EU-retten til ophør⁴⁵. De kompetente nationale instanser, herunder de nationale retsinstanser, som er forelagt et søgsmål til prøvelse af en retsakt, der er vedtaget i strid med EU-retten, har derfor pligt til som led i deres kompetencer at træffe samtlige foranstaltninger, der er nødvendige, for at råde bod på, at der ikke er blevet foretaget en miljøvurdering⁴⁶.

80. Den nationale domstol skal altså inden for rammerne af sin kompetence udsætte eller annullere planer eller programmer, som er blevet vedtaget i strid med forpligtelsen til at foretage en miljøvurdering⁴⁷.

2. Undtagelsesvis opretholdelse af retsaktens virkninger

81. Da udsættelse eller annulation af en national bestemmelse, som er i strid med EU-retten, kan have negative virkninger, kan Domstolen tillade undtagelser fra dette princip.

82. Efter først at have opstillet fire betingelser for dette⁴⁸ reducerede den – med rette – i dommen i sagen A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele) disse til deres centrale elementer. Opretholdelsen skal således være nødvendig for at sikre et tvingende hensyn til miljøbeskyttelsen, konkret den

⁴⁴ – Dom af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 82), og af 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, præmis 42).

⁴⁵ – Dom af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 83), og af 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, præmis 43).

⁴⁶ – Dom af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 83), og af 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, præmis 44 og 45).

⁴⁷ – Dom af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 83), og af 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, præmis 46).

⁴⁸ – Dom af 28.7.2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, præmis 43), og af 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, præmis 63).

vedvarende gennemførelse af en EU-retsakt til beskyttelse af miljøet⁴⁹, eller for at forhindre en væsentlig forringelse af medlemsstatens energiforsyning⁵⁰. Derfor må den navnlig kun omfatte den tidsperiode, som er strengt nødvendig for at afhjælpe den processuelle fejl i forbindelse med vedtagelsen af bestemmelsen ved hjælp af en efterfølgende miljøvurdering⁵¹.

83. Anmodningen fra Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) giver anledning til at nævne, at Domstolen i sagen A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele) ikke tager udgangspunkt i miljøulempernes omfang som et tvingende hensyn for at begrunde opretholdelsen, men i den mangelfulde gennemførelse af en EU-retsakt om miljøbeskyttelse, der opstår⁵². Hvis der foreligger en pligt til at gennemføre en EU-retsakt for at beskytte miljøet, og hvis medlemsstaten i forbindelse med gennemførelsen af denne har tilsidesat SMV-direktivets processuelle forskrifter, kan gennemførelsesretsakten opretholdes, hvis der ellers ville opstå en mangelfuld gennemførelse.

84. Anmodningen om præjudiciel afgørelse fra Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) knytter an til Domstolens formulering i de ældre sager Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne og Association France Nature Environnement. I disse domme lagde Domstolen stadig til grund, at det retlige tomrum ville være mere skadeligt for miljøet i den forstand, at annullationen ville føre til en ringere miljøbeskyttelse og således modvirke det væsentligste formål med det direktiv, der skal gennemføres⁵³.

85. Denne formulering anvendte Domstolen med rette ikke igen i dommen i sagen A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele). Kriteriet om en mangelfuld gennemførelse er nemlig meget klarere end spørgsmålet om, hvorvidt annullationen modvirker EU-retsaktens væsentligste formål. Det skaber dermed større retssikkerhed og letter desuden retsanvendelsen for de nationale domstole.

86. Følgelig kan også mindre, geografisk og indholdsmæssigt begrænsede ulemper for miljøet være tilstrækkeligt til at opretholde virkningerne af en national retsakt.

3. Bemærkninger om anvendelsen af kriterierne

87. Det tilkommer Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) at prøve, om betingelserne er opfyldt i den foreliggende sag. I denne forbindelse skal følgende anføres.

88. Ifølge Conseil d'États (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) opfattelse gennemfører den anfægtede retsakt *delvis* ændringerne af bygningsdirektivet. På dette grundlag ønsker Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) oplyst, om det modvirker denne retsakts væsentligste formål, hvis det i nogle måneder ikke er sikret, at bygningsdirektivet er gennemført vedrørende drift af parkeringsanlæg i hovedstadsregionen Bruxelles⁵⁴. Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) konkluderer tilsyneladende stiltiende ud fra den omstændighed, at den anfægtede retsakt *delvis* tjener til gennemførelse af ændringerne i bygningsdirektivet, at der foreligger en foranstaltning til gennemførelse af EU's miljøret.

⁴⁹ – Dom af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 90).

⁵⁰ – Dom af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 92).

⁵¹ – Dom af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 94).

⁵² – Dom af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 90).

⁵³ – Dom af 28.7.2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, præmis 41), og af 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, præmis 61).

⁵⁴ – Anmodningen om præjudiciel afgørelse, s. 42.

89. Denne antagelse fra Conseil d'États (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) side er for generel.

90. Indledningsvis må det fastholdes, at ændringerne af bygningsdirektivet henhører under EU-miljøretten. Ligesom selve bygningsdirektivet beror de ganske vist ikke på miljøkompetencen, artikel 192 TEUF, men på Unionens kompetence på energiområdet, artikel 194 TEUF. Bygningsdirektivet bidrager i henhold til tredje betragtning til direktivet imidlertid også til klimabeskyttelsen og dermed til beskyttelsen af miljøet, og ændringerne i bygningsdirektivet deler i henhold til første betragtning til direktivet denne målsætning⁵⁵.

91. Det tilkommer imidlertid Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) at efterprøve, om de forskrifter, hvis virkning den ønsker at opretholde, gennemfører ændringerne af bygningsdirektivet. Kun i det omfang dette er tilfældet, er Conseil d'États (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) spørgsmål om, hvorvidt ophævelsen modvirker gennemførelsen af ændringerne af bygningsdirektivet, relevant.

92. Så vidt det fremgår, er det alene bestemmelserne om opsætning af ladestandere, der har til formål at gennemføre ændringerne af bygningsdirektivet.

93. Desuden forekommer allerede Conseil d'États (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) antagelse af, at en eventuel annulation af driftsbetingelserne nødvendigvis vil skabe et retligt tomrum, at være tvivlsom⁵⁶. I denne forbindelse vil det skulle undersøges, om ikke en godkendelsespraksis som den, der fandtes før udstedelsen af driftsbetingelserne, kan forhindre, at der opstår et retligt tomrum i forbindelse med gennemførelsen. Ifølge Belgiens anbringende og drøftelsen i forbindelse med udstedelsen af den omtvistede retsakt, som er beskrevet i anmodningen om præjudiciel afgørelse, foreskrev de kompetente instanser nemlig før udstedelsen af retsakten de driftsbetingelser, der er fastsat i denne, i hver enkelt (konkret) tilladelse⁵⁷. Denne praksis ville i det mindste midlertidigt kunne anvendes igen til fremtidige tilladelser.

4. Foreløbig konklusion

94. Såfremt det er nødvendigt at sikre den vedvarende gennemførelse af en EU-retsakt til beskyttelse af miljøet, kan en national domstol således anvende en bestemmelse i sin nationale lovgivning, ifølge hvilken den kan opretholde virkningerne af en retsakt, der er udstedt under tilsidesættelse af proceduremæssige bestemmelser i SMV-direktivet, i en begrænset periode. Dette må kun ske for den periode, som er nødvendig for den kompetente instans til at gennemføre en miljøvurdering af retsakten, før den eventuelt udsteder den på ny.

⁵⁵ – Tilsvarende dom af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 91).

⁵⁶ – Anmodningen om præjudiciel afgørelse, s. 42.

⁵⁷ – Anmodningen om præjudiciel afgørelse, s. 20; Kongeriget Belgiens indlæg, punkt 37-39.

V. Forslag til afgørelse

95. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare anmodningen om præjudiciel afgørelse som følger:

- »1) Artikel 2, litra a), og artikel 3, stk. 2, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet skal fortolkes således, at en national foranstaltning, som udelukkende fastlægger betingelser for drift af parkeringsanlæg uden at fastsætte bestemmelser om deres placering eller maksimale antal, skal kvalificeres som en plan eller et program vedrørende transportsektoren. Hvorvidt der skal gennemføres en miljøvurdering af en sådan plan eller et sådant program, afhænger imidlertid af, om planen eller programmet opstiller bindende kriterier og fremgangsmåder for den godkendende myndighed, som kan have væsentlig indvirkning på miljøet.
- 2) Såfremt det er nødvendigt at sikre den vedvarende gennemførelse af en EU-retsakt til beskyttelse af miljøet, kan en national domstol anvende en bestemmelse i sin nationale lovgivning, ifølge hvilken den kan opretholde virkningerne af en retsakt, der er udstedt under tilsidesættelse af proceduremæssige bestemmelser i direktiv 2001/42, i en begrænset periode. Dette må kun ske for den periode, som er nødvendig for den kompetente instans til at gennemføre en miljøvurdering af retsakten, før den eventuelt udsteder den på ny.«