

MRF 2026.9

EU-Domstolens dom af 9. juli 2026, 2. afd., sag C-771/24, Fédération belge du stationnement og Interparking

En bekendtgørelse om driftsbetingelser for parkeringsanlæg i Bruxelles er en plan omfattet af SMV-direktivets regler om miljøvurdering af planer og programmer, selvom den ikke fastsætter regler for opførelse, placering eller maksimalt antal af parkeringsanlæg. Det er kun muligt midlertidigt at opretholde bekendtgørelsens retsvirkninger trods den manglende overholdelse af SMV-direktivet, såfremt det er nødvendigt for miljøbeskyttelsen, for at undgå et retligt tomrum og for at sikre gennemførelse af en anden EU-retsakt såsom direktivet om bygningers energimæssige ydeevne, og det kan kun ske for den tidsperiode, som er strengt nødvendig for at lovliggøre planen.

I februar 2021 vedtog regeringen i den belgiske hovedstadsregion Bruxelles en bekendtgørelse om betingelser for drift af parkeringsanlæg som led i gennemførelsen af EU's direktiv 2018/844 om bygningers energimæssige ydeevne, uden at der forudgående var gennemført en miljøvurdering af bekendtgørelsen efter SMV-direktivet (2001/42). En forening for parkeringsselskaber og et parkeringsselskab indbragte bekendtgørelsen for den øverste belgiske forvaltningsdomstol (Conseil d'État) og gjorde gældende, at der burde have været foretaget en miljøvurdering, da der var tale om en plan i SMV-direktivets forstand. Dette gav anledning en præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen om, hvorvidt bekendtgørelsen var omfattet af SMV-direktivet, selvom den ikke indeholdt regler med en planlægningsmæssig dimension såsom regler for opførelse, placering eller maksimalt antal af parkeringsanlæg, og dernæst om det var muligt midlertidigt at opretholde bekendtgørelsens retsvirkninger, hvis SMV-direktivet var overtrådt. EU-Domstolen lagde med henvisning til bl.a. sag C-24/19 (**MRF 2020.9**) til grund, at det ikke er en betingelse for, at en plan omfattes af SMV-direktivets art. 2(a), at planen har en "program- eller planmæssig dimension" (pr. 27 og 50), men at det efter direktivets art. 3(2)(a) er en betingelse for, at der skal foretages en miljøvurdering, at bekendtgørelsen vedrører en af de i art. 3(1) anførte sektorer, der bl.a. omfatter fysisk planlægning og transport, og fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, som fremgår af VVM-direktivets bilag I og II. Med henvisning til sag C-300/20 (**MRF 2022.10**) fastslog EU-Domstolen, at transportsektoren skal forstås bredt og bl.a. omfatter veje, stier og områder, der er åben for offentlig trafik og til at parkere (pr. 40). Parkeringsanlæg er endvidere omfattet af VVM-direktivets bilag II, pkt. 10(b) (pr. 45). Spørgsmålet var derfor, om bekendtgørelsen fastlagde rammer for tilladelser

til disse projekter, hvilket var tilfældet, hvis den fastsatte en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelser til og iværksættelse af et eller flere projekter, navnlig med hensyn til placering, art, størrelse og betingelser for drift af sådanne projekter eller ved tildeling af midler til disse projekter, jf. sag C-300/20 (**MRF 2022.10**) (pr. 48). Det tilkom den belgiske domstol at afgøre, om denne betingelse var opfyldt, idet Domstolen bemærkede, at bekendtgørelsens regler om kunstig belysning og nedsivningsanlæg i ikkeoverdækkede parkeringsanlæg og krav vedrørende ladeområder og cykelparkeringspladser kunne have indvirkning på miljøet, og at den belgiske domstol derfor navnlig skulle vurdere, om disse regler og krav, henset til Bruxelles' område, kunne få væsentlig indvirkning på miljøet (pr. 51). Det andet spørgsmål angik konsekvensen af, at den belgiske domstol måtte nå frem til, at bekendtgørelsen skulle have været miljøvurderet. I et sådant tilfælde er den nationale domstol forpligtet efter loyalitetsprincippet i TEU art. 4(3) til inden for rammerne af sin kompetence at bringe ulovlige følgevirkninger af tilsidesættelsen af SMV-direktivet til ophør, hvilket f.eks. kan bestå i, at planen annulleres eller suspenderes, og at tilladelser udstedt på grundlag af planen tilbagekaldes, jf. sag C-24/19 (**MRF 2020.9**) (pr. 56). Dette kan dog undtagelsesvist fraviges, således at den SMV-stridige plans retsvirkninger midlertidigt opretholdes, men det forudsætter, at der er adgang hertil i national ret, at der foreligger et tvingende hensyn til miljøbeskyttelse, at annullationen af planen vil medføre et retligt tomrum, at dette retlige tomrum er uforeneligt med medlemsstatens forpligtelse til at gennemføre en anden EU-retlig retsakt om miljøbeskyttelse, og at den midlertidige opretholdelse kun sker for den tidsperiode, der er strengt nødvendig for at afhjælpe den konstaterede ulovlighed (pr. 57-59). I den foreliggende sag gennemførte bekendtgørelsen om

driftsbetingelser for parkeringsanlæg delvist direktiv 2018/844 om bygningers energimæssige ydeevne, men EU-Domstolen fandt det tvivlsomt, om en annullation eller udsættelse af bekendtgørelsen ville skabe et retligt tomrum, idet man i

mangel af bekendtgørelsen formentlig bare kunne vende tilbage til den tidligere praksis, hvorefter vilkår for det enkelte parkeringsanlægs drift blev fastsat konkret i forbindelse med myndighedernes godkendelse af anlægget (pr. 61).

Kommentar: I forhold til SMV-direktivets anvendelsesområde er dommen en udtrykkelig præcisering af, at SMV-direktivet ikke er begrænset til retsakter med en program- eller planmæssig dimension, men også omfatter retsakter, der alene regulerer driftsbetingelser for projekter inden for de sektorer, som er omfattet af SMV-direktivets materielle afgrænsning i art. 3(2)(a), hvilket i dansk ret svarer til miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1. En sådan bred fortolkning ses ikke anlagt af danske domstole, som det fremgår af **MRF 2022.256 V**, hvor landsretten afviste, at efterafgrødebekendtgørelsen var omfattet af obligatorisk miljøvurdering i miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, fordi bekendtgørelsen ikke fastlægger rammer for fremtidige anlægstilladelser til intensiv fjerkræ- eller svineavl eller anden intensiv husdyravl. Som et andet eksempel kan nævnes sagerne om manglende miljøvurdering af ændret fredning af Ledreborg Allé i bl.a. **MRF 2023.149/2 Mfk**, hvor der bl.a. indirekte blev afvist en udvidende fortolkning af de sektorer, der er anført i miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1 hvilket blev tiltrådt i **MRF 2025.120 Ø**, jf. på linje hermed **MRF 2025.15 V** om fredning af Vejle Ådal. I forhold til muligheden for midlertidigt at opretholde en retsakt, der er vedtaget i strid med SMV-direktivet, er dommen på linje med EU-Domstolens tidligere domme i bl.a. sag C-24/19 (**MRF 2020.9**), men med den forskel, at det efter denne seneste dom meget tydeligt fastholdes at være en betingelse for midlertidig opretholdelse, at retsakten faktisk udgør en gennemførelse af en anden EU-retsakt om miljøbeskyttelse, hvilket i et vist omfang er udtryk for en skærpelse af praksis. Se tillige EFTA-Domstolens dom i sag E-17/25 Redd Ullevål sykehus (**MRF 2026.5**), hvor det supplerende antages, at det er i modstrid med SMV-direktivet at lade ugyldighedsvirkningen af manglende SMV bero på en konkret væsentlighedsvurdering, sådan som det ellers er forudsat i **MRF 2023.149/2 Mfk** og **MRF 2025.120 Ø** om fredningen af Ledreborg Allé.



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

9. juli 2026*

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 2001/42/EF – vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet – artikel 2, litra a) – begrebet »planer og programmer« – artikel 3, stk. 2, litra a) – retsakter, der udarbejdes for visse sektorer, og som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 2011/92/EU – plan eller program inden for transport, fysisk planlægning og arealanvendelse – bekendtgørelse om betingelser for drift af parkeringsanlæg – opretholdelse af virkningerne af en national retsakt, når der ikke er foretaget en vurdering af indvirkningen på miljøet – betingelser«

I sag C-771/24,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Belgien) ved afgørelse af 23. oktober 2024, indgået til Domstolen den 7. november 2024, i sagen

Fédération belge du stationnement ASBL,

Interparking SA

mod

Région de Bruxelles-Capitale,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, K. Jürimäe, Domstolens præsident, K. Lenaerts, som fungerende dommer i Anden Afdeling, og dommerne F. Schalin, M. Gavalec og Z. Csehi (refererende dommer),

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

* Processprog: fransk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- Fédération belge du stationnement ASBL og Interparking SA ved avocats O. Di Giacomo, B. Lombaert og R. Smal,
- den belgiske regering ved S. Baeyens, P. Cottin og C. Pochet, som befuldmægtigede, bistået af avocats I.-S. Brouhns, G. Possoz og V. Thunis,
- den lettiske regering ved J. Davidoviča og K. Pommere, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved I. Melo Sampaio og G. Wils, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 18. december 2025, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af 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 (EFT 2001, L 197, s. 30).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Fédération belge du stationnement ASBL (herefter »Fédération«) og Interparking SA på den ene side og Région de Bruxelles-Capitale (hovedstadsregionen Bruxelles, Belgien) på den anden side vedrørende gyldigheden af arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 février 2021, fixant des conditions générales et spécifiques d'exploitation applicables aux parkings (regeringen i hovedstadsregionen Bruxelles' bekendtgørelse af 25.2.2021 om generelle og specifikke betingelser for drift af parkeringsanlæg, *Moniteur belge* af 3.3.2021, s. 18655, herefter »bekendtgørelsen af 25. februar 2021«).

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2001/42

- 3 Artikel 1 i direktiv 2001/42 med overskriften »Formål« fastsætter følgende:
»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.«

4 Dette direktivs artikel 2 med overskriften »Definitioner« bestemmer følgende i 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«.

5 Det nævnte direktivs artikel 3 med overskriften »Anvendelsesområde« fastsætter følgende i stk. 1 og 2:

»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 [Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT 1985, L 175, s. 40), eller

[...]«

Direktiv 2011/92/EU

6 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT 2012, L 26, s. 1), der har ophævet og erstattet direktiv 85/337, fastsætter følgende i artikel 1, stk. 2, litra a):

»I dette direktiv forstås ved:

- a) »projekt«:
- gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder
 - andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden«.

7 I punkt 10, litra b), i bilag II til dette direktiv med overskriften »Projekter omhandlet i artikel 4, stk. 2« nævnes blandt infrastrukturprojekter »[a]nlægsarbejder i byzoner, herunder opførelse af butikcentre og parkeringsanlæg«.

Belgisk ret

- 8 Bekendtgørelsen af 25. februar 2021 fastsætter følgende i artikel 1:

»Denne bekendtgørelse gennemfører delvis Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/844 [af 30. maj 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)].

Denne bekendtgørelse finder anvendelse på de parkeringsanlæg, der er omhandlet i punkt 68 i regeringen i hovedstadsregionen Bruxelles' bekendtgørelse af 4. marts 1999 om fastsættelse af listen over anlæg i klasse IB, IC, ID, II og III til gennemførelse af artikel 4 i bekendtgørelse af 5. juni 1997 om miljøgodkendelse og i punkt 224 i bekendtgørelse af 22. april 1999 om fastsættelse af listen over anlæg i klasse IA som omhandlet i artikel 4 i bekendtgørelsen af 5. juni 1997 om miljøgodkendelser.

[...]«

- 9 Bekendtgørelsen af 25. februar 2021 fastsætter bl.a.:

- som »almindelige betingelser for drift af overdækkede og ikkeoverdækkede parkeringsanlæg« betingelserne vedrørende benyttelse, udformning og skiltning, betingelserne vedrørende vedligeholdelse og kontrol, betingelserne vedrørende ladeområder til elbiler og betingelserne vedrørende cykelparkeringspladser
- som »særlige betingelser for drift af ikkeoverdækkede parkeringsanlæg« betingelserne vedrørende vedligeholdelse og planter, brug af tøsalt, vedligeholdelse af nedsivningsanlæg og kunstig belysning
- som »særlige betingelser for drift af overdækkede parkeringsanlæg« betingelserne vedrørende indretning af parkeringsanlægget, sikkerhed (bl.a. forbud mod parkering af LPG-køretøje, væggenes brandmodstandsevne, tilstedeværelse af gasledninger, udgange og flugtveje, brandbekæmpelsesmidler), udstyrsstyring, luftkvalitetsnormer og mekanisk og naturlig ventilation.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 10 Den 2. juli 2020 vedtog regeringen i hovedstadsregionen Bruxelles ved førstebehandling et udkast til bekendtgørelse om fastsættelse af almindelige betingelser for drift af parkeringsanlæg.
- 11 Den 6. juli 2020 blev dette udkast meddelt Europa-Kommissionen i henhold til artikel 5, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/1535 af 9. september 2015 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester (EUT 2015, L 241, s. 1).
- 12 Den 10. december 2020 vedtog regeringen i hovedstadsregionen Bruxelles ved andenbehandling det nævnte udkast.
- 13 Den 12. januar 2021 rejste afdelingen for lovgivning ved Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Belgien) i forbindelse med sin udtalelse om samme udkast spørgsmålet om, hvorvidt dette skulle underkastes en vurdering af dets indvirkning på miljøet i henhold til artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42, sammenholdt med punkt 10, litra b), i bilag II til direktiv

2011/92. Ved denne udtalelse blev ophavsmændene til det omhandlede udkast opfordret til at præcisere, hvordan det opfyldte miljøforpligtelserne, eller efter omstændighederne grundene til, at de fandt, at disse ikke fandt anvendelse på udkastet.

- 14 Den 25. februar 2021 vedtog regeringen i hovedstadsregionen Bruxelles den i hovedsagen omhandlede bekendtgørelse, uden at der forinden var blevet foretaget en miljøvurdering som omhandlet i artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42.
- 15 Den 30. april 2021 anlagde Fédération og Interparking sag ved Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), som er den forelæggende ret, med påstand om annullation af denne bekendtgørelse.
- 16 Fédération og Interparking har for den forelæggende ret bl.a. gjort gældende, at den nævnte bekendtgørelse udgør en plan eller et program, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet som omhandlet i direktiv 2001/42, og at der derfor inden vedtagelsen heraf burde have været gennemført en miljøvurdering i henhold til dette direktivs artikel 3, stk. 2, litra a).
- 17 Regeringen i hovedstadsregionen Bruxelles er derimod af den opfattelse, at bekendtgørelsen af 25. februar 2021 ikke udgør en plan eller et program i dette direktivs forstand. Bindende lovbestemmelser, som indeholder regler, der finder anvendelse gentagne gange, såsom reglerne i denne bekendtgørelse, kan kun anses for at være omfattet af begrebet »plan« eller »program«, hvis de har en program- eller planmæssig dimension, hvilket ikke er tilfældet i den foreliggende sag. Bekendtgørelsen planlægger nemlig ikke og lægger ikke et program for, hverken hvor parkeringsanlæg kan etableres på hovedstadsregionen Bruxelles' område, eller hvor mange pladser der tillades på dette område. Samme bekendtgørelse kan i øvrigt ikke anses for en plan eller et program, for så vidt som bestemmelserne heri blot fastsætter de bindende regler, som ethvert parkeringsanlæg skal overholde efter opførelsen, i driftsfasen, og for så vidt som de ikke bidrager til gennemførelsen eller opførelsen af et projekt som omhandlet i direktiv 2001/42.
- 18 På denne baggrund har Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
 - »1) Skal artikel 3, stk. 2, litra a), i [direktiv 2001/42] 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 [ændres]?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 19 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42 skal fortolkes således, at en national lovgivning, der fastsætter betingelserne for drift af parkeringsanlæg uden dog at fastsætte regler om opførelsen eller det maksimale antal heraf, skal underkastes en miljøvurdering.
- 20 Indledningsvis bemærkes for det første, at direktiv 2001/42 i henhold til artikel 1 har til formål 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.
- 21 For det andet skal bestemmelser, der afgrænser anvendelsesområdet for direktiv 2001/42, og særligt bestemmelser, der fastsætter definitioner på de retsakter, der er omfattet heraf, henset til formålet med dette direktiv, som består i at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau, fortolkes bredt (dom af 22.3.2012, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-567/10, EU:C:2012:159, præmis 37, og af 22.2.2022, Bund Naturschutz in Bayern, C-300/20, EU:C:2022:102, præmis 44).
- 22 I henhold til artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42 skal en miljøvurdering gennemføres for alle de planer og programmer, som opfylder to kumulative betingelser, nemlig dels, at de er udarbejdet inden for en eller flere af de sektorer, der er omhandlet i denne bestemmelse, dels at de fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 2011/92.
- 23 Begrebet »planer og programmer« som omhandlet i direktiv 2001/42 er i direktivets artikel 2, litra a), defineret som værende dem, der opfylder to kumulative betingelser, nemlig dels, at der er tale om planer og programmer, som er udarbejdet og/eller vedtaget af en national, regional eller lokal myndighed, eller som er udarbejdet af en myndighed med henblik på vedtagelse af parlament eller regering via en lovgivningsprocedure, dels at disse planer og programmer kræves ifølge love og administrative bestemmelser (dom af 9.3.2023, An Bord Pleanála m.fl. (Lokaliteten St Teresa's Gardens), C-9/22, EU:C:2023:176, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis, og af 4.10.2024, Friends of the Irish Environment (Project Ireland 2040), C-727/22, EU:C:2024:825, præmis 24).
- 24 Hvad angår den første af disse betingelser er denne opfyldt, eftersom det fremgår af oplysningerne fra den forelæggende ret, at bekendtgørelsen af 25. februar 2021 blev vedtaget af en regional myndighed, i det foreliggende tilfælde regeringen i hovedstadsregionen Bruxelles.
- 25 Med hensyn til den anden af disse betingelser fremgår det af Domstolens praksis, at planer og programmer, hvis vedtagelse er reguleret ved nationale love og administrative bestemmelser, som fastlægger, hvilke myndigheder der har beføjelse til at vedtage dem samt proceduren for deres udarbejdelse, skal betragtes som »krævet« i henhold til og med henblik på anvendelsen af direktiv 2001/42 (dom af 22.3.2012, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-567/10, EU:C:2012:159, præmis 31). Domstolen har således fastslået, at når beføjelserne til at vedtage en foranstaltning har hjemmel i en særbestemmelse, skal foranstaltningen betragtes som »krævet« for at sikre den effektive virkning af artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42, henset til denne bestemmelses formål,

selv om der ikke i egentlig forstand foreligger en forpligtelse til at udarbejde denne foranstaltning (dom af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

- 26 I det foreliggende tilfælde fremgår det af sagsakterne for Domstolen, at bekendtgørelsen af 25. februar 2021 som angivet i præamblen hertil blev vedtaget på grundlag af artikel 6, stk. 1, første afsnit, artikel 10, stk. 2, og artikel 63, stk. 3, andet afsnit, i bekendtgørelsen af 5. juni 1997 om miljøgodkendelser. Den anden betingelse i artikel 2, litra a), andet led, i direktiv 2001/42 synes således også at være opfyldt.
- 27 I denne henseende skal det, henset til den forelæggende rets spørgsmål og i modsætning til det standpunkt, som den belgiske regering har forsvaret i sit skriftlige indlæg, tilføjes, at artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42 ikke kan fortolkes således, at en retsakt for at være omfattet af begrebet »planer eller programmer« som omhandlet i denne bestemmelse også skal have en program- eller planmæssig dimension.
- 28 Den belgiske regering støtter sig i denne sammenhæng på en fortolkning af begrebet »planer og programmer«, hvorefter en retsakt for at være omfattet af dette begreb skal indeholde bestemmelser om fysisk planlægning i by- og landområder, der fastlægger de anvendelser af den pågældende infrastruktur, der kan tillades i et område.
- 29 I denne henseende skal det for det første fastslås, at artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42, henset til sin ordlyd, definerer begrebet »planer og programmer« alene med henvisning til to elementer, nemlig den myndighed, der har udstedt den pågældende retsakt, og det retsgrundlag, i henhold til hvilket retsakten er blevet vedtaget.
- 30 Henset til denne bestemmelses ordlyd skal disse to elementer anses for at være udtømmende.
- 31 Denne ordlydsfortolkning af artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42 understøttes af den sammenhæng, hvori denne bestemmelse indgår, og af dette direktivs opbygning. I denne henseende bemærkes, at nævnte direktivs artikel 3 fastsætter de betingelser, som en plan eller det pågældende program som omhandlet i artikel 2, litra a), skal opfylde for at skulle underkastes en miljøvurdering i henhold til direktiv 2001/42.
- 32 Hvad i denne henseende angår artikel 3, stk. 2, litra a), bemærkes, at denne bestemmelse opregner de sektorer, for hvilke der udarbejdes planer og programmer, herunder inden for fysisk planlægning og arealanvendelse, og fastsætter, at planerne og programmerne skal fastlægge rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 2011/92.
- 33 Mens det således fremgår, at artikel 2 i direktiv 2001/42 fastsætter visse formelle betingelser for, at en foranstaltning bliver omfattet af dette direktivs anvendelsesområde, fastsætter direktivets artikel 3 de materielle betingelser, der skal være opfyldt, for at der skal foretages en miljøvurdering af denne foranstaltning.
- 34 Denne bestemmelse ville miste sit indhold, hvis begrebet »planer og programmer« som omhandlet i artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42 skulle fortolkes således, at retsakten skal have et bestemt materielt indhold, navnlig en program- eller planmæssig dimension i forbindelse med fysisk planlægning, for at være omfattet af dette begreb.

- 35 Denne fortolkning understøttes yderligere af tilblivelseshistorien bag artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42, således som det fremgår af punkt 37-41 i generaladvokatens forslag til afgørelse.
- 36 Den nævnte fortolkning gælder så meget desto mere, som en sådan yderligere betingelse, derved at den bevirker, at direktivets anvendelsesområde begrænses, vil være i strid med princippet om, at de bestemmelser i direktivet, der afgrænser dets anvendelsesområde, og særligt de bestemmelser, der fastsætter definitioner på de retsakter, der er omfattet heraf, i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 21, skal fortolkes bredt.
- 37 Hvad i øvrigt angår den i hovedsagen omhandlede retsakts generelle karakter bemærkes, at en foranstaltnings generelle karakter ikke er til hinder for, at den kvalificeres som en plan eller et program som omhandlet i artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42. Selv om det fremgår af selve ordlyden af denne bestemmelse, at begrebet »planer og programmer« kan omfatte normative retsakter, der er vedtaget ved lov eller administrativt, indeholder dette direktiv nemlig netop ikke særlige bestemmelser vedrørende politikker eller generel lovgivning, der for disse ville kræve en afgrænsning i forhold til planer og programmer som omhandlet i det nævnte direktiv (jf. i denne retning dom af 27.10.2016, D'Oultremont m.fl., C-290/15, EU:C:2016:816, præmis 52 og 53, og af 22.2.2022, Bund Naturschutz in Bayern, C-300/20, EU:C:2022:102, præmis 41).
- 38 Med hensyn til de to betingelser i artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42, der er nævnt i denne doms præmis 22, bemærkes, at den første af disse, hvorefter planerne og programmer skal være »udarbejde[t] inden for« de sektorer, der er omhandlet i denne bestemmelse, er opfyldt, når den pågældende plan eller det pågældende program »vedrører« en af disse sektorer (jf. i denne retning dom af 27.10.2016, D'Oultremont m.fl., C-290/15, EU:C:2016:816, præmis 44, og af 22.2.2022, Bund Naturschutz in Bayern, C-300/20, EU:C:2022:102, præmis 49).
- 39 Det skal i denne forbindelse indledningsvis præciseres, at det, for at denne betingelse er opfyldt, er tilstrækkeligt, at den pågældende plan eller det pågældende program hører under en enkelt af disse sektorer. Blandt de nævnte sektorer er bl.a. transport, fysisk planlægning og arealanvendelse.
- 40 Hvad angår fortolkningen af disse begreber bemærkes for det første, at Domstolen i dom af 22. februar 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102), fortolkede transport bredt, idet den fastslog, at den bekendtgørelse, der var omhandlet i den sag, der gav anledning til denne dom, for så vidt som den krævede tilladelse til at færdes med enhver form for motorkøretøj uden for veje, stier og områder, der var åbne for offentlig trafik, og til at parkere i sådanne områder, indeholdt regler, der vedrørte aktiviteter inden for transportsektoren.
- 41 Individuel personbefordring er i praksis ikke mulig uden parkeringspladser, således at disse som nødvendige infrastrukturelementer for transporten hører under transportsektoren. Under disse omstændigheder kan den i hovedsagen omhandlede foranstaltning, for så vidt som den fastsætter særlige regler for drift af parkeringsanlæg, anses for at indeholde regler, der vedrører aktiviteter, der navnlig hører under transportsektoren.
- 42 For det andet skal det fastslås, at begrebet fysisk planlægning eller arealanvendelse, således som det fremgår af punkt 63-65 i generaladvokatens forslag til afgørelse, forudsætter en bestemmelse, som har indvirkning på anvendelsen af et område.

- 43 I det foreliggende tilfælde fremgår det – med forbehold af de vurderinger, som det påhviler den forelæggende ret alene at foretage – at bekendtgørelsen af 25. februar 2021 indeholder regler, der i det mindste vedrører transportsektoren, således at den første betingelse i artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42 synes at være opfyldt.
- 44 Hvad angår den anden betingelse i artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42 fremgår det af denne bestemmelse, at denne er opfyldt, når de omhandlede planer eller programmer fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, og når disse projekter er nævnt blandt dem, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 2011/92 (dom af 22.2.2022, Bund Naturschutz in Bayern, C-300/20, EU:C:2022:102, præmis 55).
- 45 Hvad for det første angår spørgsmålet om, hvorvidt en retsakt som bekendtgørelsen af 25. februar 2021 vedrører projekter, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 2011/92, bemærkes, at punkt 10, litra b), i bilag II til dette direktiv omhandler »[a]nlægsarbejder i byzoner, herunder opførelse af butikcentre og parkeringsanlæg«.
- 46 Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt en sådan bekendtgørelse fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, bemærkes, at en foranstaltning ifølge retspraksis er kendetegnet herved, når den, 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 (jf. i denne retning dom af 27.10.2016, D'Oultremont m.fl., C-290/15, EU:C:2016:816, præmis 49, og af 22.2.2022, Bund Naturschutz in Bayern, C-300/20, EU:C:2022:102, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).
- 47 En sådan fortolkning har til formål at sikre, at bestemmelser, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet, underkastes en miljøvurdering (dom af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 68, og af 22.2.2022, Bund Naturschutz in Bayern, C-300/20, EU:C:2022:102, præmis 61).
- 48 Kravet i artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42, hvorefter den pågældende plan eller det pågældende program skal fastlægge rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 2011/92, skal derfor anses for opfyldt, når planen eller programmet fastlægger en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere af disse projekter, navnlig med hensyn til placering, art, størrelse og betingelser for drift af sådanne projekter eller ved tildeling af midler til disse projekter (dom af 22.2.2022, Bund Naturschutz in Bayern, C-300/20, EU:C:2022:102, præmis 62).
- 49 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at bekendtgørelsen af 25. februar 2021 udelukkende vedrører drift af parkeringsanlæg og ikke fastsætter regler om opførelsen eller det maksimale antal heraf.
- 50 I denne henseende bemærkes, at spørgsmålet om, hvorvidt en foranstaltning har en program- eller planmæssig dimension, ikke er et afgørende kriterium ved anvendelsen af artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42. Forpligtelsen til at foretage en miljøvurdering følger nemlig ikke af en sådan dimension, men af foranstaltningens indvirkning på miljøet, for så vidt som den fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til visse projekter.

- 51 Hvad angår bekendtgørelsen af 25. februar 2021 fremgår det af sagsakterne for Domstolen, at blandt de regler, der er fastsat for drift af parkeringsanlæg, kan reglerne om kunstig belysning og nedsivningsanlæg i ikkeoverdækkede parkeringsanlæg og kravene vedrørende ladeområder og cykelparkeringspladser have indvirkning på miljøet. Det tilkommer den forelæggende ret at afgøre, om den anden betingelse i artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42 er opfyldt som følge af disse regler, disse krav eller andre bestemmelser i denne bekendtgørelse. Den forelæggende ret skal navnlig undersøge, om disse regler og krav, henset til Bruxelles' område, kan få væsentlig indvirkning på miljøet.
- 52 Henset til ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42 skal fortolkes således, at en national lovgivning, der fastsætter betingelserne for drift af parkeringsanlæg uden dog at fastsætte regler om opførelsen eller det maksimale antal heraf, skal underkastes en miljøvurdering, hvis den for det første er udarbejdet inden for transport, fysisk planlægning eller arealanvendelse, og den for det andet, idet den definerer 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 væsentlig indvirkning på miljøet.

Det andet spørgsmål

- 53 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om EU-retten skal fortolkes således, at når det står klart, at der skulle have været gennemført en miljøvurdering som omhandlet i direktiv 2001/42 inden vedtagelsen af en regelfastsættende retsakt, hvis lovlighed bestrides for denne ret, således at denne retsakt skal anses for ikke at være i overensstemmelse med EU-retten, kan denne ret opretholde virkningerne af denne retsakt med henblik på at give den kompetente myndighed mulighed for at foretage miljøvurderingen og efter omstændighederne ændre retsakten, og på hvilke betingelser den kan gøre dette.
- 54 Som det er blevet anført i denne doms præmis 20, har direktiv 2001/42 til formål 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.
- 55 Da der i dette direktiv ikke er bestemmelser om de konsekvenser, der skal drages af en tilsidesættelse af dets processuelle bestemmelser, påhviler det medlemsstaterne inden for rammerne af deres kompetence at træffe alle de almindelige eller særlige foranstaltninger, der er nødvendige for, at alle »planer« og »programmer«, som kan have »væsentlig indvirkning på miljøet« i dette direktivs forstand, underkastes en miljøvurdering i overensstemmelse med fremgangsmåden og kriterierne i dette direktiv (dom af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 82 og den deri nævnte retspraksis).
- 56 I henhold til det princip om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, skal medlemsstaterne bringe ulovlige følgevirkninger af en tilsidesættelse af EU-retten til ophør. Det følger heraf, at de kompetente nationale myndigheder, herunder de nationale retsinstanser, som er forelagt et søgsmål til prøvelse af en retsakt, der er vedtaget i strid med EU-retten, har 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 miljøvurdering. Dette kan f.eks. bestå i, at der for en »plan« eller et »program«, som er blevet vedtaget i strid med forpligtelsen til at foretage en miljøvurdering, vedtages foranstaltninger med henblik på udsættelse eller annullation af denne

plan eller dette program, samt i at tilbagekalde eller udsætte en tilladelse, der allerede er givet, med henblik på at gennemføre en sådan vurdering (dom af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 83 og den deri nævnte retspraksis).

- 57 Når dette er sagt, har Domstolen allerede fastslået, at en national retsinstans under hensyn til, at der foreligger et tvingende hensyn til miljøbeskyttelsen, undtagelsesvis kan gøre brug af en national lovgivning, der giver den mulighed for at opretholde visse virkninger af en national retsakt, hvis vedtagelsesprocedure ikke var i overensstemmelse med direktiv 2001/42, når der foreligger en risiko for, at annullationen af denne retsakt vil skabe et retligt tomrum, som er uforeneligt med den pågældende medlemsstats forpligtelse til at vedtage foranstaltninger til gennemførelse af en anden EU-retlig retsakt om miljøbeskyttelse (jf. i denne retning dom af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 90 og den deri nævnte retspraksis).
- 58 En eventuel opretholdelse af disse foranstaltningers tidsmæssige virkninger kan desuden kun omfatte den tidsperiode, som er strengt nødvendig for at afhjælpe den konstaterede ulovlighed (dom af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 94 og den deri nævnte retspraksis).
- 59 Det fremgår således af den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 57 og 58, at når det står klart, at der skulle have været gennemført en miljøvurdering som omhandlet i direktiv 2001/42 inden vedtagelsen af en national retsakt, hvis lovlighed bestrides for en national ret, således at denne retsakt skal anses for ikke at være i overensstemmelse med EU-retten, kan denne ret kun opretholde virkningerne af denne retsakt med henblik på at give den kompetente myndighed mulighed for at foretage miljøvurderingen og efter omstændighederne ændre retsakten, hvis national ret tillader dette i den tvist, som retten er forelagt, og for så vidt som dette er nødvendigt for sikre gennemførelsen af en anden EU-retsakt om miljøbeskyttelse, såsom direktiv 2018/844, og kun for den tidsperiode, som er strengt nødvendig for at afhjælpe denne ulovlighed.
- 60 I det foreliggende tilfælde har den forelæggende ret anført, at bekendtgørelsen af 25. februar 2021 delvis gennemfører direktiv 2018/844, således at annullation eller udsættelse kan skabe et retligt tomrum. Selv om det fremgår af den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 57, at et sådant retligt tomrum, som er uforeneligt med den pågældende medlemsstats forpligtelse til at vedtage foranstaltninger til gennemførelse af et direktiv, principielt kan begrunde en midlertidig opretholdelse af en retsakt, der ikke er i overensstemmelse med EU-retten, forudsætter dette, at den retsakt, hvis virkninger den forelæggende ret ønsker at opretholde, faktisk gennemfører dette direktiv.
- 61 Som generaladvokaten har fremhævet i punkt 93 i forslaget til afgørelse, forekommer det i øvrigt tvivlsomt, at annullation eller udsættelse af de betingelser for drift af parkeringsanlæg, der er fastsat i bekendtgørelsen af 25. februar 2021, vil skabe et retligt tomrum. Det tilkommer således efter omstændighederne den forelæggende ret at undersøge, om det med henblik på udstedelse af tilladelser til projekter, der er omhandlet i bilag I eller II til direktiv 2011/92, faktisk er muligt, blot midlertidigt, at vende tilbage til en praksis, der, således som den belgiske regering har anført i sit skriftlige indlæg, blev fulgt før vedtagelsen af disse driftsbetingelser, og hvorefter de kompetente myndigheder opstillede driftsbetingelserne, der nu er samlet i en almengyldig regelfastsættende retsakt, i forbindelse med hver individuel tilladelse.

- 62 Henset til det ovenstående skal det andet spørgsmål besvares med, at EU-retten skal fortolkes således, at når det står klart, at der skulle have været foretaget en miljøvurdering som omhandlet i direktiv 2001/42 inden vedtagelsen af en regelfastsættende retsakt, hvis lovlighed bestrides for en national ret, således at denne retsakt skal anses for ikke at være i overensstemmelse med EU-retten, kan denne ret kun opretholde virkningerne af denne retsakt med henblik på at give den kompetente myndighed mulighed for at foretage miljøvurderingen og efter omstændighederne ændre retsakten, hvis national ret tillader dette i den tvist, som retten er forelagt, og for så vidt som dette er nødvendigt for sikre gennemførelsen af en anden EU-retsakt om miljøbeskyttelse, såsom direktiv 2018/844, og kun for den tidsperiode, som er strengt nødvendig for at afhjælpe denne ulovlighed.

Sagsomkostninger

- 63 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

- 1) 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 lovgivning, der fastsætter betingelserne for drift af parkeringsanlæg uden dog at fastsætte regler om opførelsen eller det maksimale antal heraf, skal underkastes en miljøvurdering, hvis den for det første er udarbejdet inden for transport, fysisk planlægning eller arealanvendelse, og den for det andet, idet den definerer 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 væsentlig indvirkning på miljøet.

- 2) EU-retten skal fortolkes således, at når det står klart, at der skulle have været foretaget en miljøvurdering som omhandlet i direktiv 2001/42 inden vedtagelsen af en regelfastsættende retsakt, hvis lovlighed bestrides for en national ret, således at denne retsakt skal anses for ikke at være i overensstemmelse med EU-retten, kan denne ret kun opretholde virkningerne af denne retsakt med henblik på at give den kompetente myndighed mulighed for at foretage miljøvurderingen og efter omstændighederne ændre retsakten, hvis national ret tillader dette i den tvist, som retten er forelagt, og for så vidt som dette er nødvendigt for sikre gennemførelsen af en anden EU-retsakt om miljøbeskyttelse, såsom Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/844 af 30. maj 2018 om ændring af direktiv 2010/31/EU om bygningers energimæssige ydeevne og direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet, og kun for den tidsperiode, som er strengt nødvendig for at afhjælpe denne ulovlighed.**

Underskrifter