DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

21. juli 2011 *

I sag C-2/10,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Italien) ved afgørelse af 23. september 2009, indgået til Domstolen den 4. januar 2010, i sagen:

Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl,

Eolica di Altamura Srl

mod

Regione Puglia,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Tizzano, og dommerne J.-J. Kasel, A. Borg Barthet, M. Ilešič (refererende dommer) og E. Levits,

* Processprog: italiensk.

generaladvokat: J. Mazák
justitssekretær: fuldmægtig A. Impellizzeri,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 10. februar 2011,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl og Eolica di Altamura Srl ved avvocati S. Profeta og C. Rucireta,

— Regione Puglia ved avvocati L.A. Clarizio, L. Francesconi og M. Liberti,

— Europa-Kommissionen ved K. Herrmann og D. Recchia, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. april 2011,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/28/EF af 23. april 2009 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder og om ændring og senere ophævelse af direktiv 2001/77/EF og 2003/30/EF (EUT L 140, s. 16), af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/77/EF af 27. september 2001 om fremme af elektricitet produceret fra vedvarende energikilder inden for det indre marked for elektricitet (EFT L 283, s. 33), af Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7, herefter »habitatdirektivet«) og af Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1, herefter »fugledirektivet«).

2 Denne anmodning er indgivet i forbindelse med en sag mellem på den ene side Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl (herefter »Azienda Agro-Zootecnica Franchini«) og Eolica di Altamura Srl (herefter »Eolica di Altamura«) og på den anden side Regione Puglia vedrørende afslag på godkendelse af at placere vindmøller, der ikke er beregnet til selvforsyning, på arealer inden for nationalparken Alta Murgia, der udgør et beskyttet område, som er klassificeret som en lokalitet af fællesskabsbetydning og et særligt beskyttet område, og som er en del af det europæiske økologiske net Natura 2000 (herefter »Natura 2000-nettet«), idet der ikke var foretaget en forudgående vurdering af projektets miljømæssige indvirkninger på den omhandlede konkrete lokalitet.

Retsforskrifter

EU-retlige forskrifter

Fugledirektivet

3 Fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, pålægger medlemsstaterne at udlægge de områder, der opfylder de i bestemmelserne fastsatte ornitologiske kriterier, som særligt beskyttede områder.

4 Direktivets artikel 4, stk. 4, bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer egnede foranstaltninger med henblik på i de i stk. 1 og 2 nævnte beskyttede områder at undgå forurening eller forringelse af levestederne samt forstyrrelse af fuglene, i det omfang en sådan forurening, forringelse eller forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med denne artikel. Medlemsstaterne bestræber sig på at undgå forurening eller forringelse af levesteder også uden for disse beskyttede områder.«

5 Fugledirektivets artikel 14 bestemmer, at »[m]edlemsstaterne kan træffe beskyttelsesforanstaltninger, der er strengere end dem, der er fastsat i dette direktiv«.

Habitatdirektivet

6 Følgende er fastsat i tredje betragtning til habitatdirektivet:

»Da hovedformålet med dette direktiv er at fremme opretholdelsen af den biologiske diversitet under hensyntagen til økonomiske, sociale, kulturelle og regionale behov, bidrager det til en bæredygtig udvikling, hvilket er det overordnede mål; for at opretholde denne biologiske diversitet er det i visse tilfælde nødvendigt at opretholde eller endog at fremme udfoldelsen af menneskelige aktiviteter.«

7 Habitatdirektivets artikel 2 har følgende ordlyd:

»1. Formålet med dette direktiv er at bidrage til at sikre den biologiske diversitet ved at bevare naturtyperne samt de vilde dyr og planter inden for det af medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse.

2. De foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, tager sigte på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning.

3. De foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, tager hensyn til de økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg.«

8 Direktivets artikel 3, stk. 1, bestemmer:

»1. Der oprettes et sammenhængende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder under betegnelsen »Natura 2000«. Dette net […] skal sikre opretholdelse eller i givet fald genopretning af en gunstig bevaringsstatus for de pågældende naturtyper og levestederne for de pågældende arter i deres naturlige udbredelsesområde.

Natura 2000-nettet omfatter ligeledes de særligt beskyttede områder, som medlemsstaterne har udlagt i medfør af [fugledirektivet].«

9 Habitatdirektivets artikel 4 fastlægger proceduren for oprettelse af Natura 2000-nettet og for medlemsstaternes udpegning af særlige bevaringsområder.

10 Habitatdirektivets artikel 6, der fastsætter bevaringsforanstaltningerne for de nævnte områder, bestemmer:

»[…]

2. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.

3. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de — hvis det anses for nødvendigt — har hørt offentligheden.

4. Hvis en plan eller et projekt, på trods af at virkningerne på lokaliteten vurderes negativt, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, træffer medlemsstaten alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes. Medlemsstaten underretter Kommissionen om, hvilke kompensationsforanstaltninger der træffes.

[…]«

11 Habitatdirektivets artikel 7 har følgende ordlyd:

»Forpligtelserne i artikel 6, stk. 2, 3 og 4, i nærværende direktiv træder i stedet for forpligtelserne i artikel 4, stk. 4, første punktum, i [fugledirektivet] for så vidt angår de områder, der er udlagt som særligt beskyttede efter artikel 4, stk. 1, eller tilsvarende anerkendt efter artikel 4, stk. 2, deri, fra datoen for nærværende direktivs iværksættelse eller fra den dato, hvor en medlemsstat har udlagt eller anerkendt områderne efter [fugledirektivet], hvis denne dato er senere.«

Direktiv 2001/77

12 Anden betragtning til direktiv 2001/77 bestemmer:

»[…] [Unionen] lægger […] stor vægt på at fremme elektricitet produceret fra vedvarende energikilder såvel af hensyn til miljøet som for at sikre og sprede elforsyningskilderne samt styrke den sociale og økonomiske samhørighed. […]«

13 I henhold til artikel 1 i direktiv 2001/77 er »[f]ormålet med […] direktiv[et] at fremme en forøgelse af vedvarende energikilders bidrag til produktionen af elektricitet inden for det indre marked for elektricitet og skabe grundlaget for en kommende fællesskabsramme herfor«.

14 Direktivets artikel 6, der har overskriften »Administrative procedurer«, fastsætter i bestemmelsens stk. 1:

»Medlemsstaterne eller de kompetente organer, medlemsstaterne har udpeget, vurderer de nuværende nationale love og administrative bestemmelser om procedurer for meddelelse af bevillinger eller de øvrige procedurer, der er fastsat i artikel 4 i direktiv 96/92/EF, vedrørende opførelse af anlæg, der producerer elektricitet fra vedvarende energikilder, med det formål:

— at fjerne lovgivningsmæssige og andre hindringer for øget produktion af elektricitet fra vedvarende energikilder

— at forenkle og fremskynde procedurerne på det relevante forvaltningsniveau, og

— at sikre, at reglerne er objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende samt fuldt ud i overensstemmelse med de særlige karakteristika ved de forskellige vedvarende energikildeteknologier.«

Direktiv 2009/28

15 Artikel 13 i direktiv 2009/28, der har overskriften »Administrative procedurer, forskrifter og reglementer«, bestemmer i stk. 1:

»Medlemsstaterne sikrer, at eventuelle nationale regler om godkendelses-, certificerings- og licensprocedurer, der anvendes på anlæg og tilknyttede transmissions- og distributionsnetinfrastrukturer til produktion af elektricitet, opvarmning eller køling fra vedvarende energikilder, og på processen for forarbejdning af biomasse til biobrændstoffer eller andre energiprodukter, er forholdsmæssige og nødvendige.

Medlemsstaterne tager navnlig passende skridt til at sikre:

[…]

c) at de administrative procedurer strømlines og fremskyndes på det rette administrative niveau

d) at reglerne om godkendelse, certificering og licensudstedelse er objektive, gennemsigtige, forholdsmæssige, ikke diskriminerer mellem ansøgere og tager fuldt hensyn til de særlige træk ved individuelle teknologier til vedvarende energi

[…]

f) at der, hvor det er relevant, opstilles forenklede og mindre byrdefulde godkendelsesprocedurer, herunder i form af en simpel underretning, hvis de relevante lovrammer giver mulighed herfor, for mindre projekter og for decentrale anlæg til produktion af energi fra vedvarende energikilder.«

16 I henhold til artikel 26 i direktiv 2009/28 er artikel 2, artikel 3, stk. 2, og artikel 4-8, i direktiv 2001/77 ophævet med virkning fra den 1. april 2010. Direktivet ophæves fuldstændigt med virkning fra den 1. januar 2012.

17 Artikel 27, stk. 1, i direktiv 2009/28 bestemmer:

»1. Med forbehold af artikel 4, stk. 1, 2 og 3, sætter medlemsstaterne de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 5. december 2010.

[…]«

Nationale bestemmelser

18 Direktiv 2001/177 er blevet gennemført i italiensk ret ved lovdekret nr. 387 (decreto legislativo n. 387) af 29. december 2003 (GURI nr. 25 af 31.1.2004, almindeligt supplement til GURI nr. 17), med senere ændringer ved lov nr. 244 (legge n. 244) af 24. december 2007 (GURI nr. 300 af 28.12.2007, almindeligt supplement til GURI nr. 285), hvis artikel 12 gennemfører direktivets artikel 6 vedrørende godkendelsesprocedurer for anlæg til fremstilling af vedvarende energi.

19 Nævnte artikel 12 med overskriften »Rationalisering og forenkling af godkendelsesprocedurerne« fastsætter følgende:

»[…]

Etableringen eller driften af anlæg, der producerer elektricitet fra vedvarende energikilder […], er betinget af udstedelsen af en enhedsbevilling fra regionen eller fra de delegerede provinser under overholdelse af de gældende regler på området for miljøbeskyttelse, beskyttelse af landskabet og den historiske og kunstneriske arv, hvilket i givet fald udgør en undtagelse fra lovgivningen på området for byplanlægning […]

[…]

[…] I henhold til retningslinjerne [for gennemførelsen af den i stk. 3 nævnte procedure] kan regionerne angive områder og steder, som ikke er egnede til visse typer anlæg […]«

20 Artikel 1, stk. 1226, i finanslov nr. 296 (legge finanzaria n. 296) af 27. december 2006 (GURI nr. 299 af 27.12.2006, almindeligt supplement til GURI nr. 244) tildeler miljøministeren og ministeren for natur- og havbeskyttelse beføjelse til ved dekret at fastsætte ensartede minimumskriterier, på baggrund af hvilke regionerne skal vedtage bevaringsforanstaltninger.

21 Ved et dekret fra miljøministeren og ministeren for natur- og havbeskyttelse af 17. oktober 2007 med overskriften »Ensartede minimumskriterier for fastlæggelsen af bevaringsforanstaltninger vedrørende særlige bevaringsområder og særligt beskyttede områder« (GURI nr. 258 af 6.11.2007, herefter »dekretet af 17. oktober 2007«) forpligtedes regionerne og de selvstyrende provinser til at forbyde opførelsen af nye vindmølleanlæg, der ikke er beregnet til selvforsyning, i alle særligt beskyttede områder.

22 Artikel 5, stk. 1, i dekretet af 17. oktober 2007, der har overskriften »Ensartede minimumskriterier med henblik på fastlæggelsen af bevaringsforanstaltninger for alle særligt beskyttede områder«, bestemmer:

»Regionerne og de selvstyrende provinser indfører i medfør af den i nærværende dekrets artikel 3, stk. 1, nævnte retsakt, følgende forbud gældende for alle særligt beskyttede områder:

[…]

1) opførelsen af nye vindmølleanlæg, med undtagelse af anlæg, hvis godkendelsesprocedure ved anmeldelsen af projektet var påbegyndt på tidspunktet for vedtagelsen af denne retsakt. De kompetente myndigheder skal, efter at have konsulteret INFS [det nationale institut for vild fauna], vurdere virkningerne af projektet, idet de skal tage hensyn til den biologiske cyklus hos de arter, for hvilke området blev oprettet.

Erstatnings- og moderniseringstiltag, herunder teknologiske, der ikke medfører øgede konsekvenser for området i henseende til bevaringsmålene for det særligt beskyttede område samt vindmøller beregnet til selvforsyning med en samlet effekt på op til 20 kW, undtages ligeledes […]«

Bestemmelser fra Regione Puglia

23 Artikel 2 i regional lov nr. 31 af 21. oktober 2008 om regler for energi produceret fra vedvarende energikilder og om begrænsning af forurenende emissioner samt om miljøretlige regler (herefter »regional lov nr. 31«) bestemmer følgende:

»[…]

6) I henhold til [habitat]direktivets artikel 6 og 7 og artikel 4 og 6 i gennemførelsesanordningen fastsat ved dekret fra republikkens præsident nr. 357 af 8. september 1997, med senere ændringer […], er det forbudt at placere vindmøller, der ikke er beregnet til selvforsyning, på lokaliteter af fællesskabsbetydning og i særligt beskyttede områder, som indgår i det økologiske net »Natura 2000« […].

8) Forbuddet i [stk.] 6 og 7 ovenfor omfatter en bufferzone på 200 meter.«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

24 Selskabet Eolica di Altamura har anført, at det af selskabet Alburni Srl har erhvervet rettighederne til at opføre en vindmøllepark, der ikke er beregnet til selvforsyning, på et areal, der tilhører Azienda Agro-Zootecnica Franchini, og som ligger inden for nationalparken Alta Murgias område, der er klassificeret som en lokalitet af fællesskabsbetydning og et beskyttet område »pSIC/ZPS IT 9120007 Murgia Alta«.

25 Både ansøgningen om at opnå et forhåndssamtykke fra den myndighed, der har ansvar for parken, og ansøgningen om en vurdering af foreneligheden med miljøet, der blev fremlagt for Regione Puglia, blev afvist henholdsvis ved afgørelse truffet den 1. september 2006 af myndigheden, der har ansvar for parken, og afgørelse truffet af Regione Puglia den 4. juli 2007.

26 Sidstnævntes afslag blev begrundet med en henvisning til de relevante regionale bestemmelser, hvorefter lokaliteter af fællesskabsbetydning og særligt beskyttede områder efter habitat- og fugledirektiverne dels for så vidt angår valget af placering af vindmøller anses for at være aldeles »uhensigtsmæssige«, dels at nævnte områder anses for »uegnede« i mangel af en planlovgivning for vindmøller.

27 Selskaberne Azienda Agro-Zootecnica Franchini og Eolica di Altamura anlagde sag ved Tribunale amministrativo regionale per la Puglia til prøvelse af afgørelserne om afslag og Regione Puglias relevante retsforskrifter.

28 Ved afgørelse af 17. september 2008 gav nævnte ret Azienda Agro-Zootecnica Franchini og Eolica di Altamura medhold og ophævede følgelig de retsforskrifter, der lå grund for Regione Puglias absolutte forbud mod at opføre vindmøller inden for lokaliteter af fællesskabsbetydning og særligt beskyttede områder efter habitat- og fugledirektiverne.

29 Under sagen, der endte med nævnte afgørelse, vedtog Regione Puglia imidlertid regional anordning nr. 15 af 18. juli 2008, der også vedrører bevaringsforanstaltninger som omhandlet i nævnte direktiver og dekret nr. 357.

30 I hovedsagen, der verserer for den forelæggende ret, har selskaberne Azienda Agro-Zootecnica Franchini og Eolica di Altamura således nedlagt påstand om annullation af artikel 5, stk. 1, litra n), artikel 5, stk. 4, og artikel 5, stk. 4 a, i den nationale anordning nr. 15, for så vidt som det i det væsentlige er forbudt at opføre nye vindmøller inden for alle særligt beskyttede områder, der udgør Natura 2000-nettet, hvilket omfatter en bufferzone på 500 meter. Selskaberne gør bl.a. gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af de i direktiv 2001/77 fastsatte principper.

31 Regione Puglia har nedlagt påstand om, at sagen ikke kan antages til realitetsbehandling eller er ugrundet.

32 Under hovedsagens behandling trådte regional lov nr. 31 i kraft. Lovens artikel 2, stk. 6, fastsætter et forbud mod at opføre nye vindmølleanlæg, der ikke er beregnet til selvforsyning, inden for alle områderne i Natura 2000-nettet, dvs. ligeledes inden for lokaliteter med fællesskabsbetydning, der er udpeget i henhold til habitatdirektivet.

33 Den forelæggende ret har anført, at regional lovens artikel 2, stk. 6, med øjeblikkelig virkning finder anvendelse på det vindmølleparkprojekt, som er fremlagt af selskaberne Azienda Agro-Zootecnica Franchini og Eolica di Altamura. Bestemmelsen finder således anvendelse på selskabernes ansøgning om godkendelse og vurdering af forenelighed med miljøet fra ikrafttrædelsen af regional lov nr. 31 (dvs. fra den 8.11.2008), uanset om der var foretaget særlige vurderinger af miljømæssige konsekvenser eller indvirkning.

34 På denne baggrund har Tribunale amministrativo regionale per la Puglia besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er artikel 1, stk. 1226, i lov nr. 296 […], sammenholdt med artikel 5, stk. 1, i dekret […] af 17. oktober 2007, og artikel 2, stk. 6, i [regional] lov nr. 31 […] forenelig med [EU-]retten, navnlig med de principper, som kan udledes af direktiv 2001/77[…] og 2009/28[…] og [fugle- og habitatdirektiverne] […], for så vidt som der ved disse bestemmelser er indført et absolut og ubetinget forbud mod at placere vindmøller, der ikke er beregnet til selvforsyning, i særligt beskyttede områder og i særlige bevaringsområder af fællesskabsbetydning, som udgør [Natura 2000-]nettet, i stedet for at opstille krav om gennemførelse af en vurdering af den miljømæssige indvirkning med henblik på at undersøge hvert enkelt projekts indvirkning på den lokalitet, som berøres af placeringen?«

Om det præjudicielle spørgsmål

35 Indledningsvis bemærkes, at selv om Domstolen under en sag om en præjudiciel forelæggelse ikke er kompetent til at træffe afgørelse om foreneligheden af en national foranstaltning med EU-retten, er den dog beføjet til at forsyne den nationale ret med alle under EU-retten henhørende fortolkningsbidrag, som gør det muligt for denne ret at vurdere spørgsmålet om forenelighed med henblik på at afgøre den indbragte sag (jf. bl.a. dom af 21.9.2000, sag C-124/99, Borawitz, Sml. I, s. 7293, præmis 17, af 8.6.2006, sag C-60/05, WWF Italia m.fl., Sml. I, s. 5083, præmis 18, og af 22.5.2008, sag C-439/06, citiworks, Sml. I, s. 3913, præmis 21).

36 Det må herved konstateres, at den forelæggende ret nærmere bestemt ønsker oplyst af Domstolen, om habitatdirektivet, fugledirektivet, direktiv 2001/77 og direktiv 2009/28 skal fortolkes således, at de er til hinder for en lov, der forbyder placering af

vindmøller, der ikke er beregnet til selvforsyning, på de områder, der tilhører Nature 2000-nettet, uden en forudgående vurdering af projektets miljømæssige indvirkninger på det konkrete omhandlede område.

Om fortolkningen af habitat- og fugledirektiverne

37 For at besvare det forelagte spørgsmål er det nødvendigt for det første at undersøge, om fugle- og habitatdirektiverne, nærmere bestemt habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, er til hinder for en lov som den i hovedsagen omhandlede.

38 Ifølge sagsøgerne i hovedsagen tilsidesætter en sådan lovgivning den af habitat- og fugledirektiverne indførte ordning. De har herved gjort gældende, at den beskyttelsesordning, der er indført ved direktiverne, ikke forbyder enhver aktivitet inden for de områder, der tilhører Natura 2000-nettet, men udelukkende gør godkendelsen af sådanne aktiviteter betinget af en forudgående vurdering af indvirkningerne på miljøet i medfør af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. En lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der opstiller et absolut forbud mod placering af nye vindmøller inden for de områder, der tilhører dette net, uden en forudgående vurdering af planen eller projektet på det konkrete område, vil således betyde, at den af habitat- og fugledirektiverne fastsatte ordning tømmes for ethvert indhold.

39 Kommissionen og Regione Puglia har bestridt denne argumentation. De har anført, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, ikke finder anvendelse i tilfælde, hvor en plan eller et projekt er forbudt inden for et område, der er en del af Natura 2000-nettet. De har i denne forbindelse bemærket, at den omstændighed, at visse aktiviteter kan tillades inden for områder, der tilhører nettet, imidlertid ikke betyder, at sådanne aktiviteter

altid kan finde sted. Kommissionen har desuden bemærket, at artikel 193 TEUF gør det muligt for medlemsstaterne under visse betingelser at opretholde eller indføre strengere miljøbeskyttelsesforanstaltninger.

40 Indledningsvis bemærkes, som parterne i hovedsagen har anført, at den beskyttelsesordning, som i medfør af habitat- og fugledirektiverne er indført for områder, der tilhører Natura 2000-nettet, ikke forbyder enhver menneskelig aktivitet inden for disse områder, men udelukkende betinger godkendelsen af sådanne aktiviteter af en forudgående vurdering af det omhandlede projekts indvirkninger på miljøet. I henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum — der i overensstemmelse med direktivets artikel 7 finder anvendelse på områder, der er klassificeret i medfør af fugledirektivets artikel 4, stk. 1, eller tilsvarende anerkendt efter direktivets artikel 4, stk. 2 — vurderes alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke denne væsentligt, med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne.

41 Det fremgår desuden af fast retspraksis, at udløsningen af den mekanisme for beskyttelse af miljøet, der er fastsat i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, forudsætter, at der er en sandsynlighed eller en risiko for, at en plan eller et projekt påvirker den omhandlede lokalitet væsentligt (jf. bl.a. dom af 7.9.2004, sag C-127/02, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging, Sml. I, s. 7405, præmis 40 og 43, og af 4.10.2007, sag C-179/06, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 8131, præmis 33).

42 Det må herefter antages, at EU-lovgiver har tilsigtet at skabe en beskyttelsesmekanisme, som kun udløses i tilfælde, hvor en plan eller et projekt udgør en risiko for et område, der tilhører Natura 2000-nettet.

43 Det er i lyset af disse betragtninger, at det skal bedømmes, om habitat- og fugledirektiverne er til hinder for en national og regional lovgivning som den, der er omhandlet i hovedsagen.

44 Det fremgår imidlertid af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, at denne lovgivning indeholder et forbud mod at opføre nye vindmøller, der ikke er beregnet til selvforsyning, inden for lokaliteter af fællesskabsbetydning og særligt beskyttede områder, der er en del af Natura 2000-nettet. Dette forbud omfatter en bufferzone på 200 meter.

45 Lovgivningen medfører et automatisk afslag for alle planer eller projekter, der har til formål at opføre nye vindmølleanlæg inden for et af disse områder, uden at der er foretaget en vurdering af planen eller projektets miljømæssige indvirkninger på den konkrete lokalitet.

46 Det skal derfor bemærkes, at en sådan lovgivning indfører en strengere beskyttelsesordning for de områder, der tilhører Natura 2000-nettet, end den ordning, der er indført ved habitat- og fugledirektiverne.

47 Som generaladvokaten har anført i punkt 33 i forslaget til afgørelse, er det for at svare den forelæggende ret derfor nødvendigt at afgøre, om, og i givet fald under hvilke betingelser, EU-retten tillader, at medlemsstaterne indfører strengere nationale beskyttelsesforanstaltninger end dem, der er fastsat i nævnte direktiver.

48 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at EU-bestemmelserne på miljøområdet ikke tilsigter en fuldstændig harmonisering (jf. bl.a. dom af 22.6.2000, sag C-318/98, Fornasar m.fl., Sml. I, s. 4785, præmis 46, og af 14.4.2005, sag C-6/03, Deponiezweckverband Eiterköpfe, Sml. I, s. 2753, præmis 27).

49 I henhold til fugledirektivets artikel 14 kan medlemsstaterne træffe beskyttelsesforanstaltninger, der er strengere end dem, der er fastsat i dette direktiv.

50 Habitatdirektivet indeholder ikke en bestemmelse svarende til fugledirektivets artikel 14. Eftersom direktivet blev vedtaget med hjemmel i artikel 192 TEUF, skal det imidlertid bemærkes, at artikel 193 TEUF fastsætter en mulighed for, at medlemsstaterne vedtager strengere beskyttelsesforanstaltninger. Bestemmelsen gør alene sådanne foranstaltninger betinget af, at de er forenelige med TEUF, og at de meddeles Kommissionen. Domstolen har således fastslået, at »i det omfang en national foranstaltning inden for rammerne af Fællesskabets miljøpolitik forfølger de samme mål som et direktiv, men går videre end de i direktivet fastsatte minimumskrav, er dette hjemlet i og tilladt i medfør af artikel 176 EF på de heri anførte betingelser« (jf. Deponiezweckverband Eiterköpfe-dommen, præmis 58).

51 Det fremgår både af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, og af parternes indlæg under retsmødet, at den i hovedsagen omhandlede nationale og regionale lovgivnings væsentligste formål er bevaringen af de områder, der tilhører Natura 2000-nettet, navnlig beskyttelsen af de vilde fugles levesteder for at imødegå den fare, vindmøllerne udgør over for disse.

52 Heraf følger, at en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der med henblik på at beskytte populationen af vilde fugle i de beskyttede områder, der tilhører Natura 2000-nettet, indeholder et absolut forbud mod opførelsen af nye vindmøller i de nævnte områder, forfølger de samme mål som habitatdirektivet. I det omfang lovgivningen indfører en strengere ordning end den i habitatdirektivets artikel 6 fastsatte, udgør den således en strengere beskyttelsesforanstaltning i henhold til artikel 193 TEUF.

53 Det fremgår ganske vist ikke af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, at den italienske regering har givet Kommissionen meddelelse om disse foranstaltninger i henhold til artikel 193 TEUF. Det skal imidlertid bemærkes, at nævnte artikel 193 pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at give Kommissionen meddelelse om strengere beskyttelsesforanstaltninger, som de tilsigter at opretholde eller indføre på miljøområdet, men de planlagte foranstaltningers ikrafttræden er ikke betinget af Kommissionens udtrykkelige eller stiltiende accept. Som generaladvokaten har anført i punkt 38 i forslaget til afgørelse, kan det i denne sammenhæng hverken på grundlag af ordlyden eller formålet med den undersøgte bestemmelse antages, at medlemsstaternes undladelse af at opfylde forpligtelsen i artikel 193 TEUF om at give meddelelse i sig selv kan medføre, at beskyttelsesforanstaltninger, der er vedtaget således, bliver retsstridige (jf. analogt dom af 13.7.1989, sag 380/87, Enichem Base m.fl., Sml. s. 2491, præmis 20-23, af 23.5.2000, sag C-209/98, Sydhavnens Sten & Grus, Sml. I, s 3743, præmis 100, og af 6.6.2002, sag C-159/00, Sapod Audic, Sml. I, s. 5031, præmis 60-63).

54 Ikke desto mindre skal de strengere beskyttelsesforanstaltninger i den i hovedsagen omhandlede nationale og regionale lovgivning også overholde de øvrige bestemmelser i EUF-traktaten.

55 Sagsøgerne i hovedsagen har i denne forbindelse gjort gældende, at målet om udvikling af nye og vedvarende energikilder, der er fastlagt som Unionens politik i artikel 194, stk. 1, litra c), TEUF, bør gå forud for miljøbeskyttelsesformålene i habitat- og fugledirektiverne.

56 Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt at bemærke, at artikel 194, stk. 1, TEUF bestemmer, at Unionens politik på energiområdet skal tage hensyn til kravet om at bevare og forbedre miljøet.

57 En foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede, der udelukkende forbyder opførelsen af nye vindmøller, der ikke er beregnet til selvforsyning, inden for de områder, der tilhører Natura 2000-nettet, mens vindmøller, der er beregnet til selvforsyning, og som har en samlet effekt på 20 kW eller mindre, kan undtages, kan med sin begrænsede rækkevidde desuden ikke antages at bringe Unionens målsætning om udvikling af nye og vedvarende energikilder i fare.

58 Følgelig må det fastslås, at fugle- og habitatdirektiverne, navnlig habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, ikke er til hinder for en strengere national beskyttelsesforanstaltning, som fastsætter et absolut forbud mod at opføre vindmølleanlæg, der ikke er beregnet til selvforsyning, inden for områder, der tilhører Natura 2000-nettet, uden en vurdering af det konkrete projekt eller den konkrete plans miljømæssige indvirkninger på den omhandlede lokalitet, der tilhører nævnte net.

Om fortolkningen af direktiv 2001/77 og 2009/28

59 Det skal dernæst undersøges, om direktiv 2001/77 og 2009/28 skal fortolkes således, at de er til hinder for en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede.

60 Hvad for det første angår direktiv 2001/77 bestemmer direktivets artikel 1, at det har til formål at fremme en forøgelse af vedvarende energikilders bidrag til produktionen af elektricitet inden for det indre marked for elektricitet og skabe grundlaget for en kommende fællesskabsramme herfor.

61 Artikel 6, stk. 1, i direktiv 2001/77 forpligter i denne henseende medlemsstaterne til at vurdere de nationale love og administrative bestemmelser om de administrative procedurer bl.a. for meddelelse af bevillinger vedrørende opførelse af anlæg, der producerer elektricitet fra vedvarende energikilder. Denne vurderingsprocedure har til formål at forenkle og nedbringe de administrative forhindringer samt at sikre, at de regler, der finder anvendelse på denne slags anlæg, er objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende.

62 Den forelæggende ret har imidlertid rejst tvivl om den i hovedsagen omhandlede nationale og regionale lovgivnings forenelighed med nævnte kriterier. Under retsmødet har sagsøgerne i hovedsagen desuden anført, at en sådan lovgivning er diskriminerende med hensyn til vindmølleanlæg i forhold til andre industrielle aktiviteter, der er underlagt den i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, fastsatte ordning om forudgående vurdering.

63 Det skal i denne forbindelse først og fremmest anføres, at et absolut forbud mod at opføre nye vindmøller inden for de områder, der tilhører Natura 2000-nettet, der følger af en lovbestemmelse, ikke er i strid med formålene om at forenkle og reducere de administrative forhindringer og principielt udgør en tilstrækkelig gennemsigtig og objektiv procedure.

64 Hvad dernæst angår foranstaltningens diskriminerende karakter bemærkes det, at forbuddet mod diskrimination i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2001/77 blot er et specifikt udtryk for det generelle lighedsprincip, der er et af EU-rettens grundlæggende principper, og som forbyder, at ensartede forhold behandles forskelligt, eller at forskellige forhold behandles ensartet, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet (jf. bl.a. dom af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, præmis 67, af 3.5.2007, sag C-303/05, Advocaten voor de Wereld, Sml. I, s. 3633,

præmis 56, og af 16.12.2008, sag C-127/07, Arcelor Atlantique og Lorraine m.fl., Sml. I, s. 9898, præmis 23).

65 I den foreliggende sag tilkommer det imidlertid den forelæggende ret at undersøge, om forskellen i behandlingen af projekter om opførelse af vindmøller og projekter vedrørende andre industrielle aktiviteter, der søges iværksat på lokaliteter, der tilhører Natura 2000-nettet, kan begrundes i de foreliggende objektive forskelle mellem de to projekttyper.

66 I denne sammenhæng skal den forelæggende ret tage hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende for vindmølleanlæg, idet der især skal tages hensyn til de farer, som vindmøllerne kan udgøre for fugle, såsom kollisionsrisiko, forstyrrelse og fortrængning, »barrikaderende« virkninger, der tvinger fuglene til at ændre retning eller tab eller forringelse af levestederne.

67 Hvad for det andet angår direktiv 2009/28 skal det bemærkes, at direktivets artikel 13, stk. 1, fastsætter, at »[m]edlemsstaterne sikrer, at eventuelle nationale regler om godkendelses-, certificerings- og licensprocedurer, der anvendes på anlæg og tilknyttede transmissions- og distributionsnetinfrastrukturer til produktion af elektricitet, opvarmning eller køling fra vedvarende energikilder […], er forholdsmæssige og nødvendige«. Medlemsstaterne skal navnlig tage skridt til at sikre, at nævnte regler er »objektive, gennemsigtige, forholdsmæssige, ikke diskriminerer mellem ansøgere og tager fuldt hensyn til de særlige træk ved individuelle teknologier til vedvarende energi«.

68 Som Kommissionen har anført i sine bemærkninger, var fristen for gennemførelse af direktiv 2009/28, der var fastsat til den 5. december 2010, ganske vist endnu ikke udløbet på tidspunktet for afsigelsen af forelæggelsesafgørelsen, dvs. den 23. september 2009.

69 Som Domstolen imidlertid allerede har fastslået — og for så vidt som direktiv 2009/28 allerede var trådt i kraft på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen — må fortolkningen af direktivet, som den forelæggende ret anmoder om, anses for brugbar (jf. i denne retning dom af 23.4.2009, forenede sager C-261/07 og C-299/07, VTB-VAB og Galatea, Sml. I, s. 2949, præmis 29-41).

70 Det fremgår nemlig for det første af retspraksis, at det ikke kun er de nationale bestemmelser, der udtrykkeligt har til formål at gennemføre et direktiv, der er omfattet af dets anvendelsesområde, men ligeledes — regnet fra den dato, hvor direktivet træder i kraft — de tidligere gældende nationale bestemmelser, der kan sikre national rets forenelighed med direktivet (jf. i denne retning dom af 7.9.2006, sag C-81/05, Cordero Alonso, Sml. I, s. 7569, præmis 29).

71 Det fremgår for det andet under alle omstændigheder af fast retspraksis, at de medlemsstater, som er adressater for et direktiv, mens fristen for dets gennemførelse løber skal afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af det i direktivet foreskrevne resultat i alvorlig fare (dom af 18.12.1997, sag C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, Sml. I, s. 7411, præmis 45, af 8.5.2003, sag C-14/02, ATRAL, Sml. I, s. 4431, præmis 58, og af 22.11.2005, sag C-144/04, Mangold, Sml. I, s. 9981, præmis 67).

72 I modsætning til hvad Kommissionen har gjort gældende, skal den del af den forelæggende rets spørgsmål, der vedrører fortolkningen af direktiv 2009/28, besvares, navnlig vedrørende det proportionalitetsprincip, der ved direktivets artikel 13 er indført med hensyn til de administrative godkendelsesprocedurer for anlæg til produktion af vedvarende energi.

73 Det bemærkes i denne forbindelse, at proportionalitetsprincippet i artikel 13 i direktiv 2009/78, der hører til EU-rettens almindelige grundsætninger, indebærer, at foranstaltninger, der vedtages af medlemsstaterne på dette område, ikke må gå videre end nødvendigt og passende for gennemførelsen af det lovligt tilsigtede formål med de pågældende bestemmelser, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (dom af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 13, og af 5.10.1994, forenede sager C-133/93, C-300/93 og C-362/93, Crispoltoni m.fl., Sml. I, s. 4863, præmis 41).

74 Det påhviler den forelæggende ret at vurdere den omhandlede nationale foranstaltnings proportionalitet. Denne ret skal navnlig tage hensyn til den omstændighed, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning alene er begrænset til vindmøller, idet andre former for produktion af vedvarende energi, såsom solcelleanlæg, ikke er omfattet. Desuden finder forbuddet udelukkende anvendelse på nye vindmølleanlæg til kommercielle formål, eftersom vindmøller, der er beregnet til selvforsyning, og som har en samlet effekt på 20 kW eller mindre, kan undtages fra forbuddets anvendelsesområde.

75 Det følger af det ovenfor anførte, at habitat- og fugledirektiverne, direktiv 2001/77 og direktiv 2009/28 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en lovgivning, der forbyder placering af vindmøller, der ikke er beregnet til selvforsyning, på lokaliteter, der tilhører Natura 2000-nettet, uden en forudgående vurdering af projektets miljømæssige indvirkninger på det omhandlede konkrete område, for så vidt som princippet om forbud mod forskelsbehandling og proportionalitetsprincippet er overholdt.

Sagens omkostninger

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

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

Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/77/EF af 27. september 2001 om fremme af elektricitet produceret fra vedvarende energikilder inden for det indre marked for elektricitet og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/28/EF af 23. april 2009 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder og om ændring og senere ophævelse af direktiv 2001/77/EF og 2003/30/EF skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en lovgivning, der forbyder placering af vindmøller, der ikke er beregnet til selvforsyning, på lokaliteter, der tilhører Natura 2000-nettet, uden en forudgående vurdering af projektets miljømæssige indvirkninger på det omhandlede konkrete område, for så vidt som princippet om forbud mod forskelsbehandling og proportionalitetsprincippet er overholdt.

Underskrifter