ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (prvá komora)

z 21. júla 2011 *

Vo veci C-2/10,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Taliansko) z 23. septembra 2009 a doručený Súdnemu dvoru 4. januára 2010, ktorý súvisí s konaním:

Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl,

Eolica di Altamura Srl

proti

Regione Puglia,

SÚDNY DVOR (prvá komora),

v zložení: predseda prvej komory A. Tizzano, sudcovia J.-J. Kasel, A. Borg Barthet, M. Ilešič (spravodajca) a E. Levits,

* Jazyk konania: taliančina.

generálny advokát: J. Mazák,
tajomník: A. Impellizzeri, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 10. februára 2011,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl a Eolica di Altamura Srl, v zastúpení: S. Profeta a C. Rucireta, avvocati,

— Regione Puglia, v zastúpení: L. A. Clarizio, L. Francesconi a M. Liberti, avvocati,

— Európska komisia, v zastúpení: K. Herrmann a D. Recchia, splnomocnené zástupkyne,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 14. apríla 2011,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/28/ES z 23. apríla 2009 o podpore využívania energie z obnoviteľných zdrojov energie a o zmene a doplnení a následnom zrušení smerníc 2001/77/ES a 2003/30/ES (Ú. v. EÚ L 140, s. 16), smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 2001/77/ES z 27. septembra 2001 o podpore elektrickej energie vyrábanej z obnoviteľných zdrojov energie na vnútornom trhu s elektrickou energiou (Ú. v. ES L 283, s. 33; Mim. vyd. 12/002, s. 121), smernice Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín (Ú. v. ES L 206, s. 7; Mim. vyd. 15/002, s. 102, ďalej len „smernica o biotopoch“), ako aj smernice Rady 79/409/EHS z 2. apríla 1979 o ochrane voľne žijúceho vtáctva (Ú. v. ES L 103, s. 1; Mim. vyd. 18/001, s. 98, ďalej len „smernica o vtáctve“).

2 Tento návrh bol prednesený v rámci sporu medzi Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl (ďalej len „Azienda Agro-Zootecnica Franchini“) a Eolica di Altamura Srl (ďalej len „Eolica di Altamura“) na jednej strane a Regione Puglia (región Apúlia) na druhej strane v súvislosti s odmietnutím povolenia na výstavbu veterných elektrární, ktoré nie sú určené na vlastnú spotrebu, na území nachádzajúcom sa v rámci národného parku Alta Murgia, teda v oblasti, ktorá je chránená a klasifikovaná ako lokalita európskeho významu (ďalej len „LEV“) a ako územie osobitnej ochrany (ďalej len „ÚOO“) a je súčasťou európskej ekologickej sústavy Natura 2000 (ďalej len „sústava Natura 2000“), hoci nebolo uskutočnené nijaké predchádzajúce posúdenie vplyvov projektu na životné prostredie v rámci lokality, ktorej sa projekt konkrétne týkal.

Právny rámec

Právna úprava Únie

Smernica o vtáctve

3 Článok 4 ods. 1 a 2 smernice o vtáctve ukladá členským štátom povinnosť klasifikovať územia, ktoré zodpovedajú ornitologickým kritériám stanoveným týmito ustanoveniami, ako územia osobitnej ochrany.

4 Článok 4 ods. 4 tejto smernice stanovuje:

„Čo sa týka ochrany oblastí [území ochrany – *neoficiálny preklad*] uvedených vyššie v odsekoch 1 a 2, členské štáty podniknú náležité kroky na zabránenie znečistenia alebo poškodzovania biotopov alebo akýchkoľvek rušivých vplyvov pôsobiacich na vtáctvo, pokiaľ by boli vážne vzhľadom na ciele tohto článku. Členské štáty sa takisto budú snažiť zabrániť znečisteniu alebo poškodzovaniu biotopov mimo týchto chránených území [území ochrany – *neoficiálny preklad*].“

5 Článok 14 smernice o vtáctve stanovuje, že „členské štáty môžu zaviesť prísnejšie ochranné opatrenia, ako sú uvedené v tejto smernici“.

Smernica o biotopoch

6 Tretie odôvodnenie smernice o biotopoch uvádza:

„keďže hlavným cieľom tejto smernice je podpora udržiavania biologickej rôznorodosti, berúc do úvahy hospodárske, spoločenské, kultúrne a regionálne požiadavky, táto smernica prispieva k všeobecnému cieľu udržateľného rozvoja; keďže udržiavanie takejto biologickej rôznorodosti môže v určitých prípadoch vyžadovať udržiavanie alebo podporu ľudských činností“.

7 Článok 2 smernice o biotopoch je formulovaný takto:

„1. Cieľom tejto smernice je prispievať k zabezpečeniu biologickej rôznorodosti prostredníctvom ochrany prirodzených biotopov [, ako aj – *neoficiálny preklad*] divokej fauny a flóry na európskom území členských štátov, ktoré sú stranami zmluvy.

2. Navrhnú sa opatrenia prijaté podľa tejto smernice, aby sa zachovali v prirodzenom stave ochrany alebo do takéhoto stavu obnovili, prirodzené biotopy a druhy divokej fauny a flóry európskeho významu.

3. Opatrenia prijaté podľa tejto smernice berú do úvahy hospodárske, sociálne a kultúrne požiadavky a regionálne a miestne charakteristiky.“

8 Článok 3 ods. 1 tejto smernice stanovuje:

„Vytvorí sa súvislá európska ekologická sústava osobitných chránených území pod názvom Natura 2000. Táto sústava… umožní udržanie typov prirodzených biotopov a biotopov druhov a v prípade potreby obnovenie priaznivého stavu ochrany v ich prirodzenom rozsahu.

Sústava Natura 2000 zahŕňa územia osobitnej ochrany klasifikované členskými štátmi podľa smernice [o vtáctve].“

9 Článok 4 smernice o biotopoch upravuje postup, ktorého cieľom je vytvorenie sústavy Natura 2000, ako aj označenie osobitných chránených území členskými štátmi.

10 Článok 6 smernice o biotopoch, ktorý upravuje ochranné opatrenia pre uvedené územia, stanovuje:

„…

2. Členské štáty podniknú primerané kroky, aby sa na osobitne chránených územiach predišlo poškodeniu prirodzených biotopov a biotopov druhov, ako aj rušeniu druhov, pre ktoré boli územia označené za chránené, pokiaľ by takéto rušenie bolo podstatné vo vzťahu k cieľom tejto smernice.

3. Akýkoľvek plán alebo projekt, ktorý priamo nesúvisí so správou lokality alebo nie je potrebný pre ňu, ale môže pravdepodobne významne ovplyvniť túto lokalitu, či už samotne [samostatne – *neoficiálny preklad*], alebo v spojení s inými plánmi alebo projektmi, podlieha primeranému odhadu jeho dosahov [primeranému posúdeniu jeho vplyvov – *neoficiálny preklad*] na danú lokalitu z hľadiska cieľov ochrany lokality. Na základe výsledkov zhodnotenia dosahov na lokalitu [posúdenia vplyvov na lokalitu – *neoficiálny preklad*] a podľa ustanovení odseku 4 príslušné vnútroštátne orgány súhlasia s plánom alebo projektom iba po presvedčení sa [odsúhlasia plán alebo projekt až po tom, čo sa presvedčia – *neoficiálny preklad*], že nepriaznivo neovplyvní integritu príslušnej lokality, a v prípade potreby po získaní stanoviska verejnosti.

4. Ak sa aj napriek negatívnemu odhadu dosahov [negatívnemu posúdeniu vplyvov – *neoficiálny preklad*] na lokalitu a pri neexistencii alternatívnych riešení plán alebo projekt musí realizovať z dôvodov vyššieho verejného záujmu [z naliehavých dôvodov prevažujúceho verejného záujmu – *neoficiálny preklad*], vrátane záujmov sociálnej a ekonomickej povahy, členský štát prijme všetky kompenzačné opatrenia potrebné na zabezpečenie toho, že celková koherencia sústavy Natura 2000 bude ochránená. O prijatých kompenzačných opatreniach informuje Komisiu.

…“

11 Podľa článku 7 smernice o biotopoch:

„Záväzky vyplývajúce z článku 6 ods. 2, 3 a 4 tejto smernice nahradia akékoľvek záväzky vyplývajúce z prvej vety článku 4 ods. 4 smernice [o vtáctve], pokiaľ ide o územia klasifikované podľa článku 4 ods. 1 alebo podobne uznané podľa článku 4 ods. 2 uvedenej smernice, a to odo dňa vykonania tejto smernice alebo oznámenia, alebo uznania členským štátom podľa smernice [o vtáctve], ak je tento druhý dátum neskorší.“

Smernica 2001/77

12 Odôvodnenie č. 2 smernice 2001/77 stanovuje:

„Podpora elektrickej energie, vyrábanej z obnoviteľných zdrojov energie, je hlavnou prioritou [Únie]… z dôvodov zabezpečenia a diverzifikácie dodávok energie, ochrany životného prostredia a sociálnej a hospodárskej previazanosti [sociálnej a hospodárskej súdržnosti – *neoficiálny preklad*]. …“

13 V zmysle článku 1 smernice 2001/77 „účelom tejto smernice je podporovať zvyšovanie podielu obnoviteľných zdrojov energie na výrobe elektrickej energie na vnútornom trhu s elektrickou energiou a vytvoriť tak základ pre budúci rámec spoločenstva“.

14 Článok 6 tejto smernice nazvaný „Správne konanie“ vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Členské štáty alebo príslušné orgány určené členskými štátmi vyhodnotia existujúci zákonný a iný právny rámec týkajúci sa povoľovacích konaní alebo ostatných konaní ustanovených v článku 4 smernice 96/92/ES, ktoré sú uplatniteľné na zariadenia, ktoré vyrábajú elektrickú energiu z obnoviteľných zdrojov energie s cieľom:

— odstraňovať právne a iné prekážky zvyšovania výroby elektrickej energie z obnoviteľných zdrojov energie,

— usmerňovať a urýchľovať konania na príslušnej administratívnej úrovni, a

— zabezpečiť, aby boli pravidlá objektívne, transparentné a nediskriminačné a brať v plnej miere do úvahy [a v plnej miere zohľadňovali – *neoficiálny preklad*] osobitosti rôznych technológií obnoviteľných zdrojov energie."

Smernica 2009/28

15 Článok 13 smernice 2009/28 s názvom „Administratívne postupy a predpisy" vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Členské štáty zabezpečia, aby akékoľvek vnútroštátne predpisy vzťahujúce sa na postupy schvaľovania a vydávania osvedčení a povolení, ktoré sa uplatňujú vo vzťahu k zariadeniam a súvisiacim infraštruktúram prenosových a distribučných sústav na výrobu elektriny a tepla alebo chladu z obnoviteľných zdrojov energie a na procesy premeny biomasy na biopalivá alebo na iné energetické produkty, boli primerané a nevyhnutné.

Členské štáty prijmú najmä vhodné opatrenia na zabezpečenie toho, aby:

…

c) správne postupy boli efektívne a rýchle na príslušnom správnom stupni;

d) pravidlá upravujúce schvaľovanie, ako aj vydávanie osvedčení a povolení boli objektívne, transparentné, primerané, nerobili rozdiely medzi žiadateľmi a úplne zohľadňovali špecifiká jednotlivých technológií výroby energie z obnoviteľných zdrojov energie;

…

f) pre menšie projekty, a ak je to vhodné aj pre decentralizované zariadenia na výrobu energie z obnoviteľných zdrojov energie, boli vytvorené zjednodušené a menej náročné schvaľovacie postupy vrátane jednoduchého oznámenia, ak to umožňuje uplatniteľný regulačný rámec."

16 V zmysle svojho článku 26 smernica 2009/28 s účinnosťou od 1. apríla 2010 zrušila článok 2, článok 3 ods. 2 a články 4 až 8 smernice 2001/77. Táto smernica bude zrušená v celom rozsahu od 1. januára 2012.

17 Článok 27 ods. 1 smernice 2009/28 stanovuje:

„Bez toho, aby bol dotknutý článok 4 ods. 1 2 a 3, členské štáty uvedú do účinnosti zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou do 25. decembra 2009 [do 5. decembra 2010 – *neoficiálny preklad*].

…"

Vnútroštátna právna úprava

18 Smernica 2001/77 bola prebratá do talianskeho práva legislatívnym dekrétom č. 387 (decreto legislativo n. 387) z 29. decembra 2003 (GURI č. 25 z 31. januára 2004, riadny dodatok ku GURI č. 17), zmeneným a doplneným zákonom č. 244 (legge n. 244) z 24. decembra 2007 (GURI č. 300 z 28. decembra 2007, riadny dodatok ku GURI č. 285), ktorého článok 12 prebral obsah článku 6 uvedenej smernice týkajúceho sa povoľovacích konaní uplatniteľných na zariadenia, ktoré vyrábajú elektrickú energiu z obnoviteľných zdrojov.

19 Uvedený článok 12 s názvom „Racionalizácia a zjednodušenie povoľovacích konaní" stanovuje:

„…

Výstavba a prevádzka zariadení vyrábajúcich elektrickú energiu z obnoviteľných zdrojov… sú predmetom jediného povolenia vydaného regiónom alebo poverenými provinciami, za predpokladu dodržania platnej právnej úpravy v oblasti ochrany životného prostredia, ochrany krajiny, ako aj historického a umeleckého dedičstva, teda právnej úpravy, ktorá v prípade potreby predstavuje výnimku z právnej úpravy o územnom plánovaní.

…

… V zmysle usmernení [pre priebeh konania uvedeného v odseku 3] môžu regióny určiť oblasti a lokality, ktoré sa nehodia pre niektoré typy zariadení…"

20 Článok 1 ods. 1226 finančného zákona č. 296 (legge finanzaria n. 296) z 27. decembra 2006 (GURI č. 299 z 27. decembra 2006, riadny dodatok ku GURI č. 244) priznáva ministrovi životného prostredia a ochrany pevniny a mora, právomoc na základe vyhlášky stanoviť jednotné minimálne kritériá, na základe ktorých sú regióny povinné prijať ochranné opatrenia.

21 Vyhláškou ministerstva životného prostredia a ochrany pevniny a mora zo 17. októbra 2007 s názvom „Jednotné minimálne kritériá na vymedzenie ochranných opatrení týkajúcich sa osobitne chránených území (OCHÚ) a území osobitnej ochrany (ÚOO)" (GURI č. 258 zo 6. novembra 2007, ďalej len „vyhláška zo 17. októbra 2007") bola regiónom a autonómnym provinciám uložená povinnosť zakázať vo všetkých ÚOO výstavbu nových zariadení na veternú energiu neurčených na vlastnú spotrebu.

22 Vyhláška zo 17. októbra 2007 vo svojom článku 5 ods. 1 nazvanom „Jednotné minimálne kritériá na vymedzenie ochranných opatrení týkajúcich sa všetkých ÚOO" stanovuje:

„Regióny a autonómne provincie musia aktom uvedeným v článku 3 ods. 1 tejto vyhlášky prijať vo vzťahu k všetkým ÚOO tieto zákazy:

…

l) výstavba nových veterných elektrární okrem tých, pre ktoré ku dňu prijatia tohto zákona už začalo povoľovacie konanie na základe predloženia projektu. Príslušné orgány musia po porade s INFS (Národný inštitút pre voľne žijúce živočíchy) vyhodnotiť účinky projektu s prihliadnutím na biologické cykly druhov, pre ktoré bola lokalita

vyhlásená za chránenú. Od zákazu sú oslobodené aj výmenné a modernizačné práce vrátane technologických prác, ktoré nezvyšujú vplyv na lokalitu z hľadiska ochranných cieľov ÚOO, ako aj veterné elektrárne určené na vlastnú výrobu s celkovým výkonom do 20 kW…“

Právna úprava Regione Puglia

23 Článok 2 regionálneho zákona č. 31 z 21. októbra 2008, ktorým sa stanovujú pravidlá v oblasti výroby elektrickej energie z obnoviteľných zdrojov a na zníženie znečisťujúcich emisií a v oblasti životného prostredia (ďalej len „regionálny zákon č. 31“), stanovuje:

„…

6. V súlade s článkami 6 a 7 smernice [o biotopoch] v spojení s článkami 4 a 6 nariadenia prijatého na prebratie tejto smernice dekrétom prezidenta republiky č. 357 z 8. septembra 1997 v znení neskorších predpisov… je zakázané umiestňovať veterné elektrárne, ktoré nie sú určené na vlastnú spotrebu, v LEV a ÚOO, ktoré sú súčasťou… sústavy Natura 2000…

8. Zákaz uvedený v [odsekoch] 6 a 7 vyššie sa vzťahuje aj na hraničnú zónu v šírke 200 metrov.“

Spor vo veci samej a prejudiciálna otázka

24 Spoločnosť Eolica di Altamura získala od spoločnosti Alburni Srl práva na výstavbu veternej farmy, ktorá nie je určená na vlastnú spotrebu, na pozemku spoločnosti Azienda Agro-Zootecnica Franchini, pričom tento pozemok je súčasťou národného parku Alta Murgia, ktorý je chránenou oblasťou klasifikovanou ako LEV a ÚOO „pSIC/ZPS IT 9120007 Murgia Alta".

25 Návrh na nevznesenie námietok predložený orgánu poverenému správou parku bol 1. septembra 2006 zamietnutý a návrh na vyhlásenie zlučiteľnosti s ochranou životného prostredia predložený Regione Puglia bol 4. júla 2007 tiež zamietnutý.

26 Odmietnutie Regione Puglia bolo odôvodnené odkazom na relevantné ustanovenia regionálneho nariadenia, podľa ktorých sú po prvé LEV a ÚOO v zmysle smernice o biotopoch a smernice o vtáctve úplne „neprimerané" na umiestňovanie veterných elektrární a po druhé v prípade nevypracovania regulačného plánu pre veterné elektrárne sa tieto lokality považujú za „nevhodné".

27 Spoločnosti Azienda Agro-Zootecnica Franchini a Eolica di Altamura podali na Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Správny regionálny súd pre Apúliu) žalobu proti zamietavým rozhodnutiam a proti dotknutým ustanoveniam regionálneho nariadenia Regione Puglia.

28 Rozhodnutím zo 17. septembra 2008 uvedený súd tejto žalobe vyhovel a zrušil uvedené ustanovenia regionálneho nariadenia, ktorými Regione Puglia stanovil absolútny zákaz výstavby veterných elektrární v LEV a ÚOO uvedených v smerniciach o vtáctve a biotopoch.

29 Počas konania, ktoré vyústilo do prijatia uvedeného rozhodnutia, však Regione Puglia prijal regionálne nariadenie č. 15 z 18. júla 2008, ktorého cieľom boli aj ochranné opatrenia v zmysle uvedených smerníc a dekrétu č. 357.

30 V konaní vo veci samej na vnútroštátnom súde sa spoločnosti Azienda Agro-Zootecnica Franchini a Eolica di Altamura domáhajú zrušenia článku 5 ods. 1 písm. n) a článku 5 ods. 4 a 4a regionálneho nariadenia č. 15, podľa ktorých je v podstate zakázaná výstavba nových veterných turbín na ÚOO, ktoré sú súčasťou sústavy Natura 2000, a to vrátane hraničnej zóny v šírke 500 metrov. Uvedené spoločnosti namietajú porušenie zásad obsiahnutých v smernici 2001/77.

31 Regione Puglia navrhuje, aby žaloba bola vyhlásená za neprípustnú alebo nedôvodnú.

32 Počas konania vo veci samej nadobudol účinnosť regionálny zákon č. 31. Vo svojom článku 2 ods. 6 upravuje zákaz výstavby nových zariadení na veternú energiu, ktoré nie sú určené na vlastnú spotrebu, vo všetkých lokalitách sústavy Natura 2000, teda aj v lokalitách európskeho významu označených podľa smernice o biotopoch.

33 Vnútroštátny súd sa domnieva, že článok 2 ods. 6 uvedeného regionálneho zákona sa bezprostredne vzťahuje na projekt veternej farmy, ktorý predložili Azienda Agro-Zootecnica Franchini a Eolica di Altamura. Toto ustanovenie sa totiž vzťahuje na žiadosť o povolenie a posúdenie zlučiteľnosti s ochranou životného prostredia, ktorú podali tieto spoločnosti, odo dňa nadobudnutia účinnosti regionálneho zákona č. 31 (čiže od 8. novembra 2008), bez ohľadu na akékoľvek osobitné posúdenie vplyvu alebo účinku na životné prostredie.

34 Za týchto okolností Tribunale amministrativo regionale per la Puglia rozhodol o prerušení konania a o položení tejto prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru:

„Je ustanovenie článku 1 ods. 1226 zákona č. 296… v spojení s ustanovením článku 5 ods. 1… vyhlášky… zo 17. októbra 2007 a s ustanovením článku 2 ods. 6 [regionálneho] zákona č. 31… zlučiteľné s právom [Únie] a najmä so zásadami vyplývajúcimi zo smerníc 2001/77… a 2009/28… a zo smerníc o vtáctve a biotopoch v rozsahu, v akom namiesto vykonania príslušného posúdenia vplyvov na životné prostredie, ktoré by analyzovalo vplyv konkrétneho projektu na konkrétnu lokalitu dotknutú daným projektom, absolútne a bez rozdielu zakazujú umiestňovať v rámci LEV a ÚOO tvoriacich sústavu [Natura 2000] veterné elektrárne, ktoré nie sú určené na vlastnú spotrebu?“

O prejudiciálnej otázke

35 Na úvod je potrebné pripomenúť, že Súdny dvor síce v rámci prejudiciálneho konania nemôže rozhodnúť o zlučiteľnosti vnútroštátneho opatrenia s právom Únie, má však právomoc poskytnúť vnútroštátnemu súdu všetky relevantné informácie o výklade práva Únie, ktoré mu pomôžu posúdiť túto zlučiteľnosť na účely rozhodnutia vo veci, v ktorej koná (pozri najmä rozsudky z 21. septembra 2000, Borawitz, C-124/99, Zb. s. I-7293, bod 17; z 8. júna 2006, WWF Italia a i., C-60/05, Zb. s. I-5083, bod 18, ako aj z 22. mája 2008, citiworks, C-439/06, Zb. s. I-3913, bod 21).

36 Z tohto hľadiska je potrebné usúdiť, že vnútroštátny súd sa v podstate Súdneho dvora pýta, či sa smernice o biotopoch a vtáctve a smernice 2001/77 a 2009/28 majú vykladať v tom zmysle, že bránia právnej úprave zakazujúcej výstavbu veterných elektrární,

ktoré nie sú určené na vlastnú spotrebu, v rámci oblastí patriacich do sústavy Natura 2000 bez toho, aby bolo predtým vykonané posúdenie vplyvov projektu na životné prostredie v rámci konkrétnej lokality.

O výklade smerníc o biotopoch a vtáctve

37 Aby bolo možné na túto otázku odpovedať, je potrebné preskúmať, či smernice o vtáctve a biotopoch, a osobitne článok 6 ods. 3 smernice o biotopoch, bránia právnej úprave, ako je tá vo veci samej.

38 Podľa žalujúcich spoločností vo veci samej tento typ právnej úpravy nerešpektuje systém zavedený smernicami o biotopoch a vtáctve. V tejto súvislosti tvrdia, že systém ochrany, ktoré uvedené smernice vytvorili, nezakazuje akúkoľvek činnosť v rámci oblastí patriacich do sústavy Natura 2000, ale len podriaďuje povolenie takýchto činností posúdeniu vplyvov na životné prostredie v zmysle článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch. Právna úprava, ako je tá vo veci samej, ktorá absolútne zakazuje vybudovanie nových veterných elektrární v rámci lokalít patriacich do uvedenej sústavy bez toho, aby bolo predtým vykonané posúdenie vplyvov projektu na životné prostredie v rámci konkrétnej lokality, preto zbavuje systém zavedený smernicami o biotopoch a vtáctve všetkého obsahu.

39 Európska komisia a Regione Puglia takúto argumentáciu spochybňujú. Tvrdia, že článok 6 ods. 3 smernice o biotopoch sa neuplatňuje, ak je plán alebo projekt v oblasti, ktorá je súčasťou sústavy Natura 2000, zakázaný. Poukazujú v tejto súvislosti na to, že skutočnosť, že niektoré činnosti môžu byť v rámci lokalít patriacich do uvedenej

sústavy povolené, nevyhnutne neznamená, že takéto zásahy sa musia aj uskutočniť. Komisia okrem toho pripomína, že článok 193 ZFEÚ členským štátom umožňuje udržiavať alebo zavádzať za istých podmienok prísnejšie opatrenia na ochranu životného prostredia.

40 Na úvod je potrebné pripomenúť, že ako uviedli účastníci konania vo veci samej, režim ochrany, ktoré smernice o biotopoch a vtáctve priznávajú lokalitám patriacim do sústavy Natura 2000, nezakazuje v rámci týchto lokalít akúkoľvek ľudskú činnosť, ale len podriaďuje povolenie takýchto činností predchádzajúcemu posúdeniu vplyvov na životné prostredie. V zmysle článku 6 ods. 3 prvej vety smernice o biotopoch – ktorý sa v zmysle článku 7 tejto smernice uplatňuje na oblasti klasifikované podľa článku 4 ods. 1 smernice o vtáctve alebo uznané podobným spôsobom podľa článku 4 ods. 2 tejto smernice – akýkoľvek plán alebo projekt, ktorý priamo nesúvisí so správou lokality alebo nie je pre ňu potrebný, ale môže pravdepodobne významne ovplyvniť túto lokalitu, či už samotne, alebo v spojení s inými plánmi alebo projektmi, podlieha primeranému posúdeniu jeho vplyvov na danú lokalitu z hľadiska cieľov ochrany lokality.

41 Z ustálenej judikatúry okrem toho vyplýva, že spustenie mechanizmu ochrany životného prostredia, ktorý predpokladá článok 6 ods. 3 smernice o biotopoch, vyžaduje existenciu pravdepodobnosti alebo rizika, že plán alebo projekt túto lokalitu významne ovplyvní (pozri najmä rozsudky zo 7. septembra 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, Zb. s. I-7405, body 40 a 43, ako aj zo 4. októbra 2007, Komisia/Taliansko, C-179/06, Zb. s. I-8131, bod 33).

42 Z toho vyplýva, že normotvorca Únie mal v úmysle vytvoriť ochranný mechanizmus, ktorý sa spúšťa len v prípade, že plán alebo projekt predstavuje pre lokalitu patriacu do sústavy Natura 2000 riziko.

43 Práve s ohľadom na tieto úvahy treba posúdiť, či smernice o biotopoch a vtáctve bránia takej vnútroštátnej a regionálnej právnej úprave, akou je tá vo veci samej.

44 Zo spisu, ktorý bol predložený Súdnemu dvoru, pritom vyplýva, že takáto právna úprava zahŕňa zákaz výstavby nových veterných elektrární, ktoré nie sú určené na vlastnú spotrebu, v rámci LEV a ÚOO patriacich do sústavy Natura 2000. Tento zákaz sa vzťahuje aj na hraničnú zónu 200 metrov.

45 Následkom tejto právnej úpravy je automatické odmietnutie akéhokoľvek plánu alebo projektu, ktorého cieľom je výstavba nového zariadenia na veternú energiu v rámci jednej z uvedených lokalít, bez toho, aby bolo predtým vykonané posúdenie vplyvov plánu alebo projektu na životné prostredie v rámci konkrétnej lokality.

46 Je preto nutné konštatovať, že takáto právna úprava vytvára systém ochrany lokalít patriacich do systému Natura 2000, ktorý je prísnejší ako systém ochrany vytvorený smernicami o biotopoch a vtáctve.

47 Z toho vyplýva, že ako uviedol generálny advokát v bode 33 svojich návrhov, na účely odpovede vnútroštátnemu súdu je potrebné určiť, či právo Únie pripúšťa zavedenie vnútroštátnych ochranných opatrení, ktoré sú prísnejšie ako ochranné opatrenia stanovené v uvedených smerniciach, a ak áno, za akých podmienok.

48 V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že právna úprava Únie v oblasti životného prostredia nemá za cieľ úplnú harmonizáciu (pozri najmä rozsudky z 22. júna 2000, Fornasar a i., C-318/98, Zb. s. I-4785, bod 46, ako aj zo 14. apríla 2005, Deponiezweckverband Eiterköpfe, C-6/03, Zb. s. I-2753, bod 27).

49 V zmysle článku 14 smernice o vtáctve môžu členské štáty prijať prísnejšie ochranné opatrenia, ako sú tie, ktoré stanovuje smernica.

50 Smernica o biotopoch neobsahuje rovnaké ustanovenie, ako je článok 14 smernice o vtáctve. Keďže však bola prijatá na základe článku 192 ZFEÚ, je potrebné poukázať na to, že článok 193 ZFEÚ umožňuje členským štátom prijímať prísnejšie ochranné opatrenia. Tento článok podmieňuje takéto opatrenia len tým, aby boli v súlade so Zmluvou FEÚ a aby boli oznámené Komisii. Súdny dvor v tejto súvislosti rozhodol, že „pokiaľ v rámci politiky Spoločenstva v oblasti životného prostredia sleduje vnútroštátne opatrenie rovnaké ciele ako smernica, je prekročenie minimálnych požiadaviek upravených v tejto smernici článkom 176 ES predvídané a povolené za podmienok, ktoré sú v ňom stanovené“ (pozri rozsudok Deponiezweckverband Eiterköpfe, už citovaný, bod 58).

51 Zo spisu predloženého Súdnemu dvoru, ako aj z vyjadrení účastníkov konania na pojednávaní pritom vyplýva, že základným cieľom vnútroštátnej a regionálnej právnej úpravy, ktorej sa týka vec sama, je ochrana oblastí patriacich do sústavy Natura 2000 a najmä ochrana biotopov voľne žijúceho vtáctva pred nebezpečenstvom, ktoré pre nich môžu predstavovať veterné elektrárne.

52 Z toho vyplýva, že právna úprava, ako je tá vo veci samej, ktorá s cieľom ochrany populácií vtáctva voľne žijúceho v chránených oblastiach patriacich do sústavy Natura 2000 zakazuje v uvedených oblastiach absolútnym spôsobom výstavbu nových veterných elektrární, sleduje rovnaké ciele ako smernica o biotopoch. V rozsahu, v akom táto právna úprava zakotvuje prísnejší systém, ako je systém vyplývajúci z článku 6 tejto smernice, teda predstavuje prísnejšie ochranné opatrenie v zmysle článku 193 ZFEÚ.

53 Zo spisu, ktorý bol predložený Súdnemu dvoru, nevyplýva, že talianska vláda tieto opatrenia oznámila v zmysle článku 193 ZFEÚ Komisii. Je však potrebné poukázať na to, že tento článok síce ukladá členským štátom povinnosť oznámiť Komisii prísnejšie ochranné opatrenia, ktoré majú v oblasti životného prostredia v úmysle udržiavať alebo zavádzať, nepodmieňuje však zavedenie zamýšľaných opatrení súhlasom alebo nevznesením námietok Komisie. Ako uviedol generálny advokát v bode 38 svojich návrhov, v tomto kontexte znenie ani cieľ skúmaného ustanovenia nenasvedčujú záveru, že nesplnenie oznamovacej povinnosti vyplývajúcej členským štátom z článku 193 ZFEÚ samo osebe spôsobuje nezákonnosť takto prijatých prísnejších ochranných opatrení (pozri analogicky rozsudky z 13. júla 1989, Enichem Base a i., 380/87, Zb. s. 2491, body 20 až 23; z 23. mája 2000, Sydhavnens Sten & Grus, C-209/98, Zb. s. I-3743, bod 100, ako aj zo 6. júna 2002, Sapod Audic, C-159/00, Zb. s. I-5031, body 60 až 63).

54 Pravdou zostáva, že prísnejšie ochranné opatrenia vyplývajúce z vnútroštátnej a regionálnej právnej úpravy, ktorej sa týka vec sama, musia dodržiavať ostatné ustanovenia Zmluvy FEÚ.

55 Žalobcovia vo veci samej v tejto súvislosti tvrdia, že cieľ spočívajúci vo vývoji nových a obnoviteľných zdrojov energie, ako ho v rámci politík Únie upravuje článok 194 ods. 1 písm. c) ZFEÚ, by mal mať prednosť pred cieľmi ochrany životného prostredia sledovanými smernicami o biotopoch a vtáctve.

56 V tejto súvislosti postačuje pripomenúť, že článok 194 ZFEÚ vo svojom odseku 1 stanovuje, že politika Únie má v oblasti energetiky na zreteli potrebu zachovávať a zlepšovať životné prostredie.

57 Okrem toho opatrenie, ako je to, ktorého sa týka vec sama a ktoré zakazuje len vybudovanie nových veterných elektrární neurčených na vlastnú spotrebu v rámci lokalít patriacich do sústavy Natura 2000, pričom veterné elektrárne určené na vlastnú spotrebu, ktorých výkon je najviac 20 kW, môžu byť predmetom výnimky, nemôže vzhľadom na svoj obmedzený rozsah ohroziť cieľ Únie, ktorým je vývoj nových a obnoviteľných zdrojov energie.

58 Z toho vyplýva záver, že smernice o vtáctve a biotopoch a najmä článok 6 ods. 3 smernice o biotopoch nebránia prísnejšiemu vnútroštátnemu opatreniu, ktoré absolútne zakazuje výstavbu veterných elektrární, ktoré nie sú určené na vlastnú spotrebu, v rámci oblastí patriacich do sústavy Natura 2000 bez toho, aby bolo vykonané posúdenie vplyvov projektu alebo plánu na životné prostredie v rámci konkrétnej lokality patriacej do uvedenej sústavy.

O výklade smerníc 2001/77 a 2009/28

59 Je potrebné preskúmať, či sa smernice 2001/77 a 2009/28 majú vykladať v tom zmysle, že bránia právnej úprave, akou je tá vo veci samej.

60 Pokiaľ ide, po prvé, o smernicu 2001/77, podľa jej článku 1 je jej účelom podporovať zvyšovanie príspevku obnoviteľných zdrojov energie v súvislosti s výrobou elektrickej energie na vnútornom trhu s elektrickou energiou a vytvoriť tak základ pre budúci rámec Spoločenstva v tejto oblasti.

61 Článok 6 ods. 1 smernice 2001/77 s týmto cieľom ukladá členským štátom povinnosť vyhodnotiť existujúci zákonný a iný právny rámec týkajúci sa povoľovacích konaní alebo ostatných správnych konaní, ktoré sú uplatniteľné na zariadenia vyrábajúce elektrickú energiu z obnoviteľných energetických zdrojov. Toto povoľovacie konanie má za cieľ racionalizáciu a zníženie správnych prekážok, ako aj zabezpečenie, že pravidlá, ktoré sa uplatňujú na tento typ zariadení, sú objektívne, transparentné a nediskriminačné.

62 Zdá sa však, že vnútroštátny súd vyjadruje pochybnosti, pokiaľ ide o súlad vnútroštátnej a regionálnej právnej úpravy, ktorej sa týka vec sama, s uvedenými kritériami. Žalobcovia vo veci samej na pojednávaní okrem iného tvrdili, že takáto právna úprava má pre zariadenia na veternú energiu v porovnaní s inými priemyselnými činnosťami, ktoré sú predmetom predchádzajúceho posúdenia vplyvu upraveného v článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch, diskriminačný charakter.

63 V tejto súvislosti je potrebné predovšetkým poukázať na to, že úplný zákaz vybudovať nové veterné elektrárne v oblastiach patriacich do sústavy Natura 2000, ktorý vyplýva zo zákonného ustanovenia, nie je v rozpore s cieľmi racionalizácie a zníženia správnych prekážok a vo svojej podstate predstavuje dostatočne transparentné a objektívne konanie.

64 Pokiaľ ide ďalej o diskriminačnú povahu opatrenia, je potrebné pripomenúť, že zákaz diskriminácie zakotvený v článku 6 ods. 1 smernice 2001/77 je len osobitným vyjadrením všeobecnej zásady rovnosti, ktorá patrí medzi základné zásady práva Únie a zakazuje, aby sa porovnateľné situácie posudzovali rozdielne a rozdielne situácie rovnako, ak takéto posudzovanie nie je objektívne odôvodnené (pozri najmä rozsudky z 5. októbra 1994, Nemecko/Rada, C-280/93, Zb. s. I-4973, bod 67; z 3. mája 2007,

Advocaten voor de Wereld, C-303/05, Zb. s. I-3633, bod 56, ako aj zo 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine a i., C-127/07, s. I-9895, bod 23).

65 V prejednávanej veci však prináleží vnútroštátnemu súdu, aby overil, či rozdielne zaobchádzanie s projektmi výstavby veterných elektrární a projektmi týkajúcimi sa iných priemyselných činností navrhovanými v lokalitách patriacich do sústavy Natura 2000 možno odôvodniť rozdielnymi cieľmi, ktoré tieto dva typy projektov sledujú.

66 V tomto kontexte musí tento súd zohľadniť osobitné črty zariadení na veternú energiu, berúc najmä do úvahy riziká, ktoré tieto zariadenia môžu predstavovať pre vtáctvo, akými sú napríklad nebezpečenstvo nárazu, rušenie a premiestňovanie, efekt „prekážky", ktorý vtáctvo núti meniť smer, alebo strata či znehodnotenie biotopov.

67 Pokiaľ ide, po druhé, o smernicu 2009/28, je potrebné poukázať na to, že v zmysle jej článku 13 ods. 1 „členské štáty zabezpečia, aby akékoľvek vnútroštátne predpisy vzťahujúce sa na postupy schvaľovania a vydávania osvedčení a povolení, ktoré sa uplatňujú vo vzťahu k zariadeniam a súvisiacim infraštruktúram prenosových a distribučných sústav na výrobu elektriny a tepla alebo chladu z obnoviteľných zdrojov energie… boli primerané a nevyhnutné". Členské štáty sú povinné najmä prijať vhodné opatrenia na zabezpečenie, aby tieto pravidlá boli „objektívne, transparentné, primerané, nerobili rozdiely medzi žiadateľmi a úplne zohľadňovali špecifiká jednotlivých technológií výroby energie z obnoviteľných zdrojov energie".

68 Je nepochybné, že ako poznamenala Komisia vo svojich pripomienkach, lehota na prebratie smernice 2009/28 stanovená na 5. decembra 2010 v čase podania návrhu na začatie prejudiciálneho konania, teda 23. septembra 2009, ešte neuplynula.

69 Ako však už Súdny dvor rozhodol, a vzhľadom na to, že smernica 2009/28 už v čase okolností veci samej bola účinná, jej výklad, o ktorý žiada vnútroštátny súd, sa musí považovať za užitočný (pozri v tomto zmysle rozsudok z 23. apríla 2009, VTB-VAB a Galatea, C-261/07 a C-299/07, Zb. s. I-2949, body 29 až 41).

70 Z judikatúry totiž vyplýva, že do pôsobnosti smernice spadajú nielen vnútroštátne predpisy, ktorých cieľom je výslovne jej prebratie, ale od okamihu jej účinnosti aj predtým existujúce vnútroštátne predpisy, ktoré sú spôsobilé zabezpečiť súlad vnútroštátneho práva so smernicou (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 7. septembra 2006, Cordero Alonso, C-81/05, Zb. s. I-7569, bod 29).

71 Ďalej z ustálenej judikatúry v každom prípade vyplýva, že počas lehoty na prebratie smernice sa členské štáty, ktoré sú jej adresátmi, musia zdržať prijímania ustanovení, ktoré by mohli vážne ohroziť uskutočnenie cieľa stanoveného danou smernicou (rozsudky z 18. decembra 1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, Zb. s. I-7411, bod 45; z 8. mája 2003, ATRAL, C-14/02, Zb. s. I-4431, bod 58, a z 22. novembra 2005, Mangold, C-144/04, Zb. s. I-9981, bod 67).

72 Z týchto dôvodov a v rozpore s tvrdeniami Komisie je potrebné odpovedať na tú časť otázky položenej vnútroštátnym súdom, ktorá sa týka výkladu smernice 2009/28, a to najmä s ohľadom na zásadu proporcionality, ktorú zaviedol článok 13 tejto smernice v súvislosti so správnymi konaniami o povolení zariadení na výrobu obnoviteľnej energie.

73 V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že zásada proporcionality, ktorá je vyjadrená v článku 13 smernice 2009/28 a je súčasťou všeobecných zásad práva Únie, vyžaduje, aby opatrenia prijaté v tejto oblasti členskými štátmi neprekračovali hranice toho, čo je vhodné a nevyhnutné na dosiahnutie legitímnych cieľov, ktoré daná právna úprava sleduje, čím sa myslí, že keď sa ponúka výber z niekoľkých vhodných opatrení, je potrebné zvoliť to, ktoré je najmenej obmedzujúce, a že spôsobené nevýhody nemôžu byť neprimerané s ohľadom na sledovaný cieľ (pozri najmä rozsudky z 13. novembra 1990, Fedesa a i., C-331/88, Zb. s. I-4023, bod 13, ako aj z 5. októbra 1994, Crispoltoni a i., C-133/93, C-300/93 a C-362/93, Zb. s. I-4863, bod 41).

74 Vnútroštátnemu súdu prináleží overiť proporcionalitu dotknutého vnútroštátneho opatrenia. Tento súd musí najmä zohľadniť skutočnosť, že právna úprava, ktorej sa týka vec sama, sa obmedzuje iba na veterné elektrárne a nevzťahuje sa na iné formy výroby obnoviteľnej energie, ako sú fotovoltické zariadenia. Okrem toho zákaz sa uplatňuje len na nové zariadenia na veternú energiu slúžiace na obchodné účely, pričom na veterné elektrárne určené na vlastnú spotrebu, ktorých výkon je najviac 20 kW, sa tento zákaz nevzťahuje.

75 Z uvedeného vyplýva, že smernice o biotopoch a vtáctve, ako aj smernice 2001/77 a 2009/28 sa musia vykladať v tom zmysle, že nebránia právnej úprave zakazujúcej výstavbu veterných elektrární, ktoré nie sú určené na vlastnú spotrebu, v rámci oblastí patriacich do sústavy Natura 2000 bez toho, aby bolo predtým vykonané posúdenie vplyvov projektu na životné prostredie v rámci konkrétnej lokality, za predpokladu, že sú dodržané zásady zákazu diskriminácie a proporcionality.

O trovách

76 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (prvá komora) rozhodol takto:

Smernica Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín, smernica Rady 79/409/EHS z 2. apríla 1979 o ochrane voľne žijúceho vtáctva, smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2001/77/ES z 27. septembra 2001 o podpore elektrickej energie vyrábanej z obnoviteľných zdrojov energie na vnútornom trhu s elektrickou energiou a smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/28/ES z 23. apríla 2009 o podpore využívania energie z obnoviteľných zdrojov energie a o zmene a doplnení a následnom zrušení smerníc 2001/77/ES a 2003/30/ES sa musia vykladať v tom zmysle, že nebránia právnej úprave zakazujúcej výstavbu veterných elektrární, ktoré nie sú určené na vlastnú spotrebu, v rámci oblastí patriacich do sústavy Natura 2000 bez toho, aby bolo predtým vykonané posúdenie vplyvov projektu na životné prostredie v rámci konkrétnej lokality, za predpokladu, že sú dodržané zásady zákazu diskriminácie a proporcionality.

Podpisy