РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

21 юли 2011 година *

По дело C-2/10

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Италия) с акт от 23 септември 2009 г., постъпил в Съда на 4 януари 2010 г., в рамките на производство по дело

Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl,

Eolica di Altamura Srl

срещу

Regione Puglia,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: г-н A. Tizzano, председател на състав, г-н J.-J. Kasel, г-н A. Borg Barthet, г-н M. Ilešič (докладчик) и г-н E. Levits, съдии,

* Език на производството: италиански.

генерален адвокат: г-н J. Mazák,
секретар: г-жа A. Impellizzeri, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 10 февруари 2011 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl и Eolica di Altamura Srl, от адв. S. Profeta и адв. C. Rucireta, avvocati,

— за Regione Puglia, от адв. L. A. Clarizio, адв. L. Francesconi и адв. M. Liberti, avvocati,

— за Европейската комисия, от г-жа K. Herrmann и г-жа D. Recchia, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 14 април 2011 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на Директива 2009/28/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 година за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници и за изменение и впоследствие за отмяна на Директиви 2001/77/ЕО и 2003/30/ЕО (ОВ L 140, стр. 16, наричана по-нататък „Директива 2009/28“), на Директива 2001/77/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 27 септември 2001 година относно насърчаване на производството и потреблението на електроенергия от възобновяеми енергийни източници на вътрешния електроенергиен пазар (ОВ L 283, стр. 33, наричана по-нататък „Директива 2001/77“), на Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна (ОВ L 206, стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 109, наричана по-нататък „Директива за местообитанията“) и на Директива 79/409/ЕИО на Съвета от 2 април 1979 година относно опазването на дивите птици (ОВ L 103, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 77, наричана по-нататък „Директива за птиците“).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl (наричано по-нататък „Azienda Agro-Zootecnica Franchini“) и Eolica di Altamura Srl (наричано по-нататък „Eolica di Altamura“), от една страна, и Regione Puglia (регион Пулия), от друга страна, по повод отказа да се издаде разрешение за разполагането на вятърни турбини, които не са предназначени за собствени нужди, върху терени, намиращи се в границите на националния парк Alta Murgia — защитена територия, класифицирана като територия от значение за Общността (наричана по-нататък „ТЗО“) и специална защитена зона (наричана по-нататък „СЗЗ“), които са част от европейската екологична мрежа „Натура 2000“ (наричана по-нататък „Натура 2000“), без да е направена каквато и да е предварителна оценка на въздействието на проекта върху околната среда на конкретната територия.

Правна уредба

Правна уредба на Съюза

Директивата за птиците

3 Член 4, параграфи 1 и 2 от Директивата за птиците изисква държавите членки да класифицират като специални защитени зони териториите, които отговарят на орнитологичните критерии, установени с тези разпоредби.

4 Член 4, параграф 4 от посочената директива предвижда:

„По отношение на защитените територии, посочени в параграфи 1 и 2 по-горе, държавите членки вземат подходящи мерки за избягване на замърсяването или влошаване на условията в местообитанията, или всякакво обезпокояване на птиците, доколкото те ще имат значение предвид целите на настоящия член. Извън тези защитени зони държавите членки също така се стремят да избягват замърсяването и влошаване условията в местообитанията“.

5 Член 14 от Директивата за птиците предвижда, че „държавите членки могат да въведат по-строги мерки за защита от предвидените съгласно настоящата директива“.

Директивата за местообитанията

6 Трето съображение от Директивата за местообитанията гласи:

„като има предвид, че основната цел на настоящата директива е да популяризира опазването на биологичното разнообразие, като се съобразява с икономическите, социалните, културните и регионалните изисквания, [...] настоящата директива допринася за общата цел на устойчивото развитие; като има предвид, че опазването на биологичното разнообразие може в определени случаи да изисква поддържането или дори насърчаването на определени човешки дейности“.

7 Член 2 от Директивата за местообитанията има следния текст:

„1. Настоящата директива има за цел да допринесе за осигуряване биологичното разнообразие чрез запазване на естествените местообитания, както и на дивата фауна и флора върху европейската територия на държавите членки, за които е валиден Договорът.

2. Мерките, взети в изпълнение на настоящата директива, имат за цел да запазят или възстановят благоприятното състояние на запазване на естествените местообитания и видовете диви животни и растения от интерес за Общността.

3. Мерките, взети в изпълнение на настоящата директива, вземат под внимание икономическите, социалните и културните изисквания, както и регионалните и местните особености“.

8 Член 3, параграф 1 от посочената директива гласи:

„Изгражда се единна европейска екологична мрежа на специалните защитени зони, наречена „Натура 2000“. Тази мрежа […] дава възможност за запазването или където е подходящо, възстановяването на благоприятно състояние на запазване на тези типове естествени местообитания и местообитанията на видовете в техния естествен район на разпространение.

Мрежата „Натура 2000“ обхваща също така специални защитени зони, класифицирани от държавите членки в изпълнение на [Директивата за птиците]“.

9 Член 4 от Директивата за местообитанията урежда процедурата за изграждане на мрежата „Натура 2000“ и определяне от държавите членки на специални защитени зони.

10 Член 6 от Директивата за местообитанията, в който са установени мерките за опазване на посочените зони, предвижда:

„[…]

2. Държавите членки вземат подходящи мерки за предотвратяване в специалните защитени територии на влошаването на състоянието на естествените местообитания на видовете, както и обезпокояване на видовете, за които са определени териториите, доколкото това обезпокояване може да има значително въздействие с оглед на целите на настоящата директива.

3. Планове или проекти, които не са непосредствено свързани с управлението на територията или не са необходими за него, но които поотделно или във взаимодействие с други планове и проекти могат да окажат значително влияние, се подлагат на проверка, за да се оцени въздействието им върху територията от гледна точка на целите на съхраняването на тази територия. При съблюдаване на резултатите от изпитанието за въздействието върху територията и при спазване на разпоредбите на параграф 4 компетентните национални органи одобряват плана или проекта само след като установят, че той няма да има отрицателно влияние върху съответната територия и ако е подходящо, след като са получили мнението на обществеността.

4. Ако даден план или проект трябва да бъде осъществен въпреки негативната оценка на въздействието върху територията поради наложителни причини от по-важен обществен интерес, включително и такива от социален или икономически характер, и поради липсата на алтернативно решение, държавата членка предприема всички необходими компенсаторни мерки, за да осигури цялостната кохерентност на „Натура 2000“. Държавата членка информира Комисията за приетите от нея компенсаторни мерки.

[…]“

11 Съгласно член 7 от Директивата за местообитанията:

„Задълженията съгласно член 6, параграфи 2, 3 и 4 от настоящата директива заменят задълженията, произтичащи от член 4, параграф 4, първо изречение от [Директивата за птиците], по отношение на областите, класифицирани съгласно член 4, параграф 1 или признати за такива съгласно член 4, параграф 2 от нея, от датата на влизане в сила на настоящата директива или от датата на класифициране или признаване от страна на държава членка съгласно [Директивата за птиците], в случай че последната дата е по-късна“.

Директива 2001/77

12 Съображение 2 от Директива 2001/77 гласи:

„Насърчаването на използването на електроенергията, произведена от възобновяеми енергийни източници е изключително важен приоритет за [Съюза], […] поради причини, свързани със сигурността и разнообразяването на енергийните доставки, опазването на околната среда и социалната и икономическата кохезия. […]“.

13 Съгласно член 1 от Директива 2001/77 „[ц]елта на настоящата директива е да насърчи увеличението на дела на възобновяемите енергийни източници при производството на електрическа енергия на вътрешния пазар на електроенергия и да положи основата за бъдещата рамка на Общността в тази област“.

14 Член 6 от посочената директива, озаглавен „Административни процедури“, предвижда в параграф 1:

„Държавите членки или определени от държавите членки компетентни органи оценяват съществуващата законодателна и регулаторна рамка във връзка с процедурите по издаване на разрешения или други процедури, заложени в член 4 от Директива 96/92/ЕО, които се отнасят до централите за производство на електроенергия, произведена от възобновяеми енергийни източници, с оглед на:

— намаляването на регулаторните и нерегулаторни бариери за нарастване на производството на електроенергия от възобновяеми енергийни източници;

— увеличаване на целенасочеността и ускоряване на процедурите на подходящото административно ниво, и

— осигуряването на обективни, прозрачни и недискриминационни правила и пълното отчитане на особеностите на различните технологии за производство на електроенергия от възобновяеми енергийни източници“.

Директива 2009/28

15 Член 13 от Директива 2009/28, озаглавен „Административни процедури, правила и кодекси“, предвижда в параграф 1:

„1.

Държавите членки гарантират, че националните правила относно разрешителните, сертификационните и лицензионните процедури, прилагани по отношение на централите, както и свързаните с тях инфраструктури за преносни и разпределителни мрежи, за производство на електроенергия, топлинна енергия или енергия за охлаждане от възобновяеми източници, както и по отношение на процеса на преобразуване на биомаса в биогорива или други енергийни продукти, са пропорционални и необходими.

По-специално държавите членки предприемат необходимите стъпки, за да гарантират, че:

[…]

в) административните процедури са рационализирани и се провеждат в срок на съответното административно равнище;

г) правилата за разрешаване, сертифициране и лицензиране са обективни, прозрачни и пропорционални, не пораждат дискриминация между кандидатите и изцяло отчитат особеностите на отделните технологии за енергия от възобновяеми източници;

[…]

е) за малките проекти и за децентрализираните устройства за производство на енергия от възобновяеми източници са установени опростени и облекчени процедури за получаване на разрешение, когато това е целесъобразно, включително чрез обикновено уведомяване, ако то е разрешено от приложимата регулаторна рамка“.

16 Съгласно член 26 от Директива 2009/28 същата отменя член 2, член 3, параграф 2 и членове 4—8 от Директива 2001/77, считано от 1 април 2010 г. Последната е отменена изцяло, считано от 1 януари 2012 г.

17 Член 27, параграф 1 от Директива 2009/28 гласи:

„Без да се засяга член 4, параграфи 1, 2 и 3, държавите членки въвеждат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с настоящата директива, до 5 декември 2010 г.

[…]“.

Национална правна уредба

18 Директива 2001/77 е транспонирана в италианското право посредством Наредба-закон № 387 (decreto legislativo № 387) от 29 декември 2003 г. (GURI, бр. 25 от 31 януари 2004 г., обикновена притурка към GURI бр. 17), изменена със Закон № 244 (legge № 244) от 24 декември 2007 г. (GURI, бр. 300 от 28 декември 2007 г., обикновена притурка към GURI бр. 285), като член 12 от нея транспонира съдържанието на член 6 от посочената директива във връзка с процедурите по издаване на разрешения за централите за производство на енергия от възобновяеми източници.

19 Въпросният член 12, озаглавен „Рационализиране и опростяване на процедурите по издаване на разрешения", предвижда следното:

„[…]

За изграждането и стопанисването на централите за производство на електрическа енергия, захранвани от възобновяеми източници […], администрацията на региона или на провинциите, на които са делегирани правомощия, издава едно-единствено разрешение при спазване на действащата правна уредба в областта на опазването на околната среда, на ландшафта и на природното и културно наследство, което при необходимост представлява дерогация на законодателството в областта на градоустройството […].

[…]

[…] В приложение на насоките [за провеждане на процедурата по параграф 3] регионите могат да посочат зони и територии, които не са подходящи за някои видове съоръжения […]".

20 Член 1, параграф 1226 от Закона за бюджета № 296 от 27 декември 2006 г. (legge finanzaria № 296) от 27 декември 2007 г. (GURI, бр. 299 от 27 декември 2006 г., обикновена притурка към GURI бр. 244) оправомощава министъра на околната среда и на опазването на територията и морето да установи с наредба единните минимални критерии, въз основа на които регионите да приемат мерки за опазване.

21 С Наредба на министъра на околната среда и на опазването на територията и морето от 17 октомври 2007 г., озаглавена „Единни минимални критерии за установяване на мерки за опазване на специални защитени зони (СЗЗ)“ (GURI, бр. 258 от 6 ноември 2007 г., наричана по-нататък „Наредбата от 17 октомври 2007 г.“), на регионите и автономните провинции е възложено задължението да забраняват изграждането във всички СЗЗ на нови вятърни турбини, които не са предназначени за собствени нужди.

22 Член 5, параграф 1 от Наредбата от 17 октомври 2007 г., озаглавен „Единни минимални критерии за установяване на мерки за опазване на всички СЗЗ“, предвижда:

„Посредством акта по член 3, параграф 1 от тази наредба регионите и автономните провинции приемат следните забрани по отношение на всички СЗЗ:

[…]

l) изграждането на нови вятърни турбини, освен тези, за които към датата на приемане на настоящия акт производството по издаване на разрешение вече е започнало с представянето на проекта. Компетентните органи трябва да направят оценка на въздействието на проекта, като отчетат биологичния цикъл на видовете, за които е определена територията, след консултация с INFS (Национален институт за дивата фауна). Забраните не се прилагат за дейностите по

подмяна и осъвременяване, включително по технологични съображения, които не увеличават въздействието върху територията с оглед на целите за опазване на СЗЗ, както и за изграждането на вятърни турбини за собствени нужди с обща мощност до 20 kW […]“.

Правна уредба на Regione Puglia

23 Член 2 от Регионален закон № 31 от 21 октомври 2008 г., съдържащ екологични правила и правила за производството на електроенергия от възобновяеми източници и за намаляването на замърсяващите емисии (наричан по-нататък „Регионален закон № 31“), гласи:

„[…]

(6) Съгласно членове 6 и 7 от [Директивата за местообитанията] във връзка с членове 4 и 6 от наредбата за транспониране, издадена на основание изменения Указ на президента на републиката № 357 от 8 септември 1997 г. […], в ТЗО и СЗЗ, които са част от […] мрежа „Натура 2000“, се забранява разполагането на вятърни турбини, които не са предназначени за собствени нужди […].

(8) Забраната, установена в [параграфи] 6 и 7 по-горе, се прилага в рамките на 200-метрова буферна зона“.

Спорът по главното производство и преюдициалният въпрос

24 Дружеството Eolica di Altamura заявява, че е придобило от дружество Alburni Srl правата по проект за изграждане на вятърен парк, който не е предназначен за собствени нужди, върху принадлежаща на дружеството Azienda Agro-Zootecnica Franchini земя в границите на националния парк Alta Murgia — защитена зона, която е класифицирана като ТЗО и СЗЗ „pSIC/ZPS IT 9120007 Murgia Alta".

25 Както молбата за получаване на предварително съгласие от органа, който отговаря за националния парк, така и подадената пред Regione Puglia молба за установяване на екологична съвместимост, са отхвърлени съответно с решение от 1 септември 2006 г. на посочения орган и с решение от 4 юли 2007 г. на Regione Puglia.

26 Regione Puglia мотивира своя отказ, като напомня приложимите регионални разпоредби, съгласно които, от една страна, предвидените с Директивата за местообитанията и с Директивата за птиците ТЗО и СЗЗ се считат за напълно „непригодни" във връзка с разполагането на вятърните турбини, а от друга страна, при липса на устройствен план за вятърните паркове посочените ТЗО и СЗЗ се считат за неподходящи.

27 Дружествата Azienda Agro-Zootecnica Franchini и Eolica di Altamura подават жалба пред Tribunale amministrativo regionale per la Puglia срещу отказите и приложимите подзаконови разпоредби на Regione Puglia.

28 С Решение от 17 септември 2008 г. тази юрисдикция уважава жалбата и в резултат на това отменя посочените подзаконови разпоредби, с които Regione Puglia е установил абсолютната забрана за изграждане на вятърните паркове в предвидените с Директивата за местообитанията и Директивата за птиците ТЗО и СЗЗ.

29 При все това в хода на производството, в което е постановено посоченото решение, Regione Puglia одобрява Регионална наредба № 15 от 18 юли 2008 г., която също се отнася до мерките за опазване по смисъла на упоменатите директиви и на Указ № 357.

30 В главното производство, което е висящо пред запитващата юрисдикция, Azienda Agro-Zootecnica Franchini и Eolica di Altamura искат отмяна на член 5, параграф 1, буква n), параграф 4 и параграф 4bis от Регионална наредба № 15/2008, с които по същество се забранява изграждането на нови вятърни паркове във всички СЗЗ, които образуват мрежата „Натура 2000“, и то в рамките на 500-метрова буферна зона. Посочените дружества твърдят по-специално, че са нарушени предвидените в Директива 2001/77 принципи.

31 Regione Puglia моли жалбата да бъде отхвърлена като недопустима или неоснователна.

32 В хода на главното производство влиза в сила Регионален закон № 31. В член 2, параграф 6 от него е предвидена забрана за изграждане на нови вятърни турбини, които не са предназначени за собствени нужди, на цялата територия на мрежата „Натура 2000“, т.е. и в териториите от значение за Общността, определени съгласно Директивата за местообитанията.

33 Запитващата юрисдикция счита, че член 2, параграф 6 от посочения регионален закон следва да се приложи незабавно по отношение на представения от дружествата Azienda Agro-Zootecnica Franchini и Eolica di Altamura проект за вятърен парк. В действителност тази разпоредба се прилага спрямо представената от тези дружества молба за издаване на разрешение и за установяване на екологична съвместимост, считано от влизането в сила на Регионален закон № 31 (тоест, считано от 8 ноември 2008 г.), независимо от конкретната оценка на въздействието или влиянието върху околната среда.

34 При тези условия Tribunale amministrativo regionale per la Puglia решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Съвместими ли са с [правото на Съюза], и по-конкретно с принципите, произтичащи от Директива 2001/77 […] и Директива 2009/28 […] и от [Директивата за местообитанията] и [Директивата за птиците], разпоредбите на член 1, параграф 1226 от Закон № 296 […] във връзка с член 5, параграф 1 от Наредба […] от 17 октомври 2007 г. и във връзка с член 2, параграф 6 от Регионален закон № 31 […], доколкото те налагат абсолютна забрана, без каквото и да било разграничение, да се разполагат вятърни турбини, които не са предназначени за собствени нужди, в ТЗО и СЗЗ, част от мрежата [„Натура 2000“], вместо да предвидят извършването на адекватна оценка на въздействието върху околната среда, за да се анализира въздействието на конкретния проект върху съответната територия?“.

По преюдициалния въпрос

35 В самото начало следва да се припомни, че макар в преюдициално производство да не е компетентен да се произнася по въпроса за съответствието на национални мерки с правото на Съюза, Съдът може да предостави на националната юрисдикция всички насоки за тълкуване на правото на Съюза, които да ѝ позволят да прецени това съответствие при решаване на висящото пред нея дело (вж. по-специално Решение от 21 септември 2000 г. по дело Borawitz, C-124/99, Recueil, стр. I-7293, точка 17, Решение от 8 юни 2006 г. по дело WWF Italia и др., C-60/05, Recueil, стр. I-5083, точка 18 и Решение от 22 май 2008 г. по дело citiworks, C-439/06, Сборник, стр. I-3913, точка 21).

36 С оглед на това следва да се приеме, че запитващата юрисдикция по същество пита Съда дали Директивата за местообитанията, Директивата за птиците, Директива 2001/77 и Директива 2009/28 трябва да се тълкуват в смисъл, че не

допускат правна уредба, съгласно която на включени в мрежата „Натура 2000“ територии се забранява разполагането на вятърни турбини, които не са предназначени за собствени нужди, без да се предвижда извършването на предварителна оценка на въздействието на проекта върху околната среда на конкретната територия.

По тълкуването на Директивата за местообитанията и Директивата за птиците

37 За да се отговори на поставения въпрос, следва да се провери на първо място дали Директивата за местообитанията и Директивата за птиците, и по-специално член 6, параграф 3 от последната, са пречка за приемането на правна уредба като разглежданата в главното производство.

38 Според дружествата жалбоподатели по главното производство подобна правна уредба нарушава установената с Директивата за местообитанията и Директивата за птиците система. В това отношение те посочват, че установеният с тези директиви защитен режим не забранява всякаква дейност в рамките на зоните, включени в мрежата „Натура 2000“, а единствено изисква преди издаването на разрешение за посочените дейности да се изготви предварителна оценка на въздействието върху околната среда съгласно член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията. Следователно правна уредба като разглежданата в главното производство, която въвежда абсолютна забрана за разполагането на нови вятърни турбини в обхванатите от посочената мрежа територии, без да предвижда каквато и да е предварителна оценка на въздействието на плана или проекта върху конкретната територия, обезсмисляла предвидената в Директивата за местообитанията и в Директивата за птиците система.

39 Комисията и Regione Puglia оспорват тези доводи. Те поддържат, че член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията не е приложим, когато план или проект е забранен във включена в мрежата „Натура 2000“ зона. В това отношение те отбелязват, че обстоятелството, че извършването на някои дейности

може да бъде разрешено в обхванатите от посочената мрежа територии, не означава, че подобна намеса винаги трябва да е налице. Освен това Комисията напомня, че член 193 ДФЕС разрешава при определени условия държавите членки да запазят съществуващите или да въведат по-строги мерки за опазване на околната среда.

40 Като начало следва да се посочи, по примера на страните в главното производство, че защитният режим, предвиден с Директивата за местообитанията и Директивата за птиците по отношение на обхванатите от мрежата „Натура 2000“ територии, не забранява всяка човешка дейност в рамките на тези територии, а единствено изисква преди издаването на разрешение за посочените дейности да се изготви предварителна оценка на въздействието на съответния проект върху околната среда. Така съгласно член 6, параграф 3, първо изречение от Директивата за местообитанията — приложим по силата на член 7 от тази директива към зоните, класифицирани съгласно член 4, параграф 1 от Директивата за птиците или признати за такива съгласно член 4, параграф 2 от нея — планове или проекти, които не са непосредствено свързани с управлението на територията или не са необходими за него, но които поотделно или във взаимодействие с други планове и проекти могат да окажат значително влияние, се подлагат на проверка, за да се оцени въздействието им върху територията от гледна точка на целите на съхраняването на тази територия.

41 Освен това съгласно постоянната съдебна практика, за да се задейства предвиденият в член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията механизъм за опазване на околната среда, е необходимо да е налице вероятност или опасност даден план или проект да окаже значително влияние върху съответната територия (вж. по-специално Решение от 7 септември 2004 г. по дело Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, Recueil, стр. I-7405, точки 40 и 43, и Решение от 4 октомври 2007 г. по дело Комисия/Италия, C-179/06, Сборник, стр. I-8131, точка 33).

42 Следователно е видно, че волята на законодателя на Съюза е била да установи защитен механизъм, който се задейства само при наличието на план или проект, създаващ риск за включена в мрежата „Натура 2000“ територия.

43 С оглед на тези съображения следва да се прецени дали Директивата за местообитанията и Директивата за птиците са пречка за приемането на национална и регионална правна уредба като разглежданата в главното производство.

44 От предоставената на Съда преписка е видно, че разглежданата правна уредба съдържа забрана в обхванатите от мрежата „Натура 2000“ ТЗО и СЗЗ да се изграждат нови вятърни турбини, които не са предназначени за собствени нужди. Посочената забрана се прилага в рамките на 200-метрова буферна зона.

45 Тази правна уредба има за последица автоматичното отхвърляне на всички планове или проекти, чийто предмет е изграждането на нов вятърен парк на някоя от тези територии, и то без извършване на каквато и да било оценка на въздействието на конкретния план или проект върху околната среда на съответната територия.

46 Следователно се налага изводът, че подобна правна уредба установява режим на защита на обхванатите от мрежата „Натура 2000“ територии, който е по-строг от установения с Директивата за местообитанията и Директивата за птиците.

47 Поради това, както генералният адвокат приема в точка 33 от заключението си, за да се отговори на запитващата юрисдикция, трябва да се прецени дали, и съответно при какви условия, правото на Съюза допуска държавите членки да въведат по-строги национални мерки за защита от предвидените в посочените директиви.

48 В това отношение следва да се отбележи, че правната уредба на Съюза в областта на околната среда не предвижда пълна хармонизация (вж. по-специално Решение от 22 юни 2000 г. по дело Fornasar и др., C-318/98, Recueil, стр. I-4785, точка 46 и Решение от 14 април 2005 г. по дело Deponiezweckverband Eiterköpfe, C-6/03, Recueil, стр. I-2753, точка 27).

49 В съответствие с член 14 от Директивата за птиците държавите членки могат да въвеждат по-строги мерки за защита от предвидените в нея.

50 Директивата за местообитанията не съдържа разпоредба, сходна на член 14 от Директивата за птиците. При все това, тъй като Директивата за местообитанията е приета на основание член 192 ДФЕС, следва да се посочи, че член 193 ДФЕС предвижда възможността държавите членки да приемат по-строги мерки. Единственото условие, което последната разпоредба поставя във връзка с подобни мерки, е те да бъдат съвместими с Договора за функционирането на Европейския съюз и съобщени на Комисията. Така Съдът е постановил, че „във връзка с политиката на Общността за околната среда и доколкото националната мярка преследва същите цели като директива, член 176 ЕО предвижда и допуска при определените в него условия да бъдат надхвърлени минималните изисквания, установени с тази директива“ (вж. Решение по дело Deponiezweckverband Eiterköpfe, посочено по-горе, точка 58).

51 При все това, както от предоставената на Съда преписка, така и от изявленията на страните в съдебното заседание се вижда, че разглежданата в главното производство национална и регионална правна уредба има за основна цел опазването на обхванатите от мрежата „Натура 2000“ зони, и по-специално защитата на местообитанията на дивите птици срещу опасностите, които вятърните турбини могат да представляват за тях.

52 Следователно правна уредба като разглежданата в главното производство, която с цел да защити популациите на диви птици, обитаващи обхванатите от мрежата „Натура 2000“ защитени зони, установява абсолютна забрана за изграждането на нови вятърни турбини в посочените зони, преследва същите цели като тези на Директивата за местообитанията. Доколкото с нея се установява по-строг режим от предвидения в член 6 от тази директива, тази правна уредба съставлява по-строга предпазна мярка по смисъла на член 193 ДФЕС.

53 Действително от предоставената на Съда преписка не личи италианското правителство да е съобщило тези мерки на Комисията съгласно член 193 ДФЕС. Следва обаче да се отбележи, че посоченият член задължава държавите членки да съобщят на Комисията по-строгите предпазни мерки, които възнамеряват да запазят или да въведат в областта на околната среда, но не обвързва прилагането на посочените мерки със съгласие или липса на възражение от страна на Комисията. В този контекст, както генералният адвокат посочва в точка 38 от своето заключение, нито формулировката, нито целта на разглежданата разпоредба позволяват да се направи извод, че само по себе си неизпълнението на предвиденото в член 193 ДФЕС задължение на държавите членки за съобщаване води до незаконосъобразност на приетите по-строги предпазни мерки (вж. по аналогия Решение от 13 юли 1989 г. по дело Enichem Base и др., 380/87, Recueil, стр. I-2491, точки 20—23, Решение от 23 май 2000 г. по дело Sydhavnens Sten & Grus, C-209/98, Recueil, стр. I-3743, точка 100 и Решение от 6 юни 2002 г. по дело Sapod Audic, C-159/00, Recueil, стр. I-5031, точки 60—63).

54 Вярно е също така, че по-строгите предпазни мерки, предвидени в разглежданата в главното производство национална и регионална правна уредба, трябва да са съвместими и с останалите разпоредби на ДФЕС.

55 В това отношение жалбоподателите в главното производство изтъкват, че установената в член 194, параграф 1, буква в) от ДФЕС във връзка с политиката на Съюза цел, а именно разработване на нови и възобновяеми енергийни източници, трябва да има предимство пред целите за опазване на околната среда, преследвани с Директивата за местообитанията и с Директивата за птиците.

56 В това отношение е достатъчно да се напомни, че съгласно член 194, параграф 1 ДФЕС политиката на Съюза в областта на енергетиката следва да отчита необходимостта от опазване и подобряване на околната среда.

57 Освен това поради ограничения си обхват мярка като разглежданата в главното производство, която забранява единствено разполагането на нови вятърни турбини, които не са предназначени за собствени нужди, във включените в мрежата „Натура 2000“ територии, доколкото не се прилага за предназначените за собствени нужди вятърни турбини с мощност до 20 kW, не може да застраши целта на Съюза за разработване на нови и възобновяеми енергийни източници.

58 Поради това следва да се направи извод, че Директивата за местообитанията и Директивата за птиците, и по-конкретно член 6, параграф 3 от последната, допускат по-строга предпазна национална мярка, по силата на която в обхванатите от мрежата „Натура 2000“ зони се забранява изграждането на вятърни турбини, които не са предназначени за собствени нужди, без да се предвижда извършването на каквато и да е оценка на въздействието на конкретния проект или план върху околната среда на съответната територия, включена в посочената мрежа.

По тълкуването на Директиви 2001/77 и 2009/28

59 На второ място, следва да се разгледа въпросът дали Директиви 2001/77 и 2009/28 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба като разглежданата в главното производство.

60 От една страна, що се отнася до Директива 2001/77, съгласно член 1 от нея целта ѝ е да насърчи увеличението на дела на възобновяемите енергийни източници при производството на електрическа енергия на вътрешния пазар на електроенергия и да положи основата за бъдещата рамка на Общността в тази област.

61 За тази цел член 6, параграф 1 от Директива 2001/77 задължава държавите членки да оценят законодателната и регулаторна рамка във връзка с административните — и в частност по издаване на разрешения — процедури, които се отнасят до централите за производство на електроенергия от възобновяеми енергийни източници. С тази оценителна процедура се цели рационализиране, намаляване на административните пречки и проверка дали правилата, приложими към този вид централи, са обективни, прозрачни и недискриминационни.

62 Явно обаче запитващата юрисдикция има съмнения относно съответствието с посочените критерии на разглежданата в главното производство национална и регионална правна уредба. В съдебното заседание жалбоподателите по главното производство поддържат още, че подобна правна уредба е дискриминационна спрямо вятърните турбини в сравнение с други промишлени дейности, за които се прилага режимът на предварителна оценка, установен в член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията.

63 В това отношение, на първо място, следва да се посочи, че произтичащата от законодателна разпоредба пълна забрана за изграждане на нови вятърни турбини в обхванатите от мрежата „Натура 2000“ зони не противоречи на целите за рационализиране и намаляване на административните пречки, и по принцип представлява достатъчно прозрачна и обективна процедура.

64 По-нататък, що се отнася до въпроса дали мярката е дискриминационна, следва да се напомни, че установената в член 6, параграф 1 от Директива 2001/77 забрана за дискриминация е само конкретен израз на общия принцип за равенство, който е част от основните принципи на правото на Съюза и който изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако такова третиране не е обективно обосновано (вж. по-специално Решение от 5 октомври 1994 г. по дело Германия/Съвет, C-280/93, Recueil, стр. I-4973, точка 67, Решение от 3 май 2007 г. по дело Advocaten voor de Wereld, C-303/05, Сборник, стр. I-3633, точка 56 и Решение

от 16 декември 2008 г. по дело Arcelor Atlantique et Lorraine и др., C-127/07, стр. I-9895, точка 23).

65 В конкретния случай обаче запитващата юрисдикция следва да провери дали различното третиране на проектите за изграждане на вятърни турбини и проектите относно други промишлени дейности, които са предложени за обхванати от мрежата „Натура 2000“ територии, може да бъде обосновано с обективните различия между тези два вида проекти.

66 В този контекст посочената юрисдикция следва да отчете особеностите на вятърните турбини, като държи сметка за опасностите, които те могат да създадат за птиците, като например рискът от сблъсък, случаите на обезпокояване и преместване, „бариерният“ ефект, който принуждава птиците да променят маршрутите си, или пък изчезването на местообитанията или влошаването на състоянието им.

67 От друга страна, що се отнася до Директива 2009/28, следва да се посочи, че съгласно член 13, параграф 1 от нея „[д]ържавите членки гарантират, че националните правила относно разрешителните, сертификационните и лицензионните процедури, прилагани по отношение на централите, както и свързаните с тях инфраструктури за преносни и разпределителни мрежи, за производство на електроенергия, топлинна енергия или енергия за охлаждане от възобновяеми източници […], са пропорционални и необходими“. Държавите членки трябва в частност да вземат подходящи мерки, за да гарантират, че посочените правила са „обективни, прозрачни и пропорционални, не пораждат дискриминация между кандидатите и изцяло отчитат особеностите на отделните технологии за енергия от възобновяеми източници“.

68 Безспорно, както Комисията отбелязва в становището си, срокът за транспониране на Директива 2009/28 (5 декември 2010 г.) още не е бил изтекъл към датата на приемане на акта за преюдициално запитване, а именно 23 септември 2009 г.

69 Както обаче Съдът вече е постановил и доколкото Директива 2009/28 вече е била влязла в сила към момента на настъпване на фактите по главното производство, поисканото от запитващата юрисдикция тълкуване на тази директива трябва да се приеме за полезно (вж. в този смисъл Решение от 23 април 2009 г. по дело VTB-VAB и Galatea, C-261/07 и C-299/07, Сборник, стр. I-2949, точки 29—41).

70 Всъщност, от една страна, от съдебната практика е видно, че като спадащи към приложното поле на Директивата могат да се считат не само националните разпоредби, чиято изрична цел е транспонирането на тази директива, но и — считано от датата на влизане в сила на посочената директива — заварените национални разпоредби, които могат да осигурят съответствието на националното право с нея (вж. в този смисъл Решение от 7 септември 2006 г. по дело Cordero Alonso, C-81/05, Recueil, стр. I-7569, точка 29).

71 От друга страна, от постоянната съдебна практика във всеки случай произтича, че в срока за транспониране на директива държавите членки, на която те са адресати, следва да се въздържат от приемане на разпоредби, които могат да застрашат сериозно настъпването на предписания от тази директива резултат (Решение от 18 декември 1997 г. по дело Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, Recueil, стр. I-7411, точка 45, Решение от 8 май 2003 г. по дело ATRAL, C-14/02, Recueil, стр. I-4431, точка 58 и Решение от 22 ноември 2005 г. по дело Mangold, C-144/04, Recueil, стр. I-9981, точка 67).

72 По тези причини, обратно на поддържаното от Комисията, следва да се отговори на частта от поставения от запитващата юрисдикция въпрос относно тълкуването Директива 2009/28, и по-специално от гледна точка на принципа на пропорционалност, въведен с член 13 от нея по отношение на административните процедури по издаване на разрешения относно централите за производство на енергия от възобновяеми източници.

73 В това отношение следва да се напомни, че принципът на пропорционалност, посочен в член 13 от Директива 2009/28, който е част от общите принципи на правото на Съюза, изисква мерките, приети от държавите членки в тази област, да не надхвърлят границите на подходящото и необходимото за постигането на легитимните цели, следвани от разглежданата правна уредба, като се има предвид, че когато съществува избор между няколко подходящи мерки, трябва да се прибегне до мярката, която създава най-малко ограничения, а породените от нея неудобства не трябва да са несъразмерни с тези цели (вж. по-специално Решение от 13 ноември 1990 г. по дело Fedesa и др., C-331/88, Recueil, стр. I-4023, точка 13 и Решение от 5 октомври 1994 г. по дело Crispoltoni и др., C-133/93, C-300/93 и C-362/93, Recueil, стр. I-4863, точка 41).

74 Запитващата юрисдикция трябва да провери дали разглежданата национална мярка е пропорционална. Тази юрисдикция трябва да вземе предвид по-специално обстоятелството, че разглежданата в главното производство правна уредба се отнася единствено до вятърните турбини и не обхваща други форми на производство на енергия от възобновяеми източници, каквито са например фотоволтаичните съоръжения. Освен това забраната се прилага само към изградените с търговска цел нови вятърни турбини, като предназначените за собствени нужди вятърни турбини с мощност до 20 kW не се включват в приложното ѝ поле.

75 От гореизложеното следва, че Директивата за местообитанията, Директивата за птиците, Директива 2001/77 и Директива 2009/28 трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат правна уредба, съгласно която на включени в мрежата „Натура 2000“ територии се забранява разполагането на вятърни турбини, които не са предназначени за собствени нужди, без да се предвижда извършването на предварителна оценка на въздействието на проекта върху околната среда на конкретната територия, стига да са спазени принципът за недопускане на дискриминация и принципът на пропорционалност.

По съдебните разноски

76 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна, Директива 79/409/ЕИО на Съвета от 2 април 1979 година относно опазването на дивите птици, Директива 2001/77/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 27 септември 2001 година относно насърчаване на производството и потреблението на електроенергия от възобновяеми енергийни източници на вътрешния електроенергиен пазар и Директива 2009/28/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 година за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници и за изменение и впоследствие за отмяна на Директиви 2001/77/ЕО и 2003/30/ЕО трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат правна уредба, съгласно която на включени в мрежата „Натура 2000“ територии се забранява разполагането на вятърни турбини, които не са предназначени за собствени нужди, без да се предвижда извършването на предварителна оценка на въздействието на проекта върху околната среда на конкретната територия, стига да са спазени принципът за недопускане на дискриминация и принципът на пропорционалност.

Подписи