WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 21 lipca 2011 r.*

W sprawie C-2/10

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Włochy) postanowieniem z dnia 23 września 2009 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 4 stycznia 2010 r., w postępowaniu:

Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl,

Eolica di Altamura Srl

przeciwko

Regione Puglia,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Tizzano, prezes izby, J.J. Kasel, A. Borg Barthet, M. Ilešič (sprawozdawca) i E. Levits, sędziowie,

* Język postępowania: włoski.

rzecznik generalny: J. Mazák,
sekretarz: A. Impellizzeri, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 10 lutego 2011 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl oraz Eolica di Altamura Srl przez S. Profetę oraz C. Ruciretę, avvocati,

— w imieniu Regione Puglia przez L.A. Clarizia, L. Francesconi oraz M. Liberti, avvocati,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez K. Herrmann oraz D. Recchię, działające w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 14 kwietnia 2011 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz.U. L 140, s. 16), dyrektywy 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 września 2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych (Dz.U. L 283, s. 33), dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. L 206, s. 7, zwanej dalej „dyrektywą siedliskową") oraz dyrektywy Rady 79/409/WE z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. L 103, s. 1, zwanej dalej „dyrektywą ptasią").

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl (zwaną dalej „Azienda Agro-Zootecnica Franchini") i Eolica di Altamura Srl (zwaną dalej „Eolica di Altamura") a Regione Puglia (regionem Apulia) dotyczącego odmowy pozwolenia na lokalizację turbin nieprzeznaczonych do własnego użytku na terenie znajdującym się wewnątrz parku narodowego Alta Murgia, będącego obszarem chronionym zaklasyfikowanym jako obszar mający znaczenie dla Wspólnoty (zwany dalej „OZW") oraz jako obszar specjalnej ochrony (zwany dalej „OSO"), stanowiącym część europejskiej sieci ekologicznej Natura 2000 (zwanej dalej „siecią Natura 2000"), podczas gdy nie dokonano żadnej uprzedniej oceny skutków dla środowiska przedsięwzięcia na dany teren, na którym projekt ma być realizowany.

Ramy prawne

Uregulowania Unii

Dyrektywa ptasia

3 Artykuł 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej nakłada na państwa członkowskie obowiązek klasyfikacji obszarów, które spełniają kryteria ornitologiczne ustanowione w tych przepisach, jako obszarów specjalnej ochrony.

4 Artykuł 4 ust. 4 tej dyrektywy stanowi:

„W odniesieniu do obszarów ochrony, określonych w ust. 1 i 2, państwa członkowskie podejmują właściwe kroki w celu uniknięcia powstawania zanieczyszczenia lub pogorszenia warunków naturalnych siedlisk lub jakichkolwiek zakłóceń wpływających na ptactwo, o ile będą mieć one znaczenie w odniesieniu do celów niniejszego artykułu. Państwa członkowskie dążą również do uniknięcia powstawania zanieczyszczenia lub pogorszenia warunków naturalnych siedlisk poza tymi obszarami ochrony".

5 Artykuł 14 dyrektywy ptasiej stanowi, że „[p]ństwa członkowskie mogą wprowadzić bardziej rygorystyczne środki ochronne niż te przewidziane w niniejszej dyrektywie".

Dyrektywa siedliskowa

6 Motyw trzeci dyrektywy siedliskowej stanowi:

„uznając za główny cel niniejszej dyrektywy wspieranie zachowania różnorodności biologicznej przy uwzględnieniu wymagań gospodarczych, społecznych, kulturowych i regionalnych, niniejsza dyrektywa przyczynia się do realizacji ogólnego celu polegającego na trwałym rozwoju; zachowanie takiej różnorodności biologicznej może w niektórych przypadkach wymagać utrzymania lub wręcz pobudzania działalności człowieka".

7 Artykuł 2 dyrektywy siedliskowej brzmi następująco:

„1. Niniejsza dyrektywa ma na celu przyczynienie się do zapewnienia różnorodności biologicznej poprzez ochronę siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory na europejskim terytorium państw członkowskich, do którego stosuje się traktat.

2. Środki podejmowane zgodnie z niniejszą dyrektywą mają na celu zachowanie lub odtworzenie, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory ważnych dla Wspólnoty.

3. Środki podejmowane zgodnie z niniejszą dyrektywą uwzględniają wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe oraz cechy regionalne i lokalne".

8 Artykuł 3 ust. 1 tej dyrektywy stanowi:

„Zostanie stworzona spójna europejska sieć ekologiczna specjalnych obszarów ochrony, pod nazwą Natura 2000. Ta sieć […] umożliwi zachowanie tych typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu lub, w stosownych przypadkach, ich odtworzenie.

Sieć Natura 2000 obejmie [również] specjalne obszary ochrony sklasyfikowane przez państwa członkowskie zgodnie z dyrektywą [ptasią]".

9 Artykuł 4 dyrektywy siedliskowej reguluje postępowanie zmierzające do utworzenia sieci Natura 2000 oraz wyznaczenia przez państwa członkowskie specjalnych obszarów ochrony.

10 Artykuł 6 dyrektywy siedliskowej, który ustanawia środki ochronne dla tych obszarów, stanowi:

„[…]

2. Państwa członkowskie podejmują odpowiednie działania w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak również w celu uniknięcia niepokojenia gatunków, dla których zostały wyznaczone takie obszary, o ile to niepokojenie może mieć znaczenie w stosunku do celów niniejszej dyrektywy.

3. Każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może na nie w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. W świetle wniosków wynikających z tej oceny oraz bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na dany teren oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa.

4. Jeśli pomimo negatywnej oceny skutków dla danego terenu oraz braku rozwiązań alternatywnych, plan lub przedsięwzięcie musi jednak zostać zrealizowane z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy, państwo członkowskie stosuje wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000. O przyjętych środkach kompensujących państwo członkowskie informuje Komisję.

[…]".

11 Zgodnie z art. 7 dyrektywy siedliskowej:

„Obowiązki wynikające z art. 6 ust. 2, 3 i 4 niniejszej dyrektywy zastępują wszelkie obowiązki wynikające z art. 4 ust. 4 zdanie pierwsze dyrektywy [ptasiej] w odniesieniu do obszarów sklasyfikowanych zgodnie z art. 4 ust. 1 tej dyrektywy lub uznanych w podobny sposób na mocy art. 4 ust. 2, poczynając od daty wykonania niniejszej dyrektywy albo od daty klasyfikacji lub uznania przez państwo członkowskie na mocy dyrektywy [ptasiej], gdy ta ostatnia data jest późniejsza".

Dyrektywa 2001/77

12 Motyw 2 dyrektywy 2001/77 stanowi:

„Wspieranie produkcji energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii jest dla [Unii] sprawą wysoce priorytetową […] [ze względu na] potrzebę lepszego zabezpieczenia i zróżnicowania dostaw energii, ochrony środowiska i zwiększenia społecznej i ekonomicznej spójności […]".

13 Zgodnie z art. 1 dyrektywy 2001/77 jej „[c]elem […] jest wspieranie zwiększania udziału odnawialnych źródeł energii w produkcji energii elektrycznej na wewnętrzny rynek energii elektrycznej oraz stworzenia podstaw dla opracowania przyszłych ram Wspólnoty w omawianym przedmiocie".

14 Artykuł 6 ww. dyrektywy, zatytułowany „Postępowanie administracyjne", w ust. 1 przewiduje, że:

„Państwa członkowskie lub właściwe organy powołane przez państwa członkowskie oceniają istniejące ramy ustawowe i wykonawcze w odniesieniu do procedur przyznawania pozwoleń lub innych procedur ustanowionych w art. 4 dyrektywy 96/92/WE, stosujących się do przedsiębiorstw elektroenergetycznych wytwarzających energię elektryczną z odnawialnych źródeł energii, co ma na celu:

— ograniczenie prawnych i pozaprawnych barier hamujących zwiększanie produkcji energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii,

— usprawnianie i przyspieszanie procedur na odpowiednich szczeblach administracyjnych, oraz

— zapewnianie obiektywności, przejrzystości i niedyskryminującego charakteru obowiązujących zasad, z pełnym uwzględnieniem specyfiki różnorodnych technologii stosowanych w przypadku odnawialnych źródeł energii".

Dyrektywa 2009/28

15 Artykuł 13 dyrektywy 2009/28, zatytułowany „Procedury administracyjne, przepisy i kodeksy", w ust. 1 stanowi:

„Państwa członkowskie zapewniają, że wszelkie krajowe przepisy dotyczące procedur autoryzacji, certyfikacji i licencjonowania, które są stosowane w elektrowniach wytwarzających energię elektryczną, energię ciepła lub chłodu z odnawialnych źródeł energii oraz związanej z nimi infrastruktury sieci przesyłowych i dystrybucyjnych oraz w procesie przekształcania biomasy w biopaliwa lub inne produkty energetyczne, są proporcjonalne i niezbędne.

Państwa członkowskie podejmują w szczególności właściwe kroki niezbędne do zapewnienia:

[…]

c) usprawnienia i przyspieszenia procedur administracyjnych na odpowiednim poziomie administracyjnym;

d) obiektywności, przejrzystości, proporcjonalności i niedyskryminacyjnego charakteru zasad autoryzacji, certyfikacji i licencjonowania oraz uwzględnienia w nich charakterystyki poszczególnych technologii energii odnawialnej;

[…]

f) ustanowienia uproszczonych i mniej kłopotliwych procedur autoryzacji, w tym procedury prostego powiadamiania, jeśli pozwalają na to obowiązujące ramy regulacyjne, dla mniejszych projektów oraz w stosownych przypadkach dla zdecentralizowanych urządzeń wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych".

16 Zgodnie z art. 26 dyrektywy 2009/28, uchyliła ona z dniem 1 kwietnia 2010 r. art. 2, art. 3 ust. 2 i art. 4–8 dyrektywy 2001/77. Dyrektywa 2001/77 zostanie w całości uchylona z dniem 1 stycznia 2012 r.

17 Artykuł 27 ust. 1 dyrektywy 2009/28 stanowi:

„Bez uszczerbku dla art. 4 ust. 1, 2 i 3 państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne, niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy, najpóźniej do dnia 5 grudnia 2010 r.

[…]".

Uregulowania krajowe

18 Dyrektywa 2001/77 została przetransponowana do prawa włoskiego przez decreto legislativo n. 387 (dekret ustawodawczy nr 387) z dnia 29 grudnia 2003 r. (GURI nr 25 z dnia 31 stycznia 2004 r., dodatek zwyczajny do GURI nr 17), zmieniony przez legge n. 244 (ustawę nr 244) z dnia 24 grudnia 2007 r. (GURI nr 300 z dnia 28 grudnia 2007 r., dodatek zwyczajny do GURI nr 285), którego art. 12 transponuje brzmienie art. 6 tej dyrektywy dotyczący procedur przyznawania pozwoleń dla przedsiębiorstw wytwarzających energię elektryczną z odnawialnych źródeł.

19 Tenże art. 12, zatytułowany „Usprawnianie i upraszczanie procedur przyznawania pozwoleń", brzmi następująco:

„[…]

Wydanie pozwoleń na budowę i eksploatację elektrowni wytwarzających energię elektryczną zasilanych ze źródeł odnawialnych […] uzależnione jest od jednomyślnej zgody organów regionu lub uprawnionych do wydawania pozwoleń organów prowincji zgodnie z przepisami obowiązującymi w dziedzinie ochrony środowiska, ochrony krajobrazu oraz historycznego i artystycznego dziedzictwa, które stanowią w razie konieczności odstępstwo od uregulowań o zagospodarowaniu przestrzennym […].

[…]

[…] Na podstawie wytycznych [w sprawie przeprowadzenia postępowania określonego w ust. 3] regiony mogą wskazywać obszary i miejsca, które nie nadają się do niektórych rodzajów elektrowni […]".

20 Artykuł 1 ust. 1226 legge finanzaria n. 296 (ustawy finansowej nr 296) z dnia 27 grudnia 2006 r. (GURI nr 299 z dnia 27 grudnia 2006 r., dodatek zwyczajny do GURI nr 244) przyznaje ministrowi ds. środowiska i ochrony obszarów lądowych i morskich uprawnienie ustanawiania w drodze dekretu jednolitych minimalnych kryteriów, na podstawie których regiony powinny przyjąć środki ochronne.

21 W drodze dekretu ministra ds. środowiska i ochrony obszarów lądowych i morskich z dnia 17 października 2007 r. zatytułowanego „Minimalne kryteria odnoszące się do określenia środków ochronnych na specjalnych obszarach ochrony (SOO) i obszarach specjalnej ochrony (OSO)" (GURI nr 258 z dnia 6 listopada 2007 r.) (zwanego dalej „dekretem z dnia 17 października 2007 r.") nałożono na regiony i prowincje autonomiczne obowiązek zakazania budowy nowych turbin wiatrowych nieprzeznaczonych do własnego użytku na wszystkich OSO.

22 Dekret z dnia 17 października 2007 r. stanowi w art. 5 ust. 1 zatytułowanym „Jednolite minimalne kryteria odnoszące się do określenia środków ochronnych na wszystkich OSO":

„W odniesieniu do wszystkich OSO regiony i prowincje autonomiczne ustanawiają w drodze aktu określonego w art. 3 ust. 1 niniejszego dekretu następujące zakazy:

[…]

l) budowania nowych turbin wiatrowych, z wyjątkiem tych, w stosunku do których w chwili przyjęcia niniejszego aktu wszczęto już postępowanie zmierzające do wydania pozwolenia w wyniku przedstawienia projektu. Właściwe organy powinny ocenić skutki projektu z uwzględnieniem biologicznego cyklu gatunków, ze względu na które wyznaczono obszar, po zasięgnięciu opinii KIDF (krajowego instytutu ds. dzikich zwierząt). Z zakazu wyłącza się również prace dotyczące wymiany i modernizacji,

włączywszy w to technologiczne, które nie powodują zwiększenia wpływu na obszar w związku z celami ochrony OSO, jak również turbiny przeznaczone na własny użytek o łącznej mocy niższej niż 20 kW […]".

Uregulowania Regione Puglia

23 Artykuł 2 ustawy regionalnej nr 31 z dnia 21 października 2008 r. w sprawie przepisów dotyczących wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych, mających na celu zmniejszenie szkodliwych immisji i odnoszących się do środowiska (zwanej dalej „ustawą regionalną nr 31") stanowi:

„[…]

(6) Zgodnie z art. 6 i 7 dyrektywy [siedliskowej] w związku z art. 4 i 6 przepisów ją transponujących zawartych w dekrecie prezydenta republiki nr 357 z dnia 8 września 1997 r., zmienionego […], zakazuje się lokalizacji turbin wiatrowych nieprzeznaczonych do własnego użytku w OZW i OSO stanowiących część sieci […] Natura 2000 […].

(8) Zakaz, o którym mowa powyżej w [ust.] 6 i 7, rozciąga się na 200 m w obszarze buforowym".

Postępowanie przed sądem krajowym i pytanie prejudycjalne

24 Spółka Eolica di Altamura oświadcza, że nabyła od spółki Alburni Srl prawa do przedsięwzięcia polegającego na utworzeniu farmy wiatrowej nieprzeznaczonej dla własnego użytku, na terenie należącym do Azienda Agro-Zootecnica Franchini oraz znajdującym się na obszarze parku narodowego Alta Murgia, będącego OZW zaklasyfikowanym również jako OSO [ptaków] „pSIC/ZPS IT 9120007 Murgia Alta".

25 Zarówno wstępny wniosek o niewnoszenie sprzeciwu przedstawiony przez podmiot zajmujący się parkiem, jak również wniosek o stwierdzenie zgodności z ochroną środowiska złożony do Regione Puglia zostały oddalone odpowiednio decyzjami: z dnia 1 września 2006 r. wydaną przez podmiot zajmujący się parkiem i z dnia 4 lipca 2007 r. wydaną przez Regione Puglia.

26 Odmowa ze strony Regione Puglia uzasadniona była powołaniem się na właściwe przepisy krajowe, zgodnie z którymi, z jednej strony, jeśli chodzi o lokalizację turbin wiatrowych, obszary OZW i OSO na podstawie dyrektywy siedliskowej i dyrektywy ptasiej uznane są za całkowicie „niewłaściwe", a z drugiej strony, w braku planu regulacyjnego dla turbin wiatrowych ww. obszary OZW i OSO są uważane za obszary „niewłaściwe".

27 Spółki Azienda Agro-Zootecnica Franchini i Eolica di Altamura zaskarżyły decyzje odmowne oraz odpowiednie przepisy wykonawcze do Tribunale amministrativo regionale per la Puglia.

28 Postanowieniem z dnia 17 września 2008 r. sąd ten uwzględnił wspomnianą skargę i w rezultacie uchylił te przepisy wykonawcze, na podstawie których Regione Puglia ustanowił bezwzględny zakaz umieszczania turbin wiatrowych w OZW i OSO przewidzianych w dyrektywie siedliskowej i dyrektywie ptasiej.

29 Niemniej jednak w trakcie postępowania zakończonego wydaniem wyżej wymienionego postanowienia w Regione Puglia zatwierdzono rozporządzenie regionalne nr 15 z dnia 18 lipca 2008 r., którego przedmiotem również były środki ochronne w rozumieniu wyżej wspomnianych dyrektyw i dekretu nr 357.

30 W postępowaniu zawisłym przed sądem krajowym spółki Azienda Agro-Zootecnica Franchini i Eolica di Altamura wnoszą również o stwierdzenie nieważności art. 5 ust. 1 lit. n) i art. 5 ust. 4 i 4a rozporządzenia regionalnego nr 15, na mocy których co do istoty zakazane jest umieszczanie nowych turbin wiatrowych na wszystkich OSO tworzących sieć Natura 2000 aż do 500 m w obszarze buforowym Te spółki podnoszą w szczególności naruszenie zasad ustanowionych w dyrektywie 2001/77.

31 Regione Puglia wniósł o odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej lub o oddalenie jej jako bezzasadnej.

32 W trakcie postępowania przed sądem krajowym weszła w życie ustawa regionalna nr 31. W art. 2 ust. 6 tej ustawy wprowadzono zakaz budowy nowych turbin wiatrowych nieprzeznaczonych do własnego użytku na wszystkich obszarach sieci Natura 2000, tzn. również na obszarach o znaczeniu dla Wspólnoty wyznaczonych zgodnie z dyrektywą siedliskową.

33 Sąd odsyłający twierdzi, że art. 2 ust. 6 ww. ustawy regionalnej ma bezpośrednie zastosowanie do projektu farmy wiatrowej przedstawionego przez spółki Azienda Agro-Zootecnica Franchini i Eolica di Altamura. Przepis ten bowiem ma zastosowanie do wniosku o wydanie pozwolenia i stwierdzenie zgodności z ochroną środowiska podtrzymywanego przez te spółki od dnia wejścia w życie ustawy regionalnej nr 31 (to znaczy od dnia 8 listopada 2008 r.), niezależnie od jakiejkolwiek szczególnej oceny wpływu na środowisku lub skutków dla środowiska.

34 W tych okolicznościach Tribunale amministrativo regionale per la Puglia postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 1 ust. 1226 ustawy nr 296 […] w związku z art. 5 ust. 1 dekretu […] z dnia 17 października 2007 r. i z art. 2 ust. 6 [ustawy regionalnej] nr 31 […] w części, w jakiej bezwzględnie i bez zróżnicowań zakazuje umieszczania w OZW i OSO należących do sieci [Natura 2000] turbin wiatrowych nieprzeznaczonych do własnego użytku zamiast przeprowadzania odnośnej oceny oddziaływania na środowisko, w ramach której analizie podlega wpływ poszczególnych projektów na obszar, na którym przedsięwzięcie ma być realizowane, jest zgodny z prawem [Unii], a w szczególności z zasadami wynikającymi z dyrektyw 2001/77[…] i 2009/28[…] oraz dyrektywy [ptasiej] i [siedliskowej]?".

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

35 Na wstępie należy przypomnieć, że w ramach odesłania prejudycjalnego Trybunał nie może wypowiadać się w przedmiocie zgodności przepisów krajowych z prawem Unii, może jednak przedstawić kryteria wykładni prawa Unii, które umożliwią sądowi krajowemu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu (zob. w szczególności wyroki: z dnia 21 września 2000 r. w sprawie C-124/99 Borawitz, Rec. s. I-7293, pkt 17; z dnia 8 czerwca 2006 r. w sprawie C-60/05 WWF Italia i in., Zb.Orz. s. I-5083, pkt 18; a także z dnia 22 maja 2008 r. w sprawie C-439/06 citiworks, Zb.Orz. s. I-3913, pkt 21).

36 Mając powyższe na względzie, należy przyjąć, że sąd odsyłający w istocie zwraca się do Trybunału o wyjaśnienie, czy dyrektywa siedliskowa i dyrektywa ptasia, dyrektywy 2001/77 i 2009/28, powinny być interpretowane w ten sposób, że sprzeciwiają się one

uregulowaniom, które zakazują lokalizacji turbin wiatrowych nieprzeznaczonych do własnego użytku na obszarach należących do sieci Natura 2000, bez jakiejkolwiek uprzedniej oceny skutków dla środowiska przedsięwzięcia na obszarze, na którym ma ono zostać zrealizowane.

W przedmiocie wykładni dyrektywy siedliskowej i dyrektywy ptasiej

37 W celu udzielenia odpowiedzi na przedstawione pytanie należy zbadać w pierwszej kolejności, czy dyrektywa ptasia i dyrektywa siedliskowa, a w szczególności art. 6 ust. 3 tej ostatniej, sprzeciwiają się uregulowaniu, takiemu jak rozpatrywane w postępowaniu przed sądem krajowym.

38 Zdaniem spółek będących stroną skarżącą w postępowaniu przed sądem krajowym, ten rodzaj uregulowań narusza system ustanowiony przez dyrektywę siedliskową i dyrektywę ptasią. Spółki te podnoszą w tym względzie, że system ochrony wprowadzony przez te dyrektywy nie ustanawia zakazu jakiejkolwiek działalności wewnątrz obszarów należących do sieci Natura 2000, lecz jedynie uzależnia wydanie pozwolenia na tę działalność od dokonania uprzedniej oceny skutków na środowisko na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. Uregulowanie takie jak rozpatrywane w postępowaniu przed sądem krajowym, zakazujące w sposób bezwzględny lokalizacji nowych turbin wiatrowych na obszarach należących do ww. sieci bez dokonania jakiejkolwiek uprzedniej oceny planu lub przedsięwzięcia na dany obszar, prowadzi zatem ich zdaniem do pozbawienia całkowicie racji bytu systemu ustanowionego w dyrektywie siedliskowej i w dyrektywie ptasiej.

39 Komisja Europejska i Regione Puglia podważają tę argumentację. Twierdzą one, że art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej nie ma zastosowania, gdy plan lub przedsięwzięcie są zakazane na obszarze będącym częścią sieci Natura 2000. Utrzymują one w tym względzie, iż okoliczność, że niektóre rodzaje działalności mogą być dopuszczone

wewnątrz obszarów należących do tej sieci, nie oznacza jednakże, że te działania zawsze powinny mieć miejsce. Komisja przypomina ponadto, że art. 193 TFUE umożliwia państwom członkowskim utrzymanie lub ustanawianie, pod pewnymi warunkami, bardziej rygorystycznych środków ochronnych w dziedzinie środowiska.

40 Na wstępie należy wskazać, że jak zauważyły strony w postępowaniu przed sądem krajowym, system ochrony, który dyrektywa siedliskowa i dyrektywa ptasia przyznają obszarom należącym do sieci Natura 2000, nie zakazuje prowadzenia jakiejkolwiek działalności ludzkiej w obrębie tych obszarów, lecz uzależnia jedynie udzielenie pozwolenia na tę działalność od przeprowadzenia uprzedniej oceny skutków wywieranych przez dane przedsięwzięcia na środowisko naturalne. Zgodnie zatem z art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej — mającym zastosowanie na podstawie art. 7 tej dyrektywy do obszarów sklasyfikowanych zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy ptasiej lub zakwalifikowanych w podobny sposób na mocy jej art. 4 ust. 2 — każdy plan lub każde przedsięwzięcie, które nie są bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które mogą w istotny sposób na ten teren oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlegają ocenie ich skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony.

41 Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uruchomienie mechanizmu ochrony środowiska przewidzianego w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej zakłada zaistnienie prawdopodobieństwa lub ryzyka, że plan lub przedsięwzięcie może oddziaływać na dany teren w istotny sposób (zob. w szczególności wyroki: z dnia 7 września 2004 r. w sprawie C-127/02 Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, Zb.Orz. s. I-7405, pkt 40, 43; a także z dnia 4 października 2007 r. w sprawie C-179/06 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-8131, pkt 33).

42 W rezultacie wydaje się, że ustawodawca Unii zamierzał stworzyć mechanizm ochrony, który zostaje uruchomiony jedynie w sytuacji, gdy plan lub przedsięwzięcie stwarza zagrożenie dla obszaru należącego do sieci Natura 2000.

43 W świetle tych uwag należy ocenić, czy dyrektywa siedliskowa i dyrektywa ptasia sprzeciwiają się uregulowaniom krajowym i regionalnym, takim jak rozpatrywane w postępowaniu przed sądem krajowym.

44 Z akt przedłożonych Trybunałowi wynika natomiast, że analizowane uregulowania zawierają zakaz budowy nowych turbin wiatrowych nieprzeznaczonych do własnego użytku na OZW i OSO należących do sieci Natura 2000. Ten zakaz rozciąga się na 200 m w obszarze buforowym.

45 Uregulowania te w rezultacie prowadzą do automatycznej odmowy [wydania pozwolenia] na jakikolwiek plan lub przedsięwzięcie zmierzające do umieszczenia nowej turbiny wiatrowej na jednym z tych obszarów i to bez dokonania jakiejkolwiek oceny skutków określonego planu lub przedsięwzięcia dla środowiska na konkretnym obszarze.

46 Należy więc uznać, że takie uregulowania ustanawiają bardziej restrykcyjny system ochrony obszarów należących do sieci Natura 2000 od systemu wprowadzonego zgodnie z dyrektywą siedliskową i dyrektywą ptasią.

47 W związku z powyższym, jak stwierdził rzecznik generalny w pkt 33 opinii, w celu udzielenia odpowiedzi sądowi odsyłającemu należy ustalić, czy i na jakich warunkach prawo Unii zezwala państwom członkowskim na wprowadzenie bardziej restrykcyjnych krajowych przepisów ochronnych niż przepisy przewidziane w ww. dyrektywach.

48 W tym względzie należy zauważyć, że przepisy Unii w dziedzinie środowiska naturalnego nie wprowadzają całkowitej harmonizacji (zob. w szczególności wyroki: z dnia 22 czerwca 2000 r. w sprawie C-318/98 Fornasar i in., Rec. s. I-4785, pkt 46; a także z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie C-6/03 Deponiezweckverband Eiterköpfe, Zb.Orz. s. I-2753, pkt 27).

49 Zgodnie z art. 14 dyrektywy ptasiej państwa członkowskie mogą wprowadzać bardziej rygorystyczne środki ochronne niż przewidziane w tej dyrektywie.

50 Dyrektywa siedliskowa nie zawiera przepisu równoważnego z art. 14 dyrektywy ptasiej. Jednakże ponieważ ta dyrektywa została wydana na podstawie art. 192 TFUE, należy zaznaczyć, że art. 193 TFUE umożliwia państwom członkowskim wydanie bardziej rygorystycznych środków ochronnych. Ten artykuł podporządkowuje takie środki jedynie wymogowi, aby były zgodne z traktatem FUE i aby były zgłoszone Komisji. Trybunał orzekł również, że „w ramach wspólnotowej polityki w dziedzinie środowiska naturalnego wykroczenie poza wymogi minimalne ustanowione przez tę dyrektywę jest przewidziane i dopuszczalne na podstawie art. 176 WE zgodnie z określonymi w nim przesłankami" (zob. ww. wyrok w sprawie Deponiezweckverband Eiterköpfe, pkt 58).

51 Tymczasem zarówno z akt przedstawionych Trybunałowi, jak i ze stanowisk zajętych przez strony na rozprawie wynika, że uregulowania krajowe i regionalne będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym mają zasadniczo na celu zachowanie obszarów należących do sieci Natura 2000, w szczególności ochronę siedlisk dzikiego ptactwa przed zagrożeniami, jakie mogą stanowić dla nich turbiny wiatrowe.

52 Z powyższego wynika, że uregulowania takie jak będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, które w celu zapewnienia ochrony populacji dzikiego ptactwa zamieszkującego obszary chronione należące do sieci Natura 2000 zakazują w sposób bezwzględny budowy nowych turbin wiatrowych na tych obszarach, zmierzają do realizacji tych samych celów co dyrektywa siedliskowa. Ponieważ uregulowania te ustanawiają bardziej restrykcyjny system niż wprowadzony w art. 6 tej dyrektywy, stanowią bardziej rygorystyczny środek ochronny w rozumieniu art. 193 TFUE.

53 Wprawdzie z akt przedstawionych Trybunałowi nie wynika, że rząd włoski zgłosił te środki Komisji zgodnie z art. 193 TFUE. Jednakże należy zaznaczyć, że artykuł ten nakłada na państwa członkowskie obowiązek informowania Komisji o bardziej rygorystycznych środkach ochronnych, które zamierzają utrzymać lub ustanowić w dziedzinie środowiska naturalnego, lecz nie uzależnia wdrażania planowanych środków od zgody lub braku sprzeciwu Komisji. W tych okolicznościach, jak zaznaczył rzecznik generalny w pkt 38 opinii, ani sformułowanie, ani cel badanego przepisu nie przemawia za uznaniem, iż uchybienie przez państwa członkowskie ciążącemu na nich na podstawie art. 193 TFUE obowiązkowi notyfikowania samo w sobie powoduje bezprawność tak wydanych bardziej rygorystycznych środków ochronnych (zob. analogicznie wyroki: z dnia 13 lipca 1989 r. w sprawie 380/87 Enichem Base i in., Rec. s. 2491, pkt 20–23; z dnia 23 maja 2000 r. w sprawie C-209/98 Sydhavnens Sten & Grus, Rec. s. I-3743, pkt 100; a także z dnia 6 czerwca 2002 r. w sprawie C-159/00 Sapod Audic, Rec. s. I-5031, pkt 60–63).

54 Nie oznacza to jednak, że środki ochronne powzięte w uregulowaniach krajowych i regionalnych będących przedmiotem postępowania przed sądem krajowym również powinny być zgodne z innymi postanowieniami traktatu FUE.

55 Skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym podnoszą w tym względzie, że cel rozwoju nowych i odnawialnych form energii, ustalony dla polityki Unii w art. 194 ust. 1 lit. c) TFUE winien mieć pierwszeństwo względem celów ochrony środowiska, do których realizacji zmierzają dyrektywa siedliskowa i dyrektywa ptasia.

56 W tym względzie wystarczy przypomnieć, że art. 194 ust. 1 TFUE stanowi, że polityka Unii w dziedzinie energetyki powinna uwzględniać potrzebę zachowania i poprawy stanu środowiska.

57 Ponadto przepisy takie jak będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, które zakazują tylko lokalizacji nowych turbin wiatrowych nieprzeznaczonych do własnego użytku na obszarach należących do sieci Natura 2000, umożliwiając jednocześnie wyłączenie z tego zakazu turbin przeznaczonych na własny użytek o łącznej mocy równej lub niższej niż 20 kW, nie mogą, ze względu na ograniczony zakres zastosowania, zagrozić celowi Unii, którym jest rozwój nowych i odnawialnych form energii.

58 W związku z powyższym należy uznać, że dyrektywa ptasia i dyrektywa siedliskowa, a w szczególności art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, nie stoją na przeszkodzie bardziej rygorystycznemu krajowemu środkowi ochronnemu, który ustanawia bezwzględny zakaz budowy turbin wiatrowych nieprzeznaczonych do własnego użytku na wszystkich OSO w obrębie obszarów należących do sieci Natura 2000 bez dokonania jakiejkolwiek oceny skutków dla środowiska określonego planu lub przedsięwzięcia na danym terenie należącym do tej sieci.

W przedmiocie wykładni dyrektyw 2001/77 i 2009/28

59 W drugiej kolejności należy zbadać, czy dyrektywy 2001/77 i 2009/28 należy interpretować w taki sposób, że sprzeciwiają się one uregulowaniom takim, jak będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym.

60 Co się tyczy z jednej strony dyrektywy 2001/77, jej art. 1 stanowi, że celem tej dyrektywy jest wspieranie zwiększania udziału odnawialnych źródeł energii w produkcji energii elektrycznej na wewnętrzny rynek energii elektrycznej oraz stworzenia podstaw dla opracowania przyszłych ram Wspólnoty w omawianym przedmiocie.

61 W tym celu art. 6 ust. 1 dyrektywy 2001/77 zobowiązuje państwa członkowskie do dokonania oceny ram ustawowych i wykonawczych w odniesieniu do procedur administracyjnych, w szczególności przyznawania pozwoleń, mających zastosowanie do przedsiębiorstw elektroenergetycznych wytwarzających energię elektryczną z odnawialnych źródeł energii. Ta procedura oceny ma na celu racjonalizację i ograniczenie przeszkód administracyjnych, jak również zapewnienie obiektywności, przejrzystości i niedyskryminującego charakteru zasad obowiązujących w odniesieniu do tego rodzaju urządzeń.

62 Tymczasem okazuje się, że sąd odsyłający wyraża wątpliwości dotyczące zgodności uregulowań krajowych i regionalnych będących przedmiotem toczącego się przed nim postępowania z ww. kryteriami. Na rozprawie skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym ponadto podniosły, że takie uregulowania mają charakter dyskryminujący wobec turbin wiatrowych w porównaniu z innymi rodzajami działalności przemysłowej poddanymi systemowi uprzedniej oceny ustanowionemu w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

63 W tym względzie należy przede wszystkim zaznaczyć, że całkowity zakaz budowy nowych turbin wiatrowych na obszarach należących do sieci Natura 2000, który wynika z przepisów ustawowych, nie jest sprzeczny z celami racjonalizacji i ograniczenia przeszkód administracyjnych i stanowi co do zasady procedurę wystarczająco przejrzystą i obiektywną.

64 Co się tyczy w dalszej kolejności dyskryminującego charakteru środka, należy przypomnieć, że zakaz dyskryminacji ustanowiony w art. 6 ust. 1 dyrektywy 2001/77 stanowi jedynie szczególny wyraz ogólnej zasady równości, która jest jedną z podstawowych zasad prawa Unii i która zakazuje, by porównywalne sytuacje były traktowane w sposób odmienny lub by sytuacje odmienne były traktowane w sposób identyczny, chyba że jest to obiektywnie uzasadnione (zob. w szczególności wyroki: z dnia 5 października 1994 r. w sprawie C-280/93 Niemcy przeciwko Radzie, Rec. s. I-4973, pkt 67; z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie C-303/05 Advocaten voor de Wereld, Zb.Orz.

s. I-3633, pkt 56; z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-127/07 Arcelor Atlantique i Lorraine i in., Zb.Orz. s. I-9895, pkt 23).

65 W niniejszej sprawie do sądu odsyłającego należy zatem zbadanie, czy odmienne traktowanie przedsięwzięcia budowy turbin wiatrowych i przedsięwzięć dotyczących innych rodzajów działalności przemysłowej, planowanych na obszarach należących do sieci Natura 2000 może być uzasadnione obiektywnymi różnicami istniejącymi między tymi dwoma rodzajami przedsięwzięć.

66 W tych okolicznościach sąd ten powinien uwzględnić specyfikę turbin wiatrowych, kładąc szczególnie nacisk na zagrożenia, jakie mogą one stanowić dla ptactwa, takie jak niebezpieczeństwo zderzenia, zakłócanie i przemieszczenia, efekt bariery zmuszający ptaki do zmiany kierunku bądź utrata siedlisk lub ich pogorszenie.

67 Z drugiej strony, w odniesieniu do dyrektywy 2009/28 należy zauważyć, że zgodnie z jej art. 13 ust. 1 „[p]aństwa członkowskie zapewniają, że wszelkie krajowe przepisy dotyczące procedur autoryzacji, certyfikacji i licencjonowania, które są stosowane w elektrowniach wytwarzających energię elektryczną, energię ciepła lub chłodu z odnawialnych źródeł energii […], są proporcjonalne i niezbędne". W szczególności państwa członkowskie powinny przyjąć odpowiednie środki, w celu zapewnienia „obiektywności, przejrzystości, proporcjonalności i niedyskryminacyjnego charakteru zasad autoryzacji, certyfikacji i licencjonowania oraz uwzględnienia w nich charakterystyki poszczególnych technologii energii odnawialnej" tych przepisów.

68 Niewątpliwie, jak zaznaczyła Komisja w swych uwagach, termin transpozycji dyrektywy ustalony na dzień 5 grudnia 2010 r. jeszcze nie upłynął w dniu wydania postanowienia odsyłającego, tzn. w dniu 23 września 2009 r.

69 W każdym razie, jak orzekł już Trybunał i ponieważ dyrektywa 2009/28 weszła już w życie w momencie zaistnienia okoliczności, których dotyczy postępowanie przed sądem krajowym, należy uznać, że odnosząca się do dyrektywy wykładnia, o dokonanie której wnosi sąd odsyłający, jest przydatna (zob. podobnie wyrok z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawach połączonych C-261/07 i C-299/07 VTB-VAB i Galatea, Zb.Orz. s. I-2949, pkt 29–41).

70 Z orzecznictwa wynika bowiem, że po pierwsze, do zakresu zastosowania dyrektywy należą nie tylko przepisy krajowe, których wyraźnym celem jest transpozycja przepisów dyrektywy, lecz — od dnia wejścia w życie tej dyrektywy — również wcześniej już obowiązujące przepisy krajowe, które mogą mieć wpływ na zapewnienie zgodności prawa krajowego z tą dyrektywą (zob. podobnie wyrok z dnia 7 września 2006 r. w sprawie C-81/05 Cordero Alonso, Zb.Orz. s. I-7569, pkt 29).

71 Po drugie, z utrwalonego orzecznictwa wynika w każdym razie, że w okresie przewidzianym na dokonanie transpozycji dyrektywy państwa członkowskie są zobowiązane do powstrzymania się od przyjmowania przepisów, których charakter poważnie zagraża osiągnięciu celu tej dyrektywy (zob. wyroki: z dnia 18 grudnia 1997 r. w sprawie C-129/96 Inter-Environnement Wallonie, Rec. s. I-7411, pkt 45; z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie C-14/02 ATRAL, Rec. s. I-4431, pkt 58; z dnia 22 listopada 2005 r. w sprawie C-144/04 Mangold, Zb.Orz. s. I-9981, pkt 67).

72 Z tych względów, wbrew temu, co utrzymuje Komisja, należy odpowiedzieć na pytanie postawione przez sąd odsyłający w części dotyczącej wykładni dyrektywy 2009/28, a w szczególności w świetle zasady proporcjonalności, którą wprowadził art. 13 tej dyrektywy wobec procedur administracyjnych dotyczących wydawania pozwoleń dla przedsiębiorstw wytwarzających energię elektryczną ze źródeł odnawialnych.

73 W tym względzie należy przypomnieć, że zasada proporcjonalności określona w art. 13 dyrektywy 2009/28, którą zalicza się do ogólnych zasad prawa unijnego, wymaga, aby środki przyjmowane przez państwa członkowskie w tej dziedzinie nie wykraczały poza to, co odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów, którym mają służyć, przy czym oczywiście tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować te najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (zob. w szczególności wyroki: z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie C-331/88 Fedesa i in., Rec. s. I-4023, pkt 13; z dnia 5 października 1994 r. w sprawach połączonych C-133/93, C-300/93 i C-362/93 Crispoltoni i in., Rec. s. I-4863, pkt 41).

74 Zadaniem sądu odsyłającego jest zbadanie proporcjonalności rozważanego środka krajowego. Sąd ten powinien w szczególności uwzględnić okoliczność, że uregulowania będące przedmiotem toczącego się przed nim postępowania są ograniczone tylko do turbin wiatrowych, z wyłączeniem innych form produkcji energii elektrycznej z odnawialnych źródeł takich jak urządzenia fotowoltaiczne. Ponadto zakaz miałby zastosowanie wyłącznie do nowych turbin wiatrowych do celów komercyjnych, ponieważ turbiny wiatrowe przeznaczone do własnego użytku o łącznej mocy równej lub niższej niż 20 kW są wyłączone z zakresu jego zastosowania.

75 Z całości powyższych rozważań wynika, że dyrektywę siedliskową i dyrektywę ptasią, dyrektywy 2001/77 i 2009/28, należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie istnieniu uregulowań, które zakazują lokalizacji turbin wiatrowych nieprzeznaczonych do własnego użytku na obszarach należących do sieci Natura 2000 bez jakiejkolwiek uprzedniej oceny skutków przedsięwzięcia dla środowiska na obszarze, na którym ma być ono realizowane, o ile przestrzegane są zasady niedyskryminacji i proporcjonalności.

W przedmiocie kosztów

76 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

Dyrektywę Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory oraz dyrektywę Rady 79/409/WE z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, dyrektywę 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 września 2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającą i w następstwie uchylającą dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie istnieniu uregulowań, które zakazują lokalizacji turbin wiatrowych nieprzeznaczonych do własnego użytku na obszarach należących do sieci Natura 2000 bez jakiejkolwiek uprzedniej oceny skutków przedsięwzięcia dla środowiska na obszarze, na którym ma być ono realizowane, o ile przestrzegane są zasady niedyskryminacji i proporcjonalności.

Podpisy