ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

21 juli 2011 *

In zaak C-2/10,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Italië) bij beslissing van 23 september 2009, ingekomen bij het Hof op 4 januari 2010, in de procedure

Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl,

Eolica di Altamura Srl

tegen

Regione Puglia,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Tizzano, kamerpresident, J.-J. Kasel, A. Borg Barthet, M. Ilešič (rapporteur) en E. Levits, rechters,

* Procestaal: Italiaans.

advocaat-generaal: J. Mazák,
griffier: A. Impellizzeri, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 10 februari 2011,

gelet op de opmerkingen van:

— Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl en Eolica di Altamura Srl, vertegenwoordigd door S. Profeta en C. Rucireta, avvocati,

— de Regione Puglia, vertegenwoordigd door L. A. Clarizio, L. Francesconi en M. Liberti, avvocati,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door K. Herrmann en D. Recchia als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 april 2011,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van richtlijn 2001/77/EG en richtlijn 2003/30/EG (PB L 140, blz. 16), van richtlijn 2001/77/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 september 2001 betreffende de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen op de interne elektriciteitsmarkt (PB L 283, blz. 33), van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206, blz. 7; hierna: „habitatrichtlijn") en van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB L 103, blz. 1; hierna: „vogelrichtlijn").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding van Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl (hierna: „Azienda Agro-Zootecnica Franchini") en Eolica di Altamura Srl (hierna: „Eolica di Altamura") tegen de Regione Puglia, over de weigering om toestemming te verlenen voor de plaatsing van niet voor eigen gebruik bestemde windmolens op terreinen gelegen binnen de grenzen van het nationale park Alta Murgia, een beschermd gebied dat is aangewezen als gebied van communautair belang (hierna: „GCB") en als specialebeschermingszone (hierna: „SBZ") en dat deel uitmaakt van het Europese ecologische netwerk Natura 2000 (hierna: „Natura 2000-netwerk"), terwijl vooraf geen enkele beoordeling was gemaakt van de milieueffecten van het project voor het specifiek getroffen gebied.

Toepasselijke bepalingen

Unieregeling

Vogelrichtlijn

3 Artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn gebiedt de lidstaten om gebieden die aan de bij deze bepalingen vastgestelde ornithologische criteria beantwoorden, als specialebeschermingszones aan te wijzen.

4 Artikel 4, lid 4, van die richtlijn luidt:

„De lidstaten nemen passende maatregelen om vervuiling en verslechtering van de woongebieden in de in de leden 1 en 2 bedoelde beschermingszones te voorkomen, alsmede om te voorkomen dat de vogels aldaar worden gestoord, voor zover deze vervuiling, verslechtering en storing, gelet op de doelstellingen van dit artikel, van wezenlijke invloed zijn. Ook buiten deze beschermingszones zetten de lidstaten zich in om vervuiling en verslechtering van de woongebieden te voorkomen."

5 Volgens artikel 14 van de vogelrichtlijn kunnen „de lidstaten [...] beschermingsmaatregelen treffen die strenger zijn dan in deze richtlijn wordt voorgeschreven".

Habitatrichtlijn

6 In de derde overweging van de considerans van de habitatrichtlijn heet het:

„Overwegende dat deze richtlijn bijdraagt tot het algemene doel van een duurzame ontwikkeling, aangezien zij tot hoofddoel heeft, met inachtneming van de vereisten op economisch, sociaal, cultureel en regionaal gebied, het behoud van de biologische diversiteit te bevorderen; dat het behoud van deze biologische diversiteit in bepaalde gevallen de instandhouding en ook de aanmoediging van menselijke activiteiten kan vereisen".

7 Artikel 2 van de habitatrichtlijn luidt als volgt:

„1. Deze richtlijn heeft tot doel bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het in stand houden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is.

2. De op grond van deze richtlijn genomen maatregelen beogen de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.

3. In de op grond van deze richtlijn genomen maatregelen wordt rekening gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden."

8 Artikel 3, lid 1, van die richtlijn bepaalt:

„Er wordt een coherent Europees ecologisch netwerk gevormd van specialebeschermingszones, Natura 2000 genaamd. Dit netwerk [...] moet de betrokken typen natuurlijke habitats en habitats van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding behouden of in voorkomend geval herstellen.

Het Natura 2000-netwerk bestrijkt ook de door de lidstaten overeenkomstig [de vogelrichtlijn] aangewezen specialebeschermingszones."

9 Artikel 4 van de habitatrichtlijn regelt de procedure voor het opzetten van het Natura 2000-netwerk alsmede de aanwijzing van de specialebeschermingszones door de lidstaten.

10 In artikel 6 van de habitatrichtlijn, waarin de instandhoudingsmaatregelen voor die zones zijn opgenomen, is bepaald:

„[...]

2. De lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de specialebeschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.

3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De lidstaat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

[...]"

11 Artikel 7 van de habitatrichtlijn bepaalt:

„De uit artikel 6, leden 2, 3 en 4, voortvloeiende verplichtingen komen in de plaats van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4, lid 4, eerste zin, van [de vogelrichtlijn], voor wat betreft de specialebeschermingszones die overeenkomstig artikel 4, lid 1, van die richtlijn zijn aangewezen of bij analogie overeenkomstig artikel 4, lid 2, van die richtlijn zijn erkend, zulks vanaf de datum van toepassing van de onderhavige richtlijn, dan wel vanaf de datum van de aanwijzing of erkenning door een lidstaat overeenkomstig [de vogelrichtlijn], indien deze datum later valt."

Richtlijn 2001/77

12 Punt 2 van de considerans van richtlijn 2001/77 vermeldt:

„De [Unie] heeft [...] aan de bevordering van de elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen zowel omwille van de continuïteit en de diversificatie van de voorziening, als om milieubeschermingsredenen en met het oog op de sociale en economische samenhang, een hoge prioriteit toegekend. [...]"

13 Overeenkomstig artikel 1 van richtlijn 2001/77 heeft zij „ten doel een verhoging van het aandeel van hernieuwbare energiebronnen in de elektriciteitsproductie binnen de interne elektriciteitsmarkt te bevorderen en de grondslag te leggen voor een toekomstige kaderregeling van de Gemeenschap daarvoor".

14 Artikel 6, lid 1, van die richtlijn, met het opschrift „Administratieve procedures", luidt als volgt:

„De lidstaten of de door hen aangewezen bevoegde instanties beoordelen het bestaande wet- en regelgevingskader voor vergunningsprocedures of de overige procedures van artikel 4 van richtlijn 96/92/EG die van toepassing zijn op installaties voor elektriciteitsproductie uit hernieuwbare energiebronnen, teneinde:

— de belemmeringen voor de verhoging van de elektriciteitsproductie uit hernieuwbare energiebronnen in de regelgeving en anderszins te verkleinen,

— de procedures op het betrokken bestuursniveau te stroomlijnen en te bespoedigen, en

— ervoor te zorgen dat de regels objectief, transparant en niet-discriminerend zijn, en terdege rekening houden met het eigen karakter van de verschillende technieken voor het gebruik van hernieuwbare energiebronnen."

Richtlijn 2009/28

15 Artikel 13 van richtlijn 2009/28, met het opschrift „Administratieve procedures, voorschriften en regels" bepaalt in lid 1:

„De lidstaten zien erop toe dat nationale regels voor toestemmings-, certificerings- en vergunningsprocedures die worden toegepast op centrales en bijbehorende transmissie- en distributienetinfrastructuur voor de productie van elektriciteit, verwarming of koeling uit hernieuwbare energiebronnen, en op de omzetting van biomassa in biobrandstoffen of andere energieproducten, evenredig en noodzakelijk zijn.

De lidstaten nemen met name passende maatregelen om ervoor te zorgen dat:

[...]

c) de administratieve procedures worden gestroomlijnd en worden afgehandeld op het juiste administratieve niveau;

d) de toestemmings-, certificerings- en vergunningsregels objectief, transparant en evenredig zijn, geen onderscheid maken tussen aanvragers en ten volle rekening houden met de bijzondere kenmerken van individuele technologieën op het gebied van energie uit hernieuwbare bronnen;

[...]

f) vereenvoudigde en minder omslachtige toestemmingsprocedures, onder meer door een eenvoudige kennisgeving indien dit op grond van het toepasselijk regelgevend kader is toegestaan, worden opgesteld voor kleinere projecten en, in voorkomend geval, voor gedecentraliseerde apparaten voor het produceren van energie uit hernieuwbare bronnen."

16 Overeenkomstig artikel 26 van richtlijn 2009/28, zijn daarbij de artikelen 2 en 3, lid 2, en 4 tot en met 8 van richtlijn 2001/77 met ingang van 1 april 2010 ingetrokken. Die richtlijn wordt met ingang van 1 januari 2012 volledig ingetrokken.

17 Artikel 27, lid 1, van richtlijn 2009/28 luidt:

„Onverminderd artikel 4, leden 1, 2 en 3, doen de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 5 december 2010 aan deze richtlijn te voldoen.

[...]"

Nationale regeling

18 Richtlijn 2001/77 is omgezet in Italiaans recht bij decreto legislativo nr. 387 van 29 december 2003 (GURI nr. 25 van 31 januari 2004, gewoon supplement bij GURI nr. 17), zoals gewijzigd bij wet nr. 244 van 24 december 2007 (GURI nr. 300 van 28 december 2007, gewoon supplement bij GURI nr. 285). Artikel 12 daarvan zet de inhoud om van artikel 6 van die richtlijn, betreffende de vergunningsprocedures voor installaties voor het opwekken van energie uit hernieuwbare bronnen.

19 Dit artikel 12 van genoemd decreto, met het opschrift „Stroomlijning en vereenvoudiging van de vergunningsprocedures", luidt als volgt:

„[...]

Voor de bouw en de exploitatie van installaties die elektriciteit opwekken uit hernieuwbare energiebronnen [...] is een uniforme vergunning vereist die wordt afgegeven door de regio of de gemachtigde provincies, onder eerbiediging van de geldende wettelijke regelingen op het gebied van de bescherming van milieu, landschap en historisch en artistiek erfgoed, waarmee indien nodig wordt afgeweken van de wettelijke regeling inzake urbanisatie [...]

[...]

[...] Ingevolge de richtsnoeren [inzake het verloop van de in lid 3 bedoelde procedure] kunnen de regio's zones en gebieden aanwijzen die niet geschikt zijn voor bepaalde typen installaties [...]".

20 Artikel 1, lid 1226, van legge finanzaria n. 296 per 2007 (begrotingswet nr. 296 voor 2007) van 27 december 2006 (GURI nr. 299 van 27 december 2006, gewoon supplement bij GURI nr. 244) verleent de minister van Milieubeheer, Landschapsbeheer en Bescherming van de zee de bevoegdheid om bij besluit de uniforme minimumnormen vast te leggen op basis waarvan de regio's de instandhoudingsmaatregelen moeten vaststellen.

21 Bij besluit van het ministerie van Milieubeheer, Landschapsbeheer en Bescherming van de zee van 17 oktober 2007, getiteld „Uniforme minimumnormen ter bepaling van instandhoudingsmaatregelen inzake speciale instandhoudingsgebieden (SIG's) en specialebeschermingszones (SBZ's)" (GURI nr. 258 van 6 november 2007; hierna: „besluit van 17 oktober 2007"), werden de regio's en de autonome provincies verplicht de aanleg van nieuwe, niet voor eigen gebruik bestemde windmolenparken in alle SBZ's te verbieden.

22 Artikel 5, lid 1, van het besluit van 17 oktober 2007, met het opschrift „Uniforme minimumnormen ter bepaling van instandhoudingsmaatregelen voor alle SBZ's", bepaalt:

„Ten aanzien van alle SBZ's stellen de regio's en autonome provincies bij de handeling als bedoeld in artikel 3, lid 1, van het onderhavige besluit de volgende verboden vast:

[...]

l) de aanleg van nieuwe windmolenparken, met uitzondering van die waarvoor, door de overlegging van het project, de vergunningsprocedure reeds is aangevangen op het tijdstip van de vaststelling van dit decreet. De bevoegde instanties evalueren de gevolgen van het project met inachtneming van de biologische cyclus van de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, na overleg met het INFS [Nationaal Instituut

voor wilde fauna]. Projecten ter vervanging en modernisering, ook van technologische aard, die vanuit het oogpunt van de instandhoudingsdoelstellingen van de SBZ's niet tot ingrijpendere gevolgen voor het gebied leiden, alsook voor eigen gebruik bestemde windmolens met een totaal vermogen van minder dan 20 kW, zijn eveneens vrijgesteld [...]".

Regeling van de Regione Puglia

23 Artikel 2 van regionale wet nr. 31 van 21 oktober 2008 betreffende normen inzake de opwekking van energie uit hernieuwbare bronnen, ter beperking van de lozing van verontreinigende stoffen en inzake het milieu (hierna: „regionale wet nr. 31") luidt als volgt:

„[...]

(6) Overeenkomstig de artikelen 6 en 7 van [de habitatrichtlijn], in samenhang met de artikelen 4 en 6 van de uitvoeringsregeling vervat in besluit nr. 357 van 8 september 1997 van de president van de Republiek, zoals gewijzigd [...], is het verboden niet voor eigen gebruik bestemde windmolens te plaatsen in de GCB's en de SBZ's die deel uitmaken van het [...] Natura 2000-netwerk [...].

(8) Het hierboven in de leden 6 en 7 neergelegde verbod omvat een bufferzone van 200 meter."

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

24 Eolica di Altamura verklaart dat zij van de vennootschap Alburni Srl de rechten heeft verworven betreffende een project voor de aanleg van een niet voor eigen gebruik bestemd windmolenpark op terreinen die toebehoren aan Azienda Agro-Zootecnica Franchini en liggen binnen de grenzen van het nationale park Alta Murgia, een beschermd gebied dat is aangewezen als GCB en SBZ „pSIC / ZPS IT 9120007 Murgia Alta".

25 Zowel het voorafgaande verzoek om een verklaring van geen bezwaar van de met het beheer van het park belaste instantie als het bij de Regione Puglia ingediende verzoek om toetsing van verenigbaarheid met de milieunormen werd afgewezen bij respectievelijk de besluiten van 1 september 2006 van de met het beheer van het park belaste instantie en van 4 juli 2007 van de Regione Puglia.

26 De weigering van laatstgenoemde werd gebaseerd op de relevante regionale voorschriften volgens welke, ten eerste, de in de habitat- en de vogelrichtlijn voorziene GCB's en SBZ's volledig „ongeschikt" zijn als keuze voor de plaats van de windmolens en, ten tweede, bovengenoemde GCB's en SBZ's, bij het ontbreken van een ruimtelijkeordeningsplan voor windmolens, moeten worden aangemerkt als gebieden die „niet geschikt" zijn.

27 Azienda Agro-Zootecnica Franchini en Eolica di Altamura hebben bij het Tribunale amministrativo regionale per la Puglia beroep ingesteld tegen de weigeringsbesluiten en de relevante bestuursrechtelijke voorschriften van de Regione Puglia.

28 Bij beslissing van 17 september 2008 heeft deze rechter het beroep toegewezen en bijgevolg genoemde bestuursrechtelijke voorschriften, waarbij de Regione Puglia een absoluut verbod had gesteld op het plaatsen van windmolens in de in de habitat- en de vogelrichtlijn bedoelde GCB's en SBZ's, nietig verklaard.

29 Tijdens de procedure die met die beslissing werd beëindigd, heeft de Regione Puglia evenwel regionale regeling nr. 15 van 18 juli 2008 goedgekeurd, die eveneens betrekking had op instandhoudingsmaatregelen in de zin van die richtlijnen en van besluit nr. 357.

30 In het bij de verwijzende rechter aanhangige hoofdgeding vorderen Azienda Agro-Zootecnica Franchini en Eolica di Altamura aldus nietigverklaring van artikel 5, leden 1, sub n, 4 en 4 bis, van regionale regeling nr. 15, op grond waarvan het in wezen verboden is om nieuwe windmolens te bouwen in alle SBZ's die het Natura 2000-netwerk vormen, met inbegrip van een bufferzone van 500 meter. Deze bedrijven voeren met name schending aan van de in richtlijn 2001/77 verankerde beginselen.

31 De Regione Puglia concludeerde dat het beroep niet-ontvankelijk of ongegrond moest worden verklaard.

32 Tijdens het hoofdgeding is regionale wet nr. 31 in werking getreden. Artikel 2, lid 6, daarvan bevat het verbod op het bouwen van nieuwe, niet voor eigen gebruik bestemde windmolenparken in alle gebieden van het Natura 2000-netwerk, dat wil zeggen tevens in de overeenkomstig de habitatrichtlijn aangewezen gebieden van communautair belang.

33 De verwijzende rechter is van oordeel dat artikel 2, lid 6, van die regionale wet onmiddellijk van toepassing is op het door Azienda Agro-Zootecnica Franchini en Eolica di Altamura ingediende project voor een windmolenpark. Die bepaling is immers vanaf de datum van inwerkingtreding van regionale wet nr. 31 (te weten vanaf 8 november 2008), los van enige specifieke milieueffectbeoordeling, van toepassing op de door die bedrijven aangevraagde vergunning en toetsing van de verenigbaarheid met de milieunormen.

34 Daarop heeft het Tribunale amministrativo regionale per la Puglia de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Is artikel 1, lid 1226, van wet nr. 296 [...], junctis artikel 5, lid 1, van het decreet [...] van 17 oktober 2007 en artikel 2, lid 6, van regionale wet nr. 31 [...], verenigbaar met het [Unie]recht, in het bijzonder met de beginselen die voortvloeien uit de richtlijnen 2001/77[...] en 2009/28[...] en uit de [vogel- en de habitatrichtlijn], voor zover daarbij de plaatsing van niet voor eigen gebruik bestemde windmolens in de GCB's en de SBZ's die deel uitmaken van het [Natura 2000-netwerk], onvoorwaardelijk en zonder onderscheid wordt verboden, in plaats dat een passende milieueffectbeoordeling wordt voorgeschreven waarin wordt onderzocht wat de gevolgen van het concrete project voor het door die plaatsing geraakte gebied zijn?"

Beantwoording van de prejudiciële vraag

35 Vooraf dient eraan te worden herinnerd dat ofschoon het Hof in het kader van een prejudiciële verwijzing niet bevoegd is zich uit te spreken over de verenigbaarheid van een nationale maatregel met het Unierecht, het wel bevoegd is de nationale rechter alle uitleggingsgegevens betreffende het Unierecht te verschaffen welke die rechter in staat kunnen stellen die verenigbaarheid te beoordelen met het oog op de beslissing in de bij hem aanhangige zaak (zie met name arresten van 21 september 2000, Borawitz, C-124/99, Jurispr. blz. I-7293, punt 17; 8 juni 2006, WWF Italia e.a., C-60/05, Jurispr. blz. I-5083, punt 18, en 22 mei 2008, citiworks, C-439/06, Jurispr. blz. I-3913, punt 21).

36 Vanuit dat gezichtspunt wenst de verwijzende rechter in wezen van het Hof te vernemen of de habitat- en de vogelrichtlijn alsmede richtlijnen 2001/77 en 2009/28 in die zin moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een wettelijke regeling

die de aanleg van niet voor eigen gebruik bestemde windmolens verbiedt in gebieden die deel uitmaken van het Natura 2000-netwerk, zonder dat enige voorafgaande beoordeling van de milieueffecten van het project voor het specifiek daardoor getroffen gebied wordt gemaakt.

Uitlegging van de habitat- en de vogelrichtlijn

37 Teneinde die vraag te beantwoorden dient om te beginnen te worden onderzocht of de vogel- en de habitatlijn, en in het bijzonder artikel 6, lid 3, van laatstgenoemde richtlijn, zich verzetten tegen een regeling als aan de orde in het hoofdgeding.

38 Volgens verzoeksters in het hoofdgeding gaat dit type regeling voorbij aan het bij de habitat- en de vogelrichtlijn ingestelde systeem. Zij betogen in dit verband dat het bij deze richtlijnen ingestelde beschermingsstelsel niet alle activiteiten binnen de tot het Natura 2000-netwerk behorende gebieden verbiedt, maar enkel voor de vergunning voor die activiteiten als voorwaarde stelt dat vooraf een milieueffectbeoordeling wordt gemaakt krachtens artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn. Een wettelijke regeling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die de aanleg van nieuwe windmolens in tot dat netwerk behorende gebieden absoluut verbiedt zonder enige voorafgaande beoordeling van de gevolgen van het plan of project voor een bepaald gebied, heeft dus tot gevolg dat het bij de habitat- en de vogelrichtlijn ingestelde systeem volledig wordt uitgehold.

39 De Commissie en de Regione Puglia betwisten deze redenering. Zij betogen dat artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn niet van toepassing is wanneer een plan of een project is verboden in een gebied dat deel uitmaakt van het Natura 2000-netwerk. Zij merken in dit verband op dat het feit dat bepaalde activiteiten kunnen worden

toegestaan in tot dat netwerk behorende gebieden, echter niet betekent dat dit optreden altijd moet plaatsvinden. De Commissie brengt in herinnering dat artikel 193 VWEU de lidstaten bovendien toestaat om onder bepaalde voorwaarden verdergaande milieubeschermingsmaatregelen te handhaven of te treffen.

40 Vooraf dient erop te worden gewezen dat, zoals partijen in het hoofdgeding hebben opgemerkt, het beschermingsregime dat de habitat- en de vogelrichtlijn op tot het Natura 2000-netwerk behorende gebieden toepassen, niet alle menselijke activiteit binnen die gebieden verbiedt, maar enkel aan de vergunning voor die activiteiten de voorwaarde verbindt dat vooraf een milieueffectbeoordeling van het betrokken project wordt gemaakt. Ingevolge artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de habitatrichtlijn — dat overeenkomstig artikel 7 van die richtlijn van toepassing is op de krachtens artikel 4, lid 1, van de vogelrichtlijn aangewezen gebieden, of op krachtens artikel 4, lid 2, daarvan op soortgelijke wijze erkende gebieden — wordt aldus voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of andere projecten significante gevolgen kan hebben daarvoor, een beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen daarvan.

41 Volgens vaste rechtspraak vereist voorts de inwerkingstelling van het milieubeschermingsmechanisme van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn dat het waarschijnlijk is of dat het risico bestaat dat een plan of een project significante gevolgen heeft voor het betrokken gebied (zie met name arrest van 7 september 2004, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, Jurispr. blz. I-7405, punten 40 en 43, en 4 oktober 2007, Commissie/Italië, C-179/06, Jurispr. blz. I-8131, punt 33).

42 Het blijkt dus dat de Uniewetgever een beschermingsmechanisme bedoelde op te zetten dat slechts in werking wordt gesteld wanneer een plan of een project een risico inhoudt voor een gebied dat deel uitmaakt van het Natura 2000-netwerk.

43 Tegen de achtergrond van die overwegingen moet worden beoordeeld of de habitat- en de vogelrichtlijn zich verzetten tegen een nationale en regionale regeling als aan de orde in het hoofdgeding.

44 Blijkens het aan het Hof overgelegde dossier bevat een dergelijke regeling het verbod om nieuwe, niet voor eigen gebruik bestemde windmolens te bouwen in de GCB's en SBZ's die deel uitmaken van het Natura 2000-netwerk. Dit verbod omvat een bufferzone van 200 meter.

45 Deze regeling heeft tot gevolg dat elk plan of project voor een nieuwe windmoleninstallatie in een van deze gebieden, automatisch wordt geweigerd, zonder dat enige beoordeling van de milieueffecten van het specifieke project of plan voor het concreet getroffen gebied wordt gemaakt.

46 Een dergelijke regeling stelt dus voor de tot het Natura 2000-netwerk behorende gebieden een beschermingsregime in dat strikter is dan dat van de habitat- en de vogelrichtlijn.

47 Om de verwijzende rechter een antwoord te kunnen geven, moet derhalve, zoals de advocaat-generaal in punt 33 van zijn conclusie heeft overwogen, worden vastgesteld of, en zo ja onder welke omstandigheden, het Unierecht de lidstaten toelaat strengere nationale beschermingsmaatregelen in te voeren dan die welke zijn neergelegd in genoemde richtlijnen.

48 In dit verband dient te worden vastgesteld dat de Unieregeling op milieugebied geen volledige harmonisatie tot doel heeft (zie met name arresten van 22 juni 2000, Fornasar e.a., C-318/98, Jurispr. blz. I-4785, punt 46, en 14 april 2005, Deponiezweckverband Eiterköpfe, C-6/03, Jurispr. blz. I-2753, punt 27).

49 Krachtens artikel 14 van de vogelrichtlijn kunnen de lidstaten beschermingsmaatregelen treffen die strenger zijn dan daarin wordt voorgeschreven.

50 De habitatrichtlijn bevat geen bepaling die gelijkwaardig is aan artikel 14 van de vogelrichtlijn. Daar deze richtlijn op grondslag van artikel 192 VWEU is vastgesteld, kunnen de lidstaten ingevolge artikel 193 VWEU niettemin verdergaande beschermingsmaatregelen treffen. Dit artikel verbindt aan dergelijke maatregelen enkel de voorwaarden dat zij verenigbaar zijn met het VWEU en dat zij ter kennis van de Commissie worden gebracht. Het Hof heeft aldus geoordeeld dat „in het kader van het gemeenschappelijk milieubeleid […] — voor zover een nationale maatregel dezelfde doelstellingen nastreeft als een richtlijn — het stellen van strengere eisen dan de in die richtlijn neergelegde minimumeisen, in artikel 176 EG [is] voorzien en op grond van dit artikel [is] toegestaan" onder de daarin gestelde voorwaarden (zie arrest Deponiezweckverband Eiterköpfe, reeds aangehaald, punt 58).

51 Zowel uit het bij het Hof ingediende dossier als uit de uiteenzettingen van partijen ter terechtzitting blijkt dat de nationale en regionale regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, hoofdzakelijk het behoud van de tot het Natura 2000-netwerk behorende gebieden tot doel heeft, en met name de bescherming van de leefgebieden van de vogels met het oog op de gevaren die windmolens voor hen kunnen meebrengen.

52 Daaruit volgt dat een regeling zoals aan de orde in het hoofdgeding, waarin, ter bescherming van in het wild levende vogelpopulaties die in tot het Natura 2000-netwerk behorende beschermde gebieden leven, een absoluut verbod wordt gesteld op de bouw van nieuwe windmolens in die gebieden, dezelfde doelen nastreeft als de habitatrichtlijn. Voor zover daarbij een strikter regime wordt ingesteld dan dat van artikel 6 van die richtlijn, vormt zij een verdergaande beschermingsmaatregel in de zin van artikel 193 VWEU.

53 Het is juist dat uit het bij het Hof ingediende dossier niet blijkt dat de Italiaanse regering deze maatregelen ter kennis van de Commissie heeft gebracht overeenkomstig artikel 193 VWEU. Niettemin moet worden vastgesteld dat dit artikel de lidstaten verplicht de verdergaande beschermingsmaatregelen die zij voornemens zijn op milieugebied te handhaven of te treffen, ter kennis van de Commissie te brengen, maar de uitvoering van de voorgenomen maatregelen niet afhankelijk stelt van de omstandigheid dat de Commissie ermee instemt of er geen bezwaar tegen maakt. In deze context heeft de advocaat-generaal er in punt 38 van zijn conclusie op gewezen dat uit de tekst noch uit het doel van de onderzochte bepaling dus kan worden afgeleid, dat wanneer de lidstaten de krachtens artikel 193 VWEU op hen rustende verplichting tot aanmelding niet nakomen, dit automatisch leidt tot onwettigheid van de aldus vastgestelde verdergaande beschermingsmaatregelen (zie naar analogie arresten van 13 juli 1989, Enichem Base e.a., 380/87, Jurispr. blz. 2491, punten 20-23; 23 mei 2000, Sydhavnens Sten & Grus, C-209/98, Jurispr. blz. I-3743, punt 100, en 6 juni 2002, Sapod Audic, C-159/00, Jurispr. blz. I-5031, punten 60-63).

54 Dit neemt niet weg dat de verdergaande beschermingsmaatregelen die tot stand zijn gebracht in de nationale en regionale wettelijke regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, tevens de andere voorschriften van het VWEU moeten eerbiedigen.

55 Verzoeksters in het hoofdgeding betogen in dit verband dat het doel van de ontwikkeling van nieuwe en duurzame energie, zoals vastgesteld voor het Uniebeleid in artikel 194, lid 1, sub c, VWEU, voorrang moet krijgen boven de door de habitat- en de vogelrichtlijn nagestreefde doelen van milieubescherming.

56 Dienaangaande behoeft er slechts aan te worden herinnerd dat artikel 194, lid 1, VWEU bepaalt dat het beleid van de Unie op het gebied van energie rekening moet houden met de noodzaak om het milieu in stand te houden en te verbeteren.

57 Bovendien kan een maatregel zoals aan de orde in het hoofdgeding, die uitsluitend de aanleg van niet voor eigen gebruik bestemde windmolens in de tot het Natura 2000-netwerk behorende gebieden verbiedt, daar voor eigen gebruik bestemde windmolens met een vermogen van 20 kW of minder kunnen worden vrijgesteld, door de beperkte strekking ervan geen afbreuk doen aan de Uniedoelstelling om nieuwe en duurzame energie te ontwikkelen.

58 Bijgevolg dient de slotsom te luiden dat de vogel- en de habitatrichtlijn, en met name artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, zich niet verzetten tegen een verdergaande nationale beschermingsmaatregel waarin het absolute verbod is opgenomen om niet voor eigen gebruik bestemde windmoleninstallaties aan te leggen binnen de tot het Natura 2000-netwerk behorende gebieden, zonder enige beoordeling van de milieueffecten van het project of plan voor het tot dat netwerk behorende getroffen gebied.

Uitlegging van richtlijnen 2001/77 en 2009/28

59 Vervolgens moet worden onderzocht of de richtlijnen 2001/77 en 2009/28 in die zin moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een wettelijke regeling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is.

60 Wat ten eerste richtlijn 2001/77 betreft, bepaalt artikel 1 daarvan dat zij ten doel heeft een verhoging van het aandeel van hernieuwbare energiebronnen in de elektriciteitsproductie binnen de interne elektriciteitsmarkt te bevorderen en de grondslag te leggen voor een toekomstige kaderregeling van de Gemeenschap daarvoor.

61 Hiertoe verplicht artikel 6, lid 1, van richtlijn 2001/77 de lidstaten om het wet- en regelgevingskader voor administratieve procedures, met name vergunningsprocedures, die van toepassing zijn op installaties voor elektriciteitsproductie uit hernieuwbare energiebronnen, te beoordelen. Deze beoordelingsprocedure is gericht op stroomlijning en op de verkleining van administratieve belemmeringen, en is bedoeld om ervoor te zorgen dat de op dit type installaties toepasselijke regels objectief, transparant en niet-discriminerend zijn.

62 Het blijkt dat de verwijzende rechter twijfels heeft over de overeenstemming van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale en regionale regeling met genoemde criteria. Ter terechtzitting hebben verzoekers in het hoofdgeding bovendien betoogd dat een dergelijke regeling discriminerend was voor windmoleninstallaties ten opzichte van andere industriële activiteiten waarvoor het bij artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn opgezette stelsel van voorafgaande beoordeling geldt.

63 In dit verband dient er om te beginnen op worden gewezen dat een volledig verbod op het bouwen van nieuwe windmolens in de tot het Natura 2000-netwerk behorende gebieden, dat voortvloeit uit een wettelijke bepaling, niet in strijd is met de doelen van stroomlijning en verkleining van administratieve belemmeringen, en in beginsel een voldoende transparante en objectieve procedure vormt.

64 Wat vervolgens de vraag betreft of de maatregel discriminerend is, dient in herinnering te worden gebracht dat het discriminatieverbod van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2001/77 slechts de specifieke uitdrukking is van het algemene gelijkheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de fundamentele beginselen van het Unierecht en dat verbiedt dat vergelijkbare situaties verschillend en verschillende situaties gelijk worden behandeld, behoudens wanneer dergelijke behandelingen objectief gerechtvaardigd zijn (zie met name arresten van 5 oktober 1994, Duitsland/Raad, C-280/93, Jurispr. blz. I-4973, punt 67; 3 mei 2007, Advocaten voor de Wereld, C-303/05,

Jurispr. blz. I-3633, punt 56, en 16 december 2008, Arcelor Atlantique en Lorraine e.a., C-127/07, blz. I-9895, punt 23).

65 In casu staat het aan de verwijzende rechter om na te gaan of het verschil in behandeling tussen bouwprojecten voor windmolens en projecten betreffende andere industriële activiteiten die worden voorgesteld in tot het Natura 2000-netwerk behorende gebieden, op objectieve verschillen tussen deze beide typen projecten kan worden gefundeerd.

66 In deze context moet die rechter rekening houden met de bijzonderheden van de windmolenparken, met name in verband met de gevaren die deze voor de vogels kunnen meebrengen, zoals het risico van botsingen, verstoringen en verplaatsingen, de barrièrewerking, waardoor vogels van richting moeten veranderen, of het verlies of de verslechtering van leefgebieden.

67 Wat ten tweede richtlijn 2009/28 betreft, moet worden vastgesteld dat ingevolge artikel 13, lid 1, daarvan „de lidstaten […] erop [toezien] dat nationale regels voor toestemmings-, certificerings- en vergunningsprocedures die worden toegepast op centrales en bijbehorende transmissie- en distributienetinfrastructuur voor de productie van elektriciteit, verwarming of koeling uit hernieuwbare energiebronnen [...], evenredig en noodzakelijk zijn". De lidstaten moeten met name passende maatregelen nemen opdat die regels „objectief, transparant en evenredig zijn, geen onderscheid maken tussen aanvragers en ten volle rekening houden met de bijzondere kenmerken van individuele technologieën op het gebied van energie uit hernieuwbare bronnen".

68 Het is juist dat, zoals de Commissie in haar opmerkingen heeft gesteld, de termijn voor uitvoering van richtlijn 2009/28, die was bepaald op 5 december 2010, op het tijdstip waarop de verwijzingsbeslissing werd gegeven, te weten op 23 september 2009, nog niet was verstreken.

69 Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, en aangezien richtlijn 2009/28 op het tijdstip van de feiten in het hoofdgeding reeds in werking was getreden, moet de door de verwijzende rechter gevraagde uitlegging, evenwel worden geacht van nut te zijn (zie in die zin arrest van 23 april 2009, VTB-VAB en Galatea, C-261/07 en C-299/07, Jurispr. blz. I-2949, punten 29-41).

70 Enerzijds volgt uit de rechtspraak immers dat niet alleen nationale bepalingen die uitdrukkelijk tot uitvoering van een richtlijn strekken, kunnen worden geacht binnen de werkingssfeer van deze richtlijn te vallen, maar eveneens, vanaf de datum van inwerkingtreding van de betrokken richtlijn, de reeds bestaande nationale bepalingen waarmee kan worden verzekerd dat het nationale recht in overeenstemming is met de richtlijn (zie in die zin arrest van 7 september 2006, Cordero Alonso, C-81/05, Jurispr. blz. I-7569, punt 29).

71 Anderzijds volgt hoe dan ook uit vaste rechtspraak dat de lidstaten waaraan een richtlijn gericht is, zich tijdens de termijn voor uitvoering daarvan dienen te onthouden van maatregelen die de verwezenlijking van het door deze richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zouden brengen (arresten van 18 december 1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, Jurispr. blz. I-7411, punt 45; 8 mei 2003, ATRAL, C-14/02, Jurispr. blz. I-4431, punt 58, en 22 november 2005, Mangold, C-144/04, Jurispr. blz. I-9981, punt 67).

72 Om deze redenen dient, anders dan de Commissie betoogt, wel te worden geantwoord op het gedeelte van de door de verwijzende rechter gestelde vraag dat betrekking heeft op de uitlegging van richtlijn 2009/28, en met name gelet op het evenredigheidsbeginsel, dat artikel 13 daarvan heeft ingevoerd ten aanzien van de administratieve toestemmingsprocedures voor installaties die hernieuwbare energie opwekken.

73 Volgens het in artikel 13 van richtlijn 2009/28 verankerde evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het Unierecht, mogen de door de lidstaten op dit gebied getroffen maatregelen niet buiten de grenzen treden van hetgeen geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande dat wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel (zie met name arresten van 13 november 1990, Fedesa e.a., C-331/88, Jurispr. blz. I-4023, punt 13, en 5 oktober 1994, Crispoltoni e.a., C-133/93, C-300/93 en C-362/93, Jurispr. blz. I-4863, punt 41).

74 Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of de betrokken nationale maatregel evenredig is. Deze rechter moet met name rekening houden met het feit dat de regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, alleen betrekking heeft op windmolens, en niet op andere vormen van opwekking van hernieuwbare energie zoals fotovoltaïsche installaties. Voorts zou dit verbod uitsluitend gelden voor nieuwe windmolenparken voor commerciële doeleinden, daar voor eigen gebruik bestemde windmolens met een vermogen van 20 kW of minder van de werkingssfeer van dit verbod zijn uitgesloten.

75 Uit het voorgaande vloeit voort dat de habitat- en de vogelrichtlijn, alsmede richtlijnen 2001/77 en 2009/28 in die zin moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een wettelijke regeling die de installatie van niet voor eigen gebruik bestemde windmolens in tot het Natura 2000-netwerk behorende gebieden verbiedt zonder enige voorafgaande beoordeling van de milieueffecten van het project voor het specifiek getroffen gebied, mits daarbij het beginsel van non-discriminatie en het evenredigheidsbeginsel worden geëerbiedigd.

Kosten

76 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, richtlijn 2001/77/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 september 2001 betreffende de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen op de interne elektriciteitsmarkt, en richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van richtlijn 2001/77/EG en richtlijn 2003/30/EG moeten in die zin worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een wettelijke regeling die de installatie van niet voor eigen gebruik bestemde windmolens in tot het Europese ecologische netwerk Natura 2000 behorende gebieden verbiedt zonder enige voorafgaande beoordeling van de milieueffecten van het project voor het specifiek getroffen gebied, mits daarbij het beginsel van non-discriminatie en het evenredigheidsbeginsel worden geëerbiedigd.

ondertekeningen