DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 21 juli 2011 *

I mål C-2/10,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Italien) genom beslut av den 23 september 2009, som inkom till domstolen den 4 januari 2010, i målet

Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl,

Eolica di Altamura Srl

mot

Regione Puglia,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Tizzano samt domarna J.-J. Kasel, A. Borg Barthet, M. Ilešič (referent) och E. Levits,

* Rättegångsspråk: italienska.

generaladvokat: J. Mazák,
justitiesekreterare: handläggaren A. Impellizzeri,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 10 februari 2011,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

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

— Regione Puglia, genom L.A. Clarizio, L. Francesconi och M. Liberti, avvocati,

— Europeiska kommissionen, genom K. Herrmann och D. Recchia, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 14 april 2011 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG (EUT L 140, s. 16), Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/77/EG av den 27 september 2001 om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el (EGT L 283, s. 33), rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114) (nedan kallat livsmiljödirektivet) samt rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161) (nedan kallat fågeldirektivet).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl (nedan kallat Azienda Agro-Zootecnica Franchini) och Eolica di Altamura Srl (nedan kallat Eolica di Altamura), å ena sidan, och Regione Puglia, å andra sidan, angående avslag på en ansökan om tillstånd att uppföra vindkraftverk som inte är avsedda för självförsörjning på mark belägen i nationalparken Alta Murgia, som är ett skyddsområde som klassificerats som område av gemenskapsintresse och särskilt skyddsområde och vilket ingår i det europeiska ekologiska nätet Natura 2000 (nedan kallat nätet Natura 2000), utan att någon föregående bedömning av projektets miljöpåverkan på det berörda området hade gjorts.

Tillämpliga bestämmelser

Unionslagstiftningen

Fågeldirektivet

3 Enligt artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet ska medlemsstaterna som särskilda skyddsområden klassificera sådana områden som motsvarar de ornitologiska kriterier som anges i nämnda bestämmelser.

4 I artikel 4.4 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”Med avseende på de skyddsområden som avses i punkterna 1 och 2 ovan skall medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att undvika förorening och försämring av livsmiljöer samt störningar som påverkar fåglarna, i den mån denna påverkan inte saknar betydelse för att uppnå syftet med denna artikel. Medlemsstaterna skall även utanför dessa skyddsområden sträva efter att undvika förorening och försämring av livsmiljöer.”

5 I artikel 14 i fågeldirektivet anges att ”[m]edlemsstaterna får införa strängare skyddsåtgärder än de som föreskrivs i detta direktiv”.

Livsmiljödirektivet

6 I tredje skälet i livsmiljödirektivet anges följande:

”Eftersom huvudsyftet med detta direktiv är att främja att den biologiska mångfalden bibehålls med beaktande av ekonomiska, sociala, kulturella och regionala behov, bidrar direktivet till det övergripande målet, som är en hållbar utveckling. För att upprätthålla den biologiska mångfalden kan det i vissa fall vara nödvändigt att upprätthålla eller till och med främja mänsklig verksamhet.”

7 Artikel 2 i livsmiljödirektivet har följande lydelse:

”1. Syftet med detta direktiv är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget.

2. Åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv skall syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse.

3. Åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv skall ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag.”

8 I artikel 3.1 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”Ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden skall inrättas under beteckningen Natura 2000. Detta nät … skall göra det möjligt att bibehålla eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos de berörda livsmiljötyperna och arterna i deras naturliga utbredningsområde.

Nätet Natura 2000 skall även omfatta de särskilda skyddsområden som medlemsstaterna har utsett i enlighet med [fågeldirektivet].”

9 I artikel 4 i livsmiljödirektivet regleras förfarandet för att inrätta nätet Natura 2000 samt det förfarande som medlemsstaterna ska använda när de utser särskilda bevarandeområden.

10 Artikel 6 i livsmiljödirektivet, där åtgärder för bevarande av nämnda områden fastställs, har följande lydelse:

”…

2. Medlemsstaterna skall i de särskilda bevarandeområdena vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaten för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv.

3. Alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, skall på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. Med ledning av slutsatserna från bedömningen av konsekvenserna för området och om inte annat följer av punkt 4, skall de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt.

4. Om en plan eller ett projekt, på grund av att alternativa lösningar saknas, trots en negativ bedömning av konsekvenserna för området måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, skall medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande. Medlemsstaten skall underrätta kommissionen om de kompensationsåtgärder som vidtagits.

…”

11 I artikel 7 i livsmiljödirektivet anges följande:

”Förpliktelser som uppstår till följd av artikel 6.2–4 i detta direktiv skall ersätta alla förpliktelser som uppstår till följd av artikel 4.4 första meningen i [fågeldirektivet] vad gäller områden som klassificerats i enlighet med artikel 4.1 eller som på samma sätt erkänts i enlighet med artikel 4.2 i det direktivet, från och med dagen för genomförandet av det här direktivet eller den dag då en medlemsstat i enlighet med [fågeldirektivet] har klassificerat eller erkänt ett område, om den dagen infaller senare.”

Direktiv 2001/77

12 I skäl 2 i direktiv 2001/77 anges följande:

”Främjande av el producerad från förnybara energikällor är en viktig prioritering för [unionen] … av skäl som hänför sig till att trygga energiförsörjningen och diversifiera energitillförseln, skydda miljön och främja den sociala och ekonomiska sammanhållningen. …”

13 Enligt artikel 1 i direktiv 2001/77 är ”[s]yftet med [direktivet] att främja en ökning av de förnybara energikällornas bidrag till elproduktionen på den inre marknaden för el och att skapa en grund för ett framtida rättsligt ramverk på gemenskapsnivå för detta”.

14 I artikel 6 i nämnda direktiv, med rubriken ”Administrativa förfaranden”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Medlemsstaterna eller de behöriga organ som medlemsstaterna har utsett, skall utvärdera nuvarande lagar och författningar om de tillståndsförfaranden eller andra förfaranden som anges i artikel 4 i direktiv 96/92/EG för uppförande av produktionsanläggningar för produktion av el från förnybara energikällor i syfte att

— minska lagstiftningshinder och andra hinder för en ökning av produktionen av el från förnybara energikällor,

— få fram effektivare och snabbare förfaranden på lämplig administrativ nivå, och

— se till att reglerna är objektiva, klara och tydliga samt icke-diskriminerande och beaktar fullt ut särdragen i de olika teknikerna för att utnyttja förnybara energikällor."

Direktiv 2009/28

15 I artikel 13 i direktiv 2009/28, med rubriken "Administrativa förfaranden, regler och normer", föreskrivs följande i punkt 1:

"Medlemsstaterna ska se till att de nationella reglerna för godkännande, certifiering och licensiering som gäller för anläggningar med tillhörande nätinfrastruktur för transmission och distribution, som producerar el, värme eller kyla från förnybara energikällor och för omvandlingen av biomassa till biodrivmedel eller andra energiprodukter, är proportionella och nödvändiga.

Medlemsstaterna ska särskilt vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa

…

c) att administrativa förfaranden förenklas så långt det är möjligt och genomförs på lämplig administrativ nivå,

d) att reglerna som styr godkännande, certifiering och licensiering är objektiva, transparenta, proportionella och inte diskriminerar mellan sökandena och är utformade så att de tar fullständig hänsyn till särdragen hos olika tekniker för energi från förnybara energikällor,

…

f) att förenklade och mindre arbetskrävande godkännandeförfaranden, också i form av enkel anmälan om detta är tillåtet enligt gällande regelverk, fastställs för mindre projekt och för decentraliserade enheter för produktion av energi från förnybara energikällor, när så är lämpligt.”

16 Enligt artikel 26 i direktiv 2009/28 har artiklarna 2, 3.2 och 4–8 i direktiv 2001/77 upphävts från och med den 1 april 2010. Direktiv 2001/77 kommer i sin helhet att upphöra att gälla från och med den 1 januari 2012.

17 I artikel 27.1 i direktiv 2009/28 föreskrivs följande:

”Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4.1, 4.2 och 4.3, ska medlemsstaterna sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 5 december 2010.

…”

Den nationella lagstiftningen

18 Direktiv 2001/77 har införlivats med italiensk rätt genom lagstiftningsdekret nr 387 (decreto legislativo n. 387) av den 29 december 2003 (GURI nr 25 av den 31 januari 2004, ordinarie tillägg till GURI nr 17), i dess lydelse enligt lag nr 244 (legge n. 244) av den 24 december 2007 (GURI nr 300 av den 28 december 2007, ordinarie tillägg till GURI nr 285). Artikel 6 i direktiv 2001/77, som rör tillståndsförfaranden för uppförande av produktionsanläggningar för produktion av energi från förnybara energikällor, införlivas genom artikel 12 i lagstiftningsdekret nr 387.

19 I artikel 12 i nämnda lagstiftningsdekret, med rubriken ”Rationalisering och förenkling av tillståndsförfaranden”, föreskrivs följande:

”…

För uppförande och drift av produktionsanläggningar för produktion av el från förnybara energikällor, … krävs endast ett tillstånd, vilket utfärdas av regionen eller av befullmäktigade provinser i enlighet med gällande lagstiftning om miljöskydd, landskapsskydd och skydd för historiskt och konstnärligt arv, vilket om det är nödvändigt innebär att undantag görs från lagstiftning om stadsplanering …

…

… Enligt riktlinjerna [för det förfarande som avses i punkt 3] får regionerna ange områden och platser som inte är lämpliga för vissa typer av anläggningar …”

20 Enligt artikel 1.1226 i budgetlag nr 296 (legge finanzaria n. 296) av den 27 december 2006 (GURI nr 299 av den 27 december 2006, ordinarie tillägg till GURI nr 244) är ministern för miljö och skydd av land och hav behörig att i ett dekret fastställa enhetliga minimikriterier som ska ligga till grund för regionens åtgärder för bevarande.

21 Genom ett dekret från ministeriet för miljö och skydd av land och hav av den 17 oktober 2007, med rubriken ”Enhetliga minimikriterier för definitionen av bevarande åtgärder som avser särskilda bevarandeområden och särskilda skyddsområden” (GURI nr 258 av den 6 november 2007) (nedan kallat dekret av den 17 oktober 2007), har regionerna och de självständiga provinserna ålagts en skyldighet att förbjuda uppförandet av nya vindkraftverk som inte är avsedda för självförsörjning i alla särskilda skyddsområden.

22 Artikel 5.1 i dekret av den 17 oktober 2007, med rubriken ”Enhetliga minimikriterier för definitionen av bevarande åtgärder som avser alla särskilda skyddsområden”, har följande lydelse:

”Genom den rättsakt som anges i artikel 3.1 i förevarande dekret inför regionerna och de självständiga provinserna följande förbud avseende alla särskilda skyddsområden:

…

l) Uppförande av nya vindkraftverk, med undantag för vindkraftverk för vilka tillståndsförfarandet hade inletts, genom att projektet lämnades in, då detta dekret antogs. De behöriga organen ska bedöma projektets konsekvenser med hänsyn till livscykeln för de arter för vilka området skyddas, efter samråd med INFS (Nationella institutet för vild fauna). Undantag görs även för ersättnings- och moderniseringsåtgärder,

däribland tekniska åtgärder, som mot bakgrund av målsättningen att bevara det särskilda skyddsområdet inte medför en ökad påverkan på området, samt för vindkraftverk som är avsedda för självförsörjning med en total effekt som är lägre än 20 kW …”

Bestämmelser från Regione Puglia

23 I artikel 2 i den regionala lagen nr 31 av den 21 oktober 2008 om införande av bestämmelser om produktion av energi från förnybara energikällor, minskning av förorenande utsläpp, samt om miljön (nedan kallad regional lag nr 31) föreskrivs följande:

”…

(6) I enlighet med artiklarna 6 och 7 i livsmiljödirektivet, jämte artiklarna 4 och 6 i införlivandebestämmelserna som infördes genom presidentdekret nr 357 av den 8 september 1997, i dess lydelse …, är det förbjudet att uppföra vindkraftverk som inte är avsedda för självförsörjning på områden av gemenskapsintresse och särskilda skyddsområden som ingår i … nätet Natura 2000 ….

(8) Det i [punkterna] 6 och 7 angivna förbudet omfattar en buffertzon på 200 meter.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

24 Eolica di Altamura har anfört att det, från bolaget Alburni Srl, förvärvade rättigheterna att uppföra en vindkraftpark som inte är avsedd för självförsörjning, på mark tillhörande Azienda Agro-Zootecnica Franchini belägen i nationalparken Alta Murgia, som är ett skyddsområde som klassificerats som område av gemenskapsintresse och särskilt skyddsområde ”pSIC/ZPS IT 9120007 Murgia Alta”.

25 Ansökan om föregående godkännande hos det organ som ansvarar för parken och ansökan avseende förenlighet med miljön hos Regione Puglia avslogs av det organ som ansvarar för parken genom beslut av den 1 september 2006, respektive av Regione Puglia genom beslut av den 4 juli 2007.

26 Som skäl för avslagsbeslutet hänvisade Regione Puglia till de relevanta regionala bestämmelserna, av vilka följer dels att de områden av gemenskapsintresse och de särskilda skyddsområden som avses i livsmiljödirektivet och fågeldirektivet anses vara klart ”olämpliga” för placering av vindkraftverk, dels att nämnda områden anses vara ”oanpassade” eftersom det inte finns någon detaljplan för vindkraftverk.

27 Azienda Agro-Zootecnica Franchini och Eolica di Altamura överklagade avslagsbesluten och hemställde om en prövning av de relevanta bestämmelserna från Regione Puglia vid Tribunale amministrativo regionale per la Puglia.

28 Nämnda domstol biföll överklagandet genom beslut av den 17 september 2008 och ogiltigförklarade därmed nämnda bestämmelser, genom vilka Regione Puglia hade föreskrivit ett absolut förbud mot att uppföra vindkraftverk i de områden av gemenskapsintresse och de särskilda skyddsområden som avses i livsmiljödirektivet och fågeldirektivet.

29 Under det förfarande som avslutades med nämnda beslut antog dock Regione Puglia regional förordning nr 15 av den 18 juli 2008 som – även den – avsåg åtgärder för bevarande i den mening som avses i de nämnda direktiven och dekret nr 357.

30 I det nationella målet har Azienda Agro-Zootecnica Franchini och Eolica di Altamura yrkat att artikel 5.1 n, 5.4 och 5.4a i regional förordning nr 15 ska ogiltigförklaras. Enligt nämnda bestämmelser är det förbjudet att uppföra nya vindkraftverk i alla särskilda skyddsområden som ingår i nätet Natura 2000 med en buffertzon på upp till 500 meter. Nämnda bolag har bland annat gjort gällande att principerna i direktiv 2001/77 har åsidosatts.

31 Regione Puglia har yrkat att överklagandet ska avvisas eller avslås.

32 Medan det nationella målet pågick trädde regional lag nr 31 i kraft. I artikel 2.6 i nämnda lag föreskrivs ett förbud mot att uppföra nya vindkraftverk som inte är avsedda för självförsörjning i alla områden som ingår i nätet Natura 2000, det vill säga även i de områden av gemenskapsintresse som utsetts i enlighet med livsmiljödirektivet.

33 Den nationella domstolen anser att artikel 2.6 i nämnda lag är omedelbart tillämplig på det projekt för vindkraftpark som lades fram av Azienda Agro-Zootecnica Franchini och Eolica di Altamura. Nämnda bestämmelse är nämligen tillämplig på de nämnda bolagens ansökan avseende tillstånd och förenlighet med miljön från den tidpunkt då regional lag nr 31 trädde i kraft (det vill säga från och med den 8 november 2008) oavsett om någon särskild bedömning av projektets påverkan på eller konsekvenser för miljön har gjorts.

34 Mot denna bakgrund beslutade Tribunale amministrativo regionale per la Puglia att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:

”Är bestämmelserna i artikel 1.1226 i lag nr 296 …, artikel 5.1 i dekret … av den 17 oktober 2007 och artikel 2.6 i [regional] lag nr 31 …, förenliga med [unionsrätten] och i synnerhet med de principer som föreskrivs i direktiven 2001/77 …, 2009/28 …, fågeldirektivet och livsmiljödirektivet …, i den mån det i dessa bestämmelser föreskrivs ett absolut och ovillkorligt förbud mot att placera vindkraftverk som inte är avsedda för självförsörjning på områden av gemenskapsintresse och särskilda skyddsområden som ingår i [nätet Natura 2000] i stället för en lämplig bedömning av miljöpåverkan som innefattar en analys av hur projektet påverkar den plats som avses med projektet?”

Prövning av tolkningsfrågan

35 Det ska inledningsvis erinras om att domstolen, inom ramen för en begäran om förhandsavgörande, inte är behörig att avgöra om en nationell åtgärd är förenlig med unionsrätten. Domstolen är dock behörig att tillhandahålla den hänskjutande domstolen alla sådana uppgifter om unionsrättens tolkning som gör det möjligt för sistnämnda domstol att i det aktuella målet pröva denna fråga (se, bland annat, dom av den 21 september 2000 i mål C-124/99, Borawitz, REG 2000, s. I-7293, punkt 17, av den 8 juni 2006 i mål C-60/05, WWF Italia m.fl., REG 2006, s. I-5083, punkt 18, och av den 22 maj 2008 i mål C-439/06, citiworks, REG 2008, s. I-3913, punkt 21).

36 Mot denna bakgrund ska den nationella domstolen anses ha ställt tolkningsfrågan för att få klarhet i huruvida livsmiljödirektivet, fågeldirektivet, direktiv 2001/77 och direktiv 2009/28 ska tolkas så, att de utgör hinder för bestämmelser som förbjuder

uppförandet av vindkraftverk som inte är avsedda för självförsörjning på områden som ingår i nätet Natura 2000, utan att någon föregående bedömning av projektets miljöpåverkan på det berörda området görs.

Tolkningen av livsmiljödirektivet och fågeldirektivet

37 För att kunna besvara tolkningsfrågan ska en prövning först göras av huruvida fågeldirektivet och livsmiljödirektivet, och i synnerhet artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, utgör hinder för bestämmelser såsom dem i det nationella målet.

38 Sökandebolagen i det nationella målet anser att sådana bestämmelser är oförenliga med det system som inrättats genom livsmiljödirektivet och fågeldirektivet. De har därvid gjort gällande att det skyddssystem som inrättats genom de nämnda direktiven inte innebär ett förbud mot all verksamhet på de områden som ingår i nätet Natura 2000, utan i stället uppställer som villkor för att sådan verksamhet ska tillåtas att en föregående bedömning ska göras av konsekvenserna för miljön enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet. Sådana bestämmelser som aktualiserats i det nationella målet, i vilka det föreskrivs ett absolut förbud mot att uppföra nya vindkraftverk på områden som ingår i nämnda nät utan att någon föregående bedömning görs av en plan eller ett projekt på ett visst område, medför således att det system som föreskrivs genom livsmiljödirektivet och fågeldirektivet förlorar sin betydelse.

39 Europeiska kommissionen och Regione Puglia har ifrågasatt denna argumentation. De har hävdat att artikel 6.3 i livsmiljödirektivet inte är tillämpligt när en plan eller ett projekt förbjuds på ett område som ingår i nätet Natura 2000. De har i detta sammanhang påpekat att den omständigheten att viss verksamhet kan tillåtas på de områden

som ingår i nämnda nät dock inte innebär att sådan verksamhet alltid måste förekomma. Kommissionen har dessutom erinrat om att medlemsstaterna, enligt artikel 193 i FEUF, på vissa villkor får behålla eller införa strängare skyddsåtgärder för miljön.

40 Det ska inledningsvis erinras om att, såsom parterna i det nationella målet har påpekat, det skyddssystem som inrättats genom livsmiljödirektivet och fågeldirektivet för de områden som ingår i nätet Natura 2000 inte innebär ett förbud mot all mänsklig verksamhet på dessa områden, utan i stället uppställer som villkor för att sådan verksamhet ska tillåtas att en föregående bedömning ska göras av det aktuella projektets miljöpåverkan. Det föreskrivs sålunda i artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet, som enligt artikel 7 i nämnda direktiv är tillämpligt på de områden som klassificerats i enlighet med artikel 4.1 i fågeldirektivet eller som på samma sätt erkänts i enlighet med artikel 4.2 i det direktivet, att alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, ska bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området.

41 Det framgår dessutom av fast rättspraxis att det, för att skyddsmekanismen i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet ska utlösas, krävs att det är sannolikt eller att det finns en risk för att en plan eller ett projekt kommer att påverka det berörda området på ett betydande sätt (se, bland annat, dom av den 7 september 2004 i mål C-127/02, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging, REG 2004, s. I-7405, punkterna 40 och 43, och av den 4 oktober 2007 i mål C-179/06, kommissionen mot Italien, REG 2007, s. I-8131, punkt 33).

42 Unionslagstiftaren tycks följaktligen ha avsett att skapa en skyddsmekanism som endast utlöses om en plan eller ett projekt utgör en risk för ett område som ingår i nätet Natura 2000.

43 Det är mot denna bakgrund som domstolen ska pröva huruvida livsmiljödirektivet och fågeldirektivet utgör hinder för sådana nationella och regionala bestämmelser som dem som aktualiserats i det nationella målet.

44 Det framgår av handlingarna i målet att sådana bestämmelser innebär ett förbud mot att uppföra nya vindkraftverk som inte är avsedda för självförsörjning på områden av gemenskapsintresse och särskilda skyddsområden som ingår i nätet Natura 2000. Förbudet omfattar en buffertzon på 200 meter.

45 Bestämmelserna innebär ett automatiskt hinder för alla planer eller projekt som avser uppförande av ett nytt vindkraftverk på ett av nämnda områden, utan att någon bedömning av planens eller projektets miljöpåverkan på det berörda området görs.

46 Det ska således konstateras att sådana bestämmelser inrättar ett skyddssystem för de områden som ingår i nätet Natura 2000 som är strängare än det som inrättas genom livsmiljödirektivet och fågeldirektivet.

47 För att besvara tolkningsfrågan är det därför, såsom generaladvokaten har angett i punkt 33 i sitt förslag till avgörande, nödvändigt att avgöra om, och i så fall under vilka förhållanden, unionsrätten tillåter att en medlemsstat inför strängare nationella skyddsåtgärder än dem som föreskrivs i de nämnda direktiven.

48 Det kan i detta avseende konstateras att det med unionens miljölagstiftning inte eftersträvas en fullständig harmonisering (se, bland annat, dom av den 22 juni 2000 i mål C-318/98, Fornasar m.fl., REG 2000, s. I-4785, punkt 46, och av den 14 april 2005 i mål C-6/03, Deponiezweckverband Eiterköpfe, REG 2005, s. I-2753, punkt 27).

49 Enligt artikel 14 i fågeldirektivet får medlemsstaterna införa strängare skyddsåtgärder än dem som föreskrivs i nämnda direktiv.

50 Livsmiljödirektivet innehåller inte någon bestämmelse som motsvarar artikel 14 i fågeldirektivet. Med anledning av att nämnda direktiv har antagits med stöd av artikel 192 FEUF ska det ändå påpekas att det i artikel 193 FEUF föreskrivs en möjlighet för medlemsstaterna att införa strängare skyddsåtgärder. I nämnda artikel anges som villkor för sådana åtgärder endast att de måste vara förenliga med EUF-fördraget och att de ska anmälas till kommissionen. Domstolen har sålunda slagit fast att det, ”inom ramen för gemenskapens miljöpolitik, föreskrivs i artikel 176 EG att de minimikrav som ställs i ett direktiv får överskridas, på de villkor som ställs i nämnda artikel, förutsatt att det eftersträvas samma mål med den nationella bestämmelsen som med direktivet” (se domen i det ovannämnda målet Deponiezweckverband Eiterköpfe, punkt 58).

51 Det framgår dock av handlingarna i målet och av vad parterna anfört vid förhandlingen att de nationella och regionala bestämmelser som aktualiserats i det nationella målet i huvudsak syftar till att bevara de områden som ingår i nätet Natura 2000 och i synnerhet till att skydda vilda fåglars livsmiljöer mot de risker som vindkraftverken kan utgöra för dem.

52 Därav följer att bestämmelser såsom dem som aktualiserats i det nationella målet, i vilka det föreskrivs ett absolut förbud mot att uppföra nya vindkraftverk på skyddade områden som ingår i nätet Natura 2000 för att skydda populationer av vilda fåglar som lever i nämnda områden, har samma syfte som livsmiljödirektivet. I den mån som bestämmelserna innebär att ett strängare system än det i artikel 6 i nämnda direktiv inrättas, utgör de således en strängare skyddsåtgärd enligt artikel 193 FEUF.

53 Det framgår visserligen inte av handlingarna i målet att den italienska regeringen har underrättat kommissionen om åtgärderna i enlighet artikel 193 FEUF. Det ska dock påpekas att medlemsstaterna enligt nämnda artikel åläggs en skyldighet att underrätta kommissionen om de strängare skyddsåtgärder som de avser att behålla eller införa på miljöområdet, utan att det förutsätts att kommissionen godkänner eller inte motsätter sig att de planerade åtgärderna genomförs. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 38 i sitt förslag till avgörande är det i detta sammanhang således inte möjligt att utifrån vare sig den aktuella bestämmelsens ordalydelse eller dess syfte sluta sig till att ett åsidosättande av medlemsstaternas skyldighet att lämna information enligt artikel 193 FEUF i sig medför att de strängare skyddsåtgärder som vidtagits är olagliga (se, analogt, dom av den 13 juli 1989 i mål 380/87, Enichem Base m.fl., REG 1989, s. 2491, punkterna 20–23, av den 23 maj 2000 i mål C-209/98, Sydhavnens Sten & Grus, REG 2000, s. I-3743, punkt 100, och av den 6 juni 2002 i mål C-159/00, Sapod Audic, REG 2002, s. I-5031, punkterna 60–63).

54 De strängare skyddsåtgärder som anges i de nationella och regionala bestämmelser som aktualiserats i det nationella målet måste likväl stå i överensstämmelse även med övriga bestämmelser i EUF-fördraget.

55 Sökandena i det nationella målet har i detta avseende gjort gällande att det mål att utveckla nya och förnybara energikällor som anges för unionens politik i artikel 194.1 c FEUF bör ha företräde framför syftet att skydda miljön, vilket eftersträvas med livsmiljödirektivet och fågeldirektivet.

56 Det är i detta sammanhang tillräckligt att erinra om att det i artikel 194.1 FEUF anges att unionens politik på energiområdet ska ta hänsyn till kravet på att skydda och förbättra miljön.

57 En åtgärd såsom den i det nationella målet, vilken endast innebär ett förbud mot att uppföra nya vindkraftverk som inte är avsedda för självförsörjning på områden som ingår i nätet Natura 2000 med en möjlighet till undantag för vindkraftverk som är avsedda för självförsörjning med en effekt på högst 20 kW, kan dessutom inte – med hänsyn till åtgärdens begränsade omfattning – äventyra unionens mål att utveckla nya och förnybara energikällor.

58 Domstolen anser följaktligen att fågeldirektivet och livsmiljödirektivet, och i synnerhet artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, inte utgör hinder för en strängare nationell skyddsåtgärd som innebär ett absolut förbud mot att uppföra vindkraftverk som inte är avsedda för självförsörjning på områden som ingår i nätet Natura 2000, utan att någon bedömning av projektets eller planens miljöpåverkan på det berörda området som ingår i nämnda nät görs.

Tolkningen av direktiven 2001/77 och 2009/28

59 Domstolen ska vidare pröva huruvida direktiven 2001/77 och 2009/28 ska tolkas så, att de utgör hinder för bestämmelser såsom dem i det nationella målet.

60 När det gäller direktiv 2001/77 anges i artikel 1 att syftet med direktivet är att främja en ökning av de förnybara energikällornas bidrag till elproduktionen på den inre marknaden för el och att skapa en grund för ett framtida rättsligt ramverk på gemenskapsnivå för detta.

61 För detta ändamål åläggs medlemsstaterna enligt artikel 6.1 i direktiv 2001/77 att utvärdera lagar och författningar om administrativa förfaranden, bland annat tillståndsförfaranden, för uppförande av produktionsanläggningar för produktion av el från förnybara energikällor. Utvärderingen syftar till att effektivisera och minska administrativa hinder, samt till att se till att de regler som är tillämpliga på denna typ av anläggningar är objektiva, klara, tydliga och icke-diskriminerande.

62 Den nationella domstolen tycks dock vara tveksam inför huruvida de nationella och regionala bestämmelser som aktualiserats i det nationella målet uppfyller nämnda kriterier. Sökandena i det nationella målet anförde dessutom vid förhandlingen att sådana bestämmelser är diskriminerande för vindkraftverk i förhållande till annan industriell verksamhet som omfattas av det system med föregående bedömning som inrättats genom artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.

63 Det ska i detta sammanhang först och främst påpekas att ett totalt förbud mot att uppföra nya vindkraftverk på områden som ingår i nätet Natura 2000 enligt en bestämmelse i lag inte strider mot syftet att effektivisera och minska administrativa hinder och i princip utgör ett tillräckligt klart, tydligt och objektivt förfarande.

64 När det sedan gäller åtgärdens diskriminerande karaktär ska det erinras om att diskrimineringsförbudet i artikel 6.1 i direktiv 2001/77 endast är ett särskilt uttryck för den allmänna likhetsprincip som är en av de grundläggande principerna inom unionsrätten och som innebär ett förbud mot att lika situationer behandlas olika och mot att olika situationer behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (se, bland annat, dom av den 5 oktober 1994 i mål C-280/93, Tyskland mot rådet, REG 1994, s. I-4973, punkt 67, svensk specialutgåva, volym 16, s. I-171, av den 3 maj 2007 i mål C-303/05, Advocaten voor de Wereld, REG 2007, s. I-3633, punkt 56,

och av den 16 december 2008 i mål C-127/07, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., REG 2008, s. I-9895, punkt 23).

65 I förevarande fall ankommer det dock på den nationella domstolen att avgöra huruvida skillnaden i behandling mellan projekt för uppförande av vindkraftverk och projekt avseende annan industriell verksamhet som föreslagits på områden som ingår i nätet Natura 2000 kan grunda sig på de objektiva skillnader som finns mellan dessa två typer av projekt.

66 Den nationella domstolen måste i detta sammanhang beakta särdragen hos vindkraftverk och i synnerhet de risker som de kan utgöra för fåglar, exempelvis kollisionsrisk, störningar, förflyttningar, barriäreffekter som tvingar fåglarna att ändra riktning, samt risk för att livsmiljöer skadas eller förstörs.

67 Vad sedan beträffar direktiv 2009/28 ska det påpekas att det av artikel 13.1 i nämnda direktiv följer att ”[m]edlemsstaterna ska se till att de nationella reglerna för godkännande, certifiering och licensiering som gäller för anläggningar med tillhörande nätinfrastruktur för transmission och distribution, som producerar el, värme eller kyla från förnybara energikällor … är proportionella och nödvändiga”. Medlemsstaterna ska särskilt vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att nämnda regler är ”objektiva, transparenta, proportionella och inte diskriminerar mellan sökandena och är utformade så att de tar fullständig hänsyn till särdragen hos olika tekniksla för energi från förnybara energikällor”.

68 Tidsfristen för att införliva direktiv 2009/28, som fastställdes till den 5 december 2010, hade visserligen, såsom kommissionen har påpekat i sitt yttrande, ännu inte löpt ut när beslutet om hänskjutande meddelades, det vill säga den 23 september 2009.

69 Såsom domstolen redan har slagit fast och med hänsyn till att direktiv 2009/28 redan hade trätt i kraft vid tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet, ska emellertid den tolkning av direktivet som begärts av den nationella domstolen anses vara av betydelse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 april 2009 i de förenade målen C-261/07 och C-299/07, VTB-VAB och Galatea, REG 2009, s. I-2949, punkterna 29–41).

70 För det första framgår det nämligen av rättspraxis att det inte endast är de nationella bestämmelser som uttryckligen har till syfte att införliva ett direktiv som omfattas av dess tillämpningsområde, utan även – från och med den tidpunkt då direktivet träder i kraft – de sedan tidigare gällande nationella bestämmelser som kan säkerställa den nationella rättens förenlighet med direktivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 september 2006 i mål C-81/05, Cordero Alonso, REG 2006, s. I-7569, punkt 29).

71 För det andra följer det i vart fall av fast rättspraxis att medlemsstaterna, under ett direktivs införlivandefrist, ska avhålla sig från att vidta åtgärder som allvarligt äventyrar det resultat som föreskrivs i direktivet (dom av den 18 december 1997 i mål C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, REG 1997, s. I-7411, punkt 45, av den 8 maj 2003 i mål C-14/02, ATRAL, REG 2003, s. I-4431, punkt 58, och av den 22 november 2005 i mål C-144/04, Mangold, REG 2005, s. I-9981, punkt 67).

72 Av dessa skäl och i motsats till vad kommissionen tycks anse, ska domstolen besvara den del av tolkningsfrågan från den nationella domstolen som avser tolkningen av direktiv 2009/28, varvid särskild hänsyn ska tas till den proportionalitetsprincip som införts genom artikel 13 i direktivet med avseende på administrativa förfaranden för godkännande av anläggningar för produktion av förnybar energi.

73 Det ska i detta sammanhang erinras om att proportionalitetsprincipen i artikel 13 i direktiv 2009/28, som tillhör de allmänna rättsprinciperna i unionsrätten, kräver att de åtgärder som medlemsstaterna vidtar på detta område inte går utöver gränserna för vad som är lämpligt och nödvändigt för att förverkliga de legitima målen för lagstiftningen i fråga och att om valet står mellan flera lämpliga åtgärder, den minst ingripande väljs, samt att de olägenheter som orsakas inte är orimliga i förhållande till de åsyftade målen (se, bland annat, dom av den 13 november 1990 i mål C-331/88, Fedesa m.fl., REG 1990, s. I-4023, punkt 13, och av den 5 oktober 1994 i de förenade målen C-133/93, C-300/93 och C-362/93, Crispoltoni m.fl., REG 1994, s. I-4863, punkt 41).

74 Det ankommer på den nationella domstolen att avgöra om den nationella åtgärden i fråga är proportionerlig. Nämnda domstol måste särskilt beakta att de bestämmelser som är i fråga i målet vid den nationella domstolen endast omfattar vindkraftverk och inte andra former av produktion av förnybar energi, exempelvis anläggningar för solcellsenergi. Dessutom är förbudet endast tillämpligt på nya vindkraftverk för kommersiella ändamål. Vindkraftverk som är avsedda för självförsörjning med en effekt på högst 20 kW omfattas inte av tillämpningsområdet för nämnda förbud.

75 Av det ovan anförda följer att livsmiljödirektivet, fågeldirektivet, direktiv 2001/77 och direktiv 2009/28 ska tolkas så, att de inte utgör hinder för bestämmelser som förbjuder uppförandet av vindkraftverk som inte är avsedda för självförsörjning på områden som ingår i nätet Natura 2000, utan att någon föregående bedömning av projektets miljöpåverkan på det berörda området görs, i den mån som principerna om ickediskriminering och proportionalitet iakttas.

Rättegångskostnader

76 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar, Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/77/EG av den 27 september 2001 om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG ska tolkas så, att de inte utgör hinder för bestämmelser som förbjuder uppförandet av vindkraftverk som inte är avsedda för självförsörjning på områden som ingår i nätet Natura 2000, utan att någon föregående bedömning av projektets miljöpåverkan på det berörda området görs, i den mån som principerna om icke-diskriminering och proportionalitet iakttas.

Underskrifter