



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 18 december 2025¹

Mål C-771/24

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

(begäran om förhandsavgörande från Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien))

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan – Skyldighet att utföra en miljöbedömning – Plan eller program för sektorerna transporter, fysisk planering eller markanvändning – Förordning om villkor för driften av parkeringsanläggningar – Upprätthållande av verkningar”

”*Drum prüfe, wer sich ewig bindet*” (Överväg därför evigt bindande beslut)²

I. Inledning

1. Genom begäran om förhandsavgörande från Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien) får EU-domstolen möjlighet att precisera två aspekter i samband med direktivet om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan³ (nedan kallat SMB-direktivet, där SMB står för strategisk miljöbedömning).

2. Det gäller för det första frågan hur begreppsparet ”planer och program” ska tolkas och under vilka förutsättningar dessa ska underställas en strategisk miljöbedömning. Tolkningen av detta begreppspår har central betydelse för hur SMB-direktivets tillämpningsområde ska avgränsas, men är ännu inte tillräckligt klargjord i befintlig rättspraxis. I denna begäran om förhandsavgörande ska det framför allt undersökas om begreppsparet ”planer och program” förutsätter att det finns en program- eller planläggningskaraktär i form av en bestämmelse om fysisk planering.

3. För det andra ankommer det på EU-domstolen att på nytt klargöra sin rättspraxis när det gäller förutsättningarna för att det ska vara möjligt att undantagsvis upprätthålla verkningarna av nationell lagstiftning, som har antagits i strid med unionsrättsliga förfaranderegler.

¹ Originalspråk: tyska.

² Das Lied von der Glocke (Sången om klockan), Friedrich Schiller.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (EGT L 197, 2001, s. 30).

II. Tillämpliga bestämmelser

4. Syftet med SMB-direktivet framgår särskilt av artikel 1:

”Syftet med detta direktiv är att sörja för en hög nivå på skyddet av miljön och bidra till att integrera miljöaspekter i utarbetandet och antagandet av planer och program för att främja en hållbar utveckling, genom att säkerställa att en miljöbedömning genomförs i enlighet med detta direktiv för vissa planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.”

5. Planer och program definieras i artikel 2 a i SMB-direktivet:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

- a) planer och program: planer och program, inklusive dem som samfinansieras av Europeiska gemenskapen, samt ändringar av dem
- som utarbetas och/eller antas av en myndighet på nationell, regional eller lokal nivå eller som utarbetas av en myndighet för att antas av parlamentet eller regeringen genom ett lagstiftningsförfarande och
 - som krävs i lagar och andra författningar.”

6. Skyldigheten att utföra en strategisk miljöbedömning fastläggs i artikel 3 i SMB-direktivet i enlighet med följande:

”1. En miljöbedömning, i enlighet med artiklarna 4–9 i detta direktiv skall utföras för planer och program som avses i punkterna 2 till 4 och som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

2. Om inte annat följer av punkt 3 skall en miljöbedömning utföras för alla planer och program

- a) som utarbetas för jord- och skogsbruk, fiske, energi, industri, transporter, avfallshantering, vattenförvaltning, telekommunikationer, turism samt fysisk planering eller markanvändning och i vilka förutsättningarna anges för kommande tillstånd för projekt enligt bilagorna I och II till [MKB-direktivet⁴] eller

b) ...”

III. Bakgrund och begäran om förhandsavgörande

7. Genom den förordning av den 25 februari 2021⁵ som angripits i målet vid den nationella domstolen fastställde regeringen för Région de Bruxelles-Capitale (Huvudstadsregionen Bryssel, Belgien) allmänna villkor för driften av parkeringsanläggningar med och utan tak.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EUT L 26, 2012, s. 1), senast ändrad genom direktiv 2014/52/EU (EUT L 124, 2014, s. 1).

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 (förordning från regeringen för Région de Bruxelles-Capitale (Huvudstadsregionen Bryssel, Belgien) av den 25 februari 2021 om fastställande av allmänna och särskilda villkor för driften av parkeringsanläggningar), *Moniteur Belge* av den 3 mars 2021, s. 18655.

8. Enligt begäran om förhandsavgörande gäller den angripna förordningen för parkeringsanläggningar med fler än tio parkeringsplatser. Under rubriken "Allmänna villkor för driften av parkeringsanläggningar med och utan tak" fastställs villkor för användning, utformning och skyltning, villkor för underhåll och kontroll, villkor för laddningsstationer för elfordon samt villkor för cykelparkeringsplatser.

9. Av begäran om förhandsavgörande framgår vidare att den angripna förordningen under rubriken "Särskilda villkor för driften av parkeringsanläggningar utan tak" anger villkor för skötsel av vegetation, användning av vägsalt och underhåll av dräneringsanläggningar och artificiell belysning samt under rubriken "Särskilda villkor för driften av parkeringsanläggningar med tak" bland annat villkor för parkeringsanläggningens utformning samt villkor för säkerhet, luftkvalitetsnormer och mekanisk och naturlig ventilation.

10. I den angripna förordningen fastställs också att nya parkeringsanläggningar även måste ha laddningspunkter för elbilar och parkeringsplatser för cyklar. Uppvärmning av parkeringsanläggningar med tak är i princip förbjuden.

11. Enligt begäran om förhandsavgörande måste myndigheter som beviljar miljötillstånd för parkeringsanläggningar utgå från de kriterier och former som fastställs i den angripna förordningen, såvida det inte finns specifika, uttryckligen föreskrivna undantag. För att ett sådant tillstånd ska kunna utfärdas eller förlängas krävs således att driftsvillkoren iakttas.

12. Den som vill inrätta en parkeringsanläggning, eller för detta syfte ändra en byggnads ändamål, eller till och med väsentligt ändra markens topografi, behöver utöver miljötillstånd även ansöka om bygglov, vilket beviljas under förutsättning att de regler som anges i planerna och bestämmelserna om fysisk planering följs.

13. Enligt artikel 1 i den angripna förordningen genomför denna förordning till viss del direktiv (EU) 2018/844⁶ (nedan kallat ändringarna av byggnadsdirektivet⁷) som har antagits på grundval av artikel 194 FEUF för att förbättra byggnaders energieffektivitet.

14. Inom ramen för antagandeförfarandet för den angripna förordningen förklarade Conseil d'États (Högsta förvaltningsdomstolen) lagstiftningsavdelning i sitt yttrande nr 68.487/1 av den 12 januari 2021 att det enligt artikel 3.2 a i SMB-direktivet skulle bli nödvändigt att utföra en miljöbedömning av den avsedda förordningen, då den beräknades kunna medföra betydande miljöpåverkan. Man kan utgå från att förordningen anger förutsättningarna för hur infrastrukturprojekt som omfattas av tillämpningsområdet för punkt 10 b i bilaga II till MKB-direktivet måste eller kan genomföras. I förordningen anges nämligen driftsvillkor och former för beslut om miljötillstånd för parkeringsanläggningar i hela Huvudstadsregionen Bryssel.

15. Den angripna förordningen antogs dock av Huvudstadsregionen Bryssel utan att miljöpåverkan bedömdes.

16. Den 30 april 2021 väckte Fédération belge du stationnement ASBL och Interparking SA talan om ogiltigförklaring av den angripna förordningen vid Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen).

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/844 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2010/31/EU om byggnaders energiprestanda och av direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet (EUT L 156, 2018, s. 75).

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU av den 19 maj 2010 om byggnaders energiprestanda (EUT L 153, 2010, s. 13).

17. De ansåg att den angripna förordningen utgjorde en plan eller ett program i den mening som avses i SMB-direktivet. I enlighet med EU-domstolens rättspraxis utgjorde den en omfattande samling kriterier och former för godkännande och genomförande av ett eller flera projekt som kunde antas medföra betydande miljöpåverkan. Parkeringsanläggningsprojekt som kan medföra en betydande påverkan på stadsmiljön kan nämligen endast beviljas tillstånd om de uppfyller förordningens regler, kriterier och former.

18. Huvudstadsregionen Bryssel ansåg däremot att en rättsakt, för att omfattas av begreppet ”planer och program”, måste ha program- eller planläggningskaraktär, som ligger nära detta begrepp. Så var inte fallet, eftersom den angripna förordningen varken fastställde på vilka platser i Bryssel som parkeringsanläggningar skulle kunna inrättas eller planlade eller programmerade hur många parkeringsanläggningar som är tillåtna inom dess område. I dessa bestämmelser angavs endast de (tvingande) regler som varje inrättad parkeringsanläggning måste uppfylla under driftfasen (intern utformning, säkerhet för cyklister, ventilation och så vidare). De bidrog inte i sig till att ett projekt slutfördes eller genomfördes. På grundval av de kritiserade sektorsvillkoren, som är strikt knutna till driften av parkeringsanläggningar som sådana efter det att tillstånd har beviljats, är det nämligen inte möjligt att fastställa var och hur många parkeringsanläggningar som skulle kunna drivas i Bryssel.

19. Enligt Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen) avser EU-domstolens rättspraxis sådana rättsakter som reglerar inrättande och drift av (vindkrafts)anläggningar, medan den angripna förordningen visserligen reglerar driften av parkeringsanläggningar, men inte innehåller några regler om var de ska vara placerade. Sådana regler finns nämligen i planer och bestämmelser om fysisk planering, som redan underställts en strategisk miljöbedömning.

20. Enligt artikel 98 i Code Bruxellois de l’Aménagement du Territoire (CoBAT, Bryssels lag om fysisk planering) krävs det ett bygglov för att inrätta en parkeringsanläggning (vilket krävs tillsammans med miljötillståndet). Ett sådant bygglov kan endast utfärdas under förutsättning att reglerna i planerna och bestämmelserna om fysisk planering, särskilt de som skyddar de områden som omfattas av livsmiljödirektivet⁸, iakttas, vilket innebär att det är dessa planer och bestämmelser som utgör ramen för utfärdandet av nämnda tillstånd.

21. Under dessa omständigheter sökte Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen) klarhet i om den angripna förordningen, i vilken det endast föreskrivs villkor för driften av parkeringsanläggningar, utan att det fastställs regler för deras placering eller maximala antal, kan kvalificeras som en plan eller ett program inom området för fysisk planering eller markanvändning. Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen) ifrågasatte dessutom om driften av en parkeringsanläggning med nödvändighet hänför sig till sektorn för transporter.

22. Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen) hänsköt således följande frågor till domstolen:

”1) Ska artikel 3.2 a i SMB-direktivet tolkas så, att en sådan förordning som den angripna, i vilken det endast föreskrivs villkor för driften av parkeringsanläggningar utan att det däri fastställs regler för deras placering eller maximala antal, likväl ska anses utgöra en plan eller ett program inom sektorerna för transport, fysisk planering eller markanvändning?

⁸ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 1992, s. 7; svenska specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114).

- 2) Om den första frågan besvaras jakande, får en nationell domstol tillämpa en bestämmelse i sin nationella lagstiftning enligt vilken den har befogenhet att låta verkningarna bestå av en ogiltigförklarad förordning som avser villkoren för drift av parkeringsanläggningar inom en regions territorium under en begränsad tidsperiod, i syfte att göra det möjligt för den regionala myndigheten att genomföra en miljökonsekvensbedömning av dessa driftsvillkor innan förordningen eventuellt ändras?”

23. Klagandena i målet vid den nationella domstolen, Fédération belge du stationnement ASBL och Interparking SA gemensamt, samt Konungariket Belgien, Republiken Lettland och Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Domstolen har i enlighet med artikel 76.2 i rättegångsreglerna beslutat att inte hålla någon muntlig förhandling.

IV. Bedömning

A. Den första frågan

24. Genom den första frågan önskar Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen) få klarhet i om artikel 3.2 a i SMB-direktivet ska tolkas så, att det krävs en strategisk miljöbedömning enligt SMB-direktivet för en rättsakt som enbart fastställer villkor för driften av parkeringsanläggningar.

25. För att besvara denna fråga måste det *för det första* diskuteras om en sådan rättsakt omfattas av definitionen i artikel 2 a i SMB-direktivet. *För det andra* ska det undersökas om begreppsparet ”planer och program” förutsätter ytterligare kriterier som inte regleras skriftligen och om sådana kriterier i så fall föreligger. *För det tredje* ska det sedan prövas om en sådan rättsakt även uppfyller de förutsättningar som fastställs i artikel 3.2 a i SMB-direktivet.

1. Planer och program i den mening som avses i artikel 2 a i SMB-direktivet

26. Enligt artikel 2 a i SMB-direktivet avser uttrycket ”planer och program” planer och program som *för det första* utarbetas och/eller antas av en myndighet på nationell, regional eller lokal nivå eller utarbetas av en myndighet för att antas av parlamentet eller regeringen genom ett lagstiftningsförfarande och *för det andra* ska utarbetas i enlighet med lagar och andra författningar.

27. Av det sätt som frågan är formulerad framgår att Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen) anser att det inte råder något tvivel om att båda dessa förutsättningar är uppfyllda. *För det första* har regeringen för Huvudstadsregionen Bryssel antagit förordningen av den 25 februari 2021. *För det andra* föreligger visserligen ingen skyldighet att fastställa de ifrågavarande driftsvillkoren, men det räcker i detta avseende att själva antagandet av dessa villkor *regleras* i nationella lagar och andra författningar, vilka fastställer dels vilken myndighet som är behörig, dels förfarandet för utarbetande.⁹ Enligt Conseil d’États (Högsta

⁹ Dom av den 25 juni 2020, A m.fl. (Vindkraftverk i Aalter och Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 52), dom av den 12 juni 2019, CFE (C-43/18, EU:C:2019:483, punkt 54), dom av den 12 juni 2019, Terre wallonne (C-321/18, EU:C:2019:484, punkt 34), dom av den 7 juni 2018, Thybaut m.fl. (C-160/17, EU:C:2018:401, punkt 43) och dom av den 22 mars 2012, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-567/10, EU:C:2012:159, punkt 31).

förvaltningsdomstolen) uppgifter är den angripna förordningens rättsliga grund enligt ingressen artikel 6 § 1 punkt 1, artikel 10.2 och artikel 63 § 3 punkt 2 i förordningen av den 5 juni 1997 om miljötillstånd.¹⁰

2. Tolkningen av begreppsparet ”planer och program”

28. Kärnfrågan här är tolkningen av begreppsparet ”planer och program”, framför allt frågan om det finns ytterligare kriterier utöver definitionen i artikel 2 a i SMB-direktivet.

29. Utgångspunkten är att begreppsparet ”planer och program” inte definieras i artikel 2 a i SMB-direktivet, utan endast kopplas till de båda – ytterligare – förutsättningar som redan har prövats.¹¹ Detta utesluter dock inte omedelbart att det finns ytterligare inherent förutsättningar för begreppsparet.

30. Med hänvisning till Huvudstadsregionen Bryssels argument i målet vid den nationella domstolen har Belgien gjort gällande att en rättsakt endast kan omfattas av begreppsparet ”planer och program” om den har en program- eller planläggningskaraktär. Så är inte fallet vad gäller den omstridda förordningen eftersom den varken planerar eller ”programmerar” var parkeringsanläggningar skulle kunna placeras i Huvudstadsregionen Bryssel eller hur många parkeringsanläggningar som är tillåtna i detta område.¹² Därmed utgår Belgien från en tolkning av begreppsparet planer och projekt som förutsätter en fysisk planering i form av en (för-)fastställelse av vilken användning som är tillåten inom ett område.

31. Den tolkningen övertygar inte, enligt min mening. Direktivets ordalydelse, systematik och bakgrund talar emot en sådan tolkning. Huvudstadsregionen Bryssels och Belgiens övriga argument till stöd för denna tolkning övertygar inte heller (se punkt a).

32. Även om kravet på ”program- eller planläggningskaraktär” återopas när det gäller hur detta begrepp används i rättspraxis, kan det inte utgöra någon grund för en restriktiv tolkning av begreppsparet ”planer och program”. I denna rättspraxis medför nämligen ”program- eller planläggningskaraktär” inga krav som måste vara uppfyllda för att rättsakter ska anses utgöra ”planer och program” (se punkt b).

a) Bestämmelser om fysisk planering

33. Skälet till att Belgien ställer sig tvivlande till att det skulle föreligga en plan eller ett program är framför allt att den omtvistade förordningen inte fastställer några bestämmelser om fysisk planering.

34. Jag övertygas emellertid inte av en tolkning som innebär att begreppsparet ”planer och program” skulle förutsätta att det fanns en sådan bestämmelse om fysisk planering.

35. För det första framgår någon sådan inskränkning inte av ordalydelsen i artikel 2 a i SMB-direktivet.

¹⁰ Begäran om förhandsavgörande, s. 30.

¹¹ Se redan mitt förslag till avgörande i målet D’Oultremont m.fl. (C-290/15, EU:C:2016:561, punkt 28) och de förenade målen Terre wallonne och Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 och C-110/09, EU:C:2010:120, punkt 38).

¹² Begäran om förhandsavgörande, s. 21; Konungariket Belgiens yttrande, punkterna 21 och 23.

36. För *det andra* skulle uppräkningsen av sektorer i artikel 3.2 a i SMB-direktivet vara meningslös om begreppsparet ”planer och program” tolkas så, att detta förutsätter att det finns bestämmelser om fysisk planering. Enligt artikel 3.2 a i SMB-direktivet ska en miljöbedömning utföras för planer och program som utarbetas för jord- och skogsbruk, fiske, energi, industri, transporter, avfallshantering, vattenförvaltning, telekommunikationer, turism, *fysisk planering eller markanvändning*. Sektorn ”fysisk planering eller markanvändning” anges följaktligen som en av *flera* sektorer där planer och program kan utarbetas i den mening som avses i SMB-direktivet.

37. För *det tredje* bekräftar förarbetena till SMB-direktivet betydelsen av detta systematiska argument. De antyder att det är *avsiktligt* som någon sådan förutsättning inte regleras i artikel 2 a.

38. I det ursprungliga kommissionsförslaget till SMB-direktivet finns nämligen även tillägget ”avseende fysisk planering” i artikel 2 a.¹³ Enligt motiveringen till förslaget skulle direktivet enbart gälla planer och program avseende fysisk planering.¹⁴

39. Europaparlamentets utskott för ekonomi, valutafrågor och industripolitik kritiserade denna inskränkning av tillämpningsområdet i sitt yttrande och föreslog en formulering ”där man släpper den direkta kopplingen till fysisk planering”.¹⁵ Utskottet motiverade detta med att strategiska beslut kan få större eller mindre påverkan på miljön, även om det inte tydligt framgår vilka följder de får för den fysiska planeringen. I enlighet med detta lade parlamentet i sin lagstiftningsresolution fram ändring 17, där tillägget ”avseende fysisk planering” ströks.¹⁶ Redan i det ändrade kommissionsförslaget från 1999 fanns detta tillägg inte längre med.¹⁷

40. Kommissionen stod dock ändå fast vid att åtgärden skulle kopplas till en viss plats. I artikel 2 a i det ändrade förslaget krävdes att planer och program skulle ange förutsättningarna för framtida projekt genom att omnämna deras *lokalisering* och, bland annat karaktär, storlek eller driftsförhållanden.¹⁸

41. I rådets gemensamma ståndpunkt slutligen hade definition och tillämpningsområde differentierats i linje med den version som slutligen antogs: i definitionen hade kriteriet om lokalisering strukits och vad gäller tillämpningsområdet angavs ”fysisk planering eller markanvändning” som en av flera möjliga sektorer där planer och program kan utarbetas.¹⁹

42. För *det fjärde* framgår inte kravet på en bestämmelse om fysisk planering av EU-domstolens rättspraxis, tvärtemot Belgiens uppfattning.

¹³ Förslag till rådets direktiv om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan av den 4 december 1996 (KOM(96) 511 slutlig, s. 17).

¹⁴ Förslag till rådets direktiv om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan av den 4 december 1996 (KOM(96) 511 slutlig, s. 2.)

¹⁵ Yttrande från utskottet för ekonomi, valutafrågor och industripolitik i betänkandet om förslaget till rådets direktiv om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan av den 25 juni 1998 (A4/1998/245).

¹⁶ Lagstiftningsresolution med Europaparlamentets yttrande över förslaget till rådets direktiv om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan av den 20 oktober 1998 (EGT C 341, 1998, s. 22).

¹⁷ Ändrat förslag till rådets direktiv om bedömning av vissa planers och programs inverkan på miljön (KOM(1999) 73 slutlig) av den 22 februari 1999 (EGT C 83, 1999, s. 15 och 16).

¹⁸ Ändrat förslag till rådets direktiv om bedömning av vissa planers och programs inverkan på miljön (KOM(1999) 73 slutlig) av den 22 februari 1999 (EGT C 83, 1999, s. 15 och 16).

¹⁹ Rådets gemensamma ståndpunkt av den 30 mars 2000 inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om bedömning av vissa planers och programs inverkan på miljön (5685/1/00 REV 1, s. 7 och 8).

43. Det faktum att domstolen i målet *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl.* inte bedömde att den omtvistade rättsakten om avledning av en flod utgjorde ”plan eller program” berodde inte på att det saknades en bestämmelse om fysisk planering. I sin motivering hänvisade domstolen visserligen till att rättsakten varken fastställer kriterierna och formerna för landskapsplaneringen eller reglerna och förfarandena för kontroll som genomförandet av ett eller flera projekt ska underställas.²⁰ Denna formulering har EU-domstolen övertagit från den angivna domen i målet *Inter-Environnement Bruxelles m.fl.* Hänvisningen till kriterierna och formerna för landskapsplanering beror enbart på att den omstridda rättsakten faktiskt utarbetades inom sektorn fysisk planering, vilket otvivelaktigt framgår av punkterna precis före denna formulering.²¹ Det som var avgörande i motiveringen i målet *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl.* var således inte att det saknades villkor för landskapsplanering, utan snarare att det inte fanns några som helst kontrollkriterier, alltså omständigheten att den omtvistade rättsakten inte angav några förutsättningar för kommande projekt.

44. I målet *D’Oultremont m.fl.* slog domstolen visserligen fast att planer och program måste omfatta ett visst geografiskt område.²² Det var dock fullt tillräckligt om åtgärden gällde för hela den utfärdande myndighetens behörighetsområde.²³

45. Till sist kan nämnas att domstolen redan i de förenade målen *Terre wallonne ASBL* och *Inter-Environnement Wallonie ASBL* inordnade en rättsakt som reglerade villkoren för spridning av kväve under begreppsparet ”planer och program”.²⁴ Inte heller denna rättsakt gällde några specifika bestämmelser om fysisk planering.

46. För *det femte* kan inte heller invändningen godtas att denna tolkning av begreppsparet ”planer och program” tänjer på tillämpningsområdet för den strategiska miljöbedömningen. Enligt den tolkningen skulle nämligen samtliga rättsakter som reglerar drift av anläggningar innefattas under det tillämpningsområdet.²⁵

47. Det stämmer visserligen att den tolkning som förespråkas här inte lämpar sig för att begränsa tillämpningsområdet för den strategiska miljöbedömningen i detta hänseende. Det faktum att en rättsakt klassificeras som plan eller program enligt SMB-direktivet medför dock inte i sig någon skyldighet att genomföra en strategisk miljöbedömning. Det är först i artikel 3 i SMB-direktivet som det fastställs under vilka omständigheter detta krävs. Genom de där angivna kriterierna begränsas tillämpningsområdet för den strategiska miljöbedömningen på ett ändamålsenligt sätt.²⁶

²⁰ Dom av den 11 september 2012, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl.* (C-43/10, EU:C:2012:560, punkt 95).

²¹ Se dom av den 22 mars 2012, *Inter-Environnement Bruxelles m.fl.* (C-567/10, EU:C:2012:159, punkterna 28 och 29).

²² Dom av den 27 oktober 2016, *D’Oultremont m.fl.* (C-290/15, EU:C:2016:816, punkt 45).

²³ Dom av den 27 oktober 2016, *D’Oultremont m.fl.* (C-290/15, EU:C:2016:816, punkt 46).

²⁴ Dom av den 17 juni 2010, *Terre wallonne* och *Inter-Environnement Wallonie* (C-105/09 och C-110/09, EU:C:2010:355, punkterna 41 och 42).

²⁵ Begäran om förhandsavgörande, s. 19; Konungariket Belgiens yttrande, punkterna 43 och 44.

²⁶ Denna lagstiftnings teknik är en följd av att det har skett en differentiering mellan definition och tillämpningsområde i lagstiftningsförfarandet. Både i det ursprungliga och i det ändrade kommissionsförslaget definierades ”planer och program” med hänvisning till de förutsättningar som fastställs i den giltiga versionen av tillämpningsområdet enligt artikel 3 i SMB-direktivet. Se hänvisningarna i fotnoterna 10 och 14.

b) Program- eller planläggningskaraktär i rättspraxis

48. Man kan inte heller ur det förhållandet att EU-domstolen i sin rättspraxis har använt begreppet program- eller planläggningskaraktär sluta sig till krav som måste vara uppfyllda för att rättsakten ska kunna betraktas som ”plan eller program”.

49. EU-domstolen använde begreppet för första gången i målet *Inter-Environnement Bruxelles* m.fl. Där framhöll EU-domstolen att den omtvistade rättsakten innehöll generella bestämmelser, hade en viss abstraktionsnivå och eftersträvade ett mål som avsåg omvandling av stadsområdet. Detta illustrerade rättsaktens *program- eller planläggningskaraktär* och hindrade inte att den innefattades i begreppet ”planer och program”.²⁷ Vid en ytlig läsning hade man kunnat dra slutsatsen att ”planer och program” förutsatte att det fanns sådana aspekter.

50. Vid en noggrannare läsning kan man dock inte dra några sådana slutsatser utifrån domstolens resonemang.

51. På originalspråket inledde domstolen nämligen sitt resonemang med orden ”im Übrigen” [(för övrigt)]. Detta angavs således endast i andra hand. Betydelsen framgår först när man ser till domstolens egentliga argument, nämligen att en rättsakts allmänna karaktär inte hindrade att den innefattades i begreppsparet ”planer och program”.²⁸ Till skillnad från i t.ex. Århuskonventionen²⁹ görs det i SMB-direktivet ingen åtskillnad mellan ”planer och program”, ”politik” och ”allmänt tillämpliga rättsligt bindande bestämmelser”. Med detta argument vederlade EU-domstolen Belgiens invändning att den aktuella rättsakten inte skulle utgöra någon plan eller något program enligt SMB-direktivet eftersom den var av allmän karaktär.

52. Domstolen har således inte infört någon ytterligare förutsättning för en plan eller ett program genom sina resonemang om en program- eller planläggningskaraktär och de angivna omständigheterna (generella bestämmelser, abstraktionsnivå och omvandling av stadsområdet).

3. Förutsättningar enligt artikel 3.1 i SMB-direktivet

53. Enligt artikel 3.1 i SMB-direktivet ska en strategisk miljöbedömning ”endast” utföras för planer och program som avses i punkterna 2 till 4. Enligt artikel 3.2 a i SMB-direktivet ska en miljöbedömning utföras för alla planer och program som uppfyller två kumulativa förutsättningar. För *det första* ska planerna och programmen utarbetas för någon av de angivna sektorerna och för *det andra* fastställa förutsättningarna för kommande tillstånd för de projekt som anges i bilagorna I och II till MKB-direktivet.

54. Även om Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) är tveksam³⁰ utarbetades den omtvistade förordningen för en av de angivna sektorerna (se punkt a). Det är upp till Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) att bedöma om förordningen även anger förutsättningarna för

²⁷ Dom av den 7 juni 2018, *Inter-Environnement Bruxelles* m.fl. (C-671/16, EU:C:2018:403, punkt 60), och dom av den 25 juni 2020, A m.fl. (*Vindkraftverk i Aalter och Nevele*) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 61).

²⁸ Dom av den 7 juni 2018, *Inter-Environnement Bruxelles* m.fl. (C-671/16, EU:C:2018:403, punkt 60), och dom av den 25 juni 2020, A m.fl. (*Vindkraftverk i Aalter och Nevele*) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 61).

²⁹ Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor från 1998 (EUT L 124, 2005, s. 4), vilken godkändes genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, 2005, s. 1).

³⁰ Begäran om förhandsavgörande, s. 36 och 37.

kommande tillstånd. Här är det avgörande om förordningen föreskriver kriterier och former som är tvingande för tillståndsmyndigheten och som kan antas medföra betydande miljöpåverkan (se punkt b).

a) Utarbetande för en angiven sektor

55. Sett till de sektorer där det enligt artikel 3.2 a i SMB-direktivet kan utarbetas planer och program, är det i nuläget sektorerna ”transporter” och ”fysisk planering eller markanvändning” som kan komma i fråga.

56. Det ska inledningsvis påpekas att domstolen har tolkat begreppet ”utarbetande för en sektor” så att det räcker om planen eller programmet ”berör” denna sektor.³¹ De olika områdena definieras dock varken i SMB-direktivet eller i EU-domstolens rättspraxis.

57. Mot denna bakgrund berör villkoren för drift av parkeringsanläggningar sektorn ”transporter”. Det anges tyvärr inte varför Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen) hyser tvivel om att det är denna sektor som berörs. Skälen framgår i varje fall inte för mig. Det ligger tvärtom mycket nära till hands att driftsvillkoren för parkeringsanläggningar skulle gälla sektorn för transporter, eftersom de reglerar utformningen och användningen av transportinfrastruktur.

58. Rättspraxis innehåller visserligen inga allmänna resonemang om vad sektorn ”transporter” ska anses innebära. I det hittills enda relevanta målet Bund Naturschutz in Bayern utgick dock EU-domstolen från en extensiv tolkning av denna sektor. Utan någon ytterligare motivering bedömde domstolen här att även sektorn ”transporter” var berörd när en bestämmelse reglerade att det krävdes tillstånd för att köra eller parkera motorfordon utanför allmän väg i det landskapsskyddade området.³²

59. Om emellertid EU-domstolen inkluderar till och med parkering av motorfordon på icke-allmän väg i sektorn ”transporter”, måste den även omfatta parkeringsanläggningar där det finns särskilda regler för driften. Det är nämligen praktiskt taget omöjligt att föreställa sig individuell persontrafik utan parkeringsanläggningar. Eftersom parkeringsanläggningar utgör nödvändig infrastruktur ska de klassificeras under sektorn ”transporter”.

60. Frågan huruvida villkor för driften av parkeringsanläggningar även rör sektorn ”fysisk planering eller markanvändning” beror på hur dessa driftsvillkor faktiskt är utformade.

61. Conseil d’États (Högsta förvaltningsdomstolen) tvivel när det gäller huruvida sektorn ”fysisk planering eller markanvändning” berörs förefaller bero på att man för att inrätta en parkeringsanläggning inte bara behöver ha ett miljötillstånd, för vilket det krävs att driftsvillkoren iakttas, utan även ett bygglov, vilket beviljas under förutsättning att föreskrifterna om fysisk planering följs. Enligt Conseil d’États (Högsta förvaltningsdomstolen) uppgifter och bedömning anger föreskrifterna om fysisk planering ramen för bygglovet för inrättande av en parkeringsanläggning och dessa hade således underställts en strategisk miljöbedömning.³³

³¹ Dom av den 22 februari 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, punkt 49) med hänvisning till domen av den 25 juni 2020, A m.fl. (Vindkraftverk i Aalter och Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 66), och dom av den 27 oktober 2016, D’Oultremont m.fl. (C-290/15, EU:C:2016:816, punkt 44).

³² Dom av den 22 februari 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, punkt 53).

³³ Begäran om förhandsavgörande, s. 36 och 37.

62. Att det föreligger en rättslig ram avseende den fysiska planeringen utesluter dock inte att det kan behöva göras en strategisk miljöbedömning på grund av andra föreskrifter som anger tvingande krav för projektet. Det avgörande här är om de ifrågavarande bestämmelserna uppfyller förutsättningarna i artikel 3.2 a i SMB-direktivet. Annars skulle medlemsstaterna kunna kringgå skyldigheten att genomföra en strategisk miljöbedömning för planer eller program genom att anta föreskrifter i olika rättsakter, där endast en av dessa rättsakter underställdes en strategisk miljöbedömning.³⁴

63. Vad gäller tolkningen av begreppsparet ”fysisk planering eller markanvändning” förutsätter detta att det finns en bestämmelse som påverkar hur ett område används.

64. EU-domstolen utgår visserligen från att sektorn inte är begränsad till uppdelningen av marken i områden och fastställandet av vilka verksamheter som är tillåtna inom dessa områden, utan har en större räckvidd, eftersom både fysisk planering och markanvändning anges.³⁵ EU-domstolens resonemang ska dock inte tolkas så, att det inte krävs en påverkan på hur ett område används. I stället ställde EU-domstolen de båda begreppen ”fysisk planering” och ”markanvändning” mot varandra. Domstolen argumenterar övertygande för att detta begreppspar inte enbart omfattar planering av den konkreta nyttjandenivån (markanvändning), utan även den överordnade planeringsnivån, såsom styrning av den territoriella utvecklingen eller skydd av natur och resurser (fysisk planering). Med stöd av denna tolkning innefattade domstolen i sin rättspraxis, i sektorn ”fysisk planering eller markanvändning”, enbart rättsakter som påverkar hur ett område används.³⁶ Utifrån detta kan man visserligen inte dra slutsatsen att en sådan påverkan är ett tvingande krav, men enligt domstolens resonemang kan ett sådant krav inte uteslutas.

65. Även förarbetena till SMB-direktivet antyder att begreppsparet ”fysisk planering eller markanvändning” förutsätter att det finns en bestämmelse som påverkar hur ett område används. I motiveringen till kommissionens förslag hänvisades det uttryckligen till att ”planer och program avseende fysisk planering ... specificerar användningen av marken”.³⁷ Under lagstiftningsförfarandet fastställdes det visserligen att SMB-direktivets tillämpningsområde inte skulle vara begränsat till sektorn fysisk planering. Det framgår emellertid inte att unionslagstiftaren också ville ge upp denna tolkning av begreppet fysisk planering.

66. Utgår man från denna tolkning av sektorn ”fysisk planering eller markanvändning” kan det inte uteslutas att sektorn berörs av en rättsakt som enbart fastställer villkor för driften av parkeringsanläggningar, utan att det fastställs regler för deras placering eller deras maximala antal. Det är upp till Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen) att pröva om en sådan rättsakt påverkar hur ett område används.

³⁴ Se dom av den 7 juni 2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-671/16, EU:C:2018:403, punkt 55), och dom av den 27 oktober 2016, D’Oultremont m.fl. (C-290/15, EU:C:2016:816, punkt 48) och mitt förslag till avgörande i målet Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-671/16, EU:C:2018:39, punkt 25) och i mål D’Oultremont m.fl. (C-290/15, EU:C:2016:561, punkt 55).

³⁵ Dom av den 22 februari 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, punkt 50), dom av den 7 juni 2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-671/16, EU:C:2018:403, punkt 43), och dom av den 7 juni 2018, Thybaut m.fl. (C-160/17, EU:C:2018:401, punkt 48).

³⁶ I målet Inter-Environnement Bruxelles m.fl. gällde det en regional stadsplaneringsförordning, i målet Thybaut ett fastighetsbildningsområde och i målet Bund Naturschutz in Bayern fastställandet av ett landskapsskyddat område.

³⁷ Förslag till rådets direktiv om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan av den 4 december 1996 (KOM(96) 511 slutlig, s. 2). Se även kommissionens uppräkningsplaner och program på s. 3 i syfte att förtydliga tillämpningsområdet.

b) Förutsättningar för kommande tillstånd för projekt som måste genomgå en miljökonsekvensbedömning

67. Frågan huruvida driftsvillkoren för parkeringsanläggningar behöver underställas en miljöbedömning beror således på om de föreskriver kriterier och former som är tvingande för tillståndsmyndigheten och som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

68. Enligt artikel 3.2 a i SMB-direktivet ska de berörda planerna eller programmen nämligen även ange förutsättningar för kommande tillstånd för projekt och dessa projekt ska anges i bilagorna I och II till MKB-direktivet.

69. I detta sammanhang hänvisar domstolen regelbundet till att begreppet³⁸ ”planer och program” avser alla rättsakter som – genom att regler och förfaranden för kontroll som är tillämpliga inom den aktuella sektorn definieras – fastställer en omfattande samling kriterier och former för utfärdande av tillstånd och genomförande av ett eller flera projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.³⁹

70. Denna tolkning ska *å ena sidan* säkerställa att förhandsspecifikationer (”kriterier och former för tillståndet”) fastställs först sedan miljöpåverkan har bedömts.⁴⁰ Vad som är av betydelse är alltså om planen eller programmet leder till – för tillståndsmyndigheten tvingande – förhandsspecifikationer för det efterföljande tillståndsbeslutet.

71. *Å andra sidan* ska den också fungera som en *de-minimis*-regel (”omfattande samling”) och förhindra att det blir nödvändigt att genomföra en miljöbedömning om det i ett enskilt fall har specificerats kriterier eller former som inte har någon betydande miljöpåverkan. Den avgörande frågan om de fastställda kriterierna och formerna överskrider nivån för en omfattande samling måste besvaras genom en kvalitativ prövning.⁴¹ Det beror således på om de fastställda kriterierna och formerna kan antas medföra betydande miljöpåverkan.⁴²

72. När miljökonsekvensernas betydelse ska fastställas kan man söka vägledning i de – icke uttömmande – kriterierna i bilaga II till SMB-direktivet. Domstolen har också – dock utan att uttryckligen åberopa punkt 1 första strecksatsen i bilaga II – redan hänvisat till att kriterierna och formerna bland annat kan avse plats, art, storlek och driftsförhållanden för sådana projekt eller tilldelning av resurser knutna till dessa projekt.⁴³

³⁸ Domstolens formulering här är lite olycklig, eftersom den sedan målet D'Oultremont m.fl. hänvisar till *begreppet* ”planer och program”. Vad som kan utläsas av sammanhanget för den rättspraxis som anges i fotnot 39 konkretiserar dock att dessa resonemang i själva verket avser kriteriet ”förutsättningar för kommande tillstånd för projekt”.

³⁹ Dom av den 9 mars 2023, An Bord Pleanála m.fl. (Sankta Teresas trädgårdar med omnejd) (C-9/22, EU:C:2023:176, punkt 38), dom av den 22 februari 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, punkt 60), och dom av den 25 juni 2020, A m.fl. (Vindkraftverk i Aalter och Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 67).

⁴⁰ Dom av den 22 februari 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, punkt 61), och dom av den 25 juni 2020, A m.fl. (Vindkraftverk i Aalter och Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 68).

⁴¹ Dom av den 8 maj 2019, Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus m.fl. (C-305/18, EU:C:2019:384, punkt 51), dom av den 7 juni 2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-671/16, EU:C:2018:403, punkt 55), och dom av den 7 juni 2018, Thybaut m.fl. (C-160/17, EU:C:2018:401, punkt 55); se mitt förslag till avgörande i målet Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-671/16, EU:C:2018:39, punkt 26).

⁴² Dom av den 22 februari 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, punkt 61), och dom av den 25 juni 2020, A m.fl. (Vindkraftverk i Aalter och Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 68).

⁴³ Dom av den 22 februari 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, punkt 62).

73. Såsom framgår av begäran av förhandsavgörande skulle framför allt föreskrifterna om artificiell belysning och dräneringsanläggningar för parkeringsanläggningar utan tak samt kraven på laddningspunkter och parkeringsplatser för cyklar kunna få påverkan på miljön. Det är dock upp till Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) att avgöra om detta eller annat innehåll i den omtvistade förordningen innebär att kriterierna har uppfyllts för förutsättningar för kommande tillstånd (tvingande specifikation av en omfattande samling kriterier). Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) måste framför allt undersöka om dessa föreskrifter kan antas medföra betydande miljöpåverkan med tanke på situationen på plats i Bryssel.

74. Mot bakgrund av Conseil d'États (Högsta förvaltningsdomstolen) resonemang om driftsvillkorens bindande karaktär i begäran om förhandsavgörande påpekas följande: Enligt Conseil d'États (Högsta förvaltningsdomstolen) uppgifter fastställs det i driftsvillkoren att tillståndsmyndigheten har möjlighet att avvika från vissa föreskrifter. Som Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) mycket riktigt inser relativiserar möjligheten till avvikelser driftsvillkorens bindande karaktär. Det avgörande är därför vilka föreskrifter som det är möjligt att avvika från enligt driftsvillkoren. Om de föreskrivna möjligheterna till avvikelser skulle gälla just sådana kriterier och former som skulle kunna medföra betydande miljöpåverkan, skulle dessa kunna sakna bindande verkan för tillståndsmyndigheten.

4. Förslag till avgörande i denna del

75. Artikel 2 a och artikel 3.2 a i SMB-direktivet ska således tolkas så, att en nationell åtgärd som enbart fastställer villkor för driften av parkeringsanläggningar, utan att föreskriva anläggningarnas placering eller maximala antal, ska klassificeras som en plan eller ett program inom sektorn för transporter. Frågan huruvida en miljöbedömning ska genomföras för en sådan plan eller ett sådant program beror dock på om planen eller programmet föreskriver kriterier och former som är tvingande för tillståndsmyndigheten och som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

B. Den andra frågan

76. Med den andra frågan önskar Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) få klarhet i om en nationell domstol får tillämpa en bestämmelse i sin nationella lagstiftning enligt vilken den har befogenhet att, under en begränsad tidsperiod, låta verkningarna bestå av en ogiltigförklarad förordning som avser villkor för drift av parkeringsanläggningar inom en regions territorium, i syfte att göra det möjligt för den regionala myndigheten att genomföra en miljökonsekvensbedömning av dessa driftsvillkor i efterhand innan förordningen eventuellt ändras.

77. En rättsakt som har antagits i strid med SMB-direktivet måste visserligen principiellt sett inhiberas eller ogiltigförklaras (se punkt 1). Under vissa förutsättningar kan dock domstolen undantagsvis tillåta att nationella domstolar upprätthåller verkningarna av en sådan rättsakt (se punkt 2). Avslutningsvis är det på sin plats med några kommentarer om tillämpningen av dessa villkor (se punkt 3).

1. Grundläggande skyldighet att inhibera eller ogiltigförklara rättsakten

78. För att besvara denna tolkningsfråga ska det först erinras om att SMB-direktivet inte innehåller bestämmelser om följderna av ett åsidosättande av förfaranderegler i direktivet.⁴⁴

79. Enligt principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU är medlemsstaterna visserligen skyldiga att se till att verkningarna av en överträdelse av unionsrätten upphör.⁴⁵ Behöriga nationella myndigheter, inklusive nationella domstolar vid vilka talan väckts mot en rättsakt i nationell rätt som har antagits i strid med unionsrätten, är därför skyldiga att inom ramen för sin behörighet vidta alla nödvändiga åtgärder för att avhjälpa underlåtenheten att göra en miljöbedömning.⁴⁶

80. Inom ramen för sin behörighet måste alltså den nationella domstolen inhibera eller ogiltigförklara planer eller program som har antagits i strid med skyldigheten att genomföra en miljöbedömning.⁴⁷

2. Undantagsvis upprätthållande av verkningarna av en rättsakt

81. En inhibition eller ogiltigförklaring av en nationell bestämmelse som åsidosätter unionsrätten kan få negativa följder och domstolen har därför tillåtit undantag från denna princip.

82. Domstolen uppställde inledningsvis fyra villkor för detta,⁴⁸ men i domen A m.fl. (Vindkraftverk i Aalter och Nevele) reducerades dessa – med rätta – till följande kärnpunkter: Upprätthållandet måste vara nödvändigt för att säkerställa ett tvingande intresse, närmare bestämt att en unionsrättsakt om miljöskydd fortsätter att genomföras⁴⁹ eller att förhindra en betydande försämring av medlemsstatens energiförsörjning⁵⁰. Därför får det framför allt inte pågå längre än vad som krävs för att korrigera förfarandefelet när föreskriften antogs genom att miljöbedömningen görs i efterhand.⁵¹

83. Conseil d'États (Högsta förvaltningsdomstolen) begäran ger anledning att påpeka att domstolen i målet A m.fl. (Vindkraftverk i Aalter och Nevele) inte hänvisade till omfattningen av miljöackdelar för att motivera det tvingande intresset av att låta verkningarna bestå, utan till det genomförandeunderskott som skulle uppstå vid genomförandet av en unionsrättsakt om miljöskydd.⁵² Om det alltså föreligger en skyldighet att genomföra en unionsrättsakt om miljöskydd och medlemsstaten har åsidosatt förfaranderegler i SMB-direktivet när rättsakten genomfördes, kan således verkningarna av genomföranderättsakten upprätthållas om det annars skulle uppstå ett genomförandeunderskott.

⁴⁴ Dom av den 25 juni 2020, A m.fl. (Vindkraftverk i Aalter och Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 82), och dom av den 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie och Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punkt 42).

⁴⁵ Dom av den 25 juni 2020, A m.fl. (Vindkraftverk i Aalter och Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 83) och dom av den 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie och Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punkt 43).

⁴⁶ Dom av den 25 juni 2020, A m.fl. (Vindkraftverk i Aalter och Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 83) och dom av den 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie och Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punkterna 44 och 45).

⁴⁷ Dom av den 25 juni 2020, A m.fl. (Vindkraftverk i Aalter och Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 83) och dom av den 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie och Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punkt 46).

⁴⁸ Dom av den 28 juli 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punkt 43) och dom av den 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie och Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punkt 63).

⁴⁹ Dom av den 25 juni 2020, A m.fl. (Vindkraftverk i Aalter och Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 90).

⁵⁰ Dom av den 25 juni 2020, A m.fl. (Vindkraftverk i Aalter och Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 92).

⁵¹ Dom av den 25 juni 2020, A m.fl. (Vindkraftverk i Aalter och Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 94).

⁵² Dom av den 25 juni 2020, A m.fl. (Vindkraftverk i Aalter och Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 90).

84. Conseil d'États (Högsta förvaltningsdomstolen) begäran om förhandsavgörande knyter an till domstolens formulering i de äldre målen Inter-Environnement Wallonie och Terre wallonne respektive Association France Nature Environnement. Där förutsatte domstolen fortfarande att det rättsliga tomrummet skulle vara skadligare för miljön i så måtto att en ogiltigförklaring skulle leda till ett minskat miljöskydd och på så vis strida mot det huvudsakliga syftet med det direktiv som skulle genomföras.⁵³

85. Domstolen tog med rätta inte upp denna formulering på nytt i målet A m.fl. (Vindkraftverk i Aalter och Nevele). Kriteriet med ett genomförandeunderskott är betydligt mycket tydligare än frågan om upphävandet skulle strida mot unionsrättsaktens huvudsakliga syfte. Det ger således ökad rättssäkerhet och underlättar rättstillämpningen för de nationella domstolarna.

86. För att verkningarna av en nationell rättsakt ska upprätthållas kan det således räcka att det skulle uppstå mindre miljö nackdelar som är geografiskt och fysiskt begränsade.

3. Kommentarer om tillämpningen av kriterier

87. Det är upp till Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) att avgöra om förutsättningarna är uppfyllda i förevarande fall. I så måtto är det påkallat med följande kommentarer:

88. Enligt Conseil d'États (Högsta förvaltningsdomstolen) uppgifter genomför den omtvistade rättsakten *till viss del* ändringarna av byggnadsdirektivet. Mot denna bakgrund väcker Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) frågan om det strider mot denna föreskrifts väsentliga syfte om genomförandet av byggnadsdirektivet under några månader inte längre skulle säkerställas i fråga om parkeringsverksamheten i Huvudstadsregionen Bryssel.⁵⁴ Utifrån omständigheten att den omtvistade rättsakten *till viss del* syftar till att genomföra ändringarna i byggnadsdirektivet förefaller Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) underförstått dra slutsatsen att det rör sig om en åtgärd för att genomföra unionsrätten på området för miljöskydd.

89. Conseil d'États (Högsta förvaltningsdomstolen) antagande här är alltför generellt.

90. Det ska inledningsvis påpekas att ändringarna av byggnadsdirektivet ska hänföras till unionsrätten på området för miljöskydd. Liksom när det gäller byggnadsdirektivet är den rättsliga grunden för dessa ändringar visserligen inte unionens behörighet i miljöfrågor (artikel 192 FEUF) utan i energifrågor (artikel 194 FEUF). Enligt byggnadsdirektivets tredje skäl syftar direktivet emellertid även till att främja klimatskydd och därmed också miljöskydd och enligt ändringsdirektivets första skäl har ändringarna i byggnadsdirektivet samma syfte.⁵⁵

91. Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) kommer dock att behöva pröva om de föreskrifter vars verkan denna domstol önskar upprätthålla faktiskt genomför ändringarna av byggnadsdirektivet. Det är alltså endast i den mån som det kan bli aktuellt med Conseil d'États (Högsta förvaltningsdomstolen) fråga om upphävandet är i strid med genomförandet av ändringarna av byggnadsdirektivet.

⁵³ Dom av den 28 juli 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punkt 41), och dom av den 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie och Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punkt 61).

⁵⁴ Begäran om förhandsavgörande, s. 42.

⁵⁵ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juni 2020, A m.fl. (Vindkraftverk i Aalter och Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 91).

92. Såvitt framgår är det endast föreskrifterna om inrättande av laddningspunkter som syftar till att genomföra ändringarna i byggnadsdirektivet.

93. Vidare förefaller redan Conseil d'États (Högsta förvaltningsdomstolen) antagande, att en eventuell ogiltigförklaring av driftsvillkoren per automatik skulle innebära att det uppstod ett rättsligt tomrum, vara tveksamt.⁵⁶ I så måtto ska det prövas om det inte skulle kunna undvikas att det uppstår ett rättsligt tomrum vid genomförandet genom att man använder sig av den tillståndspraxis som förelåg innan driftsvillkoren antogs. Enligt vad Belgien har hävdad och enligt den diskussion som har förts i denna begäran om förhandsavgörande vad gäller antagandet av den omtvistade rättsakten föreskrev de behöriga myndigheterna de driftsvillkor som fastställdes i rättsakten i varje (enskilt) tillstånd innan rättsakten antogs.⁵⁷ Denna praxis skulle man återigen, åtminstone tillfälligt, kunna använda för kommande tillstånd.

4. Förslag till avgörande i denna del

94. Om det är nödvändigt för att säkerställa det fortsatta genomförandet av en unionsrättsakt om miljöskydd, kan en nationell domstol följaktligen tillämpa en bestämmelse i den nationella lagstiftningen, där det fastställs att denna domstol under en begränsad tid får upprätthålla verkningarna av en utfärdad rättsakt som åsidosätter förfarandereglerne i SMB-direktivet. Detta får endast ske under så lång tid som den behöriga myndigheten behöver för att genomföra en miljöbedömning av rättsakten, innan den eventuellt ändras.

V. Förslag till avgörande

95. Jag föreslår därför att EU-domstolen besvarar begäran om förhandsavgörande enligt följande:

- 1) Artikel 2 a och artikel 3.2 a i direktiv 2001/42 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan ska tolkas så, att en nationell åtgärd som enbart fastställer villkor för driften av parkeringsanläggningar, utan att föreskriva anläggningarnas placering eller maximala antal, ska klassificeras som en plan eller ett program inom sektorn för transporter. Frågan huruvida en miljöbedömning ska genomföras för en sådan plan eller ett sådant program beror dock på om planen eller programmet föreskriver kriterier och former som är tvingande för tillståndsmyndigheten och som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.
- 2) Om det är nödvändigt för att säkerställa det fortsatta genomförandet av en unionsrättsakt om miljöskydd, kan en nationell domstol tillämpa en bestämmelse i den nationella lagstiftningen, där det fastställs att denna domstol under en begränsad tid får upprätthålla verkningarna av en utfärdad rättsakt som åsidosätter förfarandereglerne i direktiv 2001/42. Detta får endast ske under så lång tid som den behöriga myndigheten behöver för att genomföra en miljöbedömning av rättsakten, innan den eventuellt ändras.

⁵⁶ Begäran om förhandsavgörande, s. 42.

⁵⁷ Begäran om förhandsavgörande, s. 20; Konungariket Belgiens yttrande, punkterna 37–39.