SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 21. julija 2011 *

V zadevi C-2/10,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Italija) z odločbo z dne 23. septembra 2009, ki je prispela na Sodišče 4. januarja 2010, v postopku

Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl,

Eolica di Altamura Srl

proti

Regione Puglia,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi A. Tizzano, predsednik senata, J.-J. Kasel, A. Borg Barthet, M. Ilešič (poročevalec) in E. Levits, sodniki,

* Jezik postopka: italijanščina.

generalni pravobranilec: J. Mazák,
sodna tajnica: A. Impellizzeri, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 10. februarja 2011,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl in Eolica di Altamura Srl S. Profeta in C. Rucireta, odvetnika,

– za Regione Puglia L. A. Clarizio, L. Francesconi in M. Liberti, odvetniki,

– za Evropsko komisijo K. Herrmann in D. Recchia, zastopnici,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 14. aprila 2011

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago Direktive 2009/28/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, spremembi in poznejši razveljavitvi direktiv 2001/77/ES in 2003/30/ES (UL L 140, str. 16), Direktive 2001/77/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. septembra 2001 o spodbujanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov energije na notranjem trgu z električno energijo (UL L 283, str. 33), Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL L 206, str. 7, v nadaljevanju: Direktiva o habitatih) in Direktive Sveta 79/409/EGS z dne 2. aprila 1979 o ohranjanju prosto živečih ptic (UL L 103, str. 1, v nadaljevanju: Direktiva o pticah).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbama Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl (v nadaljevanju: Azienda Agro-Zootecnica Franchini) in Eolica di Altamura Srl (v nadaljevanju: Eolica di Altamura) na eni strani ter Regione Puglia (v nadaljevanju: dežela Apulija) na drugi strani zaradi zavrnitve izdaje dovoljenja za postavitev vetrnih generatorjev, ki niso namenjeni lastni porabi, na zemljiščih na območju nacionalnega parka Alta Murgia, ki je varovano območje, opredeljeno kot območje, pomembno za Skupnost (v nadaljevanju: OPS), in kot območje posebnega varstva (v nadaljevanju: OPV), ter je del evropskega ekološkega omrežja Natura 2000 (v nadaljevanju: omrežje Natura 2000), čeprav ni bila opravljena nikakršna presoja okoljskih vplivov projekta na območje načrtovanega posega.

Pravni okvir

Ureditev Unije

Direktiva o pticah

3 Člen 4(1) in (2) Direktive o pticah državam članicam nalaga, da ozemlja, ki ustrezajo ornitološkim merilom, določenim v teh določbah, razvrstijo kot posebna območja varstva.

4 Člen 4(4) te direktive določa:

„V zvezi z območji varstva iz odstavkov 1 in 2 države članice sprejmejo primerne ukrepe, da ne pride do onesnaženja ali poslabšanja stanja habitatov ali kakršnih koli motenj, ki v taki meri vplivajo na ptice, da bi bilo to pomembno glede na cilje tega člena. Države članice si prizadevajo, da ne bi prišlo do onesnaženja ali poslabšanja stanja habitatov tudi izven teh območij varstva."

5 Člen 14 Direktive o pticah določa, da „[d]ržave članice lahko uvedejo strožje varstvene ukrepe, kakor so ukrepi, predvideni po tej direktivi."

Direktiva o habitatih

6 V tretji uvodni izjavi Direktive o habitatih je navedeno:

„ker ta direktiva prispeva k splošnemu cilju trajnostnega razvoja, saj je njen glavni cilj spodbujati vzdrževanje biotske raznovrstnosti ob upoštevanju gospodarskih, družbenih, kulturnih in regionalnih zahtev; ker je treba za vzdrževanje biotske raznovrstnosti pri določenih primerih vzdrževati ali celo spodbujati človekove dejavnosti."

7 Člen 2 Direktive o habitatih določa:

„1. Cilj te direktive je prispevati k zagotavljanju biotske raznovrstnosti z ohranjanjem naravnih habitatov in prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst na evropskem ozemlju držav članic, za katerega se uporablja Pogodba.

2. Ukrepi, sprejeti na podlagi te direktive, so namenjeni vzdrževanju ali obnovitvi ugodnega stanja ohranjenosti naravnih habitatov in prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst v interesu Skupnosti.

3. Ukrepi, sprejeti na podlagi te direktive, upoštevajo gospodarske, družbene in kulturne potrebe ter regionalne in lokalne značilnosti."

8 Člen 3(1) navedene direktive določa:

„Vzpostavi se usklajeno evropsko ekološko omrežje posebnih ohranitvenih območij, imenovano Natura 2000. To omrežje […] omogoča, da se vzdržuje ali, če je to primerno, obnovi ugodno stanje ohranjenosti zadevnih naravnih habitatnih tipov in habitatov teh vrst na njihovem naravnem območju razširjenosti.

Omrežje Natura 2000 vključuje posebna območja varstva, ki so jih države članice določile na podlagi Direktive [o pticah]."

9 Člen 4 Direktive o habitatih ureja postopek za vzpostavitev omrežja Natura 2000 in določitev posebnih ohranitvenih območij s strani držav članic.

10 Člen 6 Direktive o habitatih, ki predpisuje ohranitvene ukrepe za navedena območja, določa:

„[…]

2. Države članice storijo vse potrebno, da na posebnih ohranitvenih območjih preprečijo slabšanje stanja naravnih habitatov in habitatov vrst ter vznemirjanje vrst, za katere so bila območja določena, kolikor bi tako vznemirjanje lahko pomembno vplivalo na cilje te direktive.

3. Pri vsakem načrtu ali projektu, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja ali zanj potreben, pa bi sam ali v povezavi z drugimi načrti ali projekti lahko pomembno vplival na območje, je treba opraviti ustrezno presojo njegovih posledic glede na cilje ohranjanja tega območja. Glede na ugotovitve presoje posledic za območje in ob upoštevanju določb odstavka 4 pristojni nacionalni organi soglašajo z načrtom ali projektom šele potem, ko se prepričajo, da ne bo škodoval celovitosti zadevnega območja, in, če je primerno, ko pridobijo mnenje javnosti.

4. Če je treba kljub negativni presoji posledic za območje izvesti načrt ali projekt iz nujnih razlogov prevladujočega javnega interesa, vključno tistih socialne ali gospodarske narave, in ni drugih ustreznih rešitev, država članica izvede vse izravnalne ukrepe, potrebne za zagotovitev varstva celovite usklajenosti Nature 2000. O sprejetih izravnalnih ukrepih obvesti Komisijo.

[…]“

11 Člen 7 Direktive o habitatih določa:

„Obveznosti iz člena 6(2), (3) in (4) te direktive nadomestijo vse obveznosti iz prvega stavka člena 4(4) Direktive [o pticah] za območja, določena na podlagi člena 4(1) ali podobno priznana po členu 4(2) navedene direktive, od datuma začetka izvajanja te direktive ali datuma, ko država članica določi ali prizna ta območja po Direktivi [o pticah], če je slednji datum kasnejši.“

Direktiva 2001/77

12 V uvodni izjavi 2 Direktive 2001/77 je navedeno:

„[…] spodbujanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov energije zaradi varnosti in raznolikosti preskrbe z energijo, varovanja okolja ter socialne in gospodarske kohezije [je] prednostna naloga [Unije]. […]“

13 Kot določa člen 1 Direktive 2001/77, je „[n]amen te direktive […] spodbujati povečevanje deleža obnovljivih virov energije v proizvodnji električne energije na notranjem trgu z električno energijo in ustvariti podlago za prihodnji okvir navedenega trga Skupnosti“.

14 Člen 6 navedene direktive, naslovljen „Upravni postopki“, v odstavku 1 določa:

„Države članice ali pristojni organi, ki jih imenujejo države članice, ocenijo obstoječi zakonodajni in ostali pravni okvir v zvezi s postopki za dovoljenje ali drugimi postopki, ki jih določa člen 4 Direktive 96/92/ES in ki se uporabljajo za proizvodne obrate za električno energijo, proizvedeno iz obnovljivih virov energije, da bi:

– zmanjšali regulativne in neregulativne ovire z namenom povečevanja proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov energije,

– poenostavili in pospešili postopke na ustrezni upravni ravni in

– zagotovili, da so pravila objektivna, pregledna in nediskriminatorna ter da v celoti upoštevajo posebnosti raznih tehnologij obnovljivih virov energije."

Direktiva 2009/28

15 Člen 13 Direktive 2009/28, naslovljen „Upravni postopki ter zakonski in podzakonski predpisi", v odstavku 1 določa:

„Države članice zagotovijo, da s[o] vsi nacionalni predpisi v zvezi s postopki za izdajo dovoljenj, certificiranja in licenciranja, ki se uporabljajo za obrate za proizvodnjo električne energije, ogrevanje ali hlajenje iz obnovljivih virov in za pripadajočo infrastrukturo prenosnega in distribucijskega omrežja, ter postopek pretvorbe biomase v biogoriva ali druge energetske proizvode, sorazmerni in potrebni.

Države članice zlasti sprejmejo primerne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da:

[…]

(c) se upravni postopki poenostavijo in pospešijo na ustrezni upravni ravni;

(d) so pravila, ki urejajo izdajo dovoljenj, certificiranje in licenciranje, objektivna, pregledna, sorazmerna, da ne diskriminirajo med prosilci ter da v celoti upoštevajo posebnosti posameznih tehnologij obnovljive energije;

[…]

(f) se za manjše projekte in decentralizirane naprave za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov po potrebi uvedejo poenostavljeni in manj obremenjujoči postopki za izdajo dovoljenj, tudi zgolj z obvestilom, če to omogoča veljavni regulativni okvir."

16 S členom 26 Direktive 2009/28 so bili s 1. aprilom 2010 razveljavljeni členi 2, 3(2) in od 4 do 8 Direktive 2001/77. Ta bo v celoti razveljavljena s 1. januarjem 2012.

17 Člen 27(1) Direktive 2009/28 določa:

„Brez poseganja v člen 4(1), (2) in (3) države članice sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za izpolnjevanje zahtev te direktive, do 5. decemb[ra] 2010.

[…]"

Nacionalna ureditev

18 Direktiva 2001/77 je bila v italijansko pravo prenesena z zakonsko uredbo št. 387 (decreto legislativo n. 387) z dne 29. decembra 2003 (GURI št. 25 z dne 31. januarja 2004, redni dodatek h GURI št. 17), kakor je bila spremenjena z zakonom št. 244 (legge n. 244) z dne 24. decembra 2007 (GURI št. 300 z dne 28. decembra 2007, redni dodatek h GURI št. 285), katere člen 12 prenaša vsebino člena 6 navedene direktive o postopkih za dovoljenje za proizvodne obrate za energijo, proizvedeno iz obnovljivih virov.

19 Ta člen 12, naslovljen „Racionalizacija in poenostavitev postopkov za dovoljenje“, določa:

„[…]

Za gradnjo in upravljanje obratov za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov […] je treba pridobiti eno samo dovoljenje, ki ga izda dežela ali pokrajina, ki ji je bila za to dodeljena pristojnost, ob upoštevanju veljavne ureditve s področja varstva okolja, varstva pokrajine ter varstva zgodovinske in umetnostne dediščine, ki po potrebi pomeni izjemo od zakonodaje s področja urbanizma […]

[…]

[…] Dežele lahko na podlagi smernic [za izvajanje postopka iz odstavka 3] določijo območja in lokacije, ki niso primerni za nekatere vrste obratov […].“

20 Člen 1(1226) zakona o proračunu št. 296 (legge finanzaria n. 296) z dne 27. decembra 2006 (GURI št. 299 z dne 27. decembra 2006, redni dodatek h GURI št. 244) dodeljuje ministru za okolje ter varstvo ozemlja in morja pooblastilo, da z uredbo določi enotna minimalna merila, ki jih morajo dežele upoštevati ob sprejetju ohranitvenih ukrepov.

21 Z uredbo ministra za okolje ter varstvo ozemlja in morja z dne 17. oktobra 2007, naslovljeno „enotna minimalna merila za določitev ohranitvenih ukrepov za posebna ohranitvena območja (POO) in posebna območja varstva (POV)“ (GURI št. 258 z dne 6. novembra 2007, v nadaljevanju: uredba z dne 17. oktobra 2007), je bila deželam in avtonomnima pokrajinama naložena obveznost, da na vseh POV prepovejo gradnjo novih vetrnih elektrarn, ki niso namenjene lastni porabi.

22 Člen 5(1) uredbe z dne 17. oktobra 2007, naslovljen „Enotna minimalna merila za določitev ohranitvenih ukrepov za vsa POV“, določa:

„Dežele in avtonomni pokrajini morajo z aktom iz člena 3(1) te uredbe za vsa POV sprejeti te prepovedi:

[…]

(l) Postavitve novih vetrnih elektrarn, razen tistih, za katere se je zaradi vloženega projekta na dan sprejetja tega predpisa že začel postopek za izdajo dovoljenja. Pristojni organi morajo opraviti presojo vplivov projekta in pri tem upoštevati bio-

loške cikle vrst, zaradi katerih je bilo območje določeno, ter se posvetovati z INFS (nacionalni institut za prostoživeče živali). Izvzamejo se tudi posegi za zamenjavo in posodobitev, vključno s tehničnimi, ki ne povečajo vpliva na območje glede na cilje ohranjanja POV, ter elektrarne za lastno proizvodnjo s skupno močjo do 20 kW […]“

Ureditev dežele Apulije

23 Člen 2 deželnega zakona št. 31 z dne 21. oktobra 2008 o predpisih s področja proizvajanja energije iz obnovljivih virov, predpisih za zmanjšanje emisij in predpisih z okoljskega področja (v nadaljevanju: deželni zakon št. 31) določa:

„[…]

(6) V skladu s členoma 6 in 7 Direktive [o habitatih] skupaj s členoma 4 in 6 izvedbene uredbe, predvidene z dekretom predsednika republike št. 357 […] s spremembami, je prepovedano postaviti vetrne generatorje, ki niso namenjeni lastni porabi, na OPS in POV v […] omrežju Natura 2000 […]

(8) Prepoved, določena zgoraj v [odstavkih] 6 in 7, velja tudi za dvestometrski varovalni pas.“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

24 Družba Eolica di Altamura navaja, da je od družbe Alburni Srl pridobila pravice za postavitev polja vetrnic, ki ne bi bilo namenjeno lastni porabi in bi se postavilo na zemljišču, ki je last družbe Azienda Agro-Zootecnica Franchini in del območja nacionalnega parka Alta Murgia, ki je zaščiteno območje, opredeljeno kot OPS ter kot POV „pSIC/ZPS IT 9120007 Murgia Alta".

25 Vloga za predhodno potrdilo o nenasprotovanju, vložena pri organu, ki je pristojen za park, in vloga za izdajo potrdila o okoljski združljivosti, vložena pri deželi Apuliji, sta bili zavrnjeni z odločbo organa, ki je pristojen za park, z dne 1. septembra 2006 in z odločbo dežele Apulija z dne 4. julija 2007.

26 Zavrnitev dežele Apulije je bila obrazložena s sklicevanjem na upoštevne deželne predpise, v skladu s katerimi se OPS in POV, ki jih določata direktivi o habitatih in o pticah, štejejo po eni strani za popolnoma „neustrezna" za postavitev vetrnih generatorjev, po drugi strani pa se ob neobstoju regulatornega načrta za vetrnice zgoraj navedena OPS in POV štejejo za „neprimerna" območja.

27 Družbi Azienda Agro-Zootecnica Franchini in Eolica Altamura sta zoper zavrnilni odločbi in zoper upoštevne predpise dežele Apulije vložili tožbo pri Tribunale amministrativo regionale per la Puglia.

28 To sodišče je s sklepom z dne 17. septembra 2008 tožbi ugodilo in razveljavilo navedene predpise, s katerimi je dežela Apulija določila absolutno prepoved postavitve vetrnic na OPS in POV, določenih z direktivama o habitatih in o pticah.

29 Vendar je dežela Apulija med postopkom, ki se je končal z navedenim sklepom, sprejela deželno uredbo št. 15 z dne 18. julija 2008, katere predmet so prav tako ohranitveni ukrepi v smislu navedenih direktiv in uredbe št. 357.

30 V postopku v glavni stvari pred predložitvenim sodiščem družbi Azienda Agro-Zootecnica Franchini in Eolica di Altamura predlagata razveljavitev člena 5(1)(n), (4) in (4)(a) deželne uredbe št. 15, v skladu s katerim je prepovedana gradnja novih vetrnic na vseh POV, ki spadajo v omrežje Natura 2000, in sicer do petstometrskega varovalnega pasu. Ti družbi med drugim zatrjujeta kršitev načel iz Direktive 2001/77.

31 Dežela Apulija predlaga, naj se tožba zavrže kot nedopustna ali zavrne kot neutemeljena.

32 Med postopkom v glavni stvari je začel veljati deželni zakon št. 31. Ta v členu 2(6) določa prepoved gradnje novih vetrnih elektrarn, ki niso namenjene lastni porabi, na vseh območjih Natura 2000, torej tudi na območjih, pomembnih za Skupnost, določenih v skladu z Direktivo o habitatih.

33 Predložitveno sodišče meni, da se člen 2(6) navedenega deželnega zakona neposredno uporablja za projekt polja vetrnic, ki sta ga predstavili družbi Azienda Agro-Zootecnica Franchini in Eolica di Altamura. Ta določba se namreč nanaša na vlogi za odobritev in okoljsko združljivost, ki sta ju vložili ti družbi po začetku veljavnosti deželnega zakona št. 31 (to je po 8. novembru 2008), neodvisno od kake posebne presoje vplivov na okolje.

34 V teh okoliščinah je Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali so povezane določbe člena 1(1226) zakona št. 296 […], člena 5(1) uredbe […] z dne 17. oktobra 2007 in člena 2(6) [deželnega] zakona […] št. 31 združljive s pravom [Unije] in zlasti z načeli, ki izhajajo iz direktiv 2001/77[…] in 2009/28[…] ter iz direktiv [o pticah] in [o habitatih], v delu, v katerem popolnoma in brez razlikovanja prepovedujejo postavitev vetrnih generatorjev, če ti niso namenjeni lastni porabi, na OPS in POV, ki sestavljajo […] omrežje [Natura 2000], namesto da bi določale ustrezno presojo vplivov na okolje, s katero bi se proučili vplivi posameznega projekta na območje načrtovanega posega?“

Vprašanje za predhodno odločanje

35 Najprej je treba spomniti, da Sodišče v okviru predloga za sprejetje predhodne odločbe sicer ni pristojno za odločanje o združljivosti nacionalnih določb s pravom Unije, vendar lahko nacionalnemu sodišču da napotke za razlago prava Unije, ki temu sodišču omogočajo, da v sporu, ki mu je predložen, odloči o tej združljivosti (glej zlasti sodbe z dne 21. septembra 2000 v zadevi Borawitz, C-124/99, Recueil, str. I-7293, točka 17; z dne 8. junija 2006 v zadevi WWF Italia in drugi, C-60/05, ZOdl., str. I-5083, točka 18, in z dne 22. maja 2008 v zadevi citiworks, C-439/06, ZOdl., str. I-3913, točka 21).

36 Ob upoštevanju zgoraj navedenega je treba šteti, da predložitveno sodišče Sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba direktivi o habitatih in o pticah ter direktivi 2001/77 in 2009/28 razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi, ki prepoveduje postavitev vetrnih

generatorjev, ki niso namenjeni lastni porabi, na območjih, ki spadajo v omrežje Natura 2000, brez vsakršne predhodne presoje okoljskih vplivov projekta na območje načrtovanega posega.

Razlaga direktiv o habitatih in o pticah

37 Za odgovor na predloženo vprašanje je najprej treba proučiti, ali direktivi o habitatih in o pticah, zlasti člen 6(3) zadnjenavedene, nasprotujeta ureditvi, kakršna je ta v postopku v glavni stvari.

38 Tožeči stranki v postopku glavni stvari menita, da taka ureditev ne spoštuje sistema, uvedenega z direktivama o habitatih in o pticah. V zvezi s tem trdita, da sistem varstva, uveden s tema direktivama, ne prepoveduje vsakršne dejavnosti znotraj območij, ki spadajo v omrežje Natura 2000, temveč za dovolitev navedenih dejavnosti samo določa pogoj izvedbe predhodne presoje vplivov na okolje na podlagi člena 6(3) Direktive o habitatih. Ureditev, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki v celoti prepoveduje postavitev novih vetrnih generatorjev na območjih, ki spadajo v navedeno omrežje, brez kakršne koli predhodne presoje vplivov načrta ali projekta na posamezno območje, naj bi torej sistemu, določenemu z direktivama o habitatih in o pticah, odvzela vsakršen pomen.

39 Komisija in dežela Apulija oporekata tem trditvam. Zatrjujeta, da se člen 6(3) Direktive o habitatih ne uporablja, če je načrt ali projekt na območju, ki spada v omrežje Natura 2000, prepovedan. V zvezi s tem navajata, da čeprav je na območjih, ki spadajo v navedeno omrežje, mogoče dovoliti nekatere dejavnosti, to še ne pomeni, da morajo

biti ti posegi vedno izvedeni. Komisija opozarja, da člen 193 PDEU poleg tega državam članicam dopušča, da v določenih okoliščinah ohranijo ali uvedejo strožje ukrepe za varstvo okolja.

40 Najprej je treba poudariti, da – kot so navedle stranke v postopku v glavni stvari – sistem varstva, ki ga direktivi o habitatih in o pticah določata za območja, ki spadajo v omrežje Natura 2000, ne prepoveduje vsakršne človekove dejavnosti na teh območjih, temveč za dovolitev navedenih dejavnosti samo določa pogoj izvedbe predhodne presoje vplivov zadevnega projekta na okolje. Tako je treba na podlagi člena 6(3), prvi stavek, Direktive o habitatih – ki se v skladu s členom 7 te direktive uporablja za območja, določena na podlagi člena 4(1) Direktive o pticah ali podobno priznana po členu 4(2) te direktive – pri vsakem načrtu ali projektu, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja ali zanj potreben, pa bi sam ali v povezavi z drugimi načrti ali projekti lahko nanj pomembno vplival, opraviti ustrezno presojo njegovih posledic glede na cilje ohranjanja tega območja.

41 Poleg tega je iz ustaljene sodne prakse razvidno, da se za sprožitev mehanizma varstva okolja iz člena 6(3) Direktive o habitatih zahteva obstoj verjetnosti ali nevarnosti, da bi načrt ali projekt pomembno vplival na zadevno območje (glej zlasti sodbi z dne 7. septembra 2004 v zadevi Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, ZOdl., str. I-7405, točka 43, in z dne 4. oktobra 2007 v zadevi Komisija proti Italiji C-179/06, ZOdl., str. I-8131, točka 33).

42 Torej je očitno, da je zakonodajalec Unije nameraval ustvariti mehanizem varstva, ki se sproži samo, če načrt ali projekt pomeni nevarnost za območje, ki spada v omrežje Natura 2000.

43 Ob upoštevanju navedenega je treba presoditi, ali direktivi o habitatih in o pticah nasprotujeta nacionalni ureditvi, kakršna je ta v zadevi v glavni stvari.

44 Iz spisa, predloženega Sodišču, je razvidno, da taka ureditev določa prepoved gradnje novih vetrnih generatorjev, ki niso namenjeni lastni porabi, na OPS in POV, ki spadajo v omrežje Natura 2000. Ta prepoved velja tudi za dvestometrski varovalni pas.

45 Posledica te ureditve je samodejna zavrnitev vsakega načrta ali projekta za novo vetrno elektrarno na katerem od teh območij, in to ne da bi bila opravljena kakršna koli presoja okoljskih vplivov načrta ali projekta na konkretno območje.

46 Torej je treba ugotoviti, da taka ureditev uvaja sistem varstva območij, ki spadajo v omrežje Natura 2000, ki je strožje od varstva, uvedenega z direktivama o habitatih in o pticah.

47 Zato je treba, kot je navedel generalni pravobranilec v točki 33 sklepnih predlogov, za odgovor predložitvenemu sodišču ugotoviti, ali – in če je tako, pod katerimi pogoji – pravo Unije državam članicam dovoljuje uvedbo strožjih nacionalnih varstvenih ukrepov od tistih, ki so določeni v navedenih direktivah.

48 V zvezi s tem je treba poudariti, da ureditev Unije ne predvideva popolne uskladitve na področju okolja (glej zlasti sodbi z dne 22. junija 2000 v zadevi Fornasar in drugi, C-318/98, Recueil, str. I-4785, točka 46, in z dne 14. aprila 2005 v zadevi Deponiezweckverband Eiterköpfe, C-6/03, ZOdl., str. I-2753, točka 27).

49 Države članice lahko na podlagi člena 14 Direktive o pticah uvedejo strožje varstvene ukrepe, kot jih določa ta direktiva.

50 Direktiva o habitatih ne vsebuje določbe, ki bi bila podobna členu 14 Direktive o pticah. Vendar ker je bila Direktiva o habitatih sprejeta na podlagi člena 192 PDEU, je treba poudariti, da člen 193 PDEU predvideva možnost, da države članice sprejmejo strožje varstvene ukrepe. Ta člen za take ukrepe zahteva samo, da so združljivi s PDEU in da se o njih uradno obvesti Komisija. Sodišče je tako razsodilo, da „je v okviru okoljske politike Skupnosti, dokler nacionalni ukrep sledi istim ciljem kot direktiva, prekoračitev minimalnih zahtev, določenih v tej direktivi, predvidena in dovoljena s členom 176 ES pod pogoji, ki jih ta postavlja“ (glej zgoraj navedeno sodbo Deponiezweckverband Eiterköpfe, točka 58).

51 Tako iz spisa, predloženega Sodišču, kakor iz navedb strank na obravnavi je razvidno, da je glavni cilj zadevne nacionalne in deželne ureditve v postopku v glavni stvari ohranitev območij, ki spadajo v omrežje Natura 2000, in zlasti varstvo habitatov prostoživečih ptic pred nevarnostjo, ki jo lahko zanje pomenijo vetrni generatorji.

52 Iz tega izhaja, da ureditev, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki zaradi varstva populacij prostoživečih ptic na varovanih območjih, ki spadajo v omrežje Natura 2000, v celoti prepoveduje gradnjo novih vetrnih generatorjev na teh območjih, sledi istim ciljem kot Direktiva o habitatih. Ker določa strožji sistem od tistega, ki je določen s to direktivo, torej pomeni strožji varstveni ukrep v smislu člena 193 PDEU.

53 Resda iz spisa, predloženega Sodišču, ni razvidno, da bi italijanska vlada te ukrepe sporočila Komisiji v skladu s členom 193 PDEU. Vendar je treba poudariti, da ta člen državam članicam nalaga obveznost, da Komisiji sporočijo strožje varstvene ukrepe, ki jih nameravajo ohraniti ali sprejeti na okoljskem področju, pri čemer pa za izvajanje predvidenih ukrepov ne določa soglasja ali nenasprotovanja Komisije. Kot je generalni pravobranilec opozoril v točki 38 sklepnih predlogov, v tem okviru niti besedilo niti namen obravnavane določbe ne podpirata ugotovitve, da če države članice ne izpolnijo obveznosti iz člena 193 PDEU, da obvestijo Komisijo, to samo po sebi vodi do nezakonitosti tako sprejetih strožjih varstvenih ukrepov (glej po analogiji sodbe z dne 13. julija 1989 v zadevi Enichem Base in drugi, 380/87, Recueil, str. 2491, točke od 20 do 23; z dne 23. maja 2000 v zadevi Sydhavnens Sten & Grus, C-209/98, Recueil, str. I-3743, točka 100, in z dne 6. junija 2002 v zadevi Sapod Audic, C-159/00, Recueil, str. I-5031, točke od 60 do 63).

54 Kljub temu velja, da morajo strožji varstveni predpisi iz nacionalne in deželne ureditve v postopku v glavni stvari spoštovati tudi druge določbe PDEU.

55 Tožeči stranki v glavni stvari sta v zvezi s tem trdili, da bi moral imeti cilj razvijanja novih in obnovljivih virov energije, kot je za politiko Unije določen v členu 194(1)(c) PDEU, prednost pred cilji varstva okolja, ki jim sledita direktivi o habitatih in o pticah.

56 V zvezi s tem zadošča spomniti, da člen 194(1) PDEU določa, da mora energetska politika Unije upoštevati potrebe po ohranitvi in izboljšanju okolja.

57 Poleg tega ukrep, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, ki na območjih, ki spadajo v omrežje Natura 2000, prepoveduje samo postavitev novih vetrnih generatorjev, ki niso namenjeni lastni porabi, medtem ko so lahko vetrni generatorji, namenjeni lastni porabi, z močjo do 20 kW izvzeti, zaradi svojega omejenega dometa ne more ogroziti cilja Unije razvijanja novih in obnovljivih virov energije.

58 Zato je treba ugotoviti, da direktivi o habitatih in o pticah, zlasti člen 6(3) zadnjenavedene, ne nasprotujeta strožjemu nacionalnemu varstvenemu ukrepu, ki za gradnje vetrnih elektrarn, ki niso namenjene lastni porabi, znotraj območij, ki spadajo v omrežje Natura 2000, določa absolutno prepoved brez vsakršne presoje okoljskih vplivov posameznega načrta ali projekta na zadevno območje, ki spada v navedeno omrežje.

Razlaga direktiv 2001/77 in 2009/28

59 Proučiti je treba, ali je treba direktivi 2001/77 in 2009/28 razlagati tako, da nasprotujeta ureditvi, kakršna je ta v postopku v glavni stvari.

60 Po eni strani člen 1 Direktive 2001/77 določa, da je namen te direktive spodbujati povečevanje deleža obnovljivih virov energije v proizvodnji električne energije na notranjem trgu z električno energijo in ustvariti podlago za prihodnji okvir navedenega trga Skupnosti.

61 Člen 6(1) Direktive 2001/77 zato državam članicam nalaga, da ocenijo obstoječi zakonodajni in preostali pravni okvir v zvezi z upravnimi postopki, zlasti postopki za dovoljenje, ki se uporabljajo za proizvodne obrate za električno energijo, proizvedeno iz obnovljivih virov energije. Ta postopek presoje je namenjen poenostavitvi in zmanjšanju administrativnih ovir ter preverjanju, ali so pravila, ki se uporabljajo za tovrstne obrate, objektivna, pregledna in nediskriminatorna.

62 Očitno pa je, da predložitveno sodišče dvomi o skladnosti nacionalne in deželne ureditve iz postopka v glavni stvari z navedenimi merili. Tožeči stranki v glavni stvari sta na obravnavi med drugim zatrjevali, da je taka ureditev diskriminatorna do vetrnih elektrarn v primerjavi z drugimi industrijskimi dejavnostmi, za katere velja sistem predhodne presoje, določen s členom 6(3) Direktive o habitatih.

63 V zvezi s tem je najprej treba opozoriti, da popolna zakonska prepoved gradnje novih vetrnih generatorjev na območjih, ki spadajo v omrežje Natura 2000, ni v nasprotju s ciljema poenostavitve in zmanjšanja administrativnih ovir ter da gre v načelu za postopek, ki je dovolj pregleden in objektiven.

64 Dalje je treba glede diskriminatornosti ukrepa spomniti, da je prepoved diskriminacije iz člena 6(1) Direktive 2001/77 le poseben izraz splošnega načela enakosti, ki je eno od temeljnih načel prava Unije ter prepoveduje, da bi se primerljivi položaji obravnavali različno in da bi se različni položaji obravnavali enako, razen če je tako obravnavanje objektivno utemeljeno (glej zlasti sodbe z dne 5. oktobra 1994 v zadevi Nemčija proti Svetu, C-280/93, Recueil, str. I-4973, točka 67; z dne 3. maja 2007 v zadevi Advocaten voor de Wereld, C-303/05, ZOdl., str. I-3633, točka 56, in z dne

16. decembra 2008 v zadevi Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi, C-127/07, ZOdl., str. I-9895, točka 23).

65 V obravnavanem primeru pa mora predložitveno sodišče preveriti, ali lahko različno obravnavanje projektov gradnje vetrnih generatorjev in projektov v zvezi z drugimi industrijskimi dejavnostmi, predlaganimi za območja, ki spadajo v omrežje Natura 2000, temelji na objektivnih razlikah med tema vrstama projektov.

66 Predložitveno sodišče mora v teh okoliščinah upoštevati posebnosti vetrnih elektrarn, ki so zlasti povezane z nevarnostmi, ki jih pomenijo za ptice, kot so nevarnost zaletavanja, motenj in preselitve, učinek „pregrade“, ki ptice prisili v spremembo smeri, ter izguba ali poslabšanje habitata.

67 Po drugi strani je treba poudariti, da člen 13(1) Direktive 2009/28 določa, da „[d]ržave članice zagotovijo, da s[o] vsi nacionalni predpisi v zvezi s postopki za izdajo dovoljenj, certificiranja in licenciranja, ki se uporabljajo za obrate za proizvodnjo električne energije, ogrevanje ali hlajenje iz obnovljivih virov in za pripadajočo infrastrukturo prenosnega in distribucijskega omrežja […], sorazmerni in potrebni“. Države članice morajo zlasti sprejeti ustrezne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da so navedena pravila „objektivna, pregledna, sorazmerna, da ne diskriminirajo med prosilci ter da v celoti upoštevajo posebnosti posameznih tehnologij obnovljive energije“.

68 Kot je poudarila Komisija v svojih stališčih, rok za prenos Direktive 2009/28, določen na 5. december 2010, na dan sprejetja predložitvene odločbe, to je 23. septembra 2009, resda še ni potekel.

69 Vendar kot je Sodišče že razsodilo, in upoštevajoč dejstvo, da je Direktiva 2009/28 v času dejanskega stanja že začela veljati, je treba njeno razlago, za katero je zaprosilo predložitveno sodišče, šteti za koristno (glej v tem smislu sodbo z dne 23. aprila 2009 v združenih zadevah VTB-VAB in Galatea, C-261/07 in C-299/07, ZOdl., str. I-2949, točke od 29 do 41).

70 Po eni strani je namreč iz sodne prakse razvidno, da direktiva ne velja nujno samo za nacionalne določbe, katerih izrecen namen je njen prenos, temveč od dneva začetka veljavnosti direktive tudi za nacionalne določbe, ki so obstajale prej in ki bi lahko zagotovile skladnost nacionalnega prava z njo (glej v tem smislu sodbo z dne 7. septembra 2006 v zadevi Cordero Alonso, C-81/05, ZOdl., str. I-7569, točka 29).

71 Po drugi strani je iz ustaljene sodne prakse vsekakor razvidno, da države članice, na katere je direktiva naslovljena, med rokom za njen prenos ne smejo sprejemati predpisov, s katerimi bi bili lahko resno ogroženi cilji, ki so določeni v tej direktivi (sodbe z dne 18. decembra 1997 v zadevi Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, Recueil, str. I-7411, točka 45; z dne 8. maja 2003 v zadevi ATRAL, C-14/02, Recueil, str. I-4431, točka 58, in z dne 22. novembra 2005 v zadevi Mangold, C-144/04, ZOdl., str. I-9981, točka 67).

72 Zato je treba v nasprotju s trditvami Komisije odgovoriti na del vprašanja predložitvenega sodišča, ki se nanaša na razlago Direktive 2009/28, in zlasti glede načela sorazmernosti, ki je bilo s členom 13 te direktive uvedeno v zvezi z upravnimi postopki za dovolitev proizvodnih obratov za energijo iz obnovljivih virov.

73 Glede tega je treba spomniti, da načelo sorazmernosti iz člena 13 Direktive 2009/28, ki spada med splošna načela prava Unije, zahteva, da ukrepi držav članic na tem področju ne prestopijo meje tistega, kar je primerno in nujno za uresničitev legitimnih ciljev, ki jim sledi zadevna ureditev, pri čemer je treba takrat, ko je mogoče izbirati med več primernimi ukrepi, uporabiti tistega, ki je najmanj omejujoč, povzročene neugodnosti pa ne smejo biti čezmerne glede na zastavljene cilje (glej zlasti sodbi z dne 13. novembra 1990 v zadevi Fedesa in drugi, C-331/88, Recueil, str. I-4023, točka 13, in z dne 5. oktobra 1994 v združenih zadevah Crispoltoni in drugi, C-133/93, C-300/93 in C-362/93, Recueil, str. I-4863, točka 41).

74 Predložitveno sodišče mora preveriti, ali je zadevni nacionalni ukrep sorazmeren. Zlasti mora upoštevati, da je ureditev iz postopka v glavni stvari omejena na vetrne generatorje, pri čemer so izključene druge oblike proizvodnje energije iz obnovljivih virov, kot so fotonapetostne elektrarne. Poleg tega naj bi se prepoved nanašala samo na nove vetrne elektrarne za komercialni namen, pri čemer so iz te prepovedi izvzeti vetrni generatorji, namenjeni lastni porabi, z močjo največ 20 kW.

75 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je treba direktivi o habitatih in o pticah ter direktivi 2001/77 in 2009/28 razlagati tako, da ne nasprotujejo ureditvi, ki prepoveduje postavitev vetrnih generatorjev, ki niso namenjeni lastni porabi, na območjih, ki spadajo v omrežje Natura 2000, brez vsakršne predhodne presoje okoljskih vplivov projekta na območje načrtovanega posega, pod pogojem, da se spoštujeta načelo prepovedi diskriminacije in načelo sorazmernosti.

Stroški

76 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

Direktivo Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst, Direktivo Sveta 79/409/EGS z dne 2. aprila 1979 o ohranjanju prosto živečih ptic, Direktivo 2001/77/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. septembra 2001 o spodbujanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov energije na notranjem trgu z električno energijo in Direktivo 2009/28/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, spremembi in poznejši razveljavitvi direktiv 2001/77/ES in 2003/30/ES je treba razlagati tako, da ne nasprotujejo ureditvi, ki prepoveduje postavitev vetrnih generatorjev, ki niso namenjeni lastni porabi, na območjih, ki spadajo v omrežje Natura 2000, brez vsakršne predhodne presoje okoljskih vplivov projekta na območje načrtovanega posega, pod pogojem, da se spoštujeta načelo prepovedi diskriminacije in načelo sorazmernosti.

Podpisi