Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 28 maja 2020 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa (UE) 2015/1535 – Normy i przepisy techniczne – Turbiny wiatrowe – Dyrektywa 2006/123/WE – Pojęcie „usługi” – Środowisko – Dyrektywa 2009/28/WE – Promowanie stosowania energii ze źródeł odnawialnych – Obowiązkowe krajowe cele ogólne – Dotyczący procedur autoryzacji przepis krajowy mający zastosowanie do instalacji służących do wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych – Proporcjonalność – Uregulowanie państwa członkowskiego przewidujące ograniczenia w zakresie lokalizacji elektrowni wiatrowych

W sprawie C-727/17

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach (Polska) postanowieniem z dnia 12 października 2017 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 29 grudnia 2017 r., w postępowaniu:

Syndyk Masy Upadłości ECO-WIND Construction S.A. w upadłości, dawniej ECO-WIND Construction S.A.,

przeciwko

Samorządowemu Kolegium Odwoławczemu w Kielcach,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: M. Vilaras, prezes izby, S. Rodin, D. Šváby (sprawozdawca), K. Jürimäe i N. Piçarra, sędziowie,

rzecznik generalny: H. Saugmandsgaard Øe,

sekretarz: M. Aleksejev, kierownik wydziału,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 6 lutego 2020 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Syndyka Masy Upadłości ECO-WIND Construction S.A. w upadłości – Ł. Szatkowski i M. Krasińska, radcowie prawni, oraz M. Trzaskowska i A. Szufel, adwokaci,

– w imieniu rządu polskiego – B. Majczyna, M. Rzotkiewicz oraz D. Lutostańska, w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: polski.

– w imieniu rządu niemieckiego – D. Klebs, w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu rządu włoskiego – G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, którą wspierała C. Colelli, avvocato dello Stato,

– w imieniu rządu austriackiego – J. Schmoll oraz G. Hesse, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej – K. Herrmann, Y.G. Marinova, K. Talabér-Ritz oraz L. Malferrari, w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 1 ust. 1 lit. f) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2015/1535 z dnia 9 września 2015 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.U. 2015, L 241, s. 1), art. 15 ust. 2 lit. a) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/123/WE z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. 2006, L 376, s. 36), a także art. 3 ust. 1 akapit pierwszy oraz art. 13 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz.U. 2009, L 140, s. 16), w wersji zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1513 z dnia 9 września 2015 r. (Dz.U. 2015, L 239, s. 1) (zwanej dalej „dyrektywą 2009/28").

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Syndykiem Masy Upadłości ECO-WIND Construction S.A. w upadłości, dawniej ECO-WIND Construction S.A. (zwanym dalej „ECO-WIND"), a Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Kielcach (Polska) w przedmiocie wydanej przez ten organ decyzji odmawiającej zgody na realizację farmy wiatrowej na terenie gminy Opatów (Polska).

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2015/1535

3 Artykuł 1 ust. 1 lit. c), d) i f) dyrektywy 2015/1535 stanowi:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

[…]

c) »specyfikacja techniczna« oznacza specyfikację zawartą w dokumencie, który opisuje wymagane cechy produktu, takie jak: poziom jakości, wydajności, bezpieczeństwa lub wymiary, włącznie z wymaganiami mającymi zastosowanie do produktu w zakresie nazwy, pod jaką jest sprzedawany, terminologii, symboli, badań i metod badania, opakowania, oznakowania i etykietowania oraz procedur oceny zgodności.

[…]

d) »inne wymagania« oznaczają wymagania inne niż specyfikacje techniczne, nałożone na produkt w celu ochrony, w szczególności konsumentów lub środowiska, które wpływają na jego cykl życia po wprowadzeniu go na rynek, takie jak warunki użytkowania, powtórnego przetwarzania, ponownego zastosowania lub usuwania, gdzie takie warunki mogą mieć istotny wpływ na skład lub rodzaj produktu, lub obrót nim;

[…]

f) »przepisy techniczne« oznaczają specyfikacje techniczne i inne wymagania bądź zasady dotyczące usług, włącznie z odpowiednimi przepisami administracyjnymi, których przestrzeganie jest obowiązkowe, de [i]ure lub de facto, w przypadku wprowadzenia do obrotu, świadczenia usługi, ustanowienia operatora usług lub korzystania w państwie członkowskim lub na przeważającej jego części, jak również przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne państw członkowskich, z wyjątkiem określonych w art. 7, zakazujące produkcji, przywozu, wprowadzania do obrotu lub stosowania produktu lub zakazujące świadczenia bądź korzystania z usługi lub ustanawiania dostawcy usług.

Przepisy techniczne de facto obejmują:

(i) przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne państwa członkowskiego, które odnoszą się do specyfikacji technicznych bądź innych wymagań lub zasad dotyczących usług, bądź też do kodeksów zawodowych lub kodeksów postępowania, które z kolei odnoszą się do specyfikacji technicznych bądź do innych wymogów lub zasad dotyczących usług, zgodność z którymi pociąga za sobą domniemanie zgodności ze zobowiązaniami nałożonymi przez wspomniane przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne;

(ii) dobrowolne porozumienia, których organy publiczne są stroną umawiającą się, a które przewidują, w interesie ogólnym, zgodność ze specyfikacjami technicznymi lub innymi wymogami bądź zasadami dotyczącymi usług, z wyjątkiem specyfikacji odnoszących się do przetargów przy zamówieniach publicznych;

(iii) specyfikacje techniczne lub inne wymogi bądź zasady dotyczące usług, które powiązane są ze środkami fiskalnymi lub finansowymi mającymi wpływ na konsumpcję produktów lub usług przez wspomaganie przestrzegania takich specyfikacji technicznych lub innych wymogów bądź zasad dotyczących usług; specyfikacje techniczne lub inne wymogi bądź zasady dotyczące usług powiązanych z systemami zabezpieczenia społecznego nie są objęte tym znaczeniem.

Obejmuje to przepisy techniczne nałożone przez organy wyznaczone przez państwa członkowskie oraz znajdujące się w wykazie sporządzonym i aktualizowanym, jeśli wystąpi taka konieczność, przez Komisję w ramach komitetu określonego w art. 2.

Taka sama procedura stosowana jest przy wprowadzaniu zmian do tego wykazu”.

4 Artykuł 5 ust. 1 tej dyrektywy stanowi:

„Z zastrzeżeniem art. 7 państwa członkowskie niezwłocznie przekazują Komisji wszelkie projekty przepisów technicznych, z wyjątkiem tych, które w pełni stanowią transpozycję normy międzynarodowej lub europejskiej, w którym to przypadku wystarczająca jest informacja dotycząca odpowiedniej normy; przekazują Komisji także uzasadnienie konieczności przyjęcia takich przepisów technicznych, jeżeli uzasadnienie to nie zostało wyraźnie ujęte w projekcie.

[…]”.

Dyrektywa 2006/123

5 Motyw 76 dyrektywy 2006/123 stanowi:

„Niniejsza dyrektywa nie dotyczy stosowania art. [34–36 TFUE], odnoszących się do swobodnego przepływu towarów. Ograniczenia niedozwolone zgodnie z przepisem dotyczącym swobody świadczenia usług obejmują wymogi mające zastosowanie do dostępu do działalności usługowej lub jej wykonywania i nie odnoszą się do towarów jako takich".

6 Artykuł 2 dyrektywy 2006/123, zatytułowany „Zakres zastosowania", w ust. 1 stanowi, że dyrektywa ta ma zastosowanie do usług świadczonych przez usługodawców prowadzących przedsiębiorstwo w państwie członkowskim, zaś w ust. 2 i 3 tego artykułu wskazane zostały rodzaje działalności i dziedziny, do których nie znajduje ona zastosowania.

7 Artykuł 4 tej dyrektywy, zatytułowany „Definicje", ma następujące brzmienie:

„Na użytek niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

1) »usługa« oznacza wszelką działalność gospodarczą prowadzoną na własny rachunek, zwykle świadczoną za wynagrodzeniem, zgodnie z art. [57 TFUE];

[…]".

8 Artykuł 15 dyrektywy 2006/123, zatytułowany „Wymogi podlegające ocenie", stanowi w ust. 2 i 7:

„2. Państwa członkowskie sprawdzają, czy w ramach ich systemu prawnego podejmowanie lub prowadzenie działalności usługowej jest uzależnione od spełnienia któregokolwiek z następujących niedyskryminacyjnych wymogów:

a) ilościowe lub terytorialne ograniczenia zwłaszcza w postaci limitów ustalonych w związku z liczbą ludności lub minimalną odległością geograficzną pomiędzy usługodawcami;

[…]

7. Państwa członkowskie powiadamiają Komisję o wszelkich nowych przepisach ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych, które ustanawiają wymogi, o których mowa w ust. 6, oraz o przyczynach wprowadzenia takich wymogów. Komisja informuje inne państwa członkowskie o takich przepisach. Powiadomienie takie nie stanowi przeszkody w przyjęciu tych przepisów przez państwa członkowskie.

W ciągu 3 miesięcy od daty wpływu powiadomienia Komisja bada zgodność wszelkich nowych wymogów z prawem [Unii], a w odpowiednich przypadkach podejmuje decyzję wzywającą dane państwo członkowskie do odstąpienia od ich przyjęcia lub do ich uchylenia.

Powiadomienie dotyczące projektu aktu krajowego zgodnie z dyrektywą 98/43/WE stanowi wypełnienie obowiązku powiadomienia przewidzianego w niniejszej dyrektywie".

Dyrektywa 2009/28

9 Motywy 14, 19 i 40 dyrektywy 2009/28 stanowią:

„(14) Głównym celem wyznaczenia obowiązkowych krajowych celów jest zagwarantowanie pewności dla inwestorów i zachęcanie do ciągłego rozwijania technologii, które wytwarzają energię ze wszystkich rodzajów źródeł odnawialnych. […]

[…]

(19) Aby obowiązkowe krajowe cele ogólne zostały osiągnięte, państwa członkowskie powinny pracować w kierunku orientacyjnego kursu, nakreślającego drogę do osiągnięcia obowiązkowych ostatecznych celów. Powinny stworzyć krajowy plan działania w zakresie energii odnawialnej zawierający informacje o celach sektorowych, mając na uwadze fakt, że istnieją różne zastosowania dla biomasy i dlatego kluczowe znaczenie ma zmobilizowanie nowych zasobów biomasy. Ponadto państwa członkowskie powinny ustalić środki służące osiągnięciu tych celów. Każde państwo członkowskie, szacując oczekiwane końcowe zużycie energii brutto w swoim krajowym planie działania w zakresie energii odnawialnych, powinno ocenić, w jakim stopniu środki służące efektywności energetycznej i oszczędności energii mogą przyczynić się do osiągnięcia krajowych celów. Państwa członkowskie powinny wziąć pod uwagę optymalne połączenie technologii z zakresu efektywności energetycznej i energii ze źródeł odnawialnych.

[…]

(40) Przy stosowaniu przepisów w odniesieniu do szczegółowych projektów procedura stosowana przez organy administracji odpowiedzialne za nadzór nad autoryzacjami, certyfikację i licencjonowanie elektrowni wykorzystujących odnawialne źródła energii musi być obiektywna, przejrzysta, niedyskryminująca i proporcjonalna. […]”.

10 Artykuł 1 tej dyrektywy, zatytułowany „Cel i zakres”, stanowi:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia wspólne ramy dla promowania energii ze źródeł odnawialnych. Określa ona obowiązkowe krajowe cele ogólne w odniesieniu do całkowitego udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto i w odniesieniu do udziału energii ze źródeł odnawialnych w transporcie. […]”.

11 Artykuł 3 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Obowiązkowe krajowe cele ogólne i środki w zakresie stosowania energii ze źródeł odnawialnych”, przewiduje:

„1. Każde państwo członkowskie dba o to, aby udział energii ze źródeł odnawialnych, obliczany zgodnie z art. 5–11, w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r. odpowiadał co najmniej jego krajowemu celowi ogólnemu dla udziału energii ze źródeł odnawialnych w tym roku, określonemu w trzeciej kolumnie tabeli w załączniku I część A. Te obowiązkowe krajowe cele ogólne są zgodne z celem zakładającym 20% udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto [w Unii] w 2020 r. Celem łatwiejszego osiągnięcia celów określonych w tym artykule, każde państwo członkowskie promuje wydajność i oszczędność energetyczną i do nich zachęca.

[…]

2. Państwa członkowskie wprowadzają środki skutecznie zaprojektowane, aby zapewnić, że[by] ich udział energii ze źródeł odnawialnych jest [był] równy udziałowi określonemu w indykatywnym kursie wyznaczonym w załączniku I część B lub przekracza [przekraczał] go.

[…]”.

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

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

Państwa członkowskie podejmują w szczególności właściwe kroki niezbędne do zapewnienia:

a) z zastrzeżeniem różnic między państwami członkowskimi pod względem struktury administracyjnej i organizacji – wyraźnego określenia i koordynacji obowiązków administracyjnych organów krajowych, regionalnych i lokalnych w zakresie procedur autoryzacji, certyfikacji i licencjonowania, w tym planowania przestrzennego, łącznie z przejrzystymi terminami rozpatrywania wniosków dotyczących planowania i budowy;

b) udostępniania na odpowiednim poziomie wyczerpujących informacji na temat rozpatrywania wniosków o pozwolenie [autoryzację, certyfikację] i koncesjonowania [licencję odnośnie do] instalacji wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych oraz na temat pomocy udzielanej wnioskodawcom;

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

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

[…]".

13 W części A załącznika I do tej dyrektywy przedstawiono „[k]rajowe cele ogólne w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r."; w przypadku Rzeczypospolitej Polskiej udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r. miał wynosić 15%.

14 W części B załącznika I do tej dyrektywy przedstawiony został sposób obliczania orientacyjnego kursu, jaki należy stosować, aby osiągnąć cele wyznaczone państwom członkowskim.

Prawo polskie

15 Zgodnie z art. 3 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych z dnia 20 maja 2016 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 961, zwanej dalej „ustawą o elektrowniach wiatrowych") lokalizacja elektrowni wiatrowej następuje wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

16 Artykuł 4 ustawy o elektrowniach wiatrowych stanowi:

„Odległość, w której mogą być lokalizowane i budowane:

1) elektrownia wiatrowa – od budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, oraz

2) budynek mieszkalny albo budynek o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa – od elektrowni wiatrowej

– jest równa lub większa od dziesięciokrotności wysokości elektrowni wiatrowej mierzonej od poziomu gruntu do najwyższego punktu budowli, wliczając elementy techniczne, w szczególności wirnik wraz z łopatami (całkowita wysokość elektrowni wiatrowej)".

17 Zgodnie z art. 6 tej ustawy odległość określona zgodnie z art. 4 jest uwzględniana między innymi przez:

– organy gminy oraz wojewodę przy sporządzaniu oraz uchwalaniu albo przyjmowaniu planu miejscowego albo jego zmiany;

– organy administracji architektoniczno-budowlanej przy wydawaniu pozwolenia na budowę oraz ocenie zasadności wniesienia sprzeciwu wobec zgłoszenia oraz

– organy wydające decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach przy wydawaniu tych decyzji.

18 Ustawa o elektrowniach wiatrowych weszła w życie czternaście dni po jej ogłoszeniu, czyli w dniu 16 lipca 2016 r.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

19 Prowadzona przez ECO-WIND działalność polegała przede wszystkim na wytwarzaniu i dystrybucji energii elektrycznej i cieplnej, a także świadczeniu związanych z tym usług.

20 W dniu 15 września 2015 r. ECO-WIND skierował do Burmistrza Miasta i Gminy Opatów wniosek o udzielenie zgody na realizację farmy wiatrowej. Do wydania decyzji przez burmistrza konieczne było uzyskanie od Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Kielcach (Polska) uprzedniego uzgodnienia i określenia przezeń środowiskowych uwarunkowań realizacji wnioskowanego przedsięwzięcia. W dniu 25 listopada 2016 r. dyrektor ten wydał postanowienie odmawiające tego uzgodnienia i określenia z powodu niezachowania określonych w ustawie o elektrowniach wiatrowych odległości projektowanych elektrowni wiatrowych od istniejącej zabudowy mieszkalnej.

21 Burmistrz Miasta i Gminy Opatów decyzją z dnia 9 stycznia 2017 r. odmówił więc wydania wnioskowanej przez ECO-WIND decyzji.

22 Po rozpatrzeniu wniesionego od niej odwołania Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach uchyliło tę decyzję ze względu na „nieprawidłowe zastosowanie przez [Burmistrza Miasta i Gminy Opatów] nomenklatury prawnej". Co do istoty sprawy organ ten uznał, że planowana lokalizacja farmy wiatrowej nie jest zgodna z mającymi zastosowanie przepisami krajowymi. Określony w art. 4 ustawy o elektrowniach wiatrowych wymóg określa bowiem minimalną odległość między elektrownią wiatrową a budynkiem mieszkalnym, która musi odpowiadać co najmniej dziesięciokrotności wysokości planowanej elektrowni wiatrowej. Wysokość planowanych elektrowni wiatrowych miała wynosić 146 m i miały się one znajdować w odległości od 431 do 706 metrów od budynków mieszkalnych, podczas gdy zgodnie z przepisami krajowymi takie elektrownie wiatrowe mogłyby być wznoszone co najmniej w odległości 1460 metrów od najbliższego budynku mieszkalnego. Ponadto Samorządowe Kolegium Odwoławcze podkreśliło, że w uzasadnieniu projektu ustawy o elektrowniach wiatrowych ustawodawca wskazał, iż ustawa ta nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2015/1535.

23 ECO-WIND wniósł skargę na to rozstrzygnięcie tego kolegium do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach (Polska).

24 Sąd odsyłający zastanawia się, po pierwsze, nad kwestią tego, czy art. 3 i 4 ustawy o elektrowniach wiatrowych mogą mieć skutki równoważne ograniczeniom ilościowym i, co za tym idzie, pozostawać w sprzeczności z art. 34 TFUE. Zdaniem tego sądu przepisy te powodują bowiem ograniczenie możliwości lokalizacji elektrowni wiatrowych o wysokości przekraczającej 100 metrów do 1% polskiego terytorium i wprowadzają faktyczne ograniczenie obrotu turbinami wiatrowymi. Ponadto pomimo brzmienia uzasadnienia projektu ustawy o elektrowniach wiatrowych sąd odsyłający ma wątpliwości co do tego, czy wspomniane art. 3 i 4 nie stanowią przepisów technicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2015/1535, które winny były zostać notyfikowane Komisji w zastosowaniu art. 5 tej dyrektywy.

25 Po drugie, sąd odsyłający zastanawia się na możliwością uznania ograniczeń wynikających z wymogu zachowania minimalnej odległości usytuowania elektrowni wiatrowych od budynków mieszkalnych za terytorialne ograniczenia odległości pomiędzy usługodawcami w rozumieniu art. 15 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2006/123. Wymóg ten może bowiem w ocenie sądu odsyłającego skutkować ograniczeniem odległości geograficznych pomiędzy usługodawcami prowadzącymi działalność gospodarczą w zakresie produkcji energii elektrycznej przy pomocy elektrowni wiatrowych.

26 Po trzecie, sąd odsyłający zastanawia się, czy biorąc pod uwagę określoną w art. 4 ust. 3 TUE zasadę lojalnej współpracy oraz zasadę pierwszeństwa prawa Unii, można uznać, że ustawa o elektrowniach wiatrowych jest zgodna z dyrektywą 2009/28. W szczególności sąd odsyłający zastanawia się nad kwestią, czy ustawa ta nie przyczyni się do tego, że osiągnięcie określonego dla Rzeczypospolitej Polskiej w tej dyrektywie progu 15% udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w Polsce w 2020 r. będzie zagrożone.

27 W tym względzie sąd odsyłający wskazuje na szereg okoliczności budzących wątpliwości co do zgodności ustawy o elektrowniach wiatrowych z dyrektywą 2009/28.

28 Z jednej strony zauważa on, że uzasadnienie projektu ustawy o elektrowniach wiatrowych nie zawiera informacji, które wystarczałyby do uznania, iż wymóg zachowania minimalnej odległości usytuowania elektrowni wiatrowych od budynków mieszkalnych jest uzasadniony bezwzględnymi wymogami interesu publicznego oraz nie wykracza ponad to, co jest niezbędne do realizacji zamierzonego przez polskiego ustawodawcę celu. W szczególności nie przekonuje tego sądu podany w tym uzasadnieniu wzgląd na ochronę zdrowia i środowiska oraz interesy mieszkańców. Ponadto ma on wątpliwości co do tego, czy wymóg ten jest proporcjonalny ze względu na to, że określona w nim odległość nie ma powiązania z wymogami ochrony zdrowia czy też przestrzeganiem norm środowiskowych, a ponadto możliwe jest przyjęcie mniej dotkliwych rozwiązań prawnych, które odpowiadałyby zamierzonemu przez ustawodawcę celowi. Sąd zauważa w tym względzie, że odległość między elektrowniami wiatrowymi a budynkami mieszkalnymi może zostać powiązana z rodzajem wykorzystywanej technologii czy też z normami hałasu.

29 Z drugiej strony odsyła on też do uzasadnienia projektu nowelizacji ustawy o elektrowniach wiatrowych z dnia 9 sierpnia 2016 r., z którego wynika, że jej przyjęcie spowodowało zdecydowane ograniczenie możliwości budowy elektrowni wiatrowych na polskim terytorium, a ustawa ta jest sprzeczna z potrzebą rozwoju ekologicznych form wytwarzania energii elektrycznej.

30 W tych okolicznościach Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy przepis art. 1 ust. 1 lit. f) [dyrektywy 2015/1535] należy interpretować w ten sposób, że do »przepisów technicznych«, których projekt powinien zostać przekazany Komisji zgodnie z art. 5 ust. 1 wymienionej dyrektywy, należy przepis ustawowy, który wprowadza ograniczenie lokalizowania elektrowni wiatrowych poprzez takie ustanowienie minimalnej odległości ich usytuowania od budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi

funkcja mieszkaniowa, że ma być ona równa lub większa od dziesięciokrotności wysokości elektrowni wiatrowych mierzonej od poziomu gruntu do najwyższego punktu budowli, wliczając elementy techniczne, w szczególności wirnik wraz z łopatami?

2) Czy przepis art. 15 ust. 2 lit. a) [dyrektywy 2006/123] należy interpretować w ten sposób, że do przepisów, które uzależniają podejmowanie lub prowadzenie działalności usługowej od terytorialnego ograniczenia zwłaszcza w postaci limitów ustalonych w związku z minimalną odległością geograficzną pomiędzy usługodawcami, o których [to przepisach] państwo członkowskie powiadamia Komisję zgodnie z art. 15 ust. 7 wymienionej dyrektywy, należy przepis ustawowy, który wprowadza ograniczenie lokalizowania elektrowni wiatrowych poprzez takie ustanowienie minimalnej odległości ich usytuowania od budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, że ma być ona równa lub większa od dziesięciokrotności wysokości elektrowni wiatrowych mierzonej od poziomu gruntu do najwyższego punktu budowli, wliczając elementy techniczne, w szczególności wirnik wraz z łopatami?

3) Czy przepisy art. 3 ust. 1 akapit pierwszy i art. 13 ust. 1 akapit pierwszy [dyrektywy 2009/28] należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one uregulowaniu prawa krajowego, które wprowadza ograniczenie lokalizowania elektrowni wiatrowych poprzez takie ustanowienie minimalnej odległości ich usytuowania od budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, że ma być ona równa lub większa od dziesięciokrotności wysokości elektrowni wiatrowej mierzonej od poziomu gruntu do najwyższego punktu budowli, wliczając elementy techniczne, w szczególności wirnik wraz z łopatami?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

31 Zadając pytanie pierwsze, sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 1 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2015/1535 należy interpretować w ten sposób, że wymóg zachowania minimalnej odległości usytuowania elektrowni wiatrowych od budynków mieszkalnych stanowi przepis techniczny, który jest objęty obowiązkiem notyfikacji w rozumieniu art. 5 tej dyrektywy.

32 W art. 1 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2015/1535 wskazane zostały cztery kategorie przepisów technicznych, a mianowicie, po pierwsze, „specyfikacje techniczne”, po drugie, „inne wymagania”, po trzecie, „zasady dotyczące usług” i, po czwarte, „przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne państw członkowskich […] zakazujące produkcji, przywozu, wprowadzania do obrotu lub stosowania produktu”.

33 Aby udzielić odpowiedzi na pytanie pierwsze, należy więc przeanalizować kwestię tego, czy wymóg zachowania minimalnej odległości usytuowania elektrowni wiatrowych od budynków mieszkalnych należy do jednej z czterech wskazanych w tym przepisie kategorii przepisów technicznych.

34 W tym względzie, co się tyczy w pierwszej kolejności kategorii „zasad dotyczących usług”, należy podnieść, że sąd odsyłający zastanawia się nad kwestią tego, czy ten wymóg stanowi przepis techniczny – jeśli nie ze względu na to, iż ustanawia on faktyczny zakaz, to ze względu na to, iż ustanawia on faktyczne ograniczenie we wprowadzaniu do obrotu lub stosowaniu urządzeń służących do wytwarzania energii wiatrowej, czyli turbin wiatrowych.

35 Skoro więc wątpliwości sądu odsyłającego nie dotyczą usług, lecz towarów, w niniejszym przypadku turbin wiatrowych, nie ma potrzeby analizowania tego, czy ten wymóg należy do kategorii „zasad dotyczących usług” w rozumieniu art. 1 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2015/1535.

36 W drugiej kolejności, jeśli chodzi o ewentualne zakwalifikowanie tego wymogu jako przepisu technicznego ze względu na przynależność do kategorii „specyfikacji technicznej”, należy wskazać, że przy stosowaniu tego pojęcia należy założyć, iż przewidujący je przepis krajowy odnosi się zawsze do produktu lub jego opakowania jako takich, a zatem ustala jedną z wymaganych cech produktu (wyroki: z dnia 21 kwietnia 2005 r., Lindberg, C-267/03, EU:C:2005:246, pkt 57; a także z dnia 19 lipca 2012 r., Fortuna i in., C-213/11, C-214/11 i C-217/11, EU:C:2012:495, pkt 28).

37 W niniejszym przypadku zaś rozpatrywane w postępowaniu głównym uregulowanie ogranicza się do regulacji tego, gdzie mogą zostać zlokalizowane elektrownie wiatrowe, poprzez ustanowienie obowiązku zachowania przy ich umiejscowieniu pewnej minimalnej odległości. Uregulowanie to nie dotyczy więc towaru jako takiego, w niniejszym przypadku turbiny wiatrowej, i co za tym idzie, nie określa jego wymaganych cech w rozumieniu art. 1 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2015/1535 w związku z lit. c) tego przepisu.

38 Wynika z tego, że uregulowanie takie jak to rozpatrywane w postępowaniu głównym nie może należeć do kategorii „specyfikacji technicznych” w rozumieniu art. 1 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2015/1535.

39 W trzeciej kolejności należy zbadać, czy uregulowanie krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym może należeć do kategorii „innych wymagań” w rozumieniu art. 1 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2015/1535.

40 W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa wynika, że do kategorii tej należą przepisy, które ustanawiają warunki determinujące w sposób istotny skład, właściwości lub sprzedaż danego produktu (wyroki: z dnia 21 kwietnia 2005 r., Lindberg, C-267/03, EU:C:2005:246, pkt 69–72; a także z dnia 19 lipca 2012 r., Fortuna i in., C-213/11, C-214/11 i C-217/11, EU:C:2012:495, pkt 35), przy czym te „inne wymagania” dotyczą wymogów wynikających z obserwacji tego produktu po jego wprowadzeniu do obrotu i odnoszą się zwłaszcza do jego możliwych zastosowań.

41 W niniejszym przypadku zaś, podobnie jak w przypadku oceny zawartej w pkt 37 niniejszego wyroku, należy zaznaczyć, że wymóg dotyczący zachowania minimalnej odległości usytuowania elektrowni wiatrowych od budynków mieszkalnych nie ma bezpośredniego związku ze składem, charakterem lub sprzedażą towaru takiego jak turbina wiatrowa. W tym względzie, przy założeniu, że wymóg ten prowadzi do ograniczenia ilości kwalifikowalnych lokalizacji, w których można umiejscowić elektrownie wiatrowe, i, co za tym idzie, że ma on wpływ na sprzedaż turbin wiatrowych, skutek ten nie jest bezpośredni w stopniu wystarczającym, aby wymóg ten mógł zostać objęty kategorią „innych wymagań” z art. 1 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2015/1535.

42 Sprawa zawisła w postępowaniu głównym różni się zatem od tych, w których wydano wyrok z dnia 19 lipca 2012 r., Fortuna i in. (C-213/11, C-214/11 i C-217/11, EU:C:2012:495), i w którym rozpatrywane uregulowanie dotyczące zakazu wydawania, przedłużania i zmiany zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach poza kasynami określało warunki mogące wpływać na sprzedaż automatów do gier i, co za tym idzie, mogło bezpośrednio wpływać na obrót tymi automatami (wyrok z dnia 19 lipca 2012 r., Fortuna i in., C-213/11, C-214/11 i C-217/11, EU:C:2012:495, pkt 36).

43 Wynika z tego, że uregulowanie takie jak to rozpatrywane w postępowaniu głównym nie może należeć do kategorii „innych wymagań” w rozumieniu art. 1 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2015/1535 w związku z lit. d) tego przepisu.

44 W czwartej kolejności należy sprawdzić, czy rozpatrywane uregulowanie może należeć do kategorii określonej jako „przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne państw członkowskich […] zakazujące produkcji, przywozu, wprowadzania do obrotu lub stosowania produktu” w rozumieniu art. 1 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2015/1535.

45 W ramach tej kategorii należy założyć, że rozpatrywane uregulowanie ma zakres, który wyraźnie wykracza poza zacieśnienie możliwości używania spornego produktu do pewnych możliwych zastosowań, i nie sprowadza się do zwykłego ograniczenia używania tego produktu (wyroki: z dnia 21 kwietnia 2005 r., Lindberg, C-267/03, EU:C:2005:246, pkt 76; a także z dnia 19 lipca 2012 r., Fortuna i in., C-213/11, C-214/11 i C-217/11, EU:C:2012:495, pkt 31).

46 Wspomniana kategoria dotyczy bowiem w szczególności przepisów krajowych, które pozostawiają miejsce jedynie na marginalne zastosowanie produktu w stosunku do tego, którego można by rozsądnie oczekiwać (wyroki: z dnia 21 kwietnia 2005 r., Lindberg, C-267/03, EU:C:2005:246, pkt 77; a także z dnia 19 lipca 2012 r., Fortuna i in., C-213/11, C-214/11 i C-217/11, EU:C:2012:495, pkt 32).

47 W niniejszym przypadku zaś, choć ustanowiony w rozpatrywanym w postępowaniu głównym uregulowaniu krajowym wymóg zachowania minimalnej odległości usytuowania elektrowni wiatrowych od budynków mieszkalnych niewątpliwie obejmuje zakaz umiejscawiania elektrowni wiatrowej w minimalnej odległości od budynków mieszkalnych, nieprzekraczającej dziesięciokrotności łącznej wysokości planowanej instalacji, należy podnieść, że ten przepis nie zakazuje jednak podmiotom gospodarczym dalszego instalowania elektrowni wiatrowych i, co za tym idzie, używania i sprzedaży turbin wiatrowych.

48 Niemniej jednak na rozprawie przed Trybunałem Komisja podniosła, a rząd polski temu nie zaprzeczył, że w latach 2012–2016, czyli w okresie bezpośrednio poprzedzającym przyjęcie ustawy o elektrowniach wiatrowych, nowa zainstalowana moc elektrowni wiatrowych wahała się w przedziale 760–1000 MW rocznie, podczas gdy w latach 2017 i 2018, już po przyjęciu tej ustawy, ta nowa zainstalowana moc wynosiła już tylko, odpowiednio, 12 i 6,7 MW rocznie.

49 Uwzględniając powyższe, to do sądu odsyłającego należy sprawdzenie, czy ustanowienie wymogu zachowania minimalnej odległości usytuowania elektrowni wiatrowych od budynków mieszkalnych nie skutkuje ustanowieniem faktycznego zakazu sprzedaży turbin wiatrowych, pozwalając jedynie na ich marginalne użytkowanie.

50 W świetle powyższych rozważań na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że art. 1 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2015/1535 należy interpretować w ten sposób, iż wymóg zachowania minimalnej odległości usytuowania elektrowni wiatrowych od budynków mieszkalnych nie stanowi przepisu technicznego, który jest objęty obowiązkiem notyfikacji w rozumieniu art. 5 tej dyrektywy, o ile jego ustanowienie nie skutkuje jedynie marginalnym użytkowaniem turbin wiatrowych, czego sprawdzenie należy do sądu odsyłającego.

W przedmiocie pytania drugiego

51 Zadając pytanie drugie, sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 15 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, że uregulowanie krajowe ustanawiające wymóg zachowania minimalnej odległości usytuowania elektrowni wiatrowych od budynków mieszkalnych należy do przepisów uzależniających podejmowanie lub prowadzenie działalności usługowej od ograniczenia terytorialnego, zwłaszcza w postaci limitów ustalonych w związku z minimalną odległością geograficzną pomiędzy usługodawcami, które [to przepisy] państwo członkowskie winno notyfikować Komisji zgodnie z art. 15 ust. 7 tej dyrektywy.

52 Na wstępie należy ustalić, czy rozpatrywane w postępowaniu głównym uregulowanie krajowe jest objęte przedmiotowym zakresem stosowania dyrektywy 2006/123.

53 W tym względzie należy przede wszystkim przypomnieć, że dyrektywa 2006/123 ma – zgodnie z jej art. 2 ust. 1 – zastosowanie do usług świadczonych przez usługodawców prowadzących przedsiębiorstwo w państwie członkowskim, z wyjątkiem działalności i dziedzin, o których mowa w jej art. 2 ust. 2 i 3.

54 Następnie zgodnie z art. 4 pkt 1 tej dyrektywy do jej celów określenie „usługa" oznacza wszelką działalność gospodarczą prowadzoną na własny rachunek, zwykle świadczoną za wynagrodzeniem, zgodnie z art. 57 TFUE.

55 Wreszcie, w motywie 76 tej dyrektywy wyjaśniono, że niedozwolone na mocy tego postanowienia traktatowego ograniczenia obejmują wymogi mające zastosowanie w przypadku podejmowania lub prowadzenia działalności usługowej i nie odnoszą się do towarów jako takich.

56 W niniejszym przypadku z postanowienia odsyłającego wynika, że choć w art. 4 ust. 1 ustawy o elektrowniach wiatrowych ustanowione zostało terytorialne ograniczenie lokalizowania elektrowni wiatrowych, to niemniej jednak przepis ten dotyczy działalności polegającej na wytwarzaniu określonego towaru, a mianowicie elektryczności.

57 Z utrwalonego orzecznictwa wynika zaś, że działalności polegającej na wytwarzaniu towaru nie można uznać jako takiej za usługę (zob. podobnie wyrok z dnia 7 maja 1985 r., Komisja/Francja, 18/84, EU:C:1985:175, pkt 12; a także z dnia 11 lipca 1985 r., Cinéthèque i in., 60/84 i 61/84, EU:C:1985:329, pkt 10).

58 W tych okolicznościach należy uznać, że uregulowanie krajowe takie jak to rozpatrywane w postępowaniu głównym, ustanawiające wymóg zachowania minimalnej odległości usytuowania elektrowni wiatrowych od budynków mieszkalnych, nie jest objęte zakresem zastosowania dyrektywy 2006/123.

59 Na rozprawie przed Trybunałem ECO-WIND twierdził, że jego działalności polegającej na wytwarzaniu energii elektrycznej towarzyszyło też świadczenie usług w zakresie zbilansowania sieci czy też zabezpieczenia cen sprzedaży energii elektrycznej. Niemniej jednak na podstawie faktu świadczenia takich usług nie można zakwestionować wyciągniętego w poprzednim punkcie wniosku, a to ze względu na to, że usługi te są akcesoryjne w stosunku do głównej działalności polegającej na wytwarzaniu energii elektrycznej.

60 Uwzględniając powyższe, na pytanie drugie należy odpowiedzieć, że art. 15 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, że uregulowanie ustanawiające wymóg zachowania minimalnej odległości usytuowania elektrowni wiatrowych od budynków mieszkalnych nie należy do przepisów, które uzależniają podejmowanie lub prowadzenie działalności usługowej od ograniczenia terytorialnego, zwłaszcza w postaci limitów ustalonych w związku z minimalną odległością geograficzną pomiędzy usługodawcami, które państwo członkowskie winno notyfikować Komisji zgodnie z art. 15 ust. 7 tej dyrektywy.

W przedmiocie pytania trzeciego

61 Zadając pytanie trzecie, sąd odsyłający ma zasadniczo na celu wyjaśnienie, czy przepisy art. 3 ust. 1 akapit pierwszy i art. 13 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2009/28 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one uregulowaniu ustanawiającemu wymóg zachowania minimalnej odległości usytuowania elektrowni wiatrowych od budynków mieszkalnych.

62 Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy w pierwszej kolejności przeanalizować to, czy art. 3 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy sprzeciwia się uregulowaniu takiemu jak to rozpatrywane w postępowaniu głównym, ustanawiającemu wymóg zachowania minimalnej odległości usytuowania elektrowni wiatrowych od budynków mieszkalnych.

63 W tym względzie należy przypomnieć, że art. 1 tej dyrektywy ustanawia wspólne ramy dla promowania produkcji energii ze źródeł odnawialnych, określając w szczególności obowiązkowe krajowe cele ogólne w odniesieniu do udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto.

64 Zgodnie zaś z art. 3 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2009/28 każde państwo członkowskie ma obowiązek dbać o to, aby udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r. osiągał co najmniej próg minimalny. Jeśli chodzi o Rzeczpospolitą Polską, z trzeciej kolumny tabeli zawartej w części A załącznika I do tej dyrektywy wynika, że próg ten został ustanowiony na poziomie 15% końcowego zużycia energii w tym państwie członkowskim w 2020 r.

65 Zgodnie z art. 3 ust. 2 dyrektywy 2009/28 stanowi, że w celu osiągnięcia tego progu państwa członkowskie wprowadzają skutecznie zaprojektowane środki i winny trzymać się orientacyjnego kursu, który został określony w części B załącznika I do tej dyrektywy.

66 Trybunał rozstrzygnął, że państwa członkowskie dysponują zakresem uznania odnośnie do środków, które uznają za odpowiednie do osiągnięcia obowiązkowych krajowych celów ogólnych określonych w art. 3 ust. 1 i 2 dyrektywy 2009/28 w związku z załącznikiem I do tej dyrektywy (wyrok z dnia 20 września 2017 r., Elecdey Carcelen i in., C-215/16, C-216/16, C-220/16 i C-221/16, EU:C:2017:705, pkt 32).

67 Dysponują one bowiem zakresem uznania odnośnie do wyboru środków, jakie chcą wdrażać, i mają w tym względzie swobodę stworzenia ram dla rozwoju tych z odnawialnych źródeł energii, które uznają za najbardziej właściwe w ich sytuacji, a także uprzywilejowania jednego z tych źródeł.

68 Za przyjęciem takiej wykładni przemawiają realizowane za pomocą dyrektywy 2009/28 cele. Z jednej strony bowiem z jej motywu 14 wynika, że zachęca ona do ciągłego rozwijania technologii, dzięki którym można pozyskiwać energię ze wszystkich rodzajów źródeł odnawialnych. Z drugiej strony z motywu 19 tej dyrektywy wynika, że państwa członkowskie powinny przyjmować orientacyjny kurs, biorąc pod uwagę optymalne połączenie technologii z zakresu efektywności energetycznej i energii ze źródeł odnawialnych.

69 Wynika z tego, że art. 3 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2009/28 nie sprzeciwia się jako taki uregulowaniu takiemu jak to rozpatrywane w postępowaniu głównym, które wprowadza wymóg zachowania minimalnej odległości usytuowania elektrowni wiatrowych od budynków mieszkalnych.

70 W drugiej kolejności należy przeanalizować to, czy art. 13 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy, zgodnie z którym państwa członkowskie zapewniają, żeby krajowe przepisy dotyczące procedur autoryzacji, które mają zastosowanie w przypadku instalacji wytwarzających energię elektryczną ze źródeł odnawialnych, były proporcjonalne i niezbędne, sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu takiemu jak to rozpatrywane w postępowaniu głównym.

71 Na wstępie należy zweryfikować, czy wynikający z rozpatrywanego w postępowaniu głównym uregulowania krajowego wymóg jest objęty zakresem zastosowania art. 13 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2009/28.

72 W pierwszej kolejności z brzmienia tego przepisu wynika, że odnosi się on do ewentualnych krajowych przepisów dotyczących procedur autoryzacji, certyfikacji i licencjonowania, które mają zastosowanie w przypadku instalacji wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych.

73 W drugiej kolejności należy podnieść, że zgodnie z brzmieniem motywu 40 dyrektywy 2009/28 procedura stosowana przez organy administracji odpowiedzialne za nadzór nad autoryzacjami, certyfikację i licencjonowanie tego typu elektrowni w odniesieniu do konkretnych projektów musi być obiektywna, przejrzysta, niedyskryminująca i proporcjonalna.

74 W trzeciej kolejności z art. 13 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2009/28 wynika, że państwa członkowskie winny podjąć właściwe kroki niezbędne do zapewnienia tego, aby zasady regulujące tę autoryzację, certyfikację i licencjonowanie były obiektywne, przejrzyste i proporcjonalne oraz nie wprowadzały dyskryminacji pomiędzy wnioskodawcami oraz uwzględniały w pełni cechy charakterystyczne poszczególnych technologii uzyskiwania energii ze źródeł odnawialnych.

75 Z powyższego wynika, że choć w art. 13 ust. 1 dyrektywy 2009/28 z jednej strony użyte zostało sformułowanie „krajowe przepisy dotyczące procedur autoryzacji", a z drugiej strony artykuł ten jest zatytułowany „[p]rocedury administracyjne, przepisy i kodeksy", to jednak w przepisie tym nie wprowadzono żadnych rozróżnień i wyraźnie nie wyłącza on z zakresu swego zastosowania przepisów innych niż proceduralne. Tak więc artykuł 13 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że nie ogranicza on zakresu swej regulacji do przepisów proceduralnych.

76 Za przyjęciem takiej wykładni przemawia wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., Azienda Agro-Zootecnica Franchini i Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502, pkt 72, 73), w którym Trybunał uznał, że rozpatrywane w sprawie, w której wydano ten wyrok, uregulowanie krajowe ustanawiające w istocie całkowity i automatyczny zakaz budowy elektrowni wiatrowych na obszarach należących do sieci Natura 2000 należy oceniać z uwzględnieniem zasady proporcjonalności w postaci określonej w art. 13 dyrektywy 2009/28, gdyż to uregulowanie stanowi dotyczący procedur autoryzacji przepis krajowy mający zastosowanie do instalacji służących do wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

77 Wynika z tego, że, wbrew temu, co podniósł na rozprawie przed Trybunałem rząd polski, art. 13 ust. 1 dyrektywy 2009/28 nie dotyczy tylko przepisów proceduralnych, lecz dotyczy również innych krajowych przepisów, które regulują autoryzację, certyfikację i licencjonowanie oraz mają zastosowanie do instalacji wytwarzających energię elektryczną ze źródeł odnawialnych.

78 W niniejszym przypadku nie kwestionuje się to, czy uregulowanie takie jak to rozpatrywane w postępowaniu głównym stanowi przepis regulujący autoryzację umiejscawiania elektrowni wiatrowych, gdyż, jak potwierdził na rozprawie przed Trybunałem rząd polski, nie można udzielić autoryzacji na tego rodzaju umiejscowienie, jeśli nie spełnia ono określonych w tym uregulowaniu wymogów.

79 Należy zatem uznać, że art. 13 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2009/28 ma zastosowanie w przypadku uregulowania takiego jak to rozpatrywane w postępowaniu głównym, które wprowadza wymóg zachowania minimalnej odległości usytuowania elektrowni wiatrowych od budynków mieszkalnych.

80 W tych okolicznościach to do sądu odsyłającego należy zweryfikowanie tego, czy to uregulowanie należy uznać za niezbędne i proporcjonalne.

81 Musi on więc sprawdzić, czy przyjęte przez dane państwo członkowskie środki nie wykraczają poza to, co jest odpowiednie i konieczne dla realizacji uzasadnionych celów, którym ma służyć uregulowanie rozpatrywane w postępowaniu głównym, przy czym, jeśli istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich środków, należy stosować najmniej restrykcyjny, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (zob. podobnie wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., Azienda Agro-Zootecnica Franchini i Eolica di Altamura, C-2/10, EU:C:2011:502, pkt 73).

82 W tym celu sąd ten powinien w szczególności uwzględnić – w kontekście przysługującego państwom członkowskim zakresu uznania, o którym wspomniano w pkt 66 i 67 niniejszego wyroku – okoliczność, że to uregulowanie ogranicza się tylko do elektrowni wiatrowych, z wyłączeniem innych form produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, takich jak urządzenia fotowoltaiczne czy biomasa. Należy ponadto wziąć pod uwagę okoliczność, że uregulowanie to zostało przyjęte na poziomie krajowym i że pozbawia ono władze lokalne jakiegokolwiek zakresu uznania co do możliwości zastosowania odstępstwa od wymogu zachowania minimalnej odległości usytuowania elektrowni wiatrowych od budynków mieszkalnych.

83 Uwzględniając powyższe, na pytanie trzecie należy odpowiedzieć, że art. 3 ust. 1 akapit pierwszy i art. 13 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2009/28 należy interpretować w ten sposób, iż nie sprzeciwiają się one uregulowaniu, które wprowadza wymóg zachowania minimalnej odległości usytuowania elektrowni wiatrowych od budynków mieszkalnych, jeśli to uregulowanie jest niezbędne i proporcjonalne w świetle wiążącego dane państwo członkowskie obowiązkowego krajowego celu ogólnego, czego sprawdzenie należy do sądu odsyłającego.

W przedmiocie kosztów

84 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

1) **Artykuł 1 ust. 1 lit. f) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1535 z dnia 9 września 2015 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego należy interpretować w ten sposób, że wymóg zachowania minimalnej odległości usytuowania elektrowni wiatrowych od budynków mieszkalnych nie stanowi przepisu technicznego, który jest objęty obowiązkiem notyfikacji w rozumieniu art. 5 tej dyrektywy, o ile jego ustanowienie nie skutkuje jedynie marginalnym użytkowaniem turbin wiatrowych, czego sprawdzenie należy do sądu odsyłającego.**

2) **Artykuł 15 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym należy interpretować w ten sposób, że uregulowanie ustanawiające wymóg zachowania minimalnej odległości usytuowania elektrowni wiatrowych od budynków mieszkalnych nie należy do przepisów, które uzależniają podejmowanie lub prowadzenie działalności usługowej od ograniczenia terytorialnego, zwłaszcza w postaci limitów ustalonych w związku z minimalną odległością geograficzną pomiędzy usługodawcami, które to przepisy państwo członkowskie winno notyfikować Komisji Europejskiej zgodnie z art. 15 ust. 7 tej dyrektywy.**

3) **Artykuł 3 ust. 1 akapit pierwszy i art. 13 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE w wersji zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1513 z dnia 9 września 2015 r. należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one uregulowaniu, które wprowadza wymóg zachowania minimalnej odległości usytuowania elektrowni wiatrowych od budynków mieszkalnych, jeśli to uregulowanie jest niezbędne i proporcjonalne w świetle wiążącego dane państwo członkowskie obowiązkowego krajowego celu ogólnego, czego sprawdzenie należy do sądu odsyłającego.**

Vilaras Rodin Šváby

Jürimäe Piçarra

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 28 maja 2020 r.

Sekretarz
A. Calot Escobar

Prezes czwartej izby
M. Vilaras