Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

28 май 2020 година*

„Преюдициално запитване — Директива (ЕС) 2015/1535 — Технически стандарти и регламенти — Вятърни генератори — Директива 2006/123/ЕО — Понятието „услуга“ — Околна среда — Директива 2009/28/ЕО — Насърчаване на използването на енергия от възобновяеми източници — Задължителни общи национални цели — Национално правило относно разрешителните процедури, приложимо за централите за производство на електроенергия от възобновяеми енергийни източници — Пропорционалност — Правна уредба на държава членка, предвиждаща ограничения относно местонахождението на съоръженията за вятърна енергия“

По дело C-727/17

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach (Областен административен съд Келце, Полша) с акт от 12 октомври 2017 г., постъпил в Съда на 29 декември 2017 г., в рамките на производство по дело

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

срещу

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach,

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: M. Vilaras, председател на състава, S. Rodin, D. Šváby (докладчик), K. Jürimäe и N. Piçarra, съдии,

генерален адвокат: H. Saugmandsgaard Øe,

секретар: M. Aleksejev, началник на отдел,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 6 февруари 2020 г.,

като има предвид становищата, представени:

– за Syndyk Masy Upadłości ECO-WIND Construction S.A. w upadłości, от Ł. Szatkowski и M. Krasińska, radcowie prawni, както и от M. Trzaskowska и A. Szufel, adwokaci,

– за полското правителство, от B. Majczyna, M. Rzotkiewicz и D. Lutostańska, в качеството на представители,

* Език на производството: полски.

– за германското правителство, от D. Klebs, в качеството на представител,

– за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от C. Colelli, avvocato dello Stato,

– за австрийското правителство, от J. Schmoll и G. Hesse, в качеството на представители,

– за Европейската комисия, от K. Herrmann, Й. Г. Маринова, K. Talabér-Ritz и L. Malferrari, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване е относно тълкуването на член 1, параграф 1, буква е) от Директива (ЕС) 2015/1535 на Европейския парламент и на Съвета от 9 септември 2015 година, установяваща процедура за предоставянето на информация в сферата на техническите регламенти и правила относно услугите на информационното общество (ОВ L 241, 2015 г., стр. 1), на член 15, параграф 2, буква а) от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар (ОВ L 376, 2006 г., стр. 36; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 58, стр. 50), както и на член 3, параграф 1, първа алинея и на член 13, параграф 1, първа алинея от 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, 2009 г., стр. 16), изменена с Директива (ЕС) 2015/1513 на Европейския парламент и на Съвета от 9 септември 2015 г. (ОВ L 239, 2015 г., стр. 1) (наричана по-нататък „Директива 2009/28“).

2 Запитването е отправено в рамките на спор на Syndyk Masy Upadłości [синдика за масата на несъстоятелността на] ECO-WIND Construction S.A. w upadłości [в несъстоятелност], по-рано ECO-WIND Construction S.A. (наричано по-нататък „ECO-WIND“) със Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach (Колективен орган за обжалване в местното самоуправление, Келце, Полша) по повод на решение на последния, с което отказва да даде съгласие за изпълнение на проект за изграждане на парк за вятърна енергия на територията на община Опатов (Полша).

Правна уредба

Правото на Съюза

Директива 2015/1535

3 Член 1, параграф 1, букви в), г) и е) от Директива 2015/1535 гласи:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

[…]

в) „техническа спецификация“ означава спецификацията, която се съдържа в документа, в който са изложени характеристиките, изисквани за продукта, като например ниво на качество, функционални характеристики, безопасност или размери, включително изискванията, които се прилагат към продукта по отношение на името, с което продуктът се продава, терминология, символи, изпитване и методи за изпитване, опаковка, маркиране или етикетиране и процедури за оценяване на съответствието.

[…]

г) „други изисквания“ означава изискване, различно от техническа спецификация, наложено на продукт най-вече с цел защита на потребителя или околната среда, и което засяга неговия цикъл на съществуването след пускането му на пазара, като например, условията на употреба, рециклиране, повторна употреба или изхвърляне, когато такива условия могат значително да повлияят върху състава или естеството на продукта или върху неговата продажба;

[…]

е) „технически регламент“ означава техническа специф[ик]ация и други изисквания или правила за услуги, включващи съответни административни разпоредби, спазването на които е задължително, юридически или фактически, в случаите на маркетинг, предоставяне на услуги, установяване на оператор за услуги или използване в държава членка или в голяма част от нея, както и законовите, подзаконовите или административните разпоредби на държавите членки, с изключение на тези, предвидени в член 7, забраняващи производството, вноса, маркетинга или използването на един продукт или забраняващи предоставянето или използването на услуга или установяването на доставчик на услуги.

Фактически техническите регламенти включват:

i) законови, подзаконови или административни разпоредби на държава членка, които препращат или към технически спецификации или други изисквания или правила за услуги, или към професионални кодекси или кодекси на практиките, които на свой ред препращат към технически спецификации или други изисквания или правила за услуги, при спазването, на които се налага презумпцията за съответствие със задълженията, наложени от посочените по-горе законови, подзаконови или административни разпоредби,

ii) доброволни споразумения, по които публичният орган е страна, и които в името на общия интерес регулират спазването на техническите спецификации или други изисквания или правила за услуги, с изключение на спецификации в тръжни документи за обществени поръчки,

iii) технически спецификации или други изисквания или правила за услуги, които са свързани с фискални или финансови мерки, даващи отражение върху потреблението на продукти или услуги чрез стимулиране на спазването на такива технически спецификации или други изисквания или правила за услуги; техническите спецификации или други изисквания или правилата за услуги, свързани с националните социално-осигурителни системи не се включват.

Настоящото обхваща техническите регламенти, наложени от органите, определени от държавите членки и включени в списък, който се изготвя и актуализира, при необходимост, от Комисията, в рамките на Комитета, посочен в член 2.

Същата процедура се прилага за изменение на този списък“.

4 Член 5, параграф 1 от тази директива предвижда:

„При условията, предмет на член 7, държавите членки незабавно предоставят на Комисията всички проекти на технически регламенти, с изключение, когато те само транспонират пълния текст на международен или европейски стандарт, в който случай информацията относно съответния стандарт е достатъчна; те също така предоставят на Комисията изявление за причините, които налагат приемането на такъв технически регламент, когато това не е разяснено в проекта.

[…]“.

Директива 2006/123

5 Съображение 76 от Директива 2006/123 гласи:

„Настоящата директива не засяга членове [34—36 ДФЕС] относно свободното движение на стоки. Ограниченията, забранени в съответствие със свободата да се предоставят услуги обхващат изисквания, приложими към достъпа до и упражняването на дейности по предоставянето на услуги, а не тези, приложими към стоките като такива“.

6 Член 2 от Директива 2006/123, озаглавен „Обхват“, предвижда в параграф 1, че посочената директива се прилага за услуги, предоставяни от доставчици, установени в държава членка, докато параграфи 2 и 3 от този член се отнасят до дейностите и областите, в които тя не се прилага.

7 Член 4 от споменатата директива, озаглавен „Определение“, гласи следното:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

1) „услуга“ означава всяка стопанска дейност, извършвана от самостоятелно заето лице, обичайно осъществявана срещу възнаграждение, както е посочено в член [57 ДФЕС];

[…]“.

8 Член 15 от Директива 2006/123, озаглавен „Изисквания, които подлежат на оценка“, гласи в параграфи 2 и 7:

„2. Държавите членки проверяват дали техните правни системи поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга в зависимост от спазването на някои от следните недискриминационни изисквания:

а) количествени или териториални ограничения, особено под формата на лимити, фиксирани в съответствие с население или минимално географско разстояние между доставчиците;

[…]

7. Държавите членки нотифицират Комисията за всички нови законови, подзаконови и административни разпоредби, които въвеждат изисквания, както е предвидено в параграф 6, заедно с основанията за тези изисквания. Комисията съобщава въпросните разпоредби на другите държави членки. Тази нотификация не пречи на държавите членки да приемат въпросните разпоредби.

В рамките на период от три месеца след нотифицирането, Комисията разглежда съвместимостта на новите изисквания с правото на [Съюза] и където това е уместно приема решение, с което изисква от съответната държава членка да се въздържа от тяхното приемане или да ги отмени.

Нотифицирането за национален проектозакон, в съответствие с Директива 98/34/ЕО изпълнява задължението за нотифициране по настоящата директива“.

Директива 2009/28

9 Съображения 14, 19 и 40 от Директива 2009/28 гласят:

„(14) Основното предназначение на задължителните национални цели е да се създаде сигурност за инвеститорите и да се насърчи трайното развитие на технологиите за производство на енергия от всички видове възобновяеми източници. […]

[…]

(19) За да се осигури постигането на общите задължителни национални цели, държавите членки следва да работят за постигането на индикативна крива, очертаваща пътя към постигането на техните крайни задължителни цели. Държавите членки следва да създадат национален план за действие относно енергията от възобновяеми източници, включващ информация за целите по сектори, като се има също предвид, че съществуват различни видове приложения на биомасата и затова е от съществено значение да бъдат мобилизирани нови ресурси от биомаса. Освен това държавите членки следва да установят своите мерки за постигането на тези цели. При оценяването на своето очаквано брутно крайно потребление на енергия в националния си план за действие относно енергията от възобновяеми източници всяка държава членка следва да преценява приноса, който мерките за енергийна ефективност и енергоспестяване могат да окажат за постигане на нейните национални цели. Държавите членки следва да вземат предвид възможно най-доброто съчетание от технологии за енергийна ефективност и енергия от възобновяеми източници.

[…]

(40) При прилагането на правилата за конкретни проекти процедурата, използвана от страна на администрацията, отговаряща за надзора над разрешаването, сертифицирането и лицензирането на централи за енергия от възобновяеми източници, следва да е обективна, прозрачна, недискриминационна и пропорционална. […]“.

10 Член 1 от тази директива, озаглавен „Предмет и приложно поле“, предвижда:

„Настоящата директива установява обща рамка за насърчаването на енергията от възобновяеми източници. С нея се задават задължителни национални цели за общия дял на енергия от възобновяеми източници в брутното крайно потребление на енергия, както и за дела на енергията от възобновяеми източници в транспорта. […]“.

11 Член 3 от посочената директива, озаглавен „Задължителни общи национални цели и мерки за използване на енергия от възобновяеми източници“, гласи:

„1. Всяка държава членка гарантира, че нейният дял на енергия от възобновяеми източници, изчислен в съответствие с разпоредбите на членове 5—11, в брутното крайно потребление на енергия през 2020 г. е най-малко равен на нейната обща национална цел за дела на енергията от възобновяеми източници през тази година, посочен в третата колона на таблицата от

приложение I, част А. Такива задължителни общи национални цели съответстват на цел от най-малко 20-процентен дял на енергията от възобновяеми източници в брутното крайно потребление на енергия в [Съюза] през 2020 г. За да се постигнат по-лесно целите, установени в настоящия член, всяка държава членка популяризира и насърчава енергийната ефективност и енергоспестяването.

[…]

2. Държавите членки въвеждат ефективно определени мерки, предназначени да гарантират, че делът на енергията от възобновяеми източници се равнява на или надвишава посочения дял в индикативната крива, съдържаща се в приложение I, част Б.

[…]“.

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

а) поради разликите между административните структури и организация на държавите членки съответните отговорности на националните, регионалните и местните административни органи за разрешителни, сертификационни и лицензионни процедури, включително за пространствено планиране, са ясно координирани и определени и с прозрачни срокове за вземане на решение по заявленията за съгласуване на проекти и за разрешения за строеж;

б) на подходящо равнище се предоставя цялостна информация за обработването на заявленията за разрешения, сертификати и лицензи за инсталации, произвеждащи енергия от възобновяеми източници, и за наличната подкрепа за кандидатите;

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;

[…]“.

13 Част А от приложение I към посочената директива съдържа „[н]ационални общи цели за дела на енергията от възобновяеми източници в брутното крайно потребление на енергия през 2020 г.“ и за Република Полша предвижда, че делът на енергията от възобновяеми източници възлиза на 15 % за 2020 г.

14 Част Б от приложение I към същата директива представя начина на изчисляване на индикативната крива, който следва да се приложи, за да се постигне изпълнение на общите цели, предвидени за държавите членки.

Полското право

15 Член 3 от ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Закон за инвестициите в съоръжения за вятърна енергия) от 20 май 2016 г. (Dz. U., 2016 г., позиция 961, наричан по-нататък „Законът за съоръженията за вятърна енергия“) предвижда, че местонахождението на съоръженията за вятърна енергия се определя само съобразно местния устройствен план.

16 Член 4 от Закона за съоръженията за вятърна енергия гласи:

„Отстоянието, на което може да се разположи и изгради:

1) съоръжение за вятърна енергия — от жилищна сграда или сграда със смесено предназначение, включително жилищно, и

2) жилищна сграда или сграда със смесено предназначение, включително жилищно — от съоръжение за вятърна енергия,

е не по-малко от десетократния размер на височината на съоръжението за вятърна енергия — измерена от нивото на земята до най-високата точка на съоръжението заедно с техническите елементи, а именно роторът и лопатките (обща височина на съоръжението за вятърна енергия)

[…]“.

17 В съответствие с член 6 от този закон за отстоянието, установено в член 4 от този закон, следят по-специално:

– общинските и областните органи, когато изготвят, гласуват или приемат местен план или промени в него,

– административните органи, компетентни в областта на архитектурата и строителството, когато издават разрешения за строеж или преценяват основателността на жалба против подадено искане, и

– органите, които приемат решения във връзка с екологичните условия, в момента на приемането на решенията.

18 Законът за съоръженията за вятърна енергия влиза в сила 14 дни след публикуването му, а именно на 16 юли 2016 г.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

19 Основната дейност на ECO-WIND е била производството и разпределението на електрическа и топлинна енергия, както и предоставянето на енергийни услуги.

20 На 15 септември 2015 г. ECO-WIND представя на общинския кмет на град Опатов искане за издаване на разрешение във връзка с проект за изграждане на парк за вятърна енергия. За решението на кмета е необходимо предварително съгласие от Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Kielcach (регионалния директор, отговарящ за защитата на околната среда в Келце, Полша), както и същият да определи екологичните условия за изпълнението на проекта. На 25 ноември 2016 г. регионалният директор обаче постановява решение за отказ, тъй като отстоянията между проектните съоръжения за вятърна енергия и съществуващите жилищни сгради, установени в Закона за съоръженията за вятърна енергия, не са спазени.

21 Поради това с решение от 9 януари 2017 г. общинският кмет на град Опатов не удовлетворява искането на ECO-WIND.

22 Сезиран с жалба против това решение, колективният орган за обжалване в местното самоуправление в Келце отменя същото, поради това че „[общинският кмет на град Опатов] приложил неправилно правната уредба“. По същество обаче този орган приема, че проектното местонахождение на разглеждания парк за вятърна енергия не е в съответствие с приложимата национална правна уредба. Всъщност член 4 от Закона за съоръженията за вятърна енергия налага спазването на минимално отстояние между съоръжението за вятърна енергия и сграда с жилищно предназначение, не по-малко от десетократния размер на височината на проектното съоръжение за вятърна енергия. Проектните съоръжения за вятърна енергия достигали в най-високата си точка височина от 146 м, а се намирали едва между 431 м и 703 м от жилищните сгради, въпреки че съгласно националната правна уредба такива съоръжения за вятърна енергия можело да бъдат изградени само на минимално отстояние от 1 460 м от най-близката жилищна сграда. Освен това колективният орган за обжалване в местното самоуправление в Келце отбелязва, че в мотивите към законопроекта за съоръженията за вятърна енергия националният законодател е посочил, че този закон не съдържа технически регламенти по смисъла на член 1, параграф 1, буква е) от Директива 2015/1535.

23 ECO-WIND обжалва решението на колективния орган пред Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach (Областен административен съд Келце, Полша).

24 Запитващата юрисдикция се пита, първо, дали членове 3 и 4 от Закона за съоръженията за вятърна енергия могат да имат ефект, равностоен на количествено ограничение, и следователно да се окажат в противоречие с член 34 ДФЕС. Всъщност споменатите членове 3 и 4 въвеждали ограничаване при разполагането на съоръжения за вятърна енергия с височина над 100 м до 1 % от територията на Полша и фактически водели до ограничаване на търговията с вятърни генератори. Освен това, независимо от текста на мотивите на законопроекта за съоръженията за вятърна енергия, запитващата юрисдикция изразява съмнения по въпроса дали споменатите членове 3 и 4 представляват технически регламенти по смисъла на член 1, параграф 1, буква е) от Директива 2015/1535, които е трябвало да бъдат съобщени на Комисията в приложение на член 5 от тази директива.

25 Второ, запитващата юрисдикция се пита относно възможността за приравняване на ограниченията, произтичащи от изискването при разполагане на съоръжение за вятърна енергия да се спазва минимално отстояние между него и сградите с жилищно предназначение, на териториални ограничения между доставчиците на услуги по смисъла на член 15, параграф 2, буква а) от Директива 2006/123. Всъщност това изискване фактически можело да доведе до ограничаване на географските разстояния между доставчиците, упражняващи икономическа дейност в областта на производството не електроенергия от вятърна енергия.

26 Трето, запитващата юрисдикция се пита дали с оглед на принципа на лоялно сътрудничество, съдържащ се в член 4, параграф 3 ДЕС, както и на принципа на предимство на правото на Съюза, може да се счита, че Законът за съоръженията за вятърна енергия е в съответствие с Директива 2009/28. По-конкретно, запитващата юрисдикция се пита дали този закон не би могъл да застраши постигането на целта, която тази директива възлага на Република Полша, а именно да достигне прага от 15 % за енергията, произвеждана от възобновяеми източници, в брутното крайно потребление на енергия в Полша през 2020 г.

27 В това отношение запитващата юрисдикция сочи някои съображения, поради които изпитва съмнения относно съответствието на Закона за съоръженията за вятърна енергия с Директива 2009/28.

28 От една страна, тя отбелязва, че мотивите на законопроекта за съоръженията за вятърна енергия не излагат достатъчно доводи, позволяващи да се приеме, че изискването при разполагане на съоръжение за вятърна енергия да се спазва минимално отстояние между него и сградите с жилищно предназначение, е оправдано от императивни съображения от общ интерес и е пропорционално на преследваната от националния законодател цел. По-конкретно тя счита, че позоваването в посочените мотиви на защитата на здравето и околната среда, както и на интереса на живущите в сградите, не е убедително. Освен това тя изпитва съмнение дали посоченото изискване е пропорционално, тъй като въпросното отстояние не е свързано с изисквания за защита на здравето или нарушаване на екологичните стандарти, както и че по-слабо ограничителна правна уредба всъщност би могла да отговори на преследваната от националния законодател цел. В това отношение тя отбелязва, че отстоянието между съоръженията за вятърна енергия и сградите с жилищно предназначение би могло да е различно в зависимост от вида на използваните технологии или от шумовите норми.

29 От друга страна, тя се позовава на мотивите на проект за изменение на Закона за съоръженията за вятърна енергия от 9 август 2016 г., от които е видно, че приемането на този закон е довело до значително ограничаване на възможностите за изграждане на съоръжения за вятърна енергия на територията на Полша и посоченият закон е в разрез с необходимостта да се развива производството на електроенергия от възобновяеми енергийни източници.

30 При това положение Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach (Областен административен съд Келце) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли член 1, параграф 1, буква е) от Директива [2015/1535] да се тълкува в смисъл, че „техническите регламенти“, чиито проекти трябва да се предоставят на Комисията съгласно член 5, параграф 1 от посочената директива, обхващат и законова разпоредба, с която се въвежда ограничение за разполагането на вятърни електроцентрали чрез определяне на минимално отстояние между тяхното местоположение и жилищна сграда или сграда със смесени функции, включително жилищна функция, което отстояние трябва да е равно на десетократния размер на височината на вятърната електроцентрала — измерена от нивото на земята до най-високата точка на съоръжението заедно с техническите елементи, а именно ротора и лопатките — или по-голямо от него?

2) Трябва ли член 15, параграф 2, буква а) от Директива [2006/123] да се тълкува в смисъл, че в обхвата на разпоредбите, които обвързват започването или извършването на дейност по предоставяне на услуги с териториално ограничение, по-специално под формата на лимити във връзка с минималното географско разстояние между доставчиците, и за които държавата членка уведомява Европейската комисия съгласно член 15, параграф 7 от посочената директива, попада законова разпоредба, с която се въвежда ограничение за разполагането на вятърни електроцентрали чрез определяне на минимално отстояние между тяхното местоположение и жилищна сграда или сграда със смесени функции, включително жилищна функция, което отстояние трябва да е равно на десетократния размер на височината на вятърната електроцентрала — измерена от нивото на земята до най-високата точка на съоръжението заедно с техническите елементи, а именно ротора и лопатките — или по-голямо от него?

3) Трябва ли член 3, параграф 1, първа алинея и член 13, параграф 1, първа алинея от Директива [2009/28] да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, с която се въвежда ограничение за разполагането на вятърни електроцентрали чрез определяне на минимално отстояние между тяхното местоположение и жилищна сграда или сграда със смесени функции, включително жилищна функция, което отстояние трябва да е равно на десетократния размер на височината на вятърната електроцентрала — измерена от нивото на земята до най-високата точка на съоръжението заедно с техническите елементи, а именно ротора и лопатките — или по-голямо от него?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

31 С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали член 1, параграф 1, буква е) от Директива 2015/1535 трябва да се тълкува в смисъл, че изискването при разполагане на съоръжение за вятърна енергия да се спазва минимално отстояние между него и сградите с жилищно предназначение представлява технически регламент, който подлежи на съобщаване на основание член 5 от тази директива.

32 Член 1, параграф 1, буква е) от Директива 2015/1535 упоменава четири категории технически регламенти, а именно, първо, „техническите спецификации“, второ „другите изисквания“, трето „правилата за услуги“ и четвърто, „законовите, подзаконовите или административните разпоредби на държавите членки, [...] забраняващи производството, вноса, маркетинга или използването на един продукт“.

33 За да се отговори на първия въпрос, следователно е уместно да се определи дали изискването — при разполагане на съоръжение за вятърна енергия да се спазва минимално отстояние между него и сградите с жилищно предназначение, попада в някоя от четирите категории технически регламенти, посочени в тази разпоредба.

34 В тази връзка по отношение, на първо място, на категорията на „правилата за услуги“, следва да се отбележи, че запитващата юрисдикция се пита дали това изискване представлява технически регламент, ако не заради фактическа забрана, то поне заради фактическо ограничение за търговия или използване на съоръженията за производство на енергия от вятъра, тоест на вятърните генератори.

35 В този смисъл, след като въпросите на запитващата юрисдикция са свързани не с услуги, а с продукти, в случая вятърни генератори, не следва да се разглежда дали това изискване попада в категорията на „правилата за услуги“ по смисъла на член 1, параграф 1, буква е) от Директива 2015/1535.

36 На второ място, що се отнася до евентуалното квалифициране на същото изискване като технически регламент поради принадлежността му към категорията на „техническите спецификации“, следва да се отбележи, че техническата спецификация предполага националната мярка, която я предвижда, да се отнася до продукта или до опаковката му като такива и по този начин да определя една от изискуемите характеристики на този продукт (решения от 21 април 2005 г., Lindberg, C-267/03, EU:C:2005:246, т. 57 и от 19 юли 2012 г., Fortuna и др., C-213/11, C-214/11 и C-217/11, EU:C:2012:495, т. 28).

37 В случая разглежданата в главното производство правна уредба се ограничава да предвиди във връзка с разполагането на съоръжения за вятърна енергия спазването на задължително минимално отстояние при инсталирането им. Поради това правна уредба не е свързана със самия продукт, в случая вятърен генератор, и следователно не определя една от изискваните характеристики на този продукт по смисъла на член 1, параграф 1, буква е) от Директива 2015/1535, разгледан в светлината на член 1, параграф 1, буква в) от същата.

38 От това следва, че правна уредба като разглежданата в главното производство не би могла да попадне в категорията на „техническите спецификации“ по смисъла на член 1, параграф 1, буква е) от Директива 2015/1535.

39 На трето място, следва да се провери дали разглежданата по главното производство национална правна уредба може да попадне в категорията на „другите изисквания“ по смисъла на член 1, параграф 1, буква е) от Директива 2015/1535.

40 В тази връзка от постоянната съдебна практика е видно, че в тази категория попада правна уредба, която предвижда предпоставка, която може да повлияе значително върху състава, естеството на съответния продукт или търговията с него (решения от 21 април 2005 г., Lindberg, C-267/03, EU:C:2005:246, т. 69—72 и от 19 юли 2012 г., Fortuna и др., C-213/11, C-214/11 и C-217/11, EU:C:2012:495, т. 35), тъй като такива „други изисквания“ визират изискванията, породени от съобразяването с цикъла на съществуване на съответния продукт след пускането му на пазара, и са свързани по-специално с неговата употреба.

41 В случая, подобно на съображенията, изложени в точка 37 от настоящото решение, следва да се отбележи, че изискването при разполагане на съоръжение за вятърна енергия да се спазва минимално отстояние между него и сградите с жилищно предназначение, няма пряка връзка със състава, естеството или търговията с продукт, например вятърен генератор. В тази връзка, ако се допусне, че това изискване води до ограничаване на отговарящите на изискванията местоположения за разполагането на съоръжения за вятърна енергия и следователно че то има ефект върху търговията с вятърни генератори, този ефект не би бил достатъчно директен, за да попадне посоченото изискване в категорията на „другите изисквания“, съдържаща се в член 1, параграф 1, буква е) от Директива 2015/1535.

42 В този смисъл делото, предмет на главното производство, се отличава от делата, приключили с решение от 19 юли 2012 г., Fortuna и др. (C-213/11, C-214/11 и C-217/11, EU:C:2012:495), съгласно което разглежданата правна уредба, която се отнася до забраната за издаване, подновяване или изменение на разрешенията за осъществяване извън казината на дейност с игрални автомати, налага условия, които са от естество да засегнат пряко пускането на пазара на автомати за игри и следователно е в състояние да засегне пряко търговията с тези устройства (решение от 19 юли 2012 г., Fortuna и др., C-213/11, C-214/11 и C-217/11, EU:C:2012:495, т. 36).

43 От това следва, че правна уредба като разглежданата в главното производство не би могла да попадне в категорията на „другите изисквания“ по смисъла на член 1, параграф 1, буква е) от Директива 2015/1535, разгледан в светлината на член 1, параграф 1, буква г) от същата.

44 На четвърто място, следва да се провери дали разглежданата в главното производство правна уредба може да попадне в обхвата на категорията на „законовите, подзаконовите или административните разпоредби на държавите членки, [...] забраняващи производството, вноса, маркетинга или използването на един продукт“ по смисъла на член 1, параграф 1, буква е) от Директива 2015/1535.

45 Тази категория предполага, че разглежданата мярка има приложно поле, което явно надхвърля ограничаването до някои употреби на дадения продукт, и че не се свежда само до ограничаване на неговото използване (решения от 21 април 2005 г., Lindberg, C-267/03, EU:C:2005:246, т. 76 и от 19 юли 2012 г., Fortuna и др., C-213/11, C-214/11 и C-217/11, EU:C:2012:495, т. 31).

46 Действително, посочената категория се отнася по-конкретно до национални мерки, които не дават възможност за никакво друго използване, освен съвсем изолирано, каквото би могло разумно да се очаква от разглеждания продукт (решения от 21 април 2005 г., Lindberg, C-267/03, EU:C:2005:246, т. 77 и от 19 юли 2012 г., Fortuna и др., C-213/11, C-214/11 и C-217/11, EU:C:2012:495, т. 32).

47 В случая, макар изискването при разполагане на съоръжение за вятърна енергия да се спазва минимално отстояние между него и сградите с жилищно предназначение, наложено с разглежданата в главното производство национална правна уредба, действително да включва

забрана за разполагане на съоръжение за вятърна енергия при минимално отстояние под десетократния размер на общата височина на проектната инсталация от всяка сграда с жилищно предназначение, трябва да се отбележи, че същевременно тази правна уредба не забранява на икономическите оператори да продължат да разполагат съоръжения за вятърна енергия и следователно да използват и осъществяват търговия с вятърни генератори.

48 При все това в заседанието пред Съда Комисията, без възражения от страна на полското правителство, поддържа, че в периода 2012—2016 г., тоест през периода, предшестващ непосредствено приемането на Закона за съоръженията за вятърна енергия, инсталираният капацитет на съоръженията за вятърна енергия възлиза между 760 мегавата и 1 000 мегавата годишно, докато за 2017 г. и 2018 г., тоест след приемането на посочения закон, инсталираният капацитет възлиза съответно едва на 12 мегавата и на 6,7 мегавата годишно.

49 С оглед на изложените обстоятелства запитващата юрисдикция следва да провери дали изискването при разполагане на съоръжение за вятърна енергия да се спазва минимално отстояние между него и сградите с жилищно предназначение не води до фактическа забрана за търговия с вятърни генератори, като допуска само съвсем изолираното им използване.

50 С оглед на изложените съображения на първия въпрос следва да се отговори, че член 1, параграф 1, буква е) от Директива 2015/1535 трябва да се тълкува в смисъл, че изискването при разполагане на съоръжение за вятърна енергия да се спазва минимално отстояние между него и сградите с жилищно предназначение, не представлява технически регламент, който подлежи на съобщаване на основание член 5 от тази директива, стига това изискване да не води до съвсем изолирано използване на вятърните генератори, което следва да се провери от запитващата юрисдикция.

По втория въпрос

51 С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали член 15, параграф 2, буква а) от Директива 2006/123 трябва да се тълкува в смисъл, че национална правна уредба, която изисква при разполагане на съоръжение за вятърна енергия да се спазва минимално отстояние между него и сградите с жилищно предназначение, попада сред правилата, които поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга в зависимост от спазването на териториално ограничение, под формата по-специално на лимити, фиксирани в съответствие с минимално разстояние между доставчиците, и които държавите членки трябва да нотифицират на Комисията в съответствие с член 15, параграф 7 от тази директива.

52 Преди всичко е необходимо да се определи дали национална правна уредба като разглежданата в главното производство попада в предметното приложно поле на Директива 2006/123.

53 В това отношение следва най-напред да се припомни, че Директива 2006/123 съгласно член 2, параграф 1 се прилага за услуги, предоставяни от доставчици, установени в държава членка, с изключение на дейностите и областите, посочени в член 2, параграфи 2 и 3 от нея.

54 На следващо място, в съответствие с член 4, точка 1 от тази директива за нейните цели „услуга“ означава всяка стопанска дейност, извършвана от самостоятелно заето лице, обичайно осъществявана срещу възнаграждение, както е посочено в член 57 ДФЕС.

55 Накрая, в съображение 76 от посочената директива се уточнява, че ограниченията, забранени в съответствие с тази разпоредба от Договора за функционирането на ЕС, обхващат изискванията, приложими към достъпа до и упражняването на дейности по предоставянето на услуги, но не и изискванията, приложими към самите стоки.

56 В случая от акта за преюдициално запитване е видно, че макар член 4, параграф 1 от Закона за съоръженията за вятърна енергия да въвежда териториално ограничение за разполагането на тези съоръжения, посочената разпоредба се отнася за производствената дейност във връзка с определен продукт, а именно електроенергия.

57 От установената съдебна практика следва, че производствената дейност във връзка с определен продукт не би могла сама по себе си да се счита за услуга (вж. в този смисъл решения от 7 май 1985 г., Комисия/Франция, 18/84, EU:C:1985:175, т. 12 и от 11 юли 1985 г., Cinéthèque и др., 60/84 и 61/84, EU:C:1985:329, т. 10).

58 При това положение следва да се приеме, че национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която изисква при разполагане на съоръжение за вятърна енергия да се спазва минимално отстояние между него и сградите с жилищно предназначение, не попада в приложното поле на Директива 2006/123.

59 В заседанието пред Съда ECO-WIND поддържа, че дейността за производство на електроенергия се придружава от предоставянето на услуги за регулиране на мрежата, както и на услуги за обезпечаване на цените на енергията. Предоставянето на подобни услуги обаче не би могло да постави под въпрос извода, направен в предходната точка, тъй като тези услуги са акцесорни спрямо основната дейност за производство на електроенергия.

60 С оглед на изложените съображения на втория въпрос следва да се отговори, че член 15, параграф 2, буква а) от Директива 2006/123 трябва да се тълкува в смисъл, че правна уредба, която изисква при разполагане на съоръжение за вятърна енергия да се спазва минимално отстояние между него и сградите с жилищно предназначение, не попада сред правилата, които поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга в зависимост от спазването на териториално ограничение, под формата по-специално на лимити, фиксирани в съответствие с минимално разстояние между доставчиците, и които държавите членки трябва да нотифицират на Комисията в съответствие с член 15, параграф 7 от тази директива.

По третия въпрос

61 С третия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали член 3, параграф 1, първа алинея и член 13, параграф 1, първа алинея от Директива 2009/28 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, която изисква при разполагане на съоръжение за вятърна енергия да се спазва минимално отстояние между него и сградите с жилищно предназначение.

62 За да се отговори на третия въпрос, следва да се разгледа, на първо място, дали член 3, параграф 1, първа алинея от тази директива не допуска правна уредба като разглежданата в главното производство, която изисква при разполагане на съоръжение за вятърна енергия да се спазва минимално отстояние между него и сградите с жилищно предназначение.

63 В това отношение следва да се припомни, че член 1 от посочената директива установява обща рамка за насърчаването на енергията от възобновяеми източници, като задава по-специално задължителни национални цели за общия дял на енергията от възобновяеми източници в брутното крайно потребление на енергия.

64 В този смисъл член 3, параграф 1, първа алинея от Директива 2009/28 задължава всяка държава членка да гарантира, че през 2020 г. нейният дял на енергия от възобновяеми източници в брутното крайно потребление на енергия ще достигне определен минимален праг. Що се отнася

до Република Полша, от част A, трета колона от приложение I към тази директива е видно, че този праг е фиксиран на 15 % от крайното потребление на енергия на тази държава членка през 2020 г.

65 За постигането на този праг член 3, параграф 2 от Директива 2009/28 предвижда, че държавите членки въвеждат ефективно определени мерки и трябва да се придържат към индикативната крива, съдържаща се в част Б от приложение I към тази директива.

66 Съдът е постановил, че държавите членки разполагат с право на преценка относно мерките, които считат за подходящи за постигането на задължителните общи национални цели, определени в член 3, параграфи 1 и 2 от Директива 2009/28 във връзка с приложение I към тази директива (решение от 20 септември 2017 г., Elecdey Carcelen и др., C-215/16, C-216/16, C-220/16 и C-221/16, EU:C:2017:705, т. 32).

67 Всъщност те имат право на преценка при избора на прилаганите средства и в тези рамки са свободни да предвиждат и развиват считаните от тях за най-подходящите с оглед на положението им възобновяеми източници на енергия, както и да отдават предпочитание на един за сметка на друг възобновяем източник на енергия.

68 Преследваните с Директива 2009/28 цели потвърждават подобно тълкуване. Действително, от една страна, от съображение 14 е видно, че тази директива насърчава трайното развитие на технологиите за производство на енергия от всички видове възобновяеми източници. От друга страна, от съображение 19 от същата следва, че държавите членки следва да работят за постигането на индикативна крива и трябва да вземат предвид възможно най-доброто съчетание от технологии за енергийна ефективност и енергия от възобновяеми източници.

69 От посоченото следва, че член 3, параграф 1, първа алинея от Директива 2009/28 сам по себе си допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която изисква при разполагане на съоръжение за вятърна енергия да се спазва минимално отстояние между него и сградите с жилищно предназначение.

70 На второ място, следва да се разгледа дали член 13, параграф 1, първа алинея от тази директива, който предвижда, че държавите членки гарантират, че националните правила относно разрешителните процедури, прилагани по отношение на централите за производство на електроенергия от възобновяеми източници, са пропорционални и необходими, не допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство.

71 Преди всичко следва да се провери дали изискването, произтичащо от национална правна уредба като разглежданата в главното производство, може да попадне в обхвата на член 13, параграф 1, първа алинея от Директива 2009/28.

72 На първо място, от текста на тази разпоредба е видно, че тя се отнася до националните правила относно разрешителните, сертификационните и лицензионните процедури, прилагани по отношение на централите за производство на електроенергия от възобновяеми източници.

73 На второ място, трябва да се отбележи, че съгласно съображение 40 от Директива 2009/28 при прилагането на правилата за конкретни проекти процедурата, използвана от страна на администрацията, отговаряща за надзора над разрешаването, сертифицирането и лицензирането на този вид централи, следва да е обективна, прозрачна, недискриминационна и пропорционална.

74 На трето място, от член 13, параграф 1, буква г) от Директива 2009/28 следва, че държавите членки трябва да предприемат необходимите стъпки, за да гарантират, че техните национални правила 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.

75 От изложеното следва, че макар член 13, параграф 1 от Директива 2009/28 да си служи с израза „национални правила относно разрешителните процедури“, от една страна, а понятията „административни процедури, правила и кодекси“ да фигурират в заглавието на този член, от друга страна, същият не прави никакво разграничение и не изключва изрично правилата от естество, различно от процесуалното. Следователно член 13, параграф 1, първа алинея от тази директива трябва да се тълкува в смисъл, че не се ограничава единствено с процесуалните правила.

76 Това тълкуване се потвърждава от решение от 21 юли 2011 г., Azienda Agro-Zootecnica Franchini и Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502, т. 72 и 73), в което Съдът приема, че националната правна уредба, разглеждана по делото, приключило с това решение, която по същество съдържа пълна и автоматична забрана за изграждане на нови съоръжения за вятърна енергия в обхванатите от мрежата „Натура 2000“ зони, трябва да се преценява с оглед на принципа на пропорционалност, закрепен в член 13 от Директива 2009/28, тъй като посочената правна уредба представлява национално правило относно административни процедури за разрешаването на централи за производство на електроенергия от възобновяеми източници.

77 От това следва, че противно на изложеното от полското правителство пред Съда, член 13, параграф 1 от Директива 2009/28 не се отнася единствено до правила от процесуално естество, а и до други национални правила, уреждащи разрешаването, сертифицирането и лицензирането, които се прилагат за инсталации за производство на електроенергия от възобновяеми източници.

78 В случая не се оспорва, че правна уредба като разглежданата в главното производство представлява национално правило, уреждащо разрешаването на централи със съоръжения за вятърна енергия, тъй като, както твърди полското правителство в заседанието пред Съда, такива централи не могат да получат разрешение, ако не отговарят на поставените в тази правна уредба изисквания.

79 При това положение следва да се приеме, че член 13, параграф 1, първа алинея от Директива 2009/28 е приложим за правна уредба като разглежданата в главното производство, която изисква при разполагане на съоръжение за вятърна енергия да се спазва минимално отстояние между него и сградите с жилищно предназначение.

80 При посочените обстоятелства запитващата юрисдикция следва да провери дали такава правна уредба е необходима и пропорционална.

81 В този смисъл посочената юрисдикция трябва да се увери, че мерките, приети от съответната държава членка, не надхвърлят границите на подходящото и необходимото за постигането на легитимните цели, следвани от разглежданата в главното производство 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. в този смисъл решение от 21 юли 2011 г., Azienda Agro-Zootecnica Franchini и Eolica di Altamura, C-2/10, EU:C:2011:502, т. 73).

82 За целта посочената юрисдикция трябва по-специално да има предвид, с оглед на свободата на преценка на държавите членки, посочена в точки 66 и 67 от настоящото решение, обстоятелството, че тази правна уредба се прилага само за съоръженията за вятърна енергия,

но не и за останалите видове производство на възобновяема енергия, например фотоволтаичните централи и централите за биомаса. Освен това трябва да се отчита фактът, че тази правна уредба е приета на национално ниво и лишава от всякакво право на преценка местните органи, що се отнася до възможността да се отклонят от изискването при разполагане на съоръжение за вятърна енергия да се спазва минимално отстояние между него и сградите с жилищно предназначение.

83 С оглед на изложеното на третия въпрос следва да се отговори, че член 3, параграф 1, първа алинея и член 13, параграф 1, първа алинея от Директива 2009/28 трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национална правна уредба, която изисква при разполагане на съоръжение за вятърна енергия да се спазва минимално отстояние между него и сградите с жилищно предназначение, стига тази правна уредба да е необходима и пропорционална с оглед на задължителната обща национална цел на съответната държава членка, което следва да се провери от запитващата юрисдикция.

По съдебните разноски

84 С оглед на обстоятелството, че за страните по главните производства настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производствата 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 (четвърти състав) реши:

1) **Член 1, параграф 1, буква е) от Директива (ЕС) 2015/1535 на Европейския парламент и на Съвета от 9 септември 2015 година, установяваща процедура за предоставянето на информация в сферата на техническите регламенти и правила относно услугите на информационното общество трябва да се тълкува в смисъл, че изискването при разполагане на съоръжение за вятърна енергия да се спазва минимално отстояние между него и сградите с жилищно предназначение, не представлява технически регламент, който подлежи на съобщаване на основание член 5 от тази директива, стига това изискване да не води до съвсем изолирано използване на вятърните генератори, което следва да се провери от запитващата юрисдикция.**

2) **Член 15, параграф 2, буква а) от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар трябва да се тълкува в смисъл, че правна уредба, която изисква при разполагане на съоръжение за вятърна енергия да се спазва минимално отстояние между него и сградите с жилищно предназначение, не попада сред правилата, които поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга в зависимост от спазването на териториално ограничение, под формата по-специално на лимити, фиксирани в съответствие с минимално разстояние между доставчиците, и които държавите членки трябва да нотифицират на Европейската комисия в съответствие с член 15, параграф 7 от тази директива.**

3) **Член 3, параграф 1, първа алинея и член 13, параграф 1, първа алинея от 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, изменена с Директива (ЕС) 2015/1513 на Европейския парламент и на Съвета от 9 септември 2015 г., трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национална правна уредба, която изисква при разполагане на съоръжение за вятърна енергия да се спазва минимално отстояние**

между него и сградите с жилищно предназначение, стига тази правна уредба да е необходима и пропорционална с оглед на задължителната обща национална цел на съответната държава членка, което следва да се провери от запитващата юрисдикция.

Подписи