



Date de réception : 11/12/2024

Zaak C-771/24

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

7 november 2024

Verwijzende rechter:

Raad van State (België)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

23 oktober 2024

Verzoekende partijen:

Fédération belge du stationnement ASBL

Interparking SA

Verwerende partij:

Brussels Hoofdstedelijk Gewest, vertegenwoordigd door zijn regering

Voorwerp van het hoofdgeding

Beroep tot nietigverklaring, ingesteld op 30 april 2021, tegen het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 februari 2021 tot vaststelling van de algemene en bijzondere uitbatingsvoorwaarden van toepassing op parkings (hierna: „bestreden besluit”).

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna: „habitatrichtlijn”)

Artikel 6, lid 3

„3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. [...]"

Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (hierna: „richtlijn 2001/42/EG”)

Artikel 2

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) „plannen en programma's”: plannen en programma's, met inbegrip van die welke door de Gemeenschap worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan,

- die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld of die door een instantie worden opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld en

- die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven;

[...]"

Artikel 3

„Werkingssfeer

1. Een milieubeoordeling wordt uitgevoerd overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 9, voor de in de leden 2, 3 en 4 bedoelde plannen en programma's die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

2. Onverminderd lid 3, wordt een milieubeoordeling gemaakt van alle plannen en programma's

a) die voorbereid worden met betrekking tot [...] vervoer, [...] ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij richtlijn [2011/92/EU] genoemde projecten, of

b) waarvoor, gelet op het mogelijk effect op gebieden, een beoordeling vereist is uit hoofde van de artikelen 6 of 7 van [de habitatrichtlijn].

[...]

4. Voor andere dan de in lid 2 bedoelde plannen en programma's, die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, bepalen de lidstaten of het plan of het programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

[...]"

Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (hierna: „richtlijn 2011/92/EU”)

Bijlage II

„IN ARTIKEL 4, LID 2, BEDOELDE PROJECTEN

[...]

10. INFRASTRUCTUURPROJECTEN

[...]

b) Stadsontwikkelingsprojecten, met inbegrip van de bouw van winkelcentra en parkeerterreinen.

[...]"

Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG (hierna: „richtlijn 2012/27/EU”)

Richtlijn (EU) 2018/844 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van richtlijn 2010/31/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen en richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie [hierna: „richtlijn (EU) 2018/844”]

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Het bestreden besluit bevat „algemene uitbatingsvoorwaarden betreffende overdekte en niet-overdekte parkings” (bijvoorbeeld voorwaarden inzake inrichting en signalisatie), „bijzondere uitbatingsvoorwaarden voor niet-overdekte parkings” (bijvoorbeeld voorwaarden inzake het onderhoud van de vegetatie) en „bijzondere uitbatingsvoorwaarden voor overdekte parkings” (bijvoorbeeld voorwaarden inzake luchtkwaliteit).

- 2 De aflevering of verlenging van een milieuvergunning voor dergelijke inrichtingen is afhankelijk van de naleving van de bovenstaande uitbatingsvoorwaarden.
- 3 Voor de bouw van een parking, de wijziging van de bestemming van een gebouw of een ingrijpende wijziging van de topografie van het terrein met het oog op de bouw van een parking waar er nog geen is, is bovendien een stedenbouwkundige vergunning vereist, die wordt afgeleverd op voorwaarde dat de regels van de ruimtelijke ordeningsplannen en -voorschriften worden nageleefd.
- 4 Zoals artikel 1 aangeeft, zet het bestreden besluit richtlijn (EU) 2018/844 gedeeltelijk om.
- 5 In het kader van de vaststellingsprocedure van het bestreden besluit heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State in haar advies nr. 68.487/1 van 12 januari 2021, geoordeeld dat, aangezien dat besluit uitbatingsvoorwaarden en nadere regels bevat voor de milieuvergunningsbeslissing voor parkings in het gehele Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, er kan worden van uitgegaan dat het besluit bepalend is voor parkings en het kader weergeeft waarin infrastructuurwerken zullen moeten of kunnen plaatsvinden die onder het toepassingsgebied van rubriek 10, onder b) van bijlage II bij richtlijn 2011/92/EU ressorteren en dat in die optiek het ontwerp van besluit wel degelijk beschouwd zou moeten worden als een plan of programma waarvoor krachtens artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42/EG een milieubeoordeling moet worden uitgevoerd voor zover het aanzienlijke milieueffecten kan hebben.
- 6 Verweerder heeft het bestreden besluit vastgesteld zonder een effectbeoordeling uit te voeren.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

Bestaan van een plan of programma met betrekking tot vervoer, ruimtelijke ordening of grondgebruik

Standpunt van partijen

- 7 Partijen zijn het in wezen oneens over de vraag of het bestreden besluit valt onder het begrip „plannen en programma’s” als bedoeld in artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42/EG.
- 8 Krachtens die bepaling moeten dergelijke plannen en programma’s, op voorwaarde dat ze „voorbereid worden met betrekking tot [...] vervoer, [...] ruimtelijke ordening of grondgebruik” en dat ze „het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij richtlijn 85/337/EEG genoemde projecten”, van rechtswege worden onderworpen aan een voorafgaande milieubeoordeling.

- 9 Verzoekers betogen dat een effectbeoordeling van het bestreden besluit vereist was uit hoofde van artikel 3, lid 2, onder a), van de richtlijn [of, subsidiair, artikel 3, lid 2, onder b), van die richtlijn dat betrekking heeft op Natura 2000-gebieden, of artikel 3, lid 4, ervan, dat betrekking heeft op plannen en programma's die niet met betrekking tot een van de betrokken sectoren worden voorbereid, maar die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, in welk geval de lidstaten bepalen of zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en, zo ja, een effectbeoordeling uitvoeren].
- 10 Zij verwijzen in het bijzonder naar het arrest van 27 oktober 2016, D'Oultremont e.a. (C-290/15, EU:C:2016:816; hierna: „arrest D'Oultremont”), waarin het Hof heeft geoordeeld dat „het begrip ‘plannen en programma’s’ betrekking heeft op iedere handeling die, door vaststelling van op de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures, een heel pakket criteria en modaliteiten vaststelt voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben” en heeft geconcludeerd dat de sectorale voorwaarden met betrekking tot windmolenparken met een totale capaciteit van 0,5 MW of meer een „plan of programma” vormden dat aan een effectbeoordeling had moeten worden onderworpen.
- 11 Zij wijzen erop dat het bestreden besluit uitbatingvoorwaarden bevat die moeten worden nageleefd door parkings buiten de openbare weg in Brussel en dat de bouw en de uitbating van dergelijke parkings onder de sectoren vervoer en ruimtelijke ordening vallen.
- 12 Volgens hen stelt dit besluit een heel pakket criteria en modaliteiten vast voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben, aangezien de parkingprojecten, om te worden goedgekeurd, moeten voldoen aan de voorschriften, criteria en modaliteiten van dat besluit, die aanzienlijke gevolgen voor het stedelijk milieu kunnen hebben.
- 13 Verzoekers verwijzen ook naar bovengenoemd advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State.
- 14 Verweerder is daarentegen van mening dat een handeling, om onder het begrip „plan en programma” te vallen, zoals uit dat begrip blijkt, een planificatieve of programmatische dimensie moet hebben.
- 15 De betrokken bepalingen moeten door hun inhoud en doelstelling een concrete bijdrage leveren aan (de uitvoering van) een of meer projecten, ongeacht of die concretisering betrekking heeft op de uitvoering van het project zelf of op voorafgaande beslissingen zoals een selectie van de gebieden waarop die (toekomstige) projecten betrekking hebben.
- 16 Volgens verweerder heeft het bestreden besluit geen enkele planologische of programmatische dimensie, aangezien het op geen enkele wijze de plaatsen waar

op Brussels grondgebied parkings kunnen worden ingericht, plant of programmeert.

- 17 De bepalingen van dat besluit beschrijven slechts de (verplichte) voorschriften waaraan een parking moet voldoen zodra ze gebouwd is, tijdens de uitbatingsfase (interne indeling, veiligheid voor fietsers, ventilatie,...), en dragen op zich niet bij tot de ontwikkeling of de uitvoering van een project.
- 18 Op basis van de bekritiseerde sectorale voorwaarden, die strikt verband houden met de uitbating van parkings als dusdanig na vergunning, is het namelijk niet mogelijk om de ligging en het aantal parkings te bepalen die in Brussel zouden kunnen worden uitgebaat.
- 19 In die zin verschillen de bepalingen van het bestreden besluit fundamenteel van de sectorale voorwaarden inzake windturbines in het Waalse en het Vlaamse Gewest die respectievelijk aanleiding hebben gegeven tot het arrest D’Oultremont en het arrest van 25 juni 2020, A e.a. (Windturbines in Aalter en Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503; hierna: „arrest A e.a.”).
- 20 „Plannen en programma’s” impliceren handelingen met betrekking tot de voorwaarden voor het uitvoeren, goedkeuren, inplanten, bouwen en uitbaten van een project of voorziening, die afhankelijk zijn van ruimtelijke of territoriale elementen, eerder dan handelingen die strikt beperkt zijn tot uitbatingsvoorschriften.
- 21 Verzoekers betogen dat het begrip „kader” in artikel 3, lid 2, onder a), en lid 4, van richtlijn 2001/42/EG niet beperkt is tot instrumenten op het gebied van ruimtelijke ordening of instrumenten die noodzakelijkerwijs voorwaarden van territoriale aard bepalen, maar in feite elke handeling omvat die criteria of modaliteiten vaststelt die van invloed zijn op de aflevering van vergunningen en de uitvoering daarvan, zoals in casu het geval is.
- 22 Volgens hen is het niet nodig dat een handeling regels bevat over de inplanting of de ligging van projecten op het grondgebied om onder de verplichting tot het uitvoeren van een beoordeling te vallen.
- 23 Zij verwijzen in dit verband naar het arrest van 17 juni 2010, Terre wallonne en Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 en C-110/09, EU:C:2010:355) en naar de conclusie van advocaat-generaal Kokott in die zaak, waaruit zij afleiden dat voorwaarden betreffende de ligging van een project slechts één soort voorwaarde zijn die in een „plan of programma” kunnen voorkomen, naast andere zoals die betreffende de aard of de omvang van een installatie of zelfs de gebruiksvoorwaarden ervan, alsmede naar het arrest D’Oultremont, waaruit zij opmaken dat de zoneringstechniek niet altijd noodzakelijk is, naar het arrest van 7 juni 2018, Thybaut e.a. (C-160/17, EU:C:2018:401; hierna: „arrest Thybaut”), waaruit zij afleiden dat een besluit dat, zoals het bestreden besluit, regels stelt voor de werking van parkings, onder de sector ruimtelijke ordening valt (naast de vervoerssector), naar het arrest van 8 mei 2019, Verdi Ambiente e Società (VAS)

- Aps Onlus e.a. (C-305/18, EU:C:2019:384) waaruit volgens hen blijkt dat een „plan of programma” niet noodzakelijkerwijs bepalingen hoeft te bevatten die zeer concrete projecten vormgeven, en ten slotte naar de conclusie van advocaat-generaal Campos Sánchez-Bordona in de zaak Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2021:746), die aanleiding heeft gegeven tot het arrest van 22 februari 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102; hierna: „arrest Bund Naturschutz in Bayern”).
- 24 Zij concluderen dat het bestreden besluit, dat de uitrustings- en uitbatingsvoorwaarden bepaalt waaraan parkings moeten voldoen om te worden goedgekeurd en uitgevoerd, een kader voor de goedkeuring en de uitvoering van projecten vormt en aan een voorafgaande effectbeoordeling had moeten worden onderworpen.
- 25 Subsidiair betogen verzoekers dat, zelfs indien de restrictieve interpretatie van verweerder van het begrip „plannen en programma’s” zou moeten worden gevolgd, het bestreden besluit wel degelijk een „programmatische of planificatieve dimensie” heeft in de door verweerder gedefinieerde zin.
- 26 Volgens hen maakt deze handeling deel uit van een hiërarchie van bepalingen en/of plannen en is zij erop gericht om door middel van operationele maatregelen praktische uitvoering te geven aan de doelstellingen die in die bepalingen/plannen zijn vastgelegd en worden nagestreefd.
- 27 Zij verwijzen onder meer naar richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, richtlijn (EU) 2018/844, het gewestelijke Lucht-, Klimaat- en Energieplan en het nationale Energie- en Klimaatplan 2021-2030.
- 28 Volgens hen ligt het bestreden besluit duidelijk in het verlengde van die bepalingen en plannen die het beoogt uit te voeren, en vormt het een essentieel onderdeel van de Brusselse strategie op het gebied van lucht, klimaat en energie. Het is opgevat als een geheel en geordende opeenvolging van handelingen die in openbare of particuliere parkings moeten worden verricht om binnen een bepaalde termijn een bepaald doel te bereiken.
- 29 Zij leiden daaruit af dat het besluit een duidelijke planificatieve en programmatische dimensie heeft in de door verweerder gedefinieerde restrictieve zin. Zij zijn van mening dat het betrekking heeft op een zeer groot aantal parkings en parkeerplaatsen en dat het maatregelen bevat die een aanzienlijke invloed hebben op het milieu op het niveau van het Gewest (in het bijzonder luchtkwaliteitsnormen).
- 30 Verweerder stelt dat het bestreden besluit enkel reglementaire uitbatingsvoorwaarden vaststelt, zonder een kader voor de ontwikkeling van parkings in Brussel te bepalen.

- 31 Voor zover verzoekers betogen dat de werkingssfeer van het bestreden besluit hoe dan ook het gehele grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest en dus ook de drie Natura 2000-gebieden en alle daar gelegen natuur- en bosreservaten omvat, zodat een effectbeoordeling krachtens artikel 3, lid 2, onder b), van richtlijn 2001/42/EG vereist zou zijn, weerlegt verweerder dit argument op grond dat het begrip „plan en programma” zelf een kader impliceert dat projecten in de toekomst goedkeurt.
- 32 Verweerder verwijst naar het arrest van 12 juni 2019, *Terre wallonne* (C-321/18, EU:C:2019:484), waaruit hij afleidt dat het Hof heeft geoordeeld dat de in artikel 6 van de habitatrichtlijn bedoelde plannen volgens dezelfde uitleggingsregels moeten worden aangemerkt als „plannen en programma’s” in de zin van richtlijn 2001/42/EG en dat het bestreden besluit geen plan en programma is aangezien het niet het kader vaststelt waarbinnen de uitvoering van projecten in de toekomst kan worden goedgekeurd.

Beoordeling door de verwijzende rechter

- 33 Onder toepassing van de tweestappenredenering die het Hof heeft toegepast in zijn arrest van 9 maart 2023, *An Bord Pleanála e.a. (Terrein van de St Teresa’s Gardens)* (C-9/22, EU:C:2023:176, punten 27, 30, 36 en 38) (hierna: „arrest An Bord Pleanála”), concludeert de Raad van State in de eerste plaats dat het bestreden besluit duidelijk voldoet aan de *formele criteria* van de definitie van een „plan of programma” in artikel 2, onder a), van richtlijn 2001/42/EG.
- 34 Vervolgens onderzoekt de Raad van State of de betrokken handeling ook voldoet aan de cumulatieve *materiële criteria* van artikel 3, lid 2, onder a), van die richtlijn, namelijk dat „zij voorbereid [werd] met betrekking tot de in deze bepaling bedoelde sectoren (eerste voorwaarde) en dat zij het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in de bijlagen I en II bij richtlijn 2011/92 genoemde projecten (tweede voorwaarde)” (arrest An Bord Pleanála, punt 36).
- 35 Wat die tweede voorwaarde betreft, heeft het Hof geoordeeld dat „het begrip ‚plannen en programma’s’ betrekking heeft op elke handeling die, door vaststelling van op de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures, een groot pakket criteria en modaliteiten vaststelt voor de goedkeuring en de uitvoering van een of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben (arrest van 22 februari 2022, *Bund Naturschutz in Bayern*, C-300/20, EU:C:2022:102, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak)” [arresten An Bord Pleanála, punt 38; *D’Oultremont*, punt 49; *Thybaut*, punt 54; van 7 juni 2018, *Inter-Environnement Bruxelles e.a.*, C-671/16, EU:C:2018:403, punt 53; van 8 mei 2019, *Verdi Ambiente e Società (VAS) - Aps Onlus e.a.*, C-305/18, EU:C:2019:384, punt 50; van 12 juni 2019, *CFE*, C-43/18, EU:C:2019:483, punt 61; van 12 juni 2019, *Terre wallonne*, C-321/18, EU:C:2019:484, punt 41; *A e. a.*, punt 67, en van 22 februari 2022, *Bund Naturschutz in Bayern*, C-300/20, EU:C:2022:102, punt 60], dat het „belang en de reikwijdte van dergelijke [criteria

- en modaliteiten] [...] voldoende groot [moeten zijn] voor de bepaling van de op de betrokken sector toepasselijke voorwaarden” (arrest D’Oultremont, punt 50) en dat, om aan die voorwaarde te voldoen, bepalingen op zijn minst een verplicht karakter moeten hebben voor de autoriteiten die bevoegd zijn om een vergunningen voor projecten te verlenen (zie arrest A e.a., punt 77).
- 36 De bedoelde „criteria en modaliteiten” kunnen met name betrekking hebben op „de ligging, aard, omvang en gebruiksvoorwaarden van dergelijke projecten, of de toewijzing van hulpbronnen in verband met die projecten” (zie met name arrest van 22 februari 2022, Bund Naturschutz in Bayern, C-300/20, EU:C:2022:102, punt 62).
- 37 In dat verband merkt de Raad van State op dat de in het bestreden besluit vastgestelde criteria en modaliteiten bindend zijn voor de autoriteiten, aangezien zij, tenzij het besluit uitdrukkelijk in afwijkingen voorziet, geen milieuvergunning kunnen afleveren of verlengen voor parkings die niet voldoen aan de in het besluit vastgestelde uitbatingsvoorwaarden. Het feit dat de milieuvergunning kan worden aangevuld met aanvullende specifieke voorwaarden, doet geen afbreuk aan het dwingende karakter van de in het besluit vastgestelde algemene voorwaarden.
- 38 Wat de eerste voorwaarde betreft, merkt de Raad van State op dat tussen partijen niet wordt betwist dat het bestreden besluit betrekking heeft op een van de in artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42/EG genoemde sectoren (vervoer en ruimtelijke ordening), zodat zij beiden kunnen verwijzen naar het arrest D’Oultremont (betreffende een handeling in de energiesector, die eveneens onder die bepaling valt). Verzoekers zijn van mening dat uitbatingsvoorwaarden zoals die welke in het bestreden besluit zijn vastgesteld, een plan of programma vormen, hetgeen verweerder betwist door de nadruk te leggen op de noodzakelijke planificatieve of programmatische dimensie, in voorkomend geval met betrekking tot een bepaald grondgebied, van plannen en programma’s zoals door het Hof onderzocht in zijn rechtspraak betreffende die bepaling.
- 39 De Raad van State merkt op dat de rechtspraak waarop beide partijen zich specifiek beroepen ter ondersteuning van hun respectieve argumenten (arresten D’Oultremont en A e.a.) betrekking heeft op handelingen die de ligging en de exploitatie van installaties (windturbines) regelen, terwijl het bestreden besluit betrekking heeft op de exploitatie van parkings, maar geen voorschriften bevat betreffende de ligging ervan, aangezien dergelijke voorschriften zijn opgenomen in de plannen en verordeningen betreffende de ruimtelijke ordening, die zelf reeds zijn onderworpen aan een milieueffectbeoordeling krachtens de artikelen 15/1, 18 tot en met 20, 22, 25 tot en met 27, 30, 30/3 tot en met 30/7, 30/11, 33 tot en met 37, 39, 41, 43, 44, 46 tot en met 50, 63, 68, 87/1, 89/1 tot en met 89/5 en 93 van het Brusselse wetboek van ruimtelijke ordening (BWRO), waarvan artikel 1 bepaalt dat het strekt tot omzetting van richtlijn 2001/42/EG.
- 40 De Raad van State herinnert eraan dat krachtens artikel 98 BWRO voor de bouw van een parking een stedenbouwkundige vergunning vereist is (die cumulatief met

de milieuvergunning vereist is), en preciseert dat de aflevering van een dergelijke vergunning afhankelijk is van de naleving van de voorschriften van de plannen en verordeningen betreffende de ruimtelijke ordening, en met name van de voorschriften ter bescherming van de gebieden waarop de habitatrichtlijn betrekking heeft, zodat die plannen en verordeningen het kader vormen voor de aflevering van de genoemde vergunning.

- 41 In die omstandigheden vraagt de Raad van State zich af of het bestreden besluit, dat louter voorwaarden stelt voor de uitbating van parkings, zonder regels vast te stellen voor de ligging of het maximumaantal ervan, kan worden aangemerkt als een plan of programma met betrekking tot ruimtelijke ordening of grondgebruik.
- 42 Bovendien betwijfelt de Raad van State of de uitbating van een parking noodzakelijkerwijs onder de vervoerssector valt.
- 43 Bijgevolg acht de Raad van State het noodzakelijk het Hof de in punt 53 van deze samenvatting gestelde eerste prejudiciële vraag voor te leggen.

Handhaving van de gevolgen van het bestreden besluit

- 44 Indien het bestreden besluit wordt vernietigd, vordert verweerder dat de gevolgen ervan worden gehandhaafd gedurende een termijn van 24 maanden te rekenen vanaf de datum van het arrest, teneinde hem in staat te stellen de nodige maatregelen te treffen om aan de onwettigheid van dat besluit te verhelpen door het aan een milieueffectbeoordeling te onderwerpen.
- 45 Verweerder voegt daaraan toe dat de nietigverklaring van het bestreden besluit zonder handhaving van de gevolgen ervan aanzienlijke consequenties zou hebben en de rechtszekerheid in gevaar zou brengen van alle vergunningen en goedkeuringen die aan de nietig verklaarde algemene uitbatingsvoorwaarden zijn onderworpen.
- 46 In het bijzonder merkt verweerder op dat het bestreden besluit voorwaarden bevat met betrekking tot de luchtkwaliteit in parkings, die een minimum vormen dat strikt noodzakelijk is voor de bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid.
- 47 Verweerder kan niet aanvaarden dat die installaties niet onderworpen zijn aan minimumnormen ter bescherming van het milieu.
- 48 Verzoekers verzetten zich tegen dat verzoek door te verwijzen naar de arresten van 28 februari 2012, *Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103), en 28 juli 2016, *Association France Nature Environnement* (C-379/15, EU:C:2016:603).
- 49 In dat laatste arrest heeft het Hof geoordeeld dat „[d]eze bijzondere mogelijkheid [handhaving van de gevolgen] [...] slechts [kan] worden uitgeoefend wanneer alle

voorwaarden die volgen uit het arrest van 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103), zijn vervuld, namelijk:

- dat met de bestreden nationale bepaling naar behoren uitvoering wordt gegeven aan het Unierecht op het gebied van bescherming van het milieu;
- dat de vaststelling en de inwerkingtreding van een nieuwe bepaling van nationaal recht de uit de nietigverklaring van de bestreden bepaling van nationaal recht voortvloeiende nadelige gevolgen voor het milieu niet kunnen voorkomen;
- dat de nietigverklaring van deze bestreden bepaling tot gevolg zou hebben dat er met betrekking tot de uitvoering van het Unierecht op het gebied van bescherming van het milieu een voor het milieu nadeliger rechtsvacuüm ontstaat, in die zin dat deze nietigverklaring zou resulteren in een lager niveau van bescherming en aldus zou indruisen tegen de wezenlijke doelstelling van het Unierecht, en
- dat een uitzonderlijke handhaving van de gevolgen van de bestreden bepaling van nationaal recht slechts de periode betreft die absoluut noodzakelijk is om de maatregelen vast te stellen waarmee de vastgestelde onregelmatigheid kan worden verholpen.”

- 50 Verzoekers betogen dat aan deze voorwaarden niet is voldaan. Zo zijn zij van mening dat verweerder niet uitlegt hoe de nietigverklaring van het bestreden besluit, te weten de terugkeer naar de regelgevingssituatie van vóór de inwerkingtreding van het nietig verklaarde besluit, het milieu op het gebied van luchtkwaliteit zodanig zou schaden dat het absoluut noodzakelijk zou zijn om de gevolgen ervan te handhaven ondanks de duidelijke schending van het recht.
- 51 De Raad van State merkt op dat, aangezien het bestreden besluit voornoemde richtlijn (EU) 2018/844 gedeeltelijk omzet (zie punt 4 van deze samenvatting), de eventuele nietigverklaring van het bestreden besluit op grond dat het een plan of programma vormt dat aan een voorafgaande milieueffectbeoordeling is onderworpen, in dat opzicht noodzakelijkerwijs een rechtsvacuüm zou creëren, zodat het gerechtvaardigd zou kunnen zijn om de gevolgen ervan gedurende een redelijke termijn te handhaven teneinde verweerder de tijd te geven om die beoordeling uit te voeren.
- 52 De Raad van State is evenwel van mening dat er gerede twijfel kan bestaan over de vraag of het enkele feit dat de omzetting van die richtlijn in de sector van de uitbating van parkings in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest gedurende enkele maanden niet meer zou zijn verzekerd, in strijd zou zijn met een wezenlijk doel van het Unierecht, zodat deze vraag aan het Hof dient te worden voorgelegd.

Prejudiciële vragen

- 53 Het Hof wordt verzocht om een prejudiciële beslissing over de navolgende vragen:

„Moet artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's, aldus worden uitgelegd dat een besluit als het in geding zijnde, dat louter voorwaarden stelt voor de uitbating van parkings, zonder regels vast te stellen voor de ligging of het maximumaantal ervan, niettemin moet worden aangemerkt als een plan of programma met betrekking tot vervoer, ruimtelijke ordening of grondgebruik?”

„Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, kan een nationale rechter dan een bepaling van zijn nationale recht toepassen op grond waarvan hij de gevolgen van een nietig verklaarde regelgevingshandeling tot vaststelling van de voorwaarden voor uitbating van parkings op het grondgebied van een gewest gedurende een beperkte periode kan handhaven, teneinde de gewestelijke overheid in staat te stellen een milieueffectbeoordeling van die uitbatingsvoorwaarden te verrichten alvorens die handeling eventueel opnieuw te redigeren?”