EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

21. juuli 2011 *

Kohtuasjas C-2/10,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Itaalia) 23. septembri 2009. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 4. jaanuaril 2010, menetluses

Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl,

Eolica di Altamura Srl

versus

Regione Puglia,

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: koja esimees A. Tizzano, kohtunikud J.-J. Kasel, A. Borg Barthet, M. Ilešič (ettekandja) ja E. Levits,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

kohtujurist: J. Mazák,
kohtusekretär: ametnik A. Impellizzeri,

arvestades kirjalikus menetluses ja 10. veebruari 2011. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

– Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl ja Eolica di Altamura Srl, esindajad *avvocato* S. Profeta ja *avvocato* C. Rucireta,

– Regione Puglia, esindajad: *avvocato* L. A. Clarizio, *avvocato* L. Francesconi ja *avvocato* M. Liberti,

– Euroopa Komisjon, esindajad: K. Herrmann ja D. Recchia,

olles 14. aprilli 2011. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2009. aasta direktiivi 2009/28/EÜ taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta ning direktiivide 2001/77/EÜ ja 2003/30/EÜ muutmise ja hilisema kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 140, lk 16), Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. septembri 2001. aasta direktiivi 2001/77/EÜ taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia kasutamise edendamise kohta elektrienergia siseturul (EÜT L 283, lk 33; ELT eriväljaanne 12/02, lk 121), nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT L 206, lk 7; ELT eriväljaanne 15/02, lk 102) (edaspidi „elupaikade direktiiv") ja nõukogu 2. aprilli 1979. aasta direktiivi 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta (EÜT L 103, lk 1; ELT eriväljaanne 15/01, lk 98) (edaspidi „linnudirektiiv").

2 See taotlus esitati Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl (edaspidi „Azienda Agro-Zootecnica Franchini") ja Eolica di Altamura Srl (edaspidi „Eolica di Altamura") ning Regione Puglia vahelises vaidluses, mille ese on keeldumine loa andmisest paigutada muuks kui oma tarbeks mõeldud tuulegeneraatorid maadele, mis jäävad Alta Murgia rahvuspargi territooriumile, mis on kaitseala ning mis on klassifitseeritud kui ühenduse tähtsusega ala ja erikaitseala ning kuulub ökoloogilisse võrgustikku Natura 2000 (edaspidi „Natura 2000 võrgustik"), samas kui eelnevalt ei hinnatud projekti keskkonnamõju konkreetsele alale.

Õiguslik raamistik

Liidu õigusnormid

Linnudirektiiv

3 Linnudirektiivi artikli 4 lõiked 1 ja 2 kohustavad liikmesriike klassifitseerima erikaitsealadena territooriumid, mis vastavad nendes sätetes kindlaks määratud ornitoloogilistele kriteeriumidele.

4 Nimetatud direktiivi artikli 4 lõige 4 sätestab:

„Liikmesriigid võtavad lõigetes 1 ja 2 osutatud kaitsealade suhtes vajalikke meetmeid, et vältida elupaikade saastamist või kahjustamist või lindude mis tahes häirimist, niivõrd kui see on käesoleva artikli eesmärkide seisukohast oluline. Liikmesriigid püüavad elupaikade saastamist või kahjustamist vältida ka väljaspool kaitsealasid."

5 Linnudirektiivi artikkel 14 sätestab, et „[l]iikmesriigid võivad kehtestada käesolevas direktiivis sätestatutest rangemaid kaitsemeetmeid."

Elupaikade direktiiv

6 Elupaikade direktiivi põhjendus 3 sätestab:

„kuna käesoleva direktiivi peamine eesmärk on edendada bioloogilise mitmekesisuse säilitamist, võttes arvesse majanduslikke, sotsiaalseid, kultuurilisi ja piirkondlikke nõudeid, aitab käesolev direktiiv kaasa säästva arengu üldise eesmärgi saavutamisele; niisuguse loodusliku mitmekesisuse säilitamine võib teatavatel juhtudel eeldada inimtegevuse jätkamist või isegi soodustamist".

7 Elupaikade direktiivi artikkel 2 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Käesoleva direktiivi eesmärk on looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitsmisega kaasa aidata bioloogilise mitmekesisuse säilimisele liikmesriikide Euroopa territooriumil, kus kohaldatakse asutamislepingut.

2. Käesoleva direktiivi kohaselt võetud meetmed on kavandatud ühenduse tähtsusega looduslike elupaikade ning looduslike looma- ja taimeliikide soodsa kaitsestaatuse säilitamiseks või taastamiseks.

3. Käesoleva direktiivi kohaselt võetud meetmetes võetakse arvesse majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi ning piirkondlikke ja kohalikke iseärasusi."

8 Nimetatud direktiivi artikli 3 lõige 1 näeb ette:

„1. Luuakse Euroopa erikaitsealade sidus ökoloogiline võrgustik Natura 2000. See võrgustik […] võimaldab säilitada või vajaduse korral taastada asjaomaste looduslike elupaigatüüpide ja liikide elupaikade soodsat kaitsestaatust nende looduslikul levilal.

Natura 2000 võrgustikku kuuluvad ka liikmesriikide [linnu]direktiivi […] kohaselt klassifitseeritud linnukaitsealad."

9 Elupaikade direktiivi artikkel 4 reguleerib korda, mille eesmärk on Natura 2000 võrgustiku loomine, ning erikaitsealade määramist liikmesriikide poolt.

10 Elupaikade direktiivi artikkel 6, mis näeb ette nimetatud alade kaitsemeetmed, sätestab:

„[…]

2. Liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid, et vältida erikaitsealadel looduslike elupaikade ja liikide elupaikade halvenemist ning selliste liikide häirimist, mille kaitseks alad on määratud, kuivõrd selline häirimine võib oluliselt mõjutada käesoleva direktiivi eesmärkide täitmist.

3. Iga kava või projekti, mis ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik, kuid mis tõenäoliselt avaldab alale olulist mõju eraldi või koos muude kavade või projektidega, tuleb asjakohaselt hinnata seoses tagajärgedega, mida see ala kaitse-eesmärkidele avaldab. Pädevad siseriiklikud asutused annavad kavale või projektile kava või projekti tagajärgede hindamise järelduste alusel ning lõike 4 sätete kohaselt nõusoleku alles pärast seda, kui nad on kindlaks teinud, et see ei avalda asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju, ja teevad seda vajaduse korral pärast avaliku arvamuse saamist.

4. Kui hoolimata negatiivsest hinnangust kava või projekti tagajärgedele ala suhtes ja alternatiivsete lahenduste puudumisel tuleb kava või projekt üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel, sealhulgas sotsiaalsetel või majanduslikel põhjustel siiski ellu viia, peab liikmesriik võtma kõik vajalikud asendusmeetmed, et tagada Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe kaitse. Liikmesriik teatab komisjonile vastuvõetud asendusmeetmetest.

[…]”

11 Elupaikade direktiivi artikli 7 kohaselt:

„Käesoleva direktiivi artikli 6 lõigetest 2, 3 ja 4 tulenevad kohustused asendavad kõik [linnu]direktiivi artikli 4 lõike 4 esimesest lausest tulenevad kohustused artikli 4 lõike 1 kohaselt klassifitseeritud alade või artikli 4 lõike 2 kohaselt tunnustatud alade osas alates käesoleva direktiivi rakendamise kuupäevast või alates ala linnudirektiivi […] kohasest klassifitseerimisest või tunnustamisest liikmesriigi poolt, kui viimane kuupäev on hilisem.”

Direktiiv 2001/77

12 Direktiivi 2001/77 põhjendus 2 näeb ette:

„[…] taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia kasutamise edendamine [on] [liidu] esmatähtis ülesanne energiavarude tagamise ja mitmekesistamise, keskkonnakaitse ning sotsiaalse ja majandusliku ühtekuuluvuse tõttu. […]"

13 Vastavalt direktiivi 2001/77 artiklile 1 on selle „[…] eesmärk […] soodustada taastuvate energiaallikate osa suurendamist elektrienergia tootmisel elektrienergia siseturul ning luua alus asjakohase ühenduse raamprogrammi rakendamiseks tulevikus".

14 Nimetatud direktiivi artikkel 6 „Haldusmenetlused" sätestab oma lõikes 1:

„Liikmesriigid või liikmesriikide määratud pädevad asutused annavad hinnangu taastuvatest energiaallikatest elektrienergiat tootvate ettevõtete lubade või direktiivi 96/92/EÜ artikliga 4 sätestatud muude menetluste suhtes kohaldatavale olemasolevale õiguslikule ja reguleerivale raamistikule, eesmärgiga:

– vähendada seadustest tulenevaid ja muid tõkkeid, mis takistavad elektrienergia tootmist taastuvatest energiaallikatest,

– lihtsustada ja kiirendada menetlusi asjaomasel haldustasandil ning

– tagada, et eeskirjad oleksid objektiivsed, läbipaistvad ja mittediskrimineerivad, ning võtta täiel määral arvesse taastuvate energiaallikate erinevate tehnoloogiate iseärasused."

Direktiiv 2009/28

15 Direktiivi 2009/28 artikkel 13 „Haldusmenetlused, õigusaktid ja eeskirjad" näeb oma lõikes 1 ette:

„1. Liikmesriigid tagavad, et kõik loa-, sertifitseerimis- ja litsentsimismenetlusi käsitlevad riiklikud eeskirjad, mida kohaldatakse taastuvatest energiaallikatest elektri-, soojus- või jahutusenergia tootmisega tegelevate ettevõtete ja nendega seotud ülekande- ja jaotusvõrgu infrastruktuuride suhtes ning protsesside suhtes, millega biomass muundatakse biokütuseks või muudeks energiatoodeteks, on proportsionaalsed ja vajalikud.

Liikmesriigid võtavad eelkõige asjakohased meetmed, et tagada järgmist:

[…]

c) haldusmenetlusi on asjakohasel haldustasandil tõhustatud ja kiirendatud;

d) lubade andmist, sertifitseerimist ja litsentsimist käsitlevad eeskirjad on objektiivsed, läbipaistavad, proportsionaalsed, need ei tee vahet taotlejate vahel, ning nende puhul võetakse täiel määral arvesse iga üksiku taastuvenergiatehnoloogia eripära;

[…]

f) väiksemate projektide ja taastuvatest energiaallikatest energia tootmise detsentraliseeritud seadmete jaoks kehtestatakse vajadusel lihtsustatud ja vähem koormavad loamenetlused, sh lihtne teatamine juhul, kui seda võimaldab kohaldatav õigus."

16 Vastavalt direktiivi 2009/28 artiklile 26 tunnistas see alates 1. aprillist 2010 direktiivi 2001/77 artikli 2, artikli 3 lõike 2 ja artiklid 4–8 kehtetuks. See direktiiv tunnistatakse alates 1. jaanuarist 2012 täies ulatusest kehtetuks.

17 Direktiivi 2009/28 artikli 27 lõige 1 näeb ette:

„Ilma et see piiraks artikli 4 lõigete 1, 2 ja 3 kohaldamist, jõustavad liikmesriigid käesoleva direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid hiljemalt 5. detsembril 2010.

[…]"

Siseriiklikud õigusnormid

18 Direktiiv 2001/77 võeti Itaalia õigusesse üle 29. detsembri 2003. aasta seadusandliku dekreediga nr 387 (decreto legislativo n 387, *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* (edaspidi „*GURI*") nr 25, 31.1.2004, regulaarne lisa nr 17), mida on muudetud 24. detsembri 2007. aasta seadusega nr 244 (legge n 244, *GURI* nr 300, 28.12.2007, regulaarne lisa nr 285), mille artikkel 12 võtab üle nimetatud direktiivi artikli 6, mis käsitleb taastuvatest energiaallikatest energiat tootvate ettevõtete lubade menetlust.

19 Nimetatud dekreedi artikkel 12 „Loamenetluse tõhustamine ja lihtsustamine" sätestab:

„[…]

Taastuvatest energiaallikatest energiat tootvate elektrijaamade ehitamiseks ja käitamiseks […] annab ühtse loa maakond või delegeeritud provints, võttes asjakohaselt arvesse kehtivaid keskkonnakaitse, maastikukaitse ning ajaloo- ja kunstipärandi kaitse sätteid, mis kujutavad endast vajaduse korral erandit linnaplaneerimist reguleerivatest õigusnormidest […]

[…]

[…] Maakonnad võivad lõikes 3 osutatud menetluse läbiviimisel määrata suuniseid kohaldades kindlaks piirkonnad ja alad, mis ei ole teatud tüüpi käitiste jaoks sobilikud […]."

20 27. detsembri 2006. aasta rahandusseaduse nr 296 (legge finanzaria n 296) (*GURI* nr 299, 27.12.2006, regulaarne lisa nr 244) artikli 1 lõige 1226 annab keskkonna- ja maastiku- ning merekaitseministeeriumile volituse kehtestada dekreediga ühtsed miinimumkriteeriumid, millest lähtuvalt peavad maakonnad võtma kaitsemeetmed.

21 Keskkonna- ja maastiku- ning merekaitseministeeriumi 17. oktoobri 2007. aasta dekreediga „Ühtsed miinimumkriteeriumid erikaitsealade kaitsemeetmete kindlaksmääramiseks" (*GURI* nr 258, 6.11.2007) (edaspidi „17. oktoobri 2007. aasta dekreet") pandi maakondadele ja autonoomsetele provintsidele kohustus keelata uute muuks kui oma tarbeks mõeldud tuulegeneraatorite rajamine kõigile erikaitsealadele.

22 17. oktoobri 2007. aasta dekreet sätestab oma artikli 5 lõikes 1 „Ühtsed miinimumkriteeriumid erikaitsealade kaitsemeetmete kehtestamiseks":

„Maakonnad ja autonoomsed provintsid peavad käesoleva dekreedi artikli 3 lõikes 1 osutatud õigusaktiga kehtestama kõikidel erikaitsealadel järgmised keelud:

[…]

l) uute tuulegeneraatorite rajamine, välja arvatud need, mille osas on käesoleva õigusakti vastuvõtmise ajaks juba alanud loamenetlus seoses projekti esitamisega. Pädevad asutused hindavad projekte pärast konsulteerimist Istituto nazionale per la fauna selvaticaga (riiklik loodusliku loomastiku instituut), võttes arvesse selliste liikide

elutsükleid, mille kaitseks asjaomane ala on määratud. Erand kehtib ka asendamiste ning kaasajastamiste, sh tehnoloogiliste kaasajastamiste suhtes, mis ei suurenda mõju alale, arvestades erikaitseala kaitse-eesmärke, ning samuti oma tarbeks mõeldud tuulegeneraatorite suhtes, mille koguvõimsus on alla 20 kW [...]"

Regione Puglia õigusnormid

23 21. oktoobri 2008. aasta maakonnaseaduse nr 31, millega kehtestatakse taastuvatest energiaallikatest energia tootmise, saaste vähendamise ja keskkonnaeeskirjad (edaspidi „maakonnaseadus nr 31"), artikkel 2 sätestab:

„[…]

(6) [Elupaikade] [d]irektiivi […] artiklite 6 ja 7 ning Vabariigi Presidendi 8. septembri 1997. aasta dekreediga nr 357 (muudetud) direktiivi rakendamiseks antud määruse artiklite 4 ja 6 kohaselt on muuks kui oma tarbeks mõeldud tuulegeneraatorite rajamine Natura 2000 võrgustikku kuuluvatele ühenduse tähtsusega aladele ja erikaitsealadele keelatud […].

(8) Eespool [lõigetes] 6 ja 7 sätestatud keeld kehtib 200 meetri laiuses kaitsevööndis."

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

24 Äriühing Eolica di Altamura teatas, et ta omandas äriühingult Alburni S.r.l-lt õigused rajada muuks kui oma tarbeks tuulepark äriühingule Azienda Agro-Zootecnica Franchini kuuluvatele maadele, mis jäävad Alta Murgia rahvuspargi territooriumile, mis on ühenduse tähtsusega alaks ja erikaitsealaks klassifitseeritud kaitseala „pSIC/ZPS IT 9120007 Murgia Alta".

25 Nii pargi eest vastutavale asutusele esitatud loataotlus kui ka Regione Pugliale esitatud keskkonnanõuetele vastavuse tuvastamise taotlus jäeti vastavalt pargi eest vastutava asutuse 1. septembri 2006. aasta otsusega ja Regione Puglia 4. juuli 2007. aasta otsusega rahuldamata.

26 Viimane põhjendas taotluse rahuldamata jätmise otsust asjakohaste piirkondlike õigusnormidega, mille kohaselt loetakse esiteks elupaikade direktiivi ja linnudirektiivi tähenduses ühenduse tähtsusega alad ja erikaitsealad tuulegeneraatorite asukohana täiesti „sobimatuks", ning teiseks loetakse juhul, kui projektis ei ole tuuleparke ette nähtud, eespool mainitud ühenduse tähtsusega alad ja erikaitsealad „mittekõlblikuks".

27 Äriühingud Azienda Agro-Zootecnica Franchini ja Eolica di Altamura esitasid Tribunale amministrativo regionale per la Pugliale nende taotluste rahuldamata jätmise otsuste peale ja Regione Puglia asjakohaste õigusnormide tühistamiseks kaebuse.

28 See kohus rahuldas 17. septembril 2008 nimetatud kaebuse ning tühistas sellest tulenevalt need sätted, millega Regione Puglia kehtestas täieliku tuuleparkide rajamise keelu ühenduse tähtsusega aladele ja erikaitsealadele elupaikade direktiivi ja linnudirektiivi tähenduses.

29 Samas kiitis Regione Puglia nimetatud otsuse vastuvõtmise menetluse ajal heaks maakonna 18. juuli 2008. aasta määruse nr 15, mis käsitleb samuti kaitsemeetmeid nimetatud direktiivide ja dekreedi nr 357 tähenduses.

30 Põhikohtuasja kohtulikus menetluses palusid äriühingud Azienda Agro-Zootecnica Franchini ja Eolica di Altamura seega tühistada maakonnamääruse nr 15 artikli 5 lõike 1 punkti n, artikli 4 ja artikli 4*bis*, millega sisuliselt keelati uute tuuleparkide rajamine kõigile erikaitsealadele, mis kuuluvad Natura 2000 võrgustikku, ja seda ka 500 meetri laiuse kaitsevööndi ulatuses. Need äriühingud väidavad eelkõige, et rikutud on direktiivis 2001/77 sätestatud põhimõtteid.

31 Regione Puglia palus kaebuse vastuvõetamatuse või põhjendamatuse tõttu rahuldamata jätta.

32 Põhikohtumenetluse jooksul jõustus maakonnaseadus nr 31. See nägi artikli 2 lõikes 3 ette keelu rajada muuks kui oma tarbeks uusi tuuleparke kõigile Natura 2000 võrgustiku aladele, st ka vastavalt elupaikade direktiivile kindlaks määratud ühenduse tähtsusega aladele.

33 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et nimetatud maakonna seaduse artikli 2 lõige 6 on äriühingute Azienda Agro-Zootecnica Franchini ja Eolica di Altamura poolt esitatud tuulepargi projekti suhtes kohe kohaldatav. Nimelt kohaldub see säte nende äriühingute poolt esitatud loataotluse ja keskkonnanõuetele vastavuse tuvastamise taotluse suhtes alates maakonnaseaduse nr 31 jõustumisest (st alates 8. novembrist 2008), olenemata mis tahes konkreetsest keskkonnamõju hindamisest või sellele antud hinnangust.

34 Neil tingimustel otsustas Tribunale amministrativo regionale per la Puglia menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas [liidu] õigusega, eriti direktiividest 2001/77[…] ja 2009/28[…] ja [linnu- ja elupaikade] direktiividest […] tulenevate põhimõtetega on kooskõlas […] seaduse nr 296 artikli 1 lõige 1226 koosmõjus […] [ministeeriumi] dekreedi artikli 5 lõikega 1 ja […] [maakonna]seaduse nr 31 artikli 2 lõikega 6 osas, milles nende sätetega on absoluutselt ja vahet tegemata keelatud muuks kui oma tarbeks mõeldud tuulegeneraatorite paigutamine Natura 2000 võrgustikku kuuluvatele ühenduse tähtsusega aladele ja erikaitsealadele, selle asemel, et näha ette, et teostatakse asjassepuutuv keskkonnamõju hindamine, mis analüüsiks iga üksikprojekti mõju konkreetsele alale, mida sekkumine puudutab?"

Eelotsuse küsimus

35 Esiteks tuleb meelde tuletada, et kuigi Euroopa Kohus ei ole eelotsusemenetluses pädev lahendama küsimust, kas siseriiklik meede on liidu õigusega vastavuses, on tal õigus anda siseriiklikule kohtule liidu õiguse tõlgendamise kõik juhtnöörid, mis võimaldavad siseriiklikul kohtul tema menetluses oleva kohtuasja lahendamiseks seda vastavust hinnata (vt eelkõige 21. septembri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-124/99: Borawitz, EKL 2000, lk I-7293, punkt 17; 8. juuni 2006. aasta otsus kohtuasjas C-60/05: WWF Italia jt, EKL 2006, lk I-5083, punkt 18, ning 22. mai 2008. aasta otsus kohtuasjas C-439/06: citiworks, EKL 2008, lk I-3913, punkt 21).

36 Sellest vaatenurgast tuleb nentida, et eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib Euroopa Kohtult sisuliselt, kas elupaikade direktiivi, linnudirektiivi ning direktiive 2001/77 ja 2009/28 tuleb tõlgendada selliselt, et nendega on vastuolus õigusnormid, mis

keelavad muuks kui oma tarbeks mõeldud tuulegeneraatorite rajamise Natura 2000 võrgustikku kuuluvatele aladele ilma, et eelnevalt hinnataks projekti keskkonnamõju konkreetsele alale.

Elupaikade ja linnudirektiivi tõlgendamine

37 Selleks et esitatud küsimusele vastata, tuleb kõigepealt uurida, kas sellised õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, on vastuolus linnudirektiivi ja elupaikade direktiivi, eelkõige viimatinimetatu artikli 6 lõikega 3.

38 Põhikohtuasja hagejatest äriühingute sõnul rikuvad seda tüüpi õigusnormid elupaikade direktiiviga ja linnudirektiiviga kehtestatud süsteemi. Nad väidavad sellega seoses, et nende direktiividega kehtestatud kord ei keela igasugust tegevust Natura 2000 võrgustikku kuuluvatel aladel, vaid üksnes kehtestab nimetatud tegevustele loa andmiseks tingimuse, et eelnevalt tuleb läbi viia keskkonnamõju hindamine elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 alusel. Sellised õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, mis kehtestavad absoluutse keelu uute tuulegeneraatorite rajamiseks nimetatud võrgustikku kuuluvatele aladele sõltumata kava või projekti mõju eelnevast hindamisest konkreetsele alale, muudavad seega sisuliselt mõttetuks kogu elupaikade direktiiviga ja linnudirektiiviga kehtestud süsteemi.

39 Komisjon ja Regione Puglia vaidlevad sellele argumentatsioonile vastu. Nad väidavad, et elupaikade direktiivi artikli 6 lõige 3 on kohaldatav üksnes siis, kui kava või projekti rakendamine on Natura 2000 võrgustikku kuuluval alal keelatud. Nad märgivad

sellega seoses, et asjaolu, et nimetatud võrgustikku kuuluvatel aladel võib lubada teatud tegevusi, ei tähenda siiski, et see erand alati kohaldub. Komisjon meenutab lisaks, et ELTL artikkel 193 lubab liikmesriikidel säilitada või võtta keskkonna kaitseks rangemaid kaitsemeetmeid.

40 Nagu on välja toonud põhikohtuasja pooled, tuleb esiteks märkida, et elupaikade direktiivist ja linnudirektiivist Natura 2000 võrgustikku kuuluvatele aladele tulenev kaitsesüsteem ei keela nendel aladel igasugust inimtegevust, vaid üksnes seab nimetatud tegevustele loa andmiseks tingimuse, et eelnevalt tuleb läbi viia asjaomase projekti keskkonnamõju hindamine. Niisiis tuleb elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 esimese lause kohaselt, mis on vastavalt nimetatud direktiivi artiklile 7 kohaldatav linnudirektiivi artikli 4 lõike 1 kohaselt klassifitseeritud alade või selle artikli 4 lõike 2 kohaselt tunnustatud alade suhtes, iga kava või projekti, mis ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik, kuid mis tõenäoliselt avaldab alale olulist mõju eraldi või koos muude kavade või projektidega, hinnata seoses tagajärgedega, mida see ala kaitse-eesmärkidele avaldab.

41 Lisaks tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et elupaikade direktiivi artikli 6 lõikes 3 sätestatud keskkonnakaitsemehhanismi rakendamine nõuab, et on olemas tõenäosus või oht, et kava või projekt avaldab asjaomasele alale olulist mõju (vt eelkõige 7. septembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-127/02: Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, EKL 2004, lk I-7405, punktid 40 ja 43, ning 4. oktoobri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-179/06: komisjon *vs.* Itaalia, EKL 2007, lk I-8131, punkt 33).

42 Seega näib, et liidu seadusandja tahe oli luua kaitsemehhanism, mis käivitub üksnes siis, kui kava või projekt kujutab endast ohtu Natura 2000 võrgustikku kuuluvale alale.

43 Nendest kaalutlustest lähtudes tuleb anda hinnang sellele, kas elupaikade direktiiviga ja linnudirektiiviga on vastuolus niisugused siseriiklikud ja piirkondlikud õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas.

44 Euroopa Kohtule esitatud toimikust nähtub pigem, et need õigusnormid sisaldavad keeldu rajada uusi muuks kui oma tarbeks mõeldud tuulegeneraatoreid Natura 2000 võrgustikku kuuluvatele ühenduse tähtsusega aladele ja erikaitsealadele. See keeld kehtib 200 meetri laiuses kaitsevööndis.

45 Nendest õigusnormidest tulenevalt keeldutakse automaatselt kõikidest kavadest ja projektidest nimetatud aladele uute tuuleparkide rajamiseks, ilma et hinnataks kava või projekti keskkonnamõju konkreetsele alale.

46 Seetõttu tuleb nentida, et sellised õigusnormid kehtestavad Natura 2000 võrgustikku kuuluvate alade suhtes palju rangema kaitsesüsteemi, kui on kehtestatud elupaikade direktiiviga ja linnudirektiiviga.

47 Nagu ka kohtujurist oma ettepaneku punktis 33 seda nentis, tuleb järelikult selleks, et eelotsusetaotluse esitanud kohtule vastata, määrata kindlaks, kas ja millistel tingimustel lubab liidu õigus liikmesriikidel kehtestada oluliselt rangemad siseriiklikud kaitsemeetmed kui need, mis on nimetatud direktiividega kehtestatud.

48 Sellega seoses tuleb märkida, et liidu keskkonna valdkonna õigusnormide eesmärk ei ole täielik harmoneerimine (vt eelkõige 22. juuni 2000. aasta otsus kohtuasjas C-318/98: Fornasar jt, EKL 2000, lk I-4785, punkt 46, ning 14. aprilli 2005. aasta otsus kohtuasjas C-6/03: Deponiezweckverband Eiterköpfe, EKL 2005, lk I-2753, punkt 27).

49 Linnudirektiivi artikli 14 kohaselt võivad liikmesriigid kehtestada selles direktiivis sätestatutest rangemaid kaitsemeetmeid.

50 Elupaikade direktiiv ei sisalda sätet, mis oleks sarnane linnudirektiivi artikliga 14. Kuna see direktiiv on võetud vastu ELTL artikli 192 alusel, siis tuleb siiski märkida, et ELTL artikkel 193 näeb liikmesriikidele ette võimaluse võtta kasutusele rangemaid kaitsemeetmeid. See artikkel kehtestab selliste meetmete kasutamiseks üksnes tingimuse, et need peavad olema kooskõlas EL toimimise lepinguga ja et neist tuleb komisjonile teatada. Euroopa Kohus on juba otsustanud, et „ühenduse keskkonnapoliitika raames, niivõrd kui siseriikliku meetmega taotletakse samu eesmärke kui direktiiviga, on selle direktiiviga kehtestatud miinimumnõuete ületamine ette nähtud ja lubatud EÜ artikliga 176 selles sätestatud tingimustel" (vt eespool viidatud kohtuotsus Deponiezweckverband Eiterköpfe, punkt 58).

51 Nii Euroopa Kohtule esitatud toimikust kui ka poolte kohtuistungil esitatud märkustest nähtub niisiis, et põhikohtuasjas kõne all olevate siseriiklike ja piirkondlike õigusnormide peamine eesmärk on Natura 2000 võrgustikku kuuluvate alade säilitamine ning eelkõige loodusliku linnustiku elupaikade kaitsmine ohtude vastu, mida tuulegeneraatorid neile kujutada võivad.

52 Sellest tuleneb, et sellised õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas ja mis kehtestavad sellise loodusliku linnustiku kaitsmiseks, mis pesitseb Natura 2000 võrgustikku kuuluvatel aladel, täieliku keelu uute tuulegeneraatorite rajamiseks nendele aladele, järgivad samu eesmärke kui elupaikade direktiiv. Niivõrd, kui need kehtestavad rangema korra kui see, mis on ette nähtud selle direktiivi artikliga 6, kujutavad nad endast rangemaid kaitsemeetmeid ELTL artikli 193 tähenduses.

53 On tõsi, et Euroopa Kohtule esitatud toimikust ei nähtu, et Itaalia valitsus oleks nendest meetmetest komisjonile vastavalt ELTL artiklile 193 teatanud. Sellest hoolimata tuleb märkida, et nimetatud artikkel paneb liikmesriikidele küll kohustuse teatada komisjonile rangematest kaitsemeetmetest, mille nad kavatsevad keskkonna vallas säilitada või kehtestada, kuid ei sea kavandatavate meetmete rakendamist sõltuvusse komisjoni nõusolekust või vastuseisu puudumisest. Selles kontekstis, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 38 märkis, ei võimalda ei uuritud sätte sõnastus ega eesmärk asuda seisukohale, et kui liikmesriigid ei täida ELTL artikli 193 kohaselt oma kohustust komisjoni teavitada, muudab pelgalt see asjaolu vastuvõetud rangemad kaitsemeetmed õigusvastaseks (vt analoogia alusel 13. juuli 1989. aasta otsus 380/87: Enichem Base jt, EKL 1989, lk 2491, punktid 20–23; 23. mai 2000. aasta otsus kohtuasjas C-209/98: Sydhavnens Sten & Grus, EKL 2000, lk I-3743, punkt 100, ning 6. juuni 2002. aasta otsus kohtuasjas C-159/00: Sapod Audic, EKL 2002, lk I-5031, punktid 60–63).

54 Siiski peavad põhikohtuasjas kõne all olevad siseriiklike ja piirkondlike õigusnormidega kehtestatud rangemad kaitsemeetmed vastama ka muudele EL toimimise lepingu sätetele.

55 Põhikohtuasja hagejad väidavad sellega seoses, et selline uute ja taastuvate energiaallikate väljaarendamise eesmärk, nagu on liidu keskkonnapoliitikas kehtestatud ELTL artikli 194 lõike 1 punktiga c, on kaalukam kui elupaikade direktiivi ja linnudirektiiviga järgitavad kekskonnakaitse eesmärgid.

56 Seoses sellega piisab, kui meenutada, et ELTL artikkel 194 sätestab oma lõikes 1, et liidu energiavaldkonna poliitika peab pidama silmas vajadust säilitada ja parandada keskkonda.

57 Lisaks ei ohusta selline meede, nagu on kõne all põhikohtuasjas ja mis keelab üksnes uute muuks kui oma tarbeks mõeldud tuulegeneraatorite rajamise Natura 2000 võrgustikku kuuluvatele aladele ning mille puhul saab erandi teha oma tarbeks mõeldud tuulegeneraatorite puhul, mille koguvõimsus jääb alla 20 kW, liidu uute ja taastuvate energiate arendamise eesmärki.

58 Seetõttu tuleb järeldada, et selline siseriiklik rangem kaitsemeede, mis kehtestab täieliku keelu rajada muuks kui oma tarbeks mõeldud tuuleparke Natura 2000 võrgustikku kuuluvatele aladele ilma, et hinnataks projekti või kava keskkonnamõju nimetatud võrgustikku kuuluvale konkreetsele alale, ei ole vastuolus linnudirektiiviga ega elupaikade direktiiviga, eelkõige viimase artikli 6 lõikega 3.

Direktiivide 2001/2007 ja 2009/28 tõlgendamine

59 Teiseks tuleb uurida, kas direktiive 2001/77 ja 2009/28 tuleb tõlgendada nii, et sellised õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, on nende direktiividega vastuolus.

60 Esiteks, mis puudutab direktiivi 2001/77, siis sätestab selle artikkel 1, et direktiivi eesmärk on soodustada taastuvate energiaallikate osa suurendamist elektrienergia tootmisel elektrienergia siseturul ning luua alus asjakohase ühenduse raamprogrammi rakendamiseks tulevikus.

61 Sel eesmärgil paneb direktiivi 2001/77 artikli 6 lõige 1 liikmesriikidele kohustuse anda hinnang kohaldatavale olemasolevale õiguslikule ja reguleerivale raamistikule, mis käsitleb taastuvatest energiaallikatest elektrienergiat tootvaid ettevõtteid, eelkõige neile antavaid lubasid. Selle hindamismenetluse eesmärk on tõhustada ja vähendada haldustakistusi ning kontrollida, et seda tüüpi käitiste suhtes kohaldatavad eeskirjad oleksid objektiivsed, läbipaistvad ja mittediskrimineerivad.

62 Ent näib, et eelotsusetaotluse esitanud kohtul on kahtlused põhikohtuasjas kõne all olevate siseriiklike ja piirkondlike õigusnormide vastavuse osas nimetatud kriteeriumidele. Kohtuistungil väitsid põhikohtuasja hagejad lisaks, et sellised õigusnormid on tuuleparkide suhtes diskrimineerivad võrreldes muu tööstusliku tegevusega, mis on hõlmatud elupaikade direktiivi artikli 6 lõikes 3 sätestatud eelneva hindamise süsteemiga.

63 Sellega seoses tuleb kõigepealt märkida, et õigusnormist tulenev absoluutne keeld rajada uusi tuulegeneraatoreid Natura 2000 võrgustikku kuuluvatele aladele ei ole tõhustamise ja haldustakistuste vähendamise eesmärgiga vastuolus ning kujutab endast põhimõtteliselt piisavalt läbipaistvat ja objektiivset menetlust.

64 Seoses meetme diskrimineeriva olemusega tuleb järgnevalt meenutada, et direktiivi 2001/77 artikli 6 lõikes 1 sõnastatud diskrimineerimiskeeld on võrdse kohtlemise üldpõhimõtte eriline väljendus, mis on osa liidu õiguse aluspõhimõtetest ja mis nõuab, et sarnaseid olukordi ei koheldaks erinevalt ja et erinevaid olukordi ei koheldaks sarnaselt, välja arvatud juhul, kui niisugune kohtlemine on objektiivselt põhjendatud (vt eelkõige 5. oktoobri 1994. aasta otsus kohtuasjas C-280/93: Saksamaa *vs.* nõukogu, EKL 1994, lk I-4973, punkt 67; 3. mai 2007. aasta otsus kohtuasjas C-303/05: Advocaten voor de Wereld, EKL 2007, lk I-3633, punkt 56, ning 16. detsembri 2008. aasta

otsus kohtuasjas C-127/07: Arcelor Atlantique et Lorraine jt, EKL 2008, lk I-9895, punkt 23).

65 Käesoleval juhul on niisiis eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne teha kindlaks, kas Natura 2000 võrgustikku kuuluvatele aladele tuulegeneraatorite rajamise projektide ja neil aladel teiste tööstuslike tegevuste teostamise projektide erinev kohtlemine võib tugineda objektiivsetele erinevustele nende kahte tüüpi projektide vahel.

66 Selles kontekstis peab kohus võtma arvesse tuuleparkide eripära, eelkõige selliseid ohte, mida need võivad lindude jaoks kujutada, nagu kokkupõrkeoht, häired ja ümberasustamine, „barjääri" mõju, mis sunnib linde muutma oma lennusuunda või põhjustab nende elupaikade kadumist või halvenemist.

67 Teiseks, mis puudutab direktiivi 2009/28, siis tuleb märkida, et selle direktiivi artikli 13 lõike 1 kohaselt tagavad „[l]iikmesriigid […], et kõik loa-, sertifitseerimis- ja litsentsimismenetlusi käsitlevad riiklikud eeskirjad, mida kohaldatakse taastuvatest energiaallikatest elektri-, soojus- või jahutusenergia tootmisega tegelevate ettevõtete ja nendega seotud ülekande- ja jaotusvõrgu infrastruktuuride suhtes […], on proportsionaalsed ja vajalikud". Eelkõige peavad liikmesriigid võtma asjakohased meetmed, mis tagavad, et nimetatud eeskirjad on „objektiivsed, läbipaistavad, proportsionaalsed, need ei tee vahet taotlejate vahel ning nende puhul võetakse täiel määral arvesse iga üksiku taastuvenergiatehnoloogia eripära".

68 Nagu komisjon oma märkustes mainis, ei olnud direktiivi 2009/28 ülevõtmistähtaeg 5. detsember 2010 eelotsusetaotluse esitamise kuupäevaks, st 23. septembriks 2009 veel tõepoolest möödunud.

69 Nagu Euroopa Kohus on juba otsustanud ja kuna direktiiv 2009/28 oli põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajal juba jõustunud, tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt taotletud direktiivi tõlgendust siiski tarvilikuks pidada (vt selle kohta 23. aprilli 2009. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-261/07 ja C-299/07: VTB-VAB ja Galatea, EKL 2009, lk I-2949, punktid 29–41).

70 Esiteks nähtub kohtupraktikast, et direktiivi kohaldamisalasse kuuluvaks tuleb pidada nii selliseid siseriiklikke õigusnorme, mille otsene eesmärk on nimetatud direktiivi ülevõtmine, kui ka alates selle direktiivi jõustumisest neid olemasolevaid siseriiklikke õigusnorme, mis tagavad siseriikliku õiguse kooskõla selle direktiiviga (vt selle kohta 7. septembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-81/05: Cordero Alonso, EKL 2006, lk I-7569, punkt 29).

71 Teiseks tuleneb väljakujunenud praktikast igal juhul, et direktiivi ülevõtmiseks ette nähtud tähtaja jooksul peavad liikmesriigid, kellele direktiiv on adresseeritud, hoiduma kehtestamast õigusnorme, mis võivad direktiivis sätestatud eesmärgi saavutamist tõsiselt kahjustada (18. detsembri 1997. aasta otsus kohtuasjas C-129/96: Inter-Environnement Wallonie, EKL 1997, lk I-7411, punkt 45; 8. mai 2003. aasta otsus kohtuasjas C-14/02: ATRAL, EKL 2003, lk I-4431, punkt 58, ja 22. novembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-144/04: Mangold, EKL 2005, lk I-9981, punkt 67).

72 Neil põhjustel tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtu sellele küsimuse osale, mis käsitleb direktiivi 2009/28 tõlgendamist ja võttes eelkõige arvesse proportsionaalsuse põhimõtet, vastata vastupidi komisjoni väidetule, et artikkel 13 kehtestati seoses taastuvenergiat tootvate ettevõtete lubade andmise haldusmenetlusega.

73 Sellega seoses tuleb meenutada, et direktiivi 2009/28 artiklis 13 sätestatud liidu õiguse üldpõhimõtete hulka kuuluv proportsionaalsuse põhimõte nõuab, et liikmesriikide poolt võetud meetmed ei läheks kaugemale sellest, mis on asjaomaste õigusnormidega taotletavate õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks sobiv ja vajalik ning juhul, kui on võimalik valida mitme sobiva meetme vahel, tuleb rakendada kõige vähem piiravat meedet; tekitatud piirangud peavad olema vastavuses seatud eesmärkidega (vt eelkõige 13. novembri 1990. aasta otsus kohtuasjas C-331/88: Fedesa jt, EKL 1990, lk I-4023, punkt 13, ning 5. oktoobri 1994. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-133/93, C-300/93 ja C-362/93: Crispoltoni jt, EKL 1994, lk I-4863, punkt 41).

74 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on kontrollida kõne all oleva siseriikliku meetme proportsionaalsust. See kohus peab eelkõige võtma arvesse asjaolu, et põhikohtuasjas kõne all olevad õigusnormid puudutavad üksnes tuulegeneraatoreid ega käsitle muid selliseid taastuvenergia tootmise viise nagu fotogalvaanilise energia tootmise rajatised. Lisaks kohaldatakse keeldu üksnes uute ärilistel eesmärkidel rajatavate tuulegeneraatorite suhtes ning oma tarbeks mõeldud tuulegeneraatorite rajamine, mille võimsus jääb alla 20 kW, jäävad selle keelu kohaldamisalast välja.

75 Kõigest eelnevast järeldub, et elupaikade direktiivi, linnudirektiivi ja direktiive 2001/77 ja 2009/28 tuleb tõlgendada selliselt, et nendega ei ole vastuolus sellised õigusnormid, mis keelavad muuks kui oma tarbeks mõeldud tuulegeneraatorite rajamise Natura 2000 võrgustikku kuuluvatele aladele ilma, et eelnevalt hinnataks projekti keskkonnamõju konkreetsele alale, tingimusel et järgitakse diskrimineerimiskeelu ja proportsionaalsuse põhimõtteid.

Kohtukulud

76 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

Nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta, nõukogu 2. aprilli 1979. aasta direktiivi 79/409/EÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. septembri 2001. aasta direktiivi 2001/77/EÜ taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia kasutamise edendamise kohta elektrienergia siseturul, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2009. aasta direktiivi 2009/28/EÜ taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta ning direktiivide 2001/77/EÜ ja 2003/30/EÜ muutmise ja hilisema kehtetuks tunnistamise kohta tuleb tõlgendada selliselt, et nendega ei ole vastuolus sellised õigusnormid, mis keelavad muuks kui oma tarbeks mõeldud tuulegeneraatorite rajamise Natura 2000 võrgustikku kuuluvatele aladele ilma, et eelnevalt hinnataks projekti keskkonnamõju konkreetsele alale, tingimusel et järgitakse diskrimineerimiskeelu ja proportsionaalsuse põhimõtteid.

Allkirjad