

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 263.859 van 2 juli 2025
in de zaak A. 240.572/X-18.509**

In zake : de BV D.L.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Peter Flamey en Glenn Declercq
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Jan Van Rijswijcklaan 16
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de STAD ANTWERPEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Bob Martens, Matthias Stinissen en Tatyana Lebedeva
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Wolstraat 70
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingediend op 24 november 2023, strekt tot de
nietigverklaring van:

- a. het besluit van de gemeenteraad van de stad Antwerpen van 25 september 2023 waarbij wijzigingen aan het algemeen reglement op de gemeentelijke parkeervergunning worden goedgekeurd;
- b. het besluit van de gemeenteraad van de stad Antwerpen van 25 september 2023 waarbij de wijzigingen aan het retributiereglement met betrekking tot het parkeren op de openbare weg worden goedgekeurd;
- c. het besluit van de gemeenteraad van de stad Antwerpen van 25 september 2023 waarbij wijzigingen aan het retributiereglement betalende gemeentelijke parkeervergunningen worden goedgekeurd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 259.363 van 29 maart 2024 is de vordering tot schorsing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Benny De Sutter heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 april 2025.

Staatsraad David D'Hooghe heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Glenn Declercq, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Matthias Stinissen, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Benny De Sutter heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De verzoekende partij is een onderneming voor de installatie en het onderhoud van liften en roltrappen die actief is in heel Vlaanderen en Brussel. Vanuit haar vestigingseenheid in Aartselaar verleent zij haar diensten aan appartementsgebouwen, winkels, kantoren, overheidsinstellingen, bedrijven, enzovoort, in het westelijk deel van de provincie Antwerpen, waaronder de stad Antwerpen.

3.2. Op 16 december 2013 keurt de gemeenteraad van de stad Antwerpen het algemeen reglement op de gemeentelijke parkeervergunning goed.

3.3. In haar bestuursakkoord 2019-2024 ‘De grote verbinding’ beoogt de stad Antwerpen onder meer om in te zetten op “het verschuiven van straatparkeren naar inpandig parkeren (in buurtparkings en publieke parkings)”.

In uitvoering van dit bestuursakkoord neemt het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen op 17 juni 2022 een principebesluit om wijzigingen aan het parkeerbeleid door te voeren. Dit besluit bepaalt onder meer:

“Argumentatie

De Stad Antwerpen wil het parkeerbeleid consequenter maken waarbij de focus nog nadrukkelijker ligt op het faciliteren van parkeren voor bewoners en kortparkerende bezoekers *on-street*. De langparkerende bezoekers en pendelaars worden dan weer aangemoedigd om gebruik te maken van de P+R’s aan de rand van de stad en de rotatieparkings die verspreid liggen in de stad. Daarnaast wil de stad flexibelere parkeermogelijkheden voor ondernemers creëren die werken moeten uitvoeren in de stad en in de buurt van hun bestemming willen parkeren. Om dit parkeerbeleid kracht bij te zetten, worden een aantal wijzigingen voorgesteld.

Modaliteiten

Zo wordt de uitrol van de volgende acties voorgesteld:

Actualisatie parkeertarieven *on-street* en *off-street* (in eigen beheer)

[...]

De vorige aanpassing aan de retributietarieven dateert van 2020. Op basis van de prognoses van het Federale Planbureau zal de evolutie van het indexcijfer der consumptieprijzen tussen 2020 en september 2022 met

12,76% geëvolueerd zijn. De aanpassing aan de retributietarieven wordt hierop gebaseerd.

Invoeren van een parkeerduurbepanking van 3 uur in de lichtgroene zone (tarief B) aansluitend op de rode zone (tarief A) en waar op wandelafstand *off-street* publieke parkings beschikbaar zijn

In de buurten van de groene tariefzone waar op een wandelafstand van 5 minuten een publieke parking is, wordt de parkeerduur *on-street* beperkt tot 3 uur, naar analogie met de rode tariefzone (tarief A). Op deze manier wordt het voor langparkerende bezoekers voordeliger om *off-street* te parkeren en wordt vooral ingezet op het parkeren van bewoners en kortparkerende bezoekers *on-street*. Deze parkeermaatregel kadert in de ambitie die in artikel 53 van het bestuursakkoord is geformuleerd: de stad zet deze legislatuur in op het verschuiven van straatparkeren naar inparking parkeren (in buurtparkings en publieke parkings).

Invoeren van een (betalende) parkeervergunning voor ondernemingen

Om bepaalde ondernemingen meer flexibiliteit te bezorgen bij het uitvoeren van werken in de stad Antwerpen, wordt het mogelijk om een vergunning voor ondernemingen aan te kopen om in één of meerdere tariefzones te kunnen parkeren. Er worden daarbij 3 varianten voorzien:

- Vergunning rode parkeerzone (tarief A);
- Vergunning alle parkeerzones, behalve rode (tarief B-F);
- Vergunning alle parkeerzones (tarief A - F).

Het zal hierbij ook mogelijk zijn om langer dan 3 uur te parkeren in de zones met een parkeerduurbepanking, zodanig dat er geen probleem is bij werkzaamheden die langer dan 3 uur duren.

Implementatie/Uitvoering

Om deze wijzigingen aan het parkeerbeleid uit te voeren, moeten volgende besluiten worden aangepast / opgesteld:

- [...]
- [...]
- Retributiereglement met betrekking tot parkeren op de openbare weg;
- Reglement gemeentelijke parkeervergunning;
- Nieuw retributiereglement met betrekking tot de gemeentelijke parkeervergunning.

Opdracht tot verder onderzoek, ontwikkeling en implementatie

Naast de goedkeuring van bovenstaande modaliteiten, geeft het college opdracht aan MPA en Stadsontwikkeling om onderstaande maatregelen verder te onderzoeken, ontwikkelen en implementeren:

Parkeren enkel voor vergunninghouders in de binnenstad toelaten en een parkeervergunning voor bezoekers van bewoners ontwikkelen

Artikel 9 van het bestuursakkoord 2019-2024 geeft aan dat de stad in de 16e-eeuwse binnenstad negentig procent wil omvormen tot woonerf waarbij de parkeerplaatsen enkel beschikbaar zijn voor bewoners, bezoekers van bewoners en vergunninghouders, zoals mantelzorgers, zorgverstrekkers en klusjesmannen. Andere bezoekers worden naar publieke parkings geleid.

Daarnaast voert MPA parkeervergunningen voor bezoekers van bewoners in, zodanig dat deze doelgroep hier ook nog betalend kan parkeren aan de geldende tarief- en parkeerduurvoorwaarden.”

3.4. Op 27 juni 2022 voegt de gemeenteraad van de stad Antwerpen aan het algemeen reglement op de gemeentelijke parkeervergunning een regeling betreffende de “parkeervergunning voor ondernemingen” toe.

Dit wordt als volgt verantwoord:

“Er wordt een nieuwe hoofdstuk toegevoegd aan het huidige algemeen reglement op de gemeentelijke parkeervergunning, namelijk ‘Hoofdstuk 4: Gemeentelijke parkeervergunning voor ondernemingen’.

[...]

De parkeervergunning voor ondernemingen is een betalende parkeervergunning en kan aangekocht worden in de vorm van een dagvergunning (enkel in de rode tariefzone) of een jaarvergunning en dit afhankelijk van de gekozen zonale geldigheid van de parkeervergunning. Er kan nooit een parkeervergunning met retroactieve werking worden aangekocht.

De retributie die gekoppeld is aan de parkeervergunning voor ondernemingen wordt vastgesteld in een nieuw retributiereglement ‘betalende gemeentelijke parkeervergunningen’. De goedkeuring van dit nieuwe retributiereglement maakt deel van afzonderlijke besluitvorming en wordt ook ter goedkeuring aan de gemeenteraad voorgelegd.

[...]

Gelet op het toevoegen van de nieuwe parkeervergunning voor ondernemingen, dienen ter verduidelijking enkele algemene bepalingen onder hoofdstuk 1 te worden herschreven zodat het onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds de bewonersvergunning en de parkeervergunning voor inwoners van een buurgemeente en anderzijds de parkeervergunning voor ondernemingen. Verder wordt volledigheidshalve uitdrukkelijk opgenomen dat een gemeentelijke parkeervergunning nooit toelating geeft tot ‘foutparkeren’ en evenmin toegang geeft tot de lage-emissiezone Antwerpen. Tot slot worden enkele specifieke definities in functie van de parkeervergunning voor ondernemingen toegevoegd aan de lijst met voorafgaande definities.

[...]

De wijzigingen aan het algemeen reglement op de gemeentelijke parkeervergunning treden in werking op 1 oktober 2022. [...].”

3.5. Met een ander besluit van 27 juni 2022, het “retributiereglement betalende gemeentelijke parkeervergunningen”, legt de gemeenteraad de retributietarieven voor de nieuwe parkeervergunning vast. Er wordt voorzien in een tarief voor een dagvergunning en een tarief voor een jaarvergunning.

3.6. Bij besluit van 26 september 2022 wijzigt de gemeenteraad van de stad Antwerpen het algemeen reglement op de parkeervergunning, waarbij de “jaarvergunning” voor ondernemers om praktische redenen wordt vervangen door een “driemaandenvergunning”. Het retributietarief wordt daarbij op evenredige wijze aangepast. Deze wijziging treedt in werking op 3 oktober 2022.

3.7. Met een besluit van 27 april 2023 voert het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen met ingang van 1 augustus 2023 in het historisch centrum een parkeerzone in, voorbehouden voor bewoners en vergunninghouders (hierna: de parkeerzone). Zij wordt afgebakend door de Brouwersvliet en Ankerrui in het noorden, de Leien in het oosten, de Scheldestraat, Kronenburgstraat en Kasteelpleinstraat in het zuiden, en de Schelde in het westen. De parkeerzone wordt volledig omgeven door de rode tariefzone.

Visueel kan de parkeerzone, als volgt worden voorgesteld:



Dit besluit wordt als volgt verantwoord:

“Om [het] parkeerbeleid kracht bij te zetten, wordt een ‘parkeerzone voor bewoners en vergunninghouders’ in ‘de Binnenstad’ ingevoerd, waar bewonersparkeren van toepassing is. In deze zone worden de parkeerplaatsen op straat, op basis van artikel 27 van de wegcode, in eerste instantie voorbehouden voor de houders van een geldige gemeentelijke parkeervergunning voor bewoners (bewonerskaart). In het algemeen reglement op de gemeentelijke parkeervergunning zal worden bepaald in welke mate en onder welke voorwaarden andere gemeentelijke parkeervergunningen (bijvoorbeeld de parkeervergunning voor ondernemingen) recht geven op het gebruik van de in de ‘parkeerzone voor bewoners en vergunninghouders’ gelegen parkeerplaatsen.”

De bijlage 2, die integraal deel uitmaakt van het besluit van 27 april 2023, bevat de “Artikels Parkeren met beperkte parkeertijd binnen de Singel en in de 20e eeuwse gordel”. Artikel 7 van deze bijlage duidt de straten aan die de grens van de parkeerzone bepalen en verduidelijkt welke van die straten al dan niet zelf tot de parkeerzone horen. Nog volgens dezelfde bepaling wordt in de aldaar omschreven parkeerzone “het parkeren voorbehouden voor voertuigen met een geldige gemeentelijke parkeervergunning voor bewoners (bewonerskaart)”.

3.8. Met drie besluiten van 22 mei 2023 voert de gemeenteraad van de stad Antwerpen enkele wijzigingen door aan de gemeentelijke parkeerreglementering, die alle in werking treden vanaf 1 augustus 2023.

3.9.1. Een eerste besluit betreft wijzigingen aan het algemeen reglement op de gemeentelijke parkeervergunning.

Een van de wijzigingen betreft de definitie van de “parkeerzone voor bewoners en vergunninghouders”, teneinde ook bezitters van een parkeervergunning voor ondernemingen toe te laten tot straatparkeren in de parkeerzone, die thans wordt omschreven als:

“een zone waarin de daarin gelegen parkeerplaatsen voorbehouden zijn aan de houders van een geldige bewonersvergunning. Daarnaast kunnen ook de houders van andere geldige gemeentelijke parkeervergunningen toegekend op basis van een reglement van de stad Antwerpen gebruik maken van deze voorbehouden parkeerplaatsen op voorwaarde dat het gebruik ervan uitdrukkelijk toegestaan is in de toekenningsmodaliteiten van de betreffende parkeervergunningen.”

3.9.2. Met een tweede besluit wordt onder meer een forfaitaire retributie van 44 euro ingevoerd die verschuldigd is wanneer een voertuig op het moment van de vaststelling niet beschikt over een geldige gemeentelijke parkeervergunning die (rekening houdende met de zonale geldigheid van de betreffende parkeervergunning) het gebruik van voorbehouden parkeerplaatsen voor bewoners toelaat.

3.9.3. Een derde besluit voert wijzigingen door aan het retributiereglement ‘betalende gemeentelijke parkeervergunningen’.

Wat betreft het retributietarief voor de parkeervergunning voor ondernemingen worden de verwijzingen naar de “rode tariefzone” aangevuld met de woorden “met inbegrip van de parkeerzone voor bewoners en vergunninghouders”.

3.10. Met de thans bestreden besluiten van 25 september 2023 voert de gemeenteraad van de stad Antwerpen opnieuw wijzigingen door aan de gemeentelijke parkeerreglementering, die alle in werking treden vanaf 1 oktober 2023.

3.11.1. Het eerste bestreden besluit voert wijzigingen door aan het algemeen reglement op de gemeentelijke parkeervergunning. De wijzigingen betreffen onder meer een aanvulling van de beroepscategorieën die in aanmerking komen voor een parkeervergunning voor ondernemingen en een uitbreiding van de zonale geldigheid van de parkeervergunning voor ondernemers zodat die vergunning steeds kan worden gebruikt in alle tariefzones.

De verantwoording luidt als volgt:

“Op 16 december 2013 (jaarnummer 810) keurde de gemeenteraad het algemeen reglement op de gemeentelijke parkeervergunning goed. Dit reglement beschrijft de voorwaarden voor het uitreiken van een gemeentelijke parkeervergunning (bijvoorbeeld bewonersvergunning).

Op 26 juni 2023 (jaarnummer 383) keurde de gemeenteraad de laatste wijzigingen aan het algemeen reglement op de gemeentelijke parkeervergunning goed.

Op 1 augustus 2023 werd in de binnenstad een parkeerzone voor bewoners en vergunninghouders ingevoerd.

Mede ten gevolge hiervan is er een bijkomende noodzaak ontstaan om de doelgroep van ondernemingen die in aanmerking komen voor het aankopen van een ondernemingsvergunning uit te breiden met een aantal specifieke categorieën. Dit gebeurt op basis van de nomenclatuur van de NACE-codes.

Daarnaast wijzigt ook de zonale geldigheid van de parkeervergunning voor ondernemers. De omschrijving van de zonale geldigheid van de parkeervergunning voor zorgverstrekkers wordt verduidelijkt.

Juridische grond

Het Ministerieel Besluit betreffende de gemeentelijke parkeerkaart van 9 januari 2007.

Regelgeving: bevoegdheid

Artikel 40 § 3 van het Decreet over het lokaal bestuur: ‘De gemeenteraad stelt de gemeentelijke reglementen vast’.

Overeenkomstig artikel 2, §2 en §3 van het ministerieel besluit betreffende de gemeentelijke parkeerkaart van 9 januari 2007 is de gemeenteraad bevoegd voor het vaststellen van de toepasselijke modaliteiten van de gemeentelijke parkeervergunning.

[...].”

3.11.2. Met het tweede bestreden besluit worden motorvoertuigen die worden ingezet voor vervoer als professionele activiteit (bv. taxivoertuigen), alsook motorvoertuigen met een commerciële nummerplaat (proefritten-, handelaars- of beroepsplaat), uitgesloten van de registratiemogelijkheid om een vrijstelling te bekomen in het kader van het “retributiereglement parkeerkaart personen met een handicap”.

De verantwoording luidt als volgt:

“De gemeenteraad keurde op 22 mei 2023 (jaarnummer 276) de laatste wijziging van het retributiereglement met betrekking tot het parkeren op de openbare weg goed. Er werd voor motorvoertuigen, gebruikt door personen met een handicap in het bezit van de speciale parkeerkaart, een bijkomende registratieverplichting ingeschreven om vrijgesteld te zijn van het betalend parkeren [...] en om te kunnen parkeren op de voorbehouden parkeerplaatsen voor bewoners.

Er wordt nu voorzien in een beperking van de motorvoertuigen die in aanmerking komen om een registratie te verrichten.

Juridische grond

Het decreet van 16 mei 2008 betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer en de plaatsing en bekostiging van verkeerstekens, zoals bijgewerkt tot op heden. [...]

Regelgeving: bevoegdheid

De gecoördineerde Grondwet verleent bij artikels 41, 162/2e, 170/paragraaf 4 en 173 aan de gemeenten fiscale autonomie.

Artikel 40 §3 van het Decreet over het Lokaal Bestuur bepaalt dat de gemeenteraad bevoegd is voor de gemeentelijke belastingen en retributies.

Argumentatie

[...] Motorvoertuigen die worden ingezet voor vervoer als professionele activiteit (bv. taxivoertuigen) komen niet in aanmerking voor het verrichten van een registratie van hun nummerplaat. [...] Ook motorvoertuigen met een commerciële nummerplaat [...], komen omwille van de aard en het gebruik van dergelijke nummerplaten niet in aanmerking voor het verrichten van een registratie.

[...].”

3.11.3. Het derde bestreden besluit wijzigt onder meer de tarieven voor de aanschaf van de parkeervergunning voor ondernemingen.

De verantwoording luidt als volgt:

“Aanleiding en context

Op 27 juni 2022 (jaarnummer 437) keurde de gemeenteraad het nieuwe retributiereglement betalende gemeentelijke parkeervergunningen goed. Op 22 mei 2023 (jaarnummer 272) keurde de gemeenteraad de laatste wijzigingen aan het retributiereglement betalende gemeentelijke parkeervergunningen goed. In dit retributiereglement wordt het tarief van de betalende gemeentelijke parkeervergunningen vastgesteld.

Juridische grond

De gecoördineerde Grondwet verleent bij artikels 41, 162/2°, 170/§4 en 173 aan de gemeenten fiscale autonomie. [...]

Regelgeving: bevoegdheid

Artikel 40 §3 van het Decreet Lokaal Bestuur bepaalt dat de gemeenteraad bevoegd is voor de gemeentelijke belastingen en retributies.

Artikel 41 §14 van het Decreet Lokaal Bestuur bepaalt dat de gemeenteraad bevoegd is voor het vaststellen van de gemeentebelastingen en het vaststellen van de machtiging tot het heffen van de retributies en de voorwaarden ervan, inclusief verminderingen en vrijstellingen. Deze bevoegdheid kan niet aan het college van burgemeester en schepenen toevertrouwd worden.

Argumentatie

Om het gebruik van de parkeervergunning voor onderneming te stimuleren en het toepassingsgebied ervan te vereenvoudigen, wijzigt de tarifiering en de zonale geldigheid van deze parkeervergunning waardoor ze steeds gebruikt kan worden in alle tariefzones. De houder zal eveneens gebruik

kunnen maken van de voorbehouden parkeerplaatsen voor bewoners, al dan niet gelegen in de parkeerzone voor bewoners en vergunninghouders. [...].”

IV. Samenvoeging

4. De verzoekende partij vraagt de samenvoeging van deze zaak met de zaak gekend onder rolnummer A. 239.712/X-18.442.

5. In de vermelde zaak werd uitspraak gedaan bij arrest nr. 263.858 van 2 juli 2025. Het verzoek tot samenvoeging heeft dan ook geen voorwerp meer.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Samenvatting van het middel

6. Een eerste middel voert de schending aan van de artikelen 2, onder a), en 3, tweede lid, onder a) van richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 ‘betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s’ (hierna: richtlijn 2001/42/EG) en de artikelen 4.1.1, § 1, 4^o en 5^o, 4.2.1, 4.2.3 en 4.2.6 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), alsook van het materiële motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel en de “ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag, voor zover als nodig, met toepassing van artikel 159 Grondwet, ten aanzien van (1) het aanvullend verkeersreglement “Parkeren met beperkte parkeertijd binnen de Singel en in de 20^{ste}-eeuwse gordel”, zoals goedgekeurd door het schepencollege van de stad Antwerpen op 27 april 2023 [...] en (2) de gemeenteraadsbeslissingen dd. 22 mei 2023 naar aanleiding van het gewijzigd parkeerbeleid vanaf 1 augustus 2023”.

Samengevat zet de verzoekende partij uiteen dat middels de geviseerde besluitvorming, “waarmee zowel de bestreden beslissingen als de beslissingen waarvan de buitentoepassing wordt gevraagd met toepassing van artikel 159 [Grondwet wordt bedoeld,] het parkeerbeleid van de stad Antwerpen andermaal [werd] gewijzigd dat reeds per 1 augustus 2023 drastisch werd aangepast, meer specifiek door de invoering en de handhaving van een parkeerzone die uitsluitend bestemd is voor bewoners en specifieke vergunninghouders in de Antwerpse historische binnenstad, zonder dat hiervoor voorafgaand een plan-MER werd opgesteld”.

7.1. In een eerste middelonderdeel houdt de verzoekende partij voor dat de bestreden beslissingen te beschouwen zijn als een plan of programma in de zin van artikel 4.1.1, 4°, DABM. Ze vormen het kader voor de toekenning van parkeervergunningen, waarbij het gebruik van de openbare parkeerplaatsen in een bepaalde zone wordt voorbehouden aan de houders van een geldige bewonersvergunning en aan de houders van andere geldige gemeentelijke parkeervergunningen. Het is op basis van een reglement van de stad Antwerpen dat dergelijke vergunningen kunnen worden toegestaan. Volgens de verzoekende partij gaat het dan ook om een vergunningsplichtige activiteit die ingrijpt in het milieu. Bijgevolg moeten de bestreden beslissingen principieel onderworpen worden aan de plan-MER-regelgeving.

Voorts is een plan of programma van rechtswege plan-MER-plichtig indien het, zoals in dit geval, betrekking heeft op de beleidsdomeinen vervoer, toerisme of grondgebruik en het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project opgesomd in rubriek 10b van bijlage II of III bij het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 ‘houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage’. Volgens de verzoekende partij is er *in casu* sprake van “stadontwikkelingsprojecten” (rubriek 10b van bijlage II) waarbij ook uitdrukkelijk wordt verwezen naar parkeerterreinen, en de aanleg van wegen (rubriek 10e van bijlage II).

7.2. In een tweede middelonderdeel betoogt de verzoekende partij dat er, voor zover er geen sprake zou zijn van een plan of programma waarvoor van rechtswege een plan-MER-plicht geldt, in elk geval sprake is van een plan of programma waarvoor een screeningsplicht geldt. Het blijkt evenwel niet dat de aanzienlijke milieueffecten ten gevolge van de bestreden beslissingen werden onderzocht, laat staan beoordeeld, zodat er geen sprake is van een zorgvuldig, redelijk of op de rechtens vereiste feitelijke of juridische grondslag steunend, gewijzigd parkeerreglement.

7.3. In een derde middelonderdeel argumenteert de verzoekende partij de noodzaak om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Beoordeling

8. Overeenkomstig artikel 4.2.1 van de DABM zijn de bepalingen betreffende de milieueffectrapportage “van toepassing op ieder plan of programma dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project”.

Het begrip “project” wordt gedefinieerd als volgt (art. 4.1.1., § 1, 5°, a) DABM):

“een voorgenomen vergunningsplichtige activiteit of een vergunningsplichtige activiteit die moet worden hervergund bij het verstrijken van de geldigheidsduur van de lopende vergunning en die bestaat uit:

- de uitvoering van bouwwerken, de totstandbrenging en in voorkomend geval de exploitatie van andere installaties, werkzaamheden of andere ingrepen in het milieu, inclusief de grondwaterwinningen en de ingrepen voor de ontginning van natuurlijke rijkdommen; of
- de exploitatie van een inrichting; dit is het hele door een exploitant beheerde gebied waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn in een of meer installaties, met inbegrip van gemeenschappelijke of bijbehorende infrastructuur of activiteiten.”

9. De bestreden beslissingen bepalen in essentie onder welke voorwaarden een gemeentelijke parkeerkaart tegen betaling van een retributie kan

worden verkregen. Elke onderneming kan de parkeervergunning voor ondernemingen eenvoudigweg krijgen middels het louter voldoen van een betaling, zonder enige inhoudelijke beoordeling van de aanvraag.

De verzoekende partij overtuigt er niet van dat dergelijke beslissingen moeten worden beschouwd als een plan of programma in de zin van richtlijn 2001/42/EG of van het DABM.

Meer bepaald doet de verzoekende partij er niet van blijken dat de bestreden beslissingen betrekking zouden hebben op een plan of programma dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een “project”. Te dezen is immers geen sprake van “de uitvoering van bouwwerken” of van “de exploitatie van een inrichting”.

10. Het louter gebruik van bestaande en vergunde parkeerplaatsen kan niet gekwalificeerd worden als een op zich staand “project”. Het louter parkeren van een voertuig kan evenmin worden beschouwd als een ingreep die de materiële toestand van de plaats verandert.

De betrokken plaats is en blijft een parkeerplaats, ongeacht of er een voertuig is geparkeerd.

De bestreden regeling bepaalt enkel onder welke voorwaarden, middels de aanschaf van een gemeentelijke parkeerkaart, voertuigen in een bepaald gebied voortaan nog kunnen straatparkeren, en dit op plaatsen die voorheen reeds als een parkeerplaats waren ingericht en als zodanig werden gebruikt.

11. Nu de verzoekende partij er niet van overtuigt dat er sprake is van een “project” of een “ingreep in het milieu”, is haar betoog dat er sprake is van een “groot pakket criteria en modaliteiten” niet relevant.

12. Evenmin pertinent is de bedenking dat de verwerende partij de “afgelopen jaren allerhande materiële ingrepen in en rond de stad” heeft gefaciliteerd.

Zulks kan hooguit de conclusie wettigen dat de bedoelde materiële ingrepen te beschouwen zijn als een “project” of een “ingreep in het milieu”, maar zij maken niet het voorwerp uit van de thans bestreden beslissingen.

13. In tegenstelling tot het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan dat met ’s Raad arrest nr. 250.018 van 9 maart 2021 werd vernietigd, gaat het te dezen niet om een nieuw te realiseren parking – hetgeen als een stadsontwikkelingsproject zou kunnen worden beschouwd –, maar enkel om het gebruik van bestaande parkeerinfrastructuur.

14. Dat niet kan worden uitgesloten dat in de toekomst ook nog “openba[re] vervoerslijnen en nieuwe stadsontwikkelingsprojecten (bijkomende publieke parkings, ondergrondse parkeergarages, *park and ride*-pa[r]kings, herinrichting straten door overaanbod aan parkeerplaatsen)” aangelegd zouden kunnen worden, doet niet anders besluiten.

Uit de bestreden beslissingen blijkt immers niet in welke mate nog nieuwe randparkings of ondergrondse parkings zouden worden aangelegd, waar deze zouden moeten komen of aan welke criteria zij zouden moeten voldoen.

15. Vermits er te dezen geen onduidelijkheid bestaat over de draagwijdte van de betrokken bepalingen van richtlijn 2001/42/EG, die door de nationale rechter zijn toe te passen, is er geen reden om de door de verzoekende partij in ondergeschikte orde geformuleerde prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie voor te leggen.

16. Het besluit is dat de verzoekende partij er niet van overtuigt dat er sprake is van een “plan of programma” dat het “kader” vormt voor een vergunning voor een “project”. Niet aangetoond wordt dat de bestreden

beslissingen een plan of programma in de zin van artikel 4.2.1 van de DABM zouden inhouden.

De verplichtingen, overeenkomstig artikel 4.2.3, § 2, DABM, tot opmaak van een plan-MER of tot onderzoek naar mogelijke aanzienlijke milieueffecten, zijn zodoende evenmin van toepassing.

B. Tweede middel

Samenvatting van het middel

17. Een tweede middel voert de schending aan van het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel “in de zin van artikelen 10 en 11 Grondwet, alsook [de artikelen] 170, §4 en 172 Grondwet en als beginsel van behoorlijk bestuur”, artikel 2, § 2, 1, van het ministerieel besluit van 9 januari 2007 ‘betreffende de gemeentelijke parkeerkaart’, het materiële motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, en de “ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag, voor zover als nodig, met toepassing van artikel 159 Grondwet, ten aanzien van de gemeenteraadsbeslissing dd. 22 mei 2023 tot goedkeuring van de wijzigingen aan het retributiereglement betalende gemeentelijke parkeervergunningen, hetwelk vanaf 1 augustus 2023 in werking treedt”.

De verzoekende partij hekelt in wezen dat middels de derde bestreden beslissing de parkeerretributies voor ondernemingen worden teruggebracht naar 28,93 euro voor een dagvergunning en 1.115,71 euro voor een driemaandenvergunning, terwijl de parkeervergunning voor zorgverstrekkers aangeschaft kan worden voor slechts 61,98 euro/maand, ofschoon er werkelijk geen enkel redelijk of pertinent onderscheid bestaat tussen de toegelaten beroepscategorieën enerzijds en de beroepsactiviteiten van de verzoekende partij anderzijds die dergelijk verschil in behandeling rechtvaardigen.

De verzoekende partij ziet niet in waarom een verschillende behandeling geldt op basis van een onderscheid in beroepscategorie, ofschoon deze wezenlijk niet van elkaar verschillen. Zij onderlijnt dat het een uitdrukkelijk beleid van de verwerende partij is dat alle categorieën van vergunninghouders (ondernemers, bewoners, zorgverstrekkers en andere gerechtigden) toelating krijgen om gebruik te maken van de voorbehouden parkeerplaatsen in de parkeerzone. Dat bepaalde zorgberoepen daarbij gunstiger worden behandeld, kan in alle redelijkheid evenwel niet worden verantwoord.

Beoordeling

18. In het auditorsverslag wordt het middel als volgt beoordeeld:

“Een verzoekende partij die de schending van het gelijkheidsbeginsel aanvoert, moet met voldoende concrete elementen aantonen dat zij ongelijk wordt behandeld ten opzichte van anderen die zich in een vergelijkbare situatie bevinden.

De verzoekende partij overtuigt er niet concreet van dat technici, die instaan voor onderhoud van liften en interventies bij liften die buiten dienst zijn of waarin gebruikers opgesloten zitten, zich in een vergelijkbare situatie bevinden als zorgverstrekkers. De kern van haar dienstverlening ligt namelijk niet in het ‘garanderen en veiligstellen van mensenlevens’, ‘revalidatie’ of het ‘welbevinden van de bewoners’, maar veeleer in het werkzaam maken en houden van liften. Waar enerzijds weliswaar niet volledig kan worden uitgesloten dat in bepaalde gevallen een persoon die in een lift zit opgesloten een psychische, dan wel fysieke impact daarvan kan ondervinden, gaat het anderzijds niet op om het ‘veilig stellen van mensenlevens’ tot de werkelijke kern van de dienstverlening te beschouwen van een onderneming die zich toelegt op het onderhouden, herstellen en moderniseren van liften en te stellen dat de verzoekende partij ‘gelijkaardige taken [uitvoert] die van een arts, kinesisten, vroedvrouwen, verpleegkundigen of zorgkundigen worden verwacht’. Zoals de verzoekende partij zelf aangeeft in het verzoekschrift, staan deze personen in voor ‘dringende medische zorg’ of voor ‘het welzijn van mensen’. Dit behoort niet tot de wezenlijke dienstverlening die mensen in de eerste plaats verwachten van liftechniekers. Het zou met name geen verbazing mogen wekken dat personen die nood hebben aan medische of psychische zorg daarvoor een beroep doen op zorgverstrekkers en niet op technici van een onderneming die instaat voor onderhoud en herstelling van liften. De verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat er sprake is van vergelijkbare gevallen. Die vaststelling volstaat om de aangevoerde schending van het gelijkheidsbeginsel te verwerpen.

Al aangenomen dat er sprake zou zijn van vergelijkbare gevallen, maakt de verzoekende partij bovendien niet aannemelijk dat het gehanteerde onderscheid niet objectief en redelijk verantwoord zou zijn of dat ermee geen legitiem doel wordt gediend. Zij geeft er weliswaar blijk van het niet eens te zijn met het ingestelde onderscheid op het vlak van de tarieven voor, enerzijds, zorgverstrekkers en, anderzijds, ondernemingen, maar gaat in haar kritiek steeds uit van de premisse dat er sprake is van gelijkaardigheid tussen de situaties van zorgverstrekkers en ondernemingen. Die premisse wordt evenwel niet aanvaard.

De verwijzing naar het parkeerbeleid van de stad Oostende noopt evenmin tot een vaststelling van een schending van het gelijkheidsbeginsel. De verzoekende partij concretiseert immers niet waarom het om een gelijkaardige situatie zou gaan. In dit verband wordt overigens nog opgemerkt dat de ‘dringende herstelling’ in deze context wordt gedefinieerd als een herstelling ‘waarbij ieder uitstel verdere ernstige schade veroorzaakt’ [...]. De verzoekende partij maakt niet concreet aannemelijk dat, hoe of waarom ieder uitstel van de installatie, het onderhoud of de herstelling van liften of roltrappen verdere ernstige schade veroorzaakt. Voorts verplicht geen enkele bepaling onderscheiden centrumsteden om een gelijk of gelijkaardig parkeerbeleid te voeren, maar voert iedere gemeente autonoom een eigen beleid, zodat een verwijzing naar het beleid in andere centrumsteden niet relevant is ter beoordeling van het voorliggende geschil.

Waar de verzoekende partij voorts nog opwerpt dat ‘[i]n de bestreden beslissing [...] met geen woord gerept’ wordt over het ingestelde onderscheid in behandeling, verwacht zij de materiële motiveringsplicht met de formele motiveringsvereiste. Het administratief dossier bevat overigens wel degelijk een verantwoording voor de toegepaste tarieven van de onderscheiden parkeervergunningen. Uit het gemeenteraadsbesluit van 26 september 2022 kan worden afgeleid dat het tarief voor de parkeervergunning voor ondernemingen is gebaseerd op de diensten en tarieven die gelden voor parkeren op de openbare weg, waarbij rekening wordt gehouden met een te verwachten reëel gebruik van het parkeerrecht, terwijl in de derde bestreden beslissing het tarief voor de parkeervergunning voor zorgverstrekkers wordt bepaald, rekening houdende met de specifieke doelgroep van deze parkeervergunning en het te verwachten gebruik ervan in het kader van de zorgdienstverlening. De verzoekende partij maakt de onredelijkheid van deze overwegingen niet concreet aannemelijk.”

19. In haar laatste memorie beperkt de verzoekende partij zich tot de verwijzing naar de uiteenzetting van het middel in het verzoekschrift en de herneming ervan in de memorie van wederantwoord, waarbij niet specifiek wordt ingegaan op het verweer in de memorie van antwoord.

20. De Raad van State ziet geen reden om er een andere zienswijze dan in het auditorsverslag op na te houden. Hij valt de beoordeling in het auditorsverslag bij en maakt ze tot de zijne.

Het tweede middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Samenvatting van het middel

21. Een derde middel voert de schending aan van de artikelen II.3 en II.4 Wetboek Economisch Recht (hierna: WER), het zorgvuldigheidsbeginsel, het proportionaliteitsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en de “ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag, voor zover als nodig, met toepassing van artikel 159 Grondwet, ten aanzien van (1) het aanvullend verkeersreglement ‘Parkeren met beperkte parkeertijd binnen de Singel en in de 20^{ste}-eeuwse gordel’, zoals goedgekeurd door het schepencollege van de stad Antwerpen op 27 april 2023 [...] en (2) de gemeenteraadsbeslissingen dd. 22 mei 2023 naar aanleiding van het gewijzigd parkeerbeleid vanaf 1 augustus 2023”.

De verzoekende partij betoogt in essentie dat middels de bestreden beslissingen haar economische activiteit dermate wordt bemoeilijkt dat zij haar activiteiten binnen het grondgebied van de stad Antwerpen moet herorganiseren en zelfs heroriënteren.

22. De verzoekende partij licht toe dat de bestreden beslissingen op het vlak van mobiliteit zorgen voor een jaarlijkse vaste kost die een veelvoud bedraagt van wat zij thans betaalt. Zij kan echter geen prijsstijging doorvoeren in haar lopende onderhoudscontracten. Zij kan die evenmin doorvoeren in hernieuwings- of nieuwe contracten omwille van de “nu al moordende” concurrentie in de sector in het Antwerpse. Omwille van operationele redenen kan zij het aantal noodzakelijke parkeervergunningen ook niet beperken tot een

absoluut minimum, noch kan zij instappen in het systeem van het “wijzigen van de nummerplaat”. Dergelijke handelswijze zou immers neerkomen op een permanente monitoring van de techniekers en medewerkers.

De verzoekende partij is formeel dat er slechts twee opties bestaan: ofwel voor iedere wagen een parkeervergunning aanvragen, dan wel haar activiteiten in de parkeerzone opgeven. De bestreden beslissingen hebben dan ook een dermate grote impact op de bedrijfsvoering en de dagdagelijkse werking van de verzoekende partij, dat er sprake is van een kennelijk onredelijke aantasting van het recht van vrijheid van ondernemen. Er worden immers impliciet maar zeker ofwel geografische barrières opgetrokken, dan wel onevenredige beperkingen op het assortiment van aan te bieden diensten doorgevoerd, wat totaal onaanvaardbaar is.

De verzoekende partij besluit dat er zonder meer sprake is van een ernstige beknotten van haar vrijheid van ondernemen.

Beoordeling

23. In het auditorsverslag wordt het middel als volgt beoordeeld:

“Er wordt opgemerkt dat het recht op vrijheid van ondernemen, verwoord in artikel II.3 WER, beperkingen kent, zoals mag blijken uit artikel II.4 WER. De vrijheid van ondernemen impliceert aldus niet dat eraan geen beperkingen zouden kunnen worden opgelegd omwille van milieuredenen, stedenbouwkundige redenen, waaronder redenen die verband houden met mobiliteit, of enige andere reden van openbaar belang. Er anders over oordelen zou elk overheidsbeleid, en in het bijzonder een mobiliteitsbeleid of parkeerbeleid, eenvoudigweg onmogelijk maken. Er kan bovendien ook niet worden beweerd dat de verwerende partij met de bestreden beslissingen afbreuk zou hebben gedaan aan de vrijheid van ondernemen. Al aangenomen dat de invoering van de parkeerzone en de bestreden beslissingen, die de voorwaarden bepalen onder dewelke de houders van een parkeervergunning voor ondernemingen eveneens langs de straat kunnen parkeren in de parkeerzone, samen beschouwd voor gevolg hebben dat de verzoekende partij, wil zij binnen deze zone langs de straat parkeren, deze parkeervergunningen hoe dan ook zal moeten aankopen voor de voertuigen van haar techniekers die in deze zone hun werkzaamheden moeten uitvoeren, houdt die verplichting geen onredelijke

belemmering of zelfs verhindering in van de uitvoering van de economische activiteiten van de verzoekende partij, met name de installatie, het onderhoud of (dringende) herstellingen van liften. Daarmorent wordt middels de bestreden beslissingen immers niets gereguleerd. Minstens maakt de verzoekende partij het tegendeel niet aannemelijk.”

24. In haar laatste memorie beperkt de verzoekende partij zich tot de verwijzing naar de uiteenzetting van het middel in het verzoekschrift en de herneming ervan in de memorie van wederantwoord, waarbij niet specifiek wordt ingegaan op het verweer in de memorie van antwoord.

25. De Raad van State ziet geen reden om er een andere zienswijze dan in het auditorsverslag op na te houden. Hij valt de beoordeling in het auditorsverslag bij en maakt ze tot de zijne.

Het derde middel wordt verworpen.

VI. Besluit

26. Daar geen van de aangevoerde middelen kan worden aangenomen, dient het beroep hoe dan ook te worden verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 48 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 924 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op twee juli tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Jan Clement,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
David D'Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Jan Clement