



1

3. Zum anderen ist der Gerichtshof erneut dazu aufgerufen, sich mit seiner Rechtsprechung auseinanderzusetzen, unter welchen Bedingungen die Wirkungen nationaler Rechtsvorschriften, die unter Missachtung unionsrechtlicher Verfahrensvorschriften erlassen wurden, ausnahmsweise aufrechterhalten werden können.

II. Rechtlicher Rahmen

4. Die Ziele der SUP-Richtlinie ergeben sich insbesondere aus Art. 1:

„Ziel dieser Richtlinie ist es, im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen und dazu beizutragen, dass Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen einbezogen werden, indem dafür gesorgt wird, dass bestimmte Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, entsprechend dieser Richtlinie einer Umweltprüfung unterzogen werden.“

5. Pläne und Programme werden durch Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie definiert:

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

- a) ‚Pläne und Programme‘ Pläne und Programme, einschließlich der von der Europäischen Gemeinschaft mitfinanzierten, sowie deren Änderungen,
 - die von einer Behörde auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene ausgearbeitet und/oder angenommen werden oder die von einer Behörde für die Annahme durch das Parlament oder die Regierung im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet werden und
 - die aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen“.

6. Die Verpflichtung zur Durchführung einer strategischen Umweltprüfung ist in Art. 3 der SUP-Richtlinie geregelt:

„(1) Die unter die Abs. 2 bis 4 fallenden Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, werden einer Umweltprüfung nach den Art. 4 bis 9 unterzogen.

(2) Vorbehaltlich des Abs. 3 wird eine Umweltprüfung bei allen Plänen und Programmen vorgenommen,

- a) die in den Bereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Energie, Industrie, Verkehr, Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Telekommunikation, Fremdenverkehr, Raumordnung oder Bodennutzung ausgearbeitet werden und durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der [UVP-Richtlinie⁴] aufgeführten Projekte gesetzt wird oder

b) ...“

⁴ Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. 2012, L 26, S. 1), zuletzt geändert durch die Richtlinie 2014/52/EU (ABl. 2014, L 124, S. 1).

III. Sachverhalt und Vorabentscheidungsersuchen

7. Mit dem im Ausgangsverfahren angefochtenen Erlass vom 25. Februar 2021⁵ legte die Regierung der Région de Bruxelles-Capitale (Region Brüssel-Hauptstadt, Belgien) allgemeine Betriebsbedingungen für überdachte und nicht überdachte Parkplätze fest.

8. Dem Vorabentscheidungsersuchen zufolge gilt der angefochtene Erlass für Parkplätze mit mehr als zehn Stellplätzen. Er legt unter dem Titel „Allgemeine Bedingungen für den Betrieb von überdachten und nicht überdachten Parkplätzen“ Bedingungen für die Nutzung, die Gestaltung und die Beschilderung, Bedingungen für die Instandhaltung und Kontrolle, Bedingungen für Ladestationen für Elektrofahrzeuge und Bedingungen für Fahrradabstellplätze fest.

9. Weiter ergibt sich aus dem Vorabentscheidungsersuchen, dass der angefochtene Erlass unter dem Titel „Besondere Betriebsbedingungen für nicht überdachte Parkplätze“ die Bedingungen für die Pflege der Vegetation, die Verwendung von Streusalz und die Wartung der Versickerungsanlagen und der künstlichen Beleuchtung festlegt sowie unter dem Titel „Spezifische Betriebsbedingungen für überdachte Parkplätze“ u. a. die Bedingungen für die Gestaltung des Parkplatzes, für die Sicherheit, für die Luftqualitätsnormen und für die mechanische und natürliche Belüftung vorsieht.

10. Im Übrigen verlangt der angefochtene Erlass bei neuen Parkplätzen die Einrichtung von Ladepunkten für elektrische Kraftfahrzeuge und von Stellplätzen für Fahrräder. Eine Beheizung von überdachten Parkplätzen ist grundsätzlich verboten.

11. Die in dem angefochtenen Erlass festgelegten Kriterien und Modalitäten sind laut dem Vorabentscheidungsersuchen für die Behörden bei der Umweltgenehmigung von Parkplätzen verbindlich, soweit nicht bestimmte, ausdrücklich vorgesehene Ausnahmeregelungen anwendbar sind. Dementsprechend wird eine solche Genehmigung nur bei Einhaltung der Betriebsbedingungen erteilt oder verlängert.

12. Wer einen Parkplatz errichten oder mit diesem Ziel auch nur die Zweckbestimmung eines Gebäudes ändern oder das Bodenprofil wesentlich verändern möchte, benötigt neben der Umweltgenehmigung eine städtebauliche Genehmigung, deren Erteilung von der Einhaltung der in den Raumordnungsplänen und -verordnungen festgelegten Vorgaben abhängt.

13. Der angefochtene Erlass setzt laut seinem Art. 1 teilweise die auf der Grundlage von Art. 194 AEUV erlassene Richtlinie (EU) 2018/844⁶ (im Folgenden: Änderungen der Gebäuderichtlinie⁷) um, die die Energieeffizienz von Gebäuden verbessern soll.

14. Im Rahmen des Verfahrens zur Annahme des angefochtenen Erlasses hat die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats in ihrer Stellungnahme Nr. 68.487/1 vom 12. Januar 2021 erklärt, dass der beabsichtigte Erlass nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie einer Umweltpflicht bedürfe, wenn er voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen habe. Es sei

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 (Erlass der Regierung der Région de Bruxelles-Capitale [Region Brüssel-Hauptstadt, Belgien] vom 25 Februar 2021 zur Festlegung allgemeiner und besonderer Betriebsbedingungen für Parkplätze), *Moniteur belge* vom 3. März 2021, S. 18655.

⁶ Richtlinie (EU) 2018/844 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden und der Richtlinie 2012/27/EU über Energieeffizienz (ABl. 2018, L 156, S. 75).

⁷ Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (ABl. 2010, L 153, S. 13).

davon auszugehen, dass der Erlass den Rahmen festlege, in dem Infrastrukturprojekte durchgeführt werden müssten oder könnten, die in den Geltungsbereich von Anhang II Nr. 10 Buchst. b der UVP-Richtlinie fielen. Denn der Erlass enthalte für die Parkplätze in der gesamten Region Brüssel-Hauptstadt Betriebsbedingungen und Modalitäten für die Entscheidung über Umweltgenehmigungen.

15. Die Region Brüssel-Hauptstadt nahm den angefochtenen Erlass jedoch an, ohne seine Umweltauswirkungen zu prüfen.

16. Am 30. April 2021 reichten die Fédération belge du stationnement ASBL und die Interparking SA vor dem Staatsrat eine Klage auf Nichtigkeitserklärung des angefochtenen Erlasses ein.

17. Sie vertreten die Auffassung, bei dem angefochtenen Erlass handele es sich um einen Plan oder ein Programm im Sinne der SUP-Richtlinie. Er stelle im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs eine signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung und Durchführung eines oder mehrerer Projekte auf, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen hätten. Denn Parkplatzprojekte seien nur genehmigungsfähig, wenn sie den in diesem Erlass festgelegten Regeln, Kriterien und Modalitäten entsprächen, die erhebliche Auswirkungen auf die städtische Umwelt haben könnten.

18. Die Region Brüssel-Hauptstadt ist hingegen der Ansicht, dass ein Rechtsakt nur dann unter den Begriff „Pläne und Programme“ falle, wenn er, wie es dieser Begriff nahelege, eine planerische oder programmatische Dimension aufweise. Daran fehle es, da der angefochtene Erlass weder die Orte, an denen Parkplätze in der Region Brüssel-Hauptstadt errichtet werden können, noch die Anzahl der in diesem Gebiet zulässigen Parkplätze plane oder „programmiere“. Er lege nur die (verbindlichen) Regeln fest, denen jede Einrichtung eines Parkplatzes nach dessen Fertigstellung in der Betriebsphase entsprechen müsse (Innenausstattung, Sicherheit für Radfahrer, Belüftung usw.). Daher trage er für sich genommen nicht zur Verwirklichung oder Errichtung eines Projekts bei. Anhand der beanstandeten sektorbezogenen Voraussetzungen, die strikt an den Betrieb von Parkplätzen als solchen nach einer Genehmigung geknüpft seien, ließen sich weder der Standort noch die Anzahl der Parkplätze bestimmen, die in Brüssel betrieben werden könnten.

19. Nach Ansicht des Staatsrats bezieht sich die Rechtsprechung des Gerichtshofs auf Rechtsakte, welche die Errichtung und den Betrieb von (Windkraft-)Anlagen regelten, während der angefochtene Erlass zwar den Betrieb von Parkplätzen betreffe, aber keine Regeln für deren Errichtung festlege. Diese Regeln seien nämlich in den Plänen und Verordnungen zur Raumordnung enthalten, die selbst bereits einer strategischen Umweltprüfung unterzogen worden seien.

20. Gemäß Art. 98 des Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT, Brüsseler Raumordnungsgesetzbuch) bedürfe es für die Errichtung eines Parkplatzes einer städtebaulichen Genehmigung (wobei dieses Erfordernis neben demjenigen einer Umweltgenehmigung bestehe). Die Erteilung einer solchen Genehmigung hänge von der Einhaltung der in den Plänen und Verordnungen zur Raumordnung festgelegten Regeln ab, insbesondere der Regeln zum Schutz der von der Habitatrichtlinie⁸ erfassten Gebiete, so dass diese Pläne und Verordnungen den Rahmen für die künftige Erteilung dieser Genehmigung bildeten.

⁸ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. 1992, L 206, S. 7).

21. Unter diesen Umständen fragt sich der Staatsrat, ob der angefochtene Erlass, der nur die Betriebsbedingungen für Parkplätze festlege, ohne Regeln für deren Errichtung oder deren Höchstzahl vorzusehen, als Plan oder Programm im Bereich der Raumordnung oder Bodennutzung eingestuft werden kann. Darüber hinaus bezweifelt er, dass der Betrieb eines Parkplatzes zwangsläufig dem Verkehrsbereich zuzuordnen ist.

22. Der Staatsrat richtet daher die folgenden Fragen an den Gerichtshof:

- 1) Ist Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie dahin auszulegen, dass ein Erlass wie der in Rede stehende, der nur Betriebsbedingungen für Parkplätze festlegt, ohne Regeln für deren Errichtung oder deren Höchstzahl vorzusehen, dennoch als Plan oder Programm im Bereich Verkehr, Raumordnung oder Bodennutzung einzustufen ist?
- 2) Bei Bejahung der ersten Frage: Kann ein nationales Gericht eine Bestimmung seines nationalen Rechts anwenden, nach der es die Wirkungen eines für nichtig erklärten Rechtsakts, der die Betriebsbedingungen für Parkplätze in einer bestimmten Region festlegt, für einen begrenzten Zeitraum aufrechterhalten darf, damit die regionale Behörde eine Prüfung der Umweltauswirkungen dieser Betriebsbedingungen vornehmen kann, bevor sie diesen Rechtsakt gegebenenfalls neu erlässt?

23. Schriftlich haben sich die Kläger des Ausgangsverfahrens, die Fédération belge du stationnement ASBL und die Interparking SA gemeinsam, das Königreich Belgien, die Republik Lettland sowie die Europäische Kommission geäußert. Von der Durchführung einer mündlichen Verhandlung hat der Gerichtshof nach Art. 76 Abs. 2 der Verfahrensordnung abgesehen.

IV. Rechtliche Würdigung

A. Erste Frage

24. Mit der ersten Frage möchte der Staatsrat wissen, ob Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie dahin gehend auszulegen ist, dass ein Rechtsakt, der ausschließlich die Bedingungen für den Betrieb von Parkplätzen festlegt, einer strategischen Umweltprüfung nach der SUP-Richtlinie bedarf.

25. Um diese Frage zu beantworten, ist *erstens* zu erörtern, ob ein solcher Rechtsakt unter die Begriffsbestimmung in Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie fällt. *Zweitens* ist zu untersuchen, ob das Begriffspaar „Pläne und Programme“ weiter gehende, ungeschriebene Merkmale voraussetzt und diese gegebenenfalls vorliegen. Sodann ist *drittens* zu prüfen, ob ein entsprechender Rechtsakt auch die in Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie festgelegten Voraussetzungen erfüllt.

1. Pläne und Programme im Sinne von Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie

26. Nach Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie bezeichnet der Ausdruck „Pläne und Programme“ Pläne und Programme, die *erstens* von einer Behörde auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene ausgearbeitet und/oder angenommen werden oder die von einer Behörde für die

Annahme durch das Parlament oder die Regierung im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet werden und die *zweitens* aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen.

27. Aus der Formulierung der Frage des Staatsrats ergibt sich, dass diese beiden Voraussetzungen für ihn außer Zweifel stehen. *Erstens* hat die Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt den Erlass vom 25. Februar 2021 angenommen. *Zweitens* ist zwar keine Verpflichtung erkennbar, die fraglichen Betriebsbedingungen festzulegen, doch reicht es insoweit aus, dass deren Annahme in nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften *geregelt* ist, die die zuständigen Behörden und das Ausarbeitungsverfahren festlegen.⁹ Nach den Angaben des Staatsrats ist die Rechtsgrundlage des angefochtenen Erlasses ausweislich dessen Präambel Art. 6 § 1 Abs. 1, Art. 10 Abs. 2 und Art. 63 § 3 Abs. 2 der Verordnung vom 5. Juni 1997 über Umweltgenehmigungen.¹⁰

2. Zur Auslegung des Begriffspaares „Pläne und Programme“

28. Zentrale Streitfrage ist die Auslegung des Begriffspaares „Pläne und Programme“, insbesondere die Frage, ob über die Begriffsbestimmung in Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie hinaus weitere Merkmale erforderlich sind.

29. Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie das Begriffspaar „Pläne und Programme“ nicht definiert, sondern es lediglich mit den beiden soeben geprüften – zusätzlichen – Voraussetzungen verknüpft.¹¹ Das schließt es aber nicht von vornherein aus, dass dem Begriffspaar weitere Voraussetzungen inhärent sind.

30. Anknüpfend an das Vorbringen der Region Brüssel-Hauptstadt im Ausgangsverfahren trägt Belgien vor, dass ein Rechtsakt nur dann unter das Begriffspaar „Pläne und Programme“ fallen könne, wenn er eine planerische oder programmatische Dimension aufweise. Daran fehle es bei dem in Streit stehenden Erlass, da er weder die Orte, an denen Parkplätze in der Region Brüssel-Hauptstadt errichtet werden können, noch die Anzahl der in diesem Gebiet zulässigen Parkplätze plane oder „programmiere“. ¹² Damit legt Belgien ein Verständnis des Begriffspaares „Pläne und Programme“ zugrunde, das eine raumordnende Regelung in Form einer (Vor-)Festlegung der in einem Gebiet zulässigen Nutzungen voraussetzt.

31. Dieses Verständnis kann aus meiner Sicht nicht überzeugen. Dagegen streiten Wortlaut, Systematik und Entstehungsgeschichte der Richtlinie. Auch die weiteren von der Region Brüssel-Hauptstadt und Belgien zur Unterstützung dieser Auslegung vorgebrachten Argumente können nicht überzeugen (dazu a).

32. Soweit mit dem Erfordernis einer „planerischen oder programmatischen Dimension“ auf die Verwendung dieses Begriffs in der Rechtsprechung Bezug genommen wird, kann dies ebenfalls keine restriktive Auslegung des Begriffspaares „Pläne und Programme“ rechtfertigen. Denn diese

⁹ Urteile vom 25. Juni 2020, A u. a. (Windkraftanlagen in Aalter und Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, Rn. 52), vom 12. Juni 2019, CFE (C-43/18, EU:C:2019:483, Rn. 54), vom 12. Juni 2019, Terre wallonne (C-321/18, EU:C:2019:484, Rn. 34), vom 7. Juni 2018, Thybaut u. a. (C-160/17, EU:C:2018:401, Rn. 43), und vom 22. März 2012, Inter-Environnement Bruxelles u. a. (C-567/10, EU:C:2012:159, Rn. 31).

¹⁰ Vorabentscheidungsersuchen, S. 30.

¹¹ Siehe bereits meine Schlussanträge in der Rechtssache D’Oultremont u. a. (C-290/15, EU:C:2016:561, Nr. 28) und den verbundenen Rechtssachen Terre wallonne und Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 und C-110/09, EU:C:2010:120, Nr. 38).

¹² Vorabentscheidungsersuchen, S. 21; Stellungnahme des Königreichs Belgien, Rn. 21 und 23.

Rechtsprechung stellt mit der „planerischen oder programmatischen Dimension“ keine Anforderungen auf, die erfüllt sein müssten, um Rechtsakte als „Pläne und Programme“ anzusehen (dazu b).

a) Raumordnende Regelungen

33. Belgien zweifelt zuvörderst deshalb am Vorliegen eines Plans oder Programms, weil der streitgegenständliche Erlass keine raumordnenden Regelungen trifft.

34. Eine Auslegung, wonach das Begriffspaar „Pläne und Programme“ eine solche raumordnende Regelung voraussetzt, überzeugt mich aber nicht.

35. *Erstens* enthält der Wortlaut von Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie keine derartige Einschränkung.

36. *Zweitens* liefe die Aufzählung der Bereiche in Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie ins Leere, wenn das Begriffspaar „Pläne und Programme“ dahin gehend ausgelegt wird, dass es raumordnende Regelungen voraussetzt. Nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie ist eine Umweltprüfung vorzunehmen bei Plänen und Programmen, die in den Bereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Energie, Industrie, Verkehr, Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Telekommunikation, Fremdenverkehr, *Raumordnung oder Bodennutzung* ausgearbeitet werden. Der Bereich „Raumordnung oder Bodennutzung“ wird mithin als einer von *mehreren* Bereichen genannt, in denen Pläne und Programme im Sinne der SUP-Richtlinie ausgearbeitet sein können.

37. *Drittens* bestätigen die Materialien zur Entstehung der SUP-Richtlinie die Bedeutung dieses systematischen Arguments. Sie legen nahe, dass Art. 2 Buchst. a *bewusst* keine diesbezügliche Voraussetzung normiert.

38. Denn der ursprüngliche Kommissionsvorschlag der SUP-Richtlinie enthielt in Art. 2 Buchst. a noch den Zusatz „im Bereich Raumordnung“. ¹³ Ausweislich der Begründung des Vorschlags sollte sich die Richtlinie auf Pläne und Programme im Bereich Raumordnung beschränken. ¹⁴

39. Diese Einschränkung des Anwendungsbereichs kritisierte der Ausschuss des Europäischen Parlaments für Wirtschaft, Währung und Industriepolitik in seiner Stellungnahme und schlug eine Formulierung vor, „in der die direkte Verbindung zur Raumordnung aufgegeben wird“. ¹⁵ Zur Begründung führte er aus, dass auch strategische Entscheidungen, bei denen nicht unmittelbar erkennbar ist, welche Folgen sie für die Raumordnung haben, mehr oder weniger starke Auswirkungen auf die Umwelt besitzen können. Dem folgend stellte das Parlament in

¹³ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme vom 4. Dezember 1996 (KOM[96] 511 endg., S. 17).

¹⁴ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme vom 4. Dezember 1996 (KOM[96] 511 endg., S. 2).

¹⁵ Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaft, Währung und Industriepolitik im Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme vom 25. Juni 1998 (A4/1998/245).

seiner legislativen Entschließung den Änderungsantrag 17, in dem es auf den Zusatz „im Bereich Raumordnung“ verzichtete.¹⁶ Bereits im geänderten Kommissionsvorschlag aus dem Jahr 1999 war dieser Zusatz nicht mehr enthalten.¹⁷

40. Die Kommission hielt gleichwohl daran fest, dass die Maßnahme Bezug zu einem Standort aufweisen müsse. Art. 2 Buchst. a des geänderten Vorschlags verlangte, dass die Pläne und Programme einen Rahmen für künftige Projekte vorgeben, indem sie auf *Standort und* u. a. Art, Größe oder Betriebsbedingungen dieser Projekte Bezug nehmen.¹⁸

41. Der gemeinsame Standpunkt des Rates schließlich differenzierte aber die Begriffsbestimmung und den Geltungsbereich entsprechend der schlussendlich angenommenen Fassung aus, verzichtete in der Begriffsbestimmung auf das Kriterium der Standortbezogenheit und nannte die „Raumordnung oder Bodennutzung“ im Rahmen des Geltungsbereichs als einen von mehreren möglichen Bereichen, in denen Pläne und Programme ausgearbeitet sein können.¹⁹

42. *Viertens* lässt sich das Erfordernis einer raumordnenden Regelung entgegen der Auffassung Belgiens auch nicht aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs herleiten.

43. Soweit der Gerichtshof in der Rechtssache *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias* u. a. den streitigen Rechtsakt zur Umleitung eines Flusses nicht als „Plan oder Programm“ qualifizierte, beruht dies nicht darauf, dass es an einer raumordnenden Regelung fehlte. Zwar verwies er in seiner Begründung darauf, dass der Rechtsakt weder Kriterien und Modalitäten *der Nutzung des Gebiets* noch Regeln und Verfahren zur Kontrolle festlege, die für die Durchführung eines oder mehrerer Vorhaben maßgeblich wären.²⁰ Diese Formulierung hat der Gerichtshof aus dem dort angeführten Urteil in der Rechtssache *Inter-Environnement Bruxelles* u. a. übernommen. Die darin erfolgte Bezugnahme auf die Kriterien und Modalitäten der Gebietsnutzung erklärt sich allein dadurch, dass der in Streit stehende Rechtsakt tatsächlich im Bereich Raumordnung ausgearbeitet wurde, wie sich aus den der Formulierung vorangehenden Randnummern unzweifelhaft ergibt.²¹ An der Begründung in der Rechtssache *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias* u. a. sind somit nicht die fehlenden Bedingungen der Gebietsnutzung entscheidend, sondern vielmehr die fehlenden Kriterien zur Kontrolle überhaupt, also der Umstand, dass der streitige Rechtsakt keinen Rahmen für künftige Projekte setzte.

44. In der Rechtssache *D'Oultremont* u. a. stellte der Gerichtshof zwar fest, dass Pläne und Programme ein gewisses Gebiet erfassen müssten.²² Aber dafür reichte es bereits aus, wenn die Maßnahme für den gesamten Zuständigkeitsbereich der erlassenden Stelle gilt.²³

¹⁶ Legislative Entschließung mit der Stellungnahme des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme vom 20. Oktober 1998 (ABl. 1998, C 341, S. 22).

¹⁷ Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (KOM[1999] 73 endg.) vom 22. Februar 1999 (ABl. 1999, C 83, S. 15 und 16).

¹⁸ Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (KOM[1999] 73 endg.) vom 22. Februar 1999 (ABl. 1999, C 83, S. 15 und 16).

¹⁹ Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 30. März 2000 im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (5685/1/00 REV 1, S. 7 und 8).

²⁰ Urteil vom 11. September 2012, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias* u. a. (C-43/10, EU:C:2012:560, Rn. 95).

²¹ Vgl. Urteil vom 22. März 2012, *Inter-Environnement Bruxelles* u. a. (C-567/10, EU:C:2012:159, Rn. 28 und 29).

²² Urteil vom 27. Oktober 2016, *D'Oultremont* u. a. (C-290/15, EU:C:2016:816, Rn. 45).

²³ Urteil vom 27. Oktober 2016, *D'Oultremont* u. a. (C-290/15, EU:C:2016:816, Rn. 46).

45. Schließlich subsumierte der Gerichtshof bereits in den verbundenen Rechtssachen *Terre wallonne ASBL* und *Inter-Environnement Wallonie ASBL* einen Rechtsakt, der die Bedingungen der Ausbringung von Stickstoff regelte, unter das Begriffspaar „Pläne und Programme“.²⁴ Auch dieser Rechtsakt traf keine spezifischen raumordnenden Regelungen.

46. *Fünftens* greift auch der Einwand nicht durch, diese Auslegung des Begriffspaares „Pläne und Programme“ überdehne den Anwendungsbereich der strategischen Umweltprüfung. Danach seien darunter nämlich sämtliche Rechtsakte zu subsumieren, die den Betrieb von Anlagen regeln.²⁵

47. Es trifft zwar zu, dass sich das hier vertretene Begriffsverständnis nicht dafür eignet, den Anwendungsbereich der strategischen Umweltprüfung in dieser Hinsicht zu begrenzen. Allerdings begründet die Einordnung eines Rechtsakts als Plan oder Programm im Sinne der SUP-Richtlinie noch keine Pflicht zur Durchführung einer strategischen Umweltprüfung. Vielmehr legt erst Art. 3 der SUP-Richtlinie fest, unter welchen Voraussetzungen dies erforderlich ist. Durch die dort aufgestellten Kriterien wird der Anwendungsbereich der strategischen Umweltprüfung sachgerecht begrenzt.²⁶

b) Planerische und programmatische Dimension in der Rechtsprechung

48. Auch aus dem Umstand, dass der Gerichtshof den Begriff einer programmatischen bzw. planerischen Dimension in seiner Rechtsprechung verwendete, kann nicht auf Anforderungen geschlossen werden, die erfüllt sein müssten, um Rechtsakte als „Pläne und Programme“ anzusehen.

49. Erstmals verwendete der Gerichtshof den Begriff in der Rechtssache *Inter-Environnement Bruxelles* u. a. Dort hob er hervor, dass der streitige Rechtsakt allgemeine Regelungen enthielt, ein gewisses Abstraktionsniveau aufwies und das Ziel einer Umgestaltung eines Viertels verfolgte. Dies zeugte von der *programmatischen bzw. planerischen Dimension* des Rechtsakts und stand seiner Einbeziehung in den Begriff „Pläne und Programme“ nicht entgegen.²⁷ Hieraus könnte bei oberflächlicher Lektüre geschlossen werden, das Begriffspaar „Pläne und Programme“ setze diese Elemente voraus.

50. Bei genauerer Lektüre lassen die Ausführungen des Gerichtshofs diese Schlussfolgerung allerdings nicht zu.

51. Denn der Gerichtshof leitete diese Ausführungen mit den Worten „im Übrigen“ ein. Also erfolgten sie lediglich hilfsweise. Ihre Bedeutung erschließt sich daher erst mit Blick auf sein eigentliches Argument, wonach der allgemeinverbindliche Charakter eines Rechtsakts der Subsumtion unter das Begriffspaar „Pläne und Programme“ nicht entgegensteht.²⁸ Denn anders

²⁴ Urteil vom 17. Juni 2010, *Terre wallonne* und *Inter-Environnement Wallonie* (C-105/09 und C-110/09, EU:C:2010:355, Rn. 41 und 42).

²⁵ Vorabentscheidungsersuchen, S. 19; Stellungnahme des Königreichs Belgien, Rn. 43 und 44.

²⁶ Diese Regelungstechnik ist Folge der Ausdifferenzierung zwischen Begriffsbestimmung und Geltungsbereich im Gesetzgebungsverfahren. Sowohl der ursprüngliche als auch der geänderte Entwurf der Kommission definierten „Pläne und Programme“ unter Heranziehung derjenigen Voraussetzungen, die in der gültigen Fassung den Geltungsbereich nach Art. 3 der SUP-Richtlinie festlegen. Siehe die Nachweise in den Fn. 10 und 14.

²⁷ Urteil vom 7. Juni 2018, *Inter-Environnement Bruxelles* u. a. (C-671/16, EU:C:2018:403, Rn. 60); ebenso Urteil vom 25. Juni 2020, A u. a. (*Windkraftanlagen in Aalter und Nevele*) (C-24/19, EU:C:2020:503, Rn. 61).

²⁸ Urteil vom 7. Juni 2018, *Inter-Environnement Bruxelles* u. a. (C-671/16, EU:C:2018:403, Rn. 60); ebenso Urteil vom 25. Juni 2020, A u. a. (*Windkraftanlagen in Aalter und Nevele*) (C-24/19, EU:C:2020:503, Rn. 61).

als etwa die Aarhus-Konvention²⁹ unterscheide die SUP-Richtlinie nicht zwischen „Plänen und Programmen“, „Politiken“ und „allgemein anwendbaren rechtsverbindlichen Bestimmungen“. Mit diesem Argument widerlegte der Gerichtshof den Einwand Belgiens, aufgrund seines allgemeinverbindlichen Charakters sei der in Rede stehende Rechtsakt kein Plan oder Programm im Sinne der SUP-Richtlinie.

52. Somit hat der Gerichtshof mit den Ausführungen zu einer programmatischen bzw. planerischen Dimension und zu den genannten Umständen (allgemeine Regelung, Abstraktionsniveau und Gebietsumgestaltung) keine zusätzliche Voraussetzung für einen Plan oder ein Programm eingeführt.

3. Voraussetzungen nach Art. 3 Abs. 1 der SUP-Richtlinie

53. Nach Art. 3 Abs. 1 der SUP-Richtlinie werden „nur“ diejenigen Pläne und Programme einer strategischen Umweltprüfung unterzogen, die unter die Abs. 2 bis 4 fallen. Nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie ist eine Umweltprüfung bei allen Plänen und Programmen vorzunehmen, die zwei kumulative Voraussetzungen erfüllen. *Erstens* müssen die Pläne und Programme in einem der aufgeführten Bereiche ausgearbeitet werden und, *zweitens*, den Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der UVP-Richtlinie aufgeführten Projekte setzen.

54. Entgegen der Zweifel des Staatsrats³⁰ wurde der streitige Erlass in einem der aufgeführten Bereiche ausgearbeitet (dazu a). Ob der Erlass auch einen Rahmen für künftige Genehmigungen setzt, wird der Staatsrat zu prüfen haben. Entscheidend hierfür ist, ob der Erlass der Genehmigungsbehörde verbindliche Kriterien und Modalitäten vorgibt, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen hervorrufen (dazu b).

a) Ausarbeitung in einem aufgeführten Bereich

55. Von den in Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie aufgeführten Bereichen, in denen die Pläne und Programme ausgearbeitet sein können, kommen vorliegend die Bereiche „Verkehr“ und „Raumordnung oder Bodennutzung“ in Betracht.

56. Festzuhalten ist zunächst, dass der Gerichtshof den Begriff der „Ausarbeitung in einem Bereich“ dahin gehend auslegt, dass es genügt, wenn der Plan oder das Programm diesen Bereich „betrifft“. ³¹ Eine Definition der verschiedenen Bereiche findet sich hingegen weder in der SUP-Richtlinie noch in der Rechtsprechung des Gerichtshofs.

57. Davon ausgehend betreffen Bedingungen für den Betrieb von Parkplätzen den Bereich „Verkehr“. Leider legt der Staatsrat die Gründe für seine Zweifel an der Betroffenheit dieses Bereichs nicht dar. Sie sind für mich jedenfalls nicht ersichtlich. Es liegt im Gegenteil sehr nahe, dass Betriebsbedingungen für Parkplätze den Verkehrsbereich betreffen, da sie die Gestaltung und Nutzung von Verkehrsinfrastruktur regeln.

²⁹ Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten von 1998 (ABl. 2005, L 124, S. 4), angenommen mit Beschluss 2005/370/EG des Rates vom 17. Februar 2005 (ABl. 2005, L 124, S. 1).

³⁰ Vorabentscheidungsersuchen, S. 36 und 37.

³¹ Urteil vom 22. Februar 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, Rn. 49), mit Verweis auf die Urteile vom 25. Juni 2020, A u. a. (Windkraftanlagen in Aalter und Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, Rn. 66), und vom 27. Oktober 2016, D'Oultremont u. a. (C-290/15, EU:C:2016:816, Rn. 44).

58. Zwar enthält die Rechtsprechung keine allgemeinen Ausführungen dazu, was unter dem Bereich „Verkehr“ zu verstehen ist. In der bislang einzigen einschlägigen Rechtssache Bund Naturschutz in Bayern legte der Gerichtshof allerdings ein weites Verständnis dieses Bereichs zugrunde. Ohne weitere Begründung erachtete er den Bereich „Verkehr“ auch dann als betroffen, wenn eine Vorschrift die Erlaubnispflicht für das Fahren oder Abstellen von Kraftfahrzeugen außerhalb des öffentlichen Straßenraums im Landschaftsschutzgebiet regelte.³²

59. Wenn der Gerichtshof aber selbst das Abstellen von Kraftfahrzeugen im nicht öffentlichen Raum in den Bereich „Verkehr“ einbezieht, dann muss dies auch für Parkplätze gelten, deren Betrieb besonderen Regeln unterliegt. Denn ohne Parkplätze ist der individuelle Personenverkehr praktisch nicht vorstellbar. Als notwendige Infrastruktur sind Parkplätze daher unter den Bereich „Verkehr“ zu fassen.

60. Ob Betriebsbedingungen für Parkplätze auch den Bereich „Raumordnung oder Bodennutzung“ betreffen, hängt von der konkreten Ausgestaltung der Betriebsbedingungen ab.

61. Die Zweifel des Staatsrats bezüglich einer Betroffenheit des Bereichs „Raumordnung oder Bodennutzung“ scheinen daher zu rühren, dass für die Errichtung von Parkplätzen neben einer Umweltgenehmigung, welche die Einhaltung der Betriebsbedingungen voraussetzt, zusätzlich eine städtebauliche Genehmigung erforderlich ist, welche die Einhaltung raumordnungsrechtlicher Vorschriften voraussetzt. Nach den Angaben und dem Dafürhalten des Staatsrats setzen die raumordnenden Regelungen den Rahmen für die städtebauliche Genehmigung zur Errichtung eines Parkplatzes und waren dementsprechend Gegenstand einer strategischen Umweltprüfung.³³

62. Das Bestehen eines raumordnungsrechtlichen Rahmens schließt aber nicht aus, dass weitere Regelungen, die verbindliche Vorgaben für das Vorhaben aufstellen, einer strategischen Umweltprüfung bedürfen. Maßgeblich ist, ob die fraglichen Regelungen die Voraussetzungen von Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie erfüllen. Andernfalls könnten die Mitgliedstaaten die Pflicht zur Durchführung einer strategischen Umweltprüfung für Pläne oder Programme dadurch umgehen, dass sie Vorgaben in verschiedenen Rechtsakten erlassen, wovon nur ein Rechtsakt einer strategischen Umweltprüfung zu unterziehen wäre.³⁴

63. Was zum anderen die Auslegung des Begriffspaares „Raumordnung oder Bodennutzung“ betrifft, setzt dieses eine Vorschrift voraus, die sich auf die Nutzung eines Gebiets auswirkt.

64. Zwar geht der Gerichtshof davon aus, dass der Bereich nicht nur die Einteilung von Flächen in Zonen und die Festlegung der dort erlaubten Nutzungen umfasst, sondern weiter gefasst ist, da er sowohl die Raumordnung als auch die Bodennutzung erwähnt.³⁵ Die Ausführungen des Gerichtshofs sind allerdings nicht dahin zu verstehen, dass eine Auswirkung auf die Nutzung eines Gebiets nicht erforderlich ist. Vielmehr stellt der Gerichtshof die beiden Begriffe „Raumordnung“ und „Bodennutzung“ einander gegenüber. Er führt dazu überzeugend aus, dass neben der Planung der konkreten Nutzungsebene (Bodennutzung) auch die übergeordnete Planungsebene, wie etwa die Steuerung der räumlichen Entwicklung, oder der Schutz von Natur

³² Urteil vom 22. Februar 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, Rn. 53).

³³ Vorabentscheidungsersuchen, S. 36 und 37.

³⁴ Vgl. Urteile vom 7. Juni 2018, Inter-Environnement Bruxelles u. a. (C-671/16, EU:C:2018:403, Rn. 55), und vom 27. Oktober 2016, D'Oultremont u. a. (C-290/15, EU:C:2016:816, Rn. 48), sowie meine Schlussanträge in der Rechtssache Inter-Environnement Bruxelles u. a. (C-671/16, EU:C:2018:39, Nr. 25) und in der Rechtssache D'Oultremont u. a. (C-290/15, EU:C:2016:561, Nr. 55).

³⁵ Urteile vom 22. Februar 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, Rn. 50), und vom 7. Juni 2018, Inter-Environnement Bruxelles u. a. (C-671/16, EU:C:2018:403, Rn. 43) und Thybaut u. a. (C-160/17, EU:C:2018:401, Rn. 48).

und Ressourcen (Raumordnung) von dem Begriffspaar erfasst ist. Dementsprechend subsumierte der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung, in der er auf die genannte Auslegung zurückgriff, ausschließlich Rechtsakte unter den Bereich „Raumordnung oder Bodennutzung“, die sich auf die Nutzung eines Gebiets auswirken.³⁶ Daraus lässt sich zwar nicht herleiten, dass eine solche Auswirkung zwingend erforderlich ist, jedenfalls aber schließen die Ausführungen des Gerichtshofs ein solches Erfordernis nicht aus.

65. Auch die Materialien zur Entstehung der SUP-Richtlinie legen nahe, dass das Begriffspaar „Raumordnung oder Bodennutzung“ eine Vorschrift voraussetzt, die sich auf die Nutzung eines Gebiets auswirkt. Der Kommissionsvorschlag verwies in seiner Begründung ausdrücklich darauf, dass „Pläne und Programme im Bereich Raumordnung ... die Nutzung des Bodens fest[legen]“.³⁷ Zwar wurde im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens die Beschränkung des Anwendungsbereichs der SUP-Richtlinie auf den Bereich Raumordnung aufgegeben. Es ist indes nicht ersichtlich, dass der Uniongesetzgeber damit zugleich dieses Verständnis des Begriffs Raumordnung aufgeben wollte.

66. Legt man dieses Verständnis des Bereichs „Raumordnung oder Bodennutzung“ zugrunde, kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Bereich durch einen Rechtsakt betroffen wird, der ausschließlich Bedingungen für den Betrieb von Parkplätzen festlegt, ohne Vorschriften über die Errichtung dieser Parkplätze oder deren Höchstzahl vorzusehen. Ob sich ein solcher Rechtsakt auf die Nutzung eines Gebiets auswirkt, ist vom Staatsrat zu prüfen.

b) Rahmen für die künftige Genehmigung UVP-pflichtiger Projekte

67. Die Frage, ob Betriebsbedingungen für Parkplätze einer Umweltprüfung bedürfen, hängt somit entscheidend davon ab, ob sie der Genehmigungsbehörde verbindliche Kriterien und Modalitäten vorgeben, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen hervorrufen.

68. Denn nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie müssen die betreffenden Pläne oder Programme auch den Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten setzen, und diese Projekte müssen zu den Projekten gehören, die in den Anhängen I und II der UVP-Richtlinie aufgeführt sind.

69. In diesem Zusammenhang weist der Gerichtshof regelmäßig darauf hin, dass sich der Begriff³⁸ „Pläne und Programme“ auf jeden Rechtsakt bezieht, der dadurch, dass er die in dem betreffenden Bereich anwendbaren Regeln und Verfahren zur Kontrolle festlegt, eine signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung und Durchführung eines oder mehrerer Projekte aufstellt, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben.³⁹

³⁶ In der Rechtssache Inter-Environnement Bruxelles u. a. ging es um eine regionale Städtebauverordnung; in der Rechtssache Thybaut um ein städtisches Flurbereinigungsgebiet; in der Rechtssache Bund Naturschutz in Bayern um die Bestimmung eines Landschaftsschutzgebiets.

³⁷ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme vom 4. Dezember 1996 (KOM[96] 511 endg., S. 2). Siehe auch die von der Kommission zur Veranschaulichung des Geltungsbereichs aufgelisteten Pläne und Programme auf S. 3.

³⁸ Die Formulierung des Gerichtshofs ist insoweit etwas unglücklich, als sie sich seit der Rechtssache D'Oultremont u. a. auf den Begriff „Pläne und Programme“ bezieht. Wie sich aus dem Kontext der in Fn. 39 genannten Rechtsprechung ergibt, konkretisieren die Ausführungen aber in Wahrheit das Tatbestandsmerkmal „Rahmen für künftige Genehmigungen von Projekten“.

³⁹ Urteile vom 9. März 2023, An Bord Pleanála u. a. (Gelände der St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, Rn. 38), vom 22. Februar 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, Rn. 60), und vom 25. Juni 2020, A u. a. (Windkraftanlagen in Aalter und Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, Rn. 67).

70. Diese Auslegung soll *einerseits* sicherstellen, dass Vorfestlegungen („Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung“) erst getroffen werden, nachdem ihre Umweltauswirkungen geprüft wurden.⁴⁰ Maßgeblich ist also, ob durch den Plan oder das Programm – für die Genehmigungsbehörde verbindliche – Vorfestlegungen für die nachfolgende Genehmigungsentscheidung getroffen werden.

71. *Andererseits* soll sie aber auch im Sinne einer *De-minimis*-Regel („signifikante Gesamtheit“) verhindern, dass bereits die isolierte Festlegung einzelner, für die Umweltauswirkungen unerheblicher Kriterien oder Modalitäten eine Umweltprüfung erforderlich macht. Die entscheidende Frage, ob die festgelegten Kriterien und Modalitäten die Schwelle einer signifikanten Gesamtheit überschreiten, ist anhand einer qualitativen Prüfung zu beantworten.⁴¹ Es kommt daher darauf an, ob die festgelegten Kriterien und Modalitäten voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen verursachen.⁴²

72. Für die Bestimmung der Erheblichkeit von Umweltauswirkungen kann man sich an den – nicht abschließenden – Kriterien im Anhang II der SUP-Richtlinie orientieren. Dementsprechend hat auch der Gerichtshof – ohne sich allerdings ausdrücklich auf Nr. 1 erster Spiegelstrich des Anhangs II zu beziehen – bereits darauf hingewiesen, dass sich die Kriterien und Modalitäten insbesondere auf den Standort, die Art, die Größe und die Betriebsbedingungen von Projekten oder die mit ihnen verbundene Inanspruchnahme von Ressourcen beziehen können.⁴³

73. Wie das Vorabentscheidungsersuchen andeutet, könnten insbesondere die Regelungen über die künstliche Beleuchtung und Versickerungsanlagen von nicht überdachten Parkplätzen sowie die Anforderungen an Ladepunkte und Stellplätze für Fahrräder Auswirkungen auf die Umwelt haben. Die Prüfung, ob damit oder durch andere Inhalte des streitgegenständlichen Erlasses die Kriterien eines Rahmens für künftige Genehmigungen (verbindliche Festlegung einer signifikanten Gesamtheit von Kriterien) erfüllt sind, obliegt allerdings dem Staatsrat. Er wird insbesondere untersuchen müssen, ob diese Regelungen vor dem Hintergrund der Situation vor Ort in Brüssel voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen verursachen.

74. Seine Ausführungen zur Verbindlichkeit der Betriebsbedingungen im Vorabentscheidungsersuchen geben außerdem Anlass zu folgender Anmerkung: Nach den Angaben des Staatsrats sehen die Betriebsbedingungen für die Genehmigungsbehörde die Möglichkeit vor, von manchen Vorschriften abzuweichen. Wie der Staatsrat zutreffend erkennt, relativiert die Möglichkeit zur Abweichung die Verbindlichkeit der Betriebsbedingungen. Maßgeblich ist daher, für welche Vorschriften die Betriebsbedingungen eine solche Möglichkeit vorsehen. Denn wenn die vorgesehenen Abweichungsmöglichkeiten gerade diejenigen Kriterien und Modalitäten betreffen würden, die erhebliche Umweltauswirkungen haben können, kann es gerade für diese an Verbindlichkeit für die Genehmigungsbehörde fehlen.

⁴⁰ Urteile vom 22. Februar 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, Rn. 61), und vom 25. Juni 2020, A u. a. (Windkraftanlagen in Aalter und Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, Rn. 68).

⁴¹ Urteile vom 8. Mai 2019, Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus u. a. (C-305/18, EU:C:2019:384, Rn. 51), vom 7. Juni 2018, Inter-Environnement Bruxelles u. a. (C-671/16, EU:C:2018:403, Rn. 55), und vom 7. Juni 2018, Thybaut u. a. (C-160/17, EU:C:2018:401, Rn. 55); siehe bereits meine Schlussanträge in der Rechtssache Inter-Environnement Bruxelles u. a. (C-671/16, EU:C:2018:39, Nr. 26).

⁴² Urteile vom 22. Februar 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, Rn. 61), und vom 25. Juni 2020, A u. a. (Windkraftanlagen in Aalter und Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, Rn. 68).

⁴³ Urteil vom 22. Februar 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, Rn. 62).

4. Zwischenergebnis

75. Somit sind Art. 2 Buchst. a und Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie dahin gehend auszulegen, dass eine innerstaatliche Maßnahme, die ausschließlich die Bedingungen für den Betrieb von Parkplätzen festlegt, ohne Vorschriften über deren Standort oder Höchstzahl vorzusehen, als Plan oder Programm im Bereich Verkehr einzustufen ist. Ob für einen solchen Plan oder ein solches Programm eine Umweltprüfung durchzuführen ist, hängt allerdings davon ab, ob er bzw. es der Genehmigungsbehörde verbindliche Kriterien und Modalitäten vorgibt, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen hervorrufen.

B. Zweite Frage

76. Mit der zweiten Frage möchte der Staatsrat wissen, ob ein nationales Gericht eine Bestimmung seines nationalen Rechts anwenden kann, nach der es die Wirkungen eines für nichtig erklärten Rechtsakts, der die Betriebsbedingungen für Parkplätze in einer bestimmten Region festlegt, für einen begrenzten Zeitraum aufrechterhalten darf, damit die regionale Behörde eine Umweltprüfung dieser Betriebsbedingungen nachholen kann, bevor sie diesen Rechtsakt gegebenenfalls neu erlässt.

77. Zwar muss ein Rechtsakt, der unter Verletzung der SUP-Richtlinie angenommen wurde, grundsätzlich ausgesetzt oder aufgehoben werden (dazu 1). Der Gerichtshof lässt es unter bestimmten Bedingungen jedoch ausnahmsweise zu, dass innerstaatliche Gerichte die Wirkungen eines solchen Rechtsakts aufrechterhalten (dazu 2). Abschließend sind einige Anmerkungen zur Anwendung dieser Bedingungen angezeigt (dazu 3).

1. Grundsätzliche Pflicht zur Aussetzung oder Aufhebung des Rechtsakts

78. Zur Beantwortung dieser Vorlagefrage ist zunächst daran zu erinnern, dass die SUP-Richtlinie keine Bestimmungen zu den Konsequenzen enthält, die aus einem Verstoß gegen die von ihr aufgestellten Verfahrensvorschriften zu ziehen sind.⁴⁴

79. Allerdings sind die Mitgliedstaaten aufgrund des in Art. 4 Abs. 3 EUV niedergelegten Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit verpflichtet, die Folgen eines Verstoßes gegen das Unionsrecht zu beheben.⁴⁵ Die zuständigen nationalen Stellen einschließlich der nationalen Gerichte, die mit Klagen gegen einen innerstaatlichen Rechtsakt befasst sind, der unter Verstoß gegen das Unionsrecht erlassen wurde, müssen daher im Rahmen ihrer Zuständigkeiten alle erforderlichen Maßnahmen treffen, um dem Unterbleiben einer Umweltprüfung abzuhelpen.⁴⁶

80. Das nationale Gericht muss also Pläne oder Programme, die unter Verstoß gegen die Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung erlassen wurden, im Rahmen seiner Zuständigkeit aussetzen oder aufheben.⁴⁷

⁴⁴ Urteile vom 25. Juni 2020, A u. a. (Windkraftanlagen in Aalter und Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, Rn. 82), und vom 28. Februar 2012, Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, Rn. 42).

⁴⁵ Urteile vom 25. Juni 2020, A u. a. (Windkraftanlagen in Aalter und Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, Rn. 83), und vom 28. Februar 2012, Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, Rn. 43).

⁴⁶ Urteile vom 25. Juni 2020, A u. a. (Windkraftanlagen in Aalter und Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, Rn. 83), und vom 28. Februar 2012, Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, Rn. 44 und 45).

⁴⁷ Urteile vom 25. Juni 2020, A u. a. (Windkraftanlagen in Aalter und Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, Rn. 83), und vom 28. Februar 2012, Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, Rn. 46).

2. *Ausnahmsweise Aufrechterhaltung der Wirkungen des Rechtsakts*

81. Da die Aussetzung oder Aufhebung einer innerstaatlichen Bestimmung, die gegen Unionsrecht verstößt, nachteilige Auswirkungen haben kann, hat der Gerichtshof von diesem Grundsatz Ausnahmen zugelassen.

82. Nachdem er dafür zunächst vier Bedingungen aufgestellt hatte,⁴⁸ hat er diese im Urteil A u. a. (Windkraftanlagen in Aalter und Nevele) – zu Recht – auf ihre Kernelemente reduziert: Die Aufrechterhaltung muss notwendig sein, um ein zwingendes Interesse, konkret die fortdauernde Umsetzung eines Unionsrechtsakts zum Schutz der Umwelt⁴⁹ oder die Verhinderung einer signifikanten Beeinträchtigung der Energieversorgung des Mitgliedstaats⁵⁰, zu gewährleisten. Daher darf sie insbesondere nicht länger dauern als notwendig, um den Verfahrensfehler beim Erlass der Regelung durch eine nachgeholte Umweltprüfung zu heilen.⁵¹

83. Das Ersuchen des Staatsrats gibt Anlass, anzumerken, dass der Gerichtshof in der Rechtssache A u. a. (Windkraftanlagen in Aalter und Nevele) nicht an das Ausmaß der Umweltnachteile anknüpft, um ein zwingendes Interesse an der Aufrechterhaltung zu begründen, sondern an das entstehende Defizit bei der Umsetzung eines Unionsrechtsakts zum Schutz der Umwelt.⁵² Besteht also die Pflicht zur Umsetzung eines Unionsrechtsakts zum Schutz der Umwelt und hat der Mitgliedstaat bei dessen Umsetzung gegen die Verfahrensvorschriften der SUP-Richtlinie verstoßen, können die Wirkungen des Umsetzungsrechtsakts aufrechterhalten werden, wenn ansonsten ein Umsetzungsdefizit entsteht.

84. Das Vorabentscheidungsersuchen des Staatsrats knüpft an die Formulierung des Gerichtshofs in den älteren Rechtssachen *Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne* und *Association France Nature Environnement* an. Dort setzte er noch voraus, dass das rechtliche Vakuum insoweit nachteiliger für die Umwelt sei, als die Nichtigerklärung zu einem geringeren Umweltschutz führe und damit dem wesentlichen Zweck der umzusetzenden Richtlinie zuwiderliefe.⁵³

85. Diese Formulierung hat der Gerichtshof in der Rechtssache A u. a. (Windkraftanlagen in Aalter und Nevele) zu Recht nicht wieder aufgegriffen. Denn das Kriterium eines Umsetzungsdefizits ist sehr viel klarer als die Frage, ob die Aufhebung dem wesentlichen Zweck des Unionsrechtsakts zuwiderliefe. Es schafft daher mehr Rechtssicherheit und erleichtert den nationalen Gerichten zudem die Rechtsanwendung.

86. Folglich können auch nur geringfügige, räumlich und gegenständlich begrenzte Nachteile für die Umwelt genügen, um die Wirkungen eines innerstaatlichen Rechtsakts aufrechtzuerhalten.

⁴⁸ Urteile vom 28. Juli 2016, *Association France Nature Environnement* (C-379/15, EU:C:2016:603, Rn. 43), und vom 28. Februar 2012, *Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103, Rn. 63).

⁴⁹ Urteil vom 25. Juni 2020, A u. a. (Windkraftanlagen in Aalter und Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, Rn. 90).

⁵⁰ Urteil vom 25. Juni 2020, A u. a. (Windkraftanlagen in Aalter und Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, Rn. 92).

⁵¹ Urteil vom 25. Juni 2020, A u. a. (Windkraftanlagen in Aalter und Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, Rn. 94).

⁵² Urteil vom 25. Juni 2020, A u. a. (Windkraftanlagen in Aalter und Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, Rn. 90).

⁵³ Urteile vom 28. Juli 2016, *Association France Nature Environnement* (C-379/15, EU:C:2016:603, Rn. 41), und vom 28. Februar 2012, *Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103, Rn. 61).

3. Anmerkungen zur Anwendung der Kriterien

87. Ob die Voraussetzungen im vorliegenden Fall erfüllt sind, ist vom Staatsrat zu prüfen. Insoweit sind die nachfolgenden Anmerkungen angezeigt.

88. Nach den Angaben des Staatsrats setzt der angefochtene Rechtsakt *teilweise* die Änderungen der Gebäuderichtlinie um. Auf dieser Grundlage wirft der Staatsrat die Frage auf, ob es dem wesentlichen Zweck dieser Regelung zuwiderläuft, wenn die Umsetzung der Gebäuderichtlinie im Bereich des Parkbetriebs in der Region Brüssel-Hauptstadt einige Monate lang nicht mehr gewährleistet wäre.⁵⁴ Der Staatsrat scheint stillschweigend aus dem Umstand, dass der angefochtene Rechtsakt *teilweise* der Umsetzung der Änderungen der Gebäuderichtlinie dient, auf eine Maßnahme zur Umsetzung des Umweltschutzrechts der Union zu schließen.

89. Diese Annahme des Staatsrats ist zu pauschal.

90. Zunächst ist festzuhalten, dass die Änderungen der Gebäuderichtlinie dem Umweltschutzrecht der Union zuzuordnen sind. Wie die Gebäuderichtlinie selbst beruhen sie zwar nicht auf der Umweltkompetenz, Art. 192 AEUV, sondern auf der Energiekompetenz der Union, Art. 194 AEUV. Die Gebäuderichtlinie dient nach ihrem dritten Erwägungsgrund jedoch auch dem Klimaschutz und somit dem Schutz der Umwelt, und die Änderungen der Gebäuderichtlinie teilen nach ihrem ersten Erwägungsgrund diese Zielsetzung.⁵⁵

91. Allerdings wird der Staatsrat prüfen müssen, ob die Vorschriften, deren Wirkung er aufrechterhalten will, die Änderungen der Gebäuderichtlinie umsetzen. Nur in diesem Umfang stellt sich die vom Staatsrat aufgeworfene Frage, ob die Aufhebung der Umsetzung den Änderungen der Gebäuderichtlinie zuwiderläuft.

92. Soweit ersichtlich dienen allein die Regelungen über die Einrichtung von Ladepunkten der Umsetzung der Änderungen der Gebäuderichtlinie.

93. Darüber hinaus scheint bereits die Annahme des Staatsrats zweifelhaft, wonach eine etwaige Nichtigerklärung der Betriebsbedingungen zwangsläufig ein rechtliches Vakuum schaffe.⁵⁶ Insofern wird zu prüfen sein, ob nicht eine Genehmigungspraxis, wie sie vor Erlass der Betriebsbedingungen bestand, die Entstehung eines rechtlichen Vakuums bei der Umsetzung vermeiden kann. Denn nach dem Vortrag Belgiens und der im Vorabentscheidungsersuchen dargestellten Diskussion beim Erlass des streitgegenständlichen Rechtsakts haben die zuständigen Stellen die darin niedergelegten Betriebsbedingungen vor dessen Erlass in jeder (Einzelfall-)Genehmigung vorgeschrieben.⁵⁷ Auf diese Praxis könnte zumindest vorübergehend wieder für künftige Genehmigungen zurückgegriffen werden.

4. Zwischenergebnis

94. Falls es notwendig ist, die fortdauernde Umsetzung eines Rechtsakts der Union zum Schutz der Umwelt zu gewährleisten, kann ein nationales Gericht somit eine Bestimmung seines nationalen Rechts anwenden, nach der es die Wirkungen eines unter Verletzung von

⁵⁴ Vorabentscheidungsersuchen, S. 42.

⁵⁵ Ähnlich Urteil vom 25. Juni 2020, A u. a. (Windkraftanlagen in Aalter und Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, Rn. 91).

⁵⁶ Vorabentscheidungsersuchen, S. 42.

⁵⁷ Vorabentscheidungsersuchen, S. 20; Stellungnahme des Königreichs Belgien, Rn. 37 bis 39.

Verfahrensvorschriften der SUP-Richtlinie erlassenen Rechtsakts für einen begrenzten Zeitraum aufrechterhalten darf. Dies darf nur für den Zeitraum geschehen, den die zuständige Stelle benötigt, um eine Umweltprüfung des Rechtsakts vorzunehmen, bevor sie ihn gegebenenfalls neu erlässt.

V. Ergebnis

95. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, das Vorabentscheidungsersuchen wie folgt zu beantworten:

- 1) Art. 2 Buchst. a und Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2001/42 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme sind dahin gehend auszulegen, dass eine nationale Maßnahme, die ausschließlich die Bedingungen für den Betrieb von Parkplätzen festlegt, ohne Vorschriften über deren Standort oder Höchstzahl vorzusehen, als Plan oder Programm im Bereich Verkehr einzustufen ist. Ob für einen solchen Plan oder ein solches Programm eine Umweltprüfung durchzuführen ist, hängt allerdings davon ab, ob er bzw. es der Genehmigungsbehörde verbindliche Kriterien und Modalitäten vorgibt, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen hervorrufen.
- 2) Falls es notwendig ist, die fortdauernde Umsetzung eines Rechtsakts der Union zum Schutz der Umwelt zu gewährleisten, kann ein nationales Gericht eine Bestimmung seines nationalen Rechts anwenden, nach der es die Wirkungen eines unter Verletzung von Verfahrensvorschriften der Richtlinie 2001/42 erlassenen Rechtsakts für einen begrenzten Zeitraum aufrechterhalten darf. Dies darf nur für den Zeitraum geschehen, den die zuständige Stelle benötigt, um eine Umweltprüfung des Rechtsakts vorzunehmen, bevor sie ihn gegebenenfalls neu erlässt.