Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 28 maj 2020*

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv (EU) 2015/1535 – Tekniska standarder och föreskrifter – Vindkraftverk – Direktiv 2006/123/EG – Begreppet ’tjänst’ – Miljö – Direktiv 2009/28/EG – Främjande av användningen av energi från förnybara energikällor – Bindande nationella övergripande mål – Nationell regel för godkännande som gäller för anläggningar som producerar el från förnybara energikällor – Proportionalitet – Medlemsstats lagstiftning som föreskriver begränsningar vad gäller lokalisering av vindkraftverk”

I mål C-727/17,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach (vojvodskapsförvaltningsdomstol i Kielce, Polen) genom beslut av den 12 oktober 2017, som inkom till domstolen den 29 december 2017, i målet

Syndyk Masy Upadłości ECO-WIND Construction SA w upadłości, tidigare ECO-WIND Construction SA,

mot

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Vilaras samt domarna S. Rodin, D. Šváby (referent), K. Jürimäe och N. Piçarra,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitiesekreterare: enhetschefen M. Aleksejev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 6 februari 2020,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Syndyk Masy Upadłości ECO-WIND Construction SA, genom M.Ł. Szatkowski och M. Krasińska, radcowie prawni, samt genom M. Trzaskowska och A. Szufel, adwokaci,

– Polens regering, genom B. Majczyna, M. Rzotkiewicz och D Lutostańska, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: polska.

– Tysklands regering, genom D. Klebs, i egenskap av ombud,

– Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av C. Colelli, avvocato dello Stato,

– Österrikes regering, genom J. Schmoll och G. Hesse, båda i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom K. Herrmann, Y.G. Marinova, K. Talabér-Ritz och L. Malferrari, samtliga i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 1.1 f i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (EGT L 241, 2015, s. 1), artikel 15.2 a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EGT L 376, 2006, s. 36), och av artikel 3.1 första stycket och artikel 13.1 första stycket i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG (EUT L 140, 2009, s. 16), i dess ändrade lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1513 av den 9 september 2015 (EUT L 239, 2015, s. 1) (nedan kallat direktiv 2009/28).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Syndyk Masy Upadłości ECO-WIND Construction SA w upadłości, tidigare ECO-WIND Construction SA (nedan kallat ECO-WIND), och Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach (oberoende överklagandeorgan i Kielce, Polen) angående det senares beslut att inte ge sitt godkännande för uppförandet av en vindkraftverkspark i kommunen Opatów (Polen).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2015/1535

3 I artikel 1.1 c, d och f i direktiv 2015/1535 föreskrivs följande:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

…

c) *teknisk specifikation*: en i ett dokument intagen specifikation som fastställer de egenskaper som krävs av en produkt, exempelvis kvalitetsnivåer, prestanda, säkerhet eller dimensioner, inbegripet sådana krav på produkten som avser varubeteckning, terminologi, symboler, provning och provningsmetoder, förpackning, märkning eller etikettering och förfaranden för bedömning av överensstämmelse.

…

d) *annat krav*: ett krav som inte är en teknisk specifikation och som ställs på en produkt framför allt av skyddshänsyn och i synnerhet för att skydda konsumenterna eller miljön och som påverkar dess livscykel efter det att den har släppts ut på marknaden, t.ex. villkor för användning, återvinning, återanvändning eller bortskaffande, om dessa föreskrifter på ett väsentligt sätt kan påverka produktens sammansättning eller natur eller saluföringen av den.

…

f) *teknisk föreskrift*: tekniska specifikationer och andra krav eller föreskrifter för tjänster, inbegripet tillämpliga administrativa bestämmelser, som är rättsligt eller faktiskt tvingande vid saluföring, tillhandahållande av tjänster, etablering av en aktör som tillhandahåller tjänster eller användning i en medlemsstat eller en större del därav, samt, med undantag av dem som anges i artikel 7, medlemsstaternas lagar och andra författningar som förbjuder tillverkning, import, saluföring eller användning av en produkt eller som förbjuder tillhandahållande eller utnyttjande av en tjänst eller etablering som tillhandahållare av tjänster.

De tekniska föreskrifter som är faktiskt tvingande ska omfatta följande:

i) En medlemsstats lagar eller andra författningar som hänvisar antingen till tekniska specifikationer eller andra krav eller till föreskrifter för tjänster, antingen yrkesetiska regler eller gott affärsskick som i sin tur hänvisar till tekniska specifikationer eller andra krav eller föreskrifter för tjänster, vars efterlevnad förutsätts vara i överensstämmelse med de skyldigheter som är fastställda i de ovan nämnda lagarna och andra författningarna.

ii) Frivilliga överenskommelser i vilka en offentlig myndighet är en avtalsslutande part och enligt vilka tekniska specifikationer eller andra krav eller föreskrifter för tjänster i allmänt intresse ska uppfyllas, med undantag av anbudsspecifikationer vid offentlig upphandling.

iii) Tekniska specifikationer eller andra krav eller regler som rör tjänster och som hänger samman med skattemässiga eller finansiella åtgärder som påverkar konsumtionen av produkterna eller tjänsterna genom att främja efterlevnaden av dessa tekniska specifikationer eller andra krav eller föreskrifter för tjänster. Tekniska specifikationer eller andra krav eller föreskrifter för tjänster som hänger samman med de nationella socialförsäkringssystemen omfattas inte.

Här omfattas de tekniska föreskrifter som antas av de myndigheter som utsetts av medlemsstaterna och som finns upptagna i en förteckning som upprättas och i förekommande fall uppdateras av kommissionen inom ramen för den kommitté som avses i artikel 2.

Samma förfarande ska användas vid ändring av förteckningen.”

4 I artikel 5.1 i detta direktiv föreskrivs följande:

”Om inte annat följer av artikel 7 ska medlemsstaterna omedelbart till kommissionen överlämna alla utkast till tekniska föreskrifter, såvida inte föreskriften utgör endast en överföring av den fullständiga texten till en internationell eller europeisk standard, då det är tillräckligt med information om den aktuella standarden. De ska också till kommissionen redovisa skälen till varför det är nödvändigt att utfärda en sådan teknisk föreskrift, om dessa skäl inte redan framgår av utkastet.

…”

Direktiv 2006/123

5 Skäl 76 i direktiv 2006/123 har följande lydelse:

”Detta direktiv rör inte tillämpningen av artiklarna [34–36] i fördraget avseende den fria rörligheten för varor. De begränsningar som förbjuds med hänvisning till bestämmelsen om friheten att tillhandahålla tjänster avser krav som gäller tillträde till eller utövande av tjänsteverksamhet, men inte de krav som gäller varorna i sig.”

6 Artikel 2 i direktiv 2006/123 har rubriken ”Tillämpningsområde” och föreskriver i punkt 1 att direktivet ska tillämpas på tjänster som tillhandahålls av tjänsteleverantörer som är etablerade i en medlemsstat. I artikel 2.2 och 2.3 anges emellertid de tjänster på vilka direktivet inte är tillämpligt.

7 Artikel 4 i direktivet, med rubriken ”Definitioner”, har följande lydelse:

”I detta direktiv används följande definitioner:

1) *tjänst*: all förvärvsverksamhet som egenföretagare utövar, i regel mot ekonomisk ersättning, enligt artikel [57 FEUF].

…”

8 I artikel 15 i direktiv 2006/123, med rubriken ”Krav som skall utvärderas”, föreskrivs följande i punkterna 2 och 7:

”2. Medlemsstaterna skall undersöka om det i deras respektive rättsordningar föreskrivs att följande icke-diskriminerande krav skall vara uppfyllda vid tillträde till eller utövande av tjänsteverksamhet:

a) Kvantitativa eller geografiska begränsningar, särskilt i form av begränsningar knutna till folkmängd eller ett minsta geografiskt avstånd mellan olika tjänsteleverantörer.

…

7. Medlemsstaterna skall till kommissionen anmäla alla förslag till nya lagar och andra författningar i vilka sådana krav som avses i punkt 6 ingår, samt skälen till dem. Kommissionen skall underrätta de övriga medlemsstaterna om dessa bestämmelser. Denna anmälan skall inte hindra medlemsstaterna från att anta de aktuella bestämmelserna.

Inom tre månader från mottagandet av anmälan skall kommissionen undersöka om de nya kraven är förenliga med [unions]rätten och vid behov fatta ett beslut om att begära att medlemsstaten i fråga skall avstå från att anta dem eller upphäva dem.

Anmälan om ett utkast till nationell lag i enlighet med direktiv 98/34/EG skall innebära uppfyllande av den anmälningsskyldighet som föreskrivs i detta direktiv.”

Direktiv 2009/28

9 I skälen 14, 19 och 40 i direktiv 2009/28 anges följande:

”(14) Det viktigaste syftet med bindande nationella mål är att skapa säkerhet för investerarna och främja en kontinuerlig utveckling av sådana tekniker som genererar energi från alla typer av förnybara energikällor. …

…

(19) För att säkerställa att de bindande nationella övergripande målen uppfylls, bör medlemsstaterna sträva efter att följa ett vägledande förlopp i flera steg för att uppnå sina slutliga bindande mål. De bör upprätta nationella handlingsplaner för energi från förnybara energikällor med information om olika sektorers mål, med beaktande av att biomassa kan användas på olika sätt och att det därför är viktigt att börja utnyttja nya biomassaresurser. Medlemsstaterna bör dessutom vidta åtgärder för att nå dessa mål. Varje medlemsstat bör i samband med uppskattningen av den förväntade slutliga energianvändningen (brutto) i sin nationella handlingsplan för energi från förnybara energikällor bedöma i vilken mån energieffektivitets- och energibesparingsåtgärder kan bidra till uppnåendet av dess nationella mål. Medlemsstaterna bör beakta den optimala kombinationen av energieffektiv teknik och energi från förnybara energikällor.

…

(40) Det förfarande som används av den förvaltning som bär ansvaret för godkännande, certifiering och licensiering av anläggningar för energi från förnybara energikällor bör vara objektivt, transparent, icke-diskriminerande och proportionellt vid tillämpningen av bestämmelserna på enskilda projekt. …”

10 I artikel 1 i detta direktiv, som har rubriken ”Syfte och tillämpningsområde”, föreskrivs följande:

”Genom detta direktiv upprättas en gemensam ram för främjande av energi från förnybara energikällor. Det anger bindande nationella mål för totala andelen energi från förnybara energikällor av den slutliga energianvändningen (brutto) och för andelen energi från förnybara energikällor inom transportsektorn. …”

11 I artikel 3 i detta direktiv, som har rubriken ”Bindande nationella övergripande mål och åtgärder för användningen av energi från förnybara energikällor”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska se till att deras andel energi från förnybara energikällor av den slutliga energianvändningen (brutto) år 2020, beräknad i enlighet med artiklarna 5–11, minst motsvarar deras nationella övergripande mål för andelen energi från förnybara energikällor under det året, i enlighet med vad som anges i tredje kolumnen i tabellen i bilaga I del A. Dessa bindande nationella övergripande mål stämmer överens med målet om att minst 20 % av [unionens] slutliga energianvändning (brutto) ska komma från förnybara energikällor 2020. För att de mål som fastställts i denna artikel lättare ska kunna uppnås ska varje medlemsstat främja och uppmuntra energieffektivitet och energisparande.

…

2. Medlemsstaterna ska vidta effektivt utformade åtgärder som syftar till att säkerställa att andelen energi från förnybara energikällor är minst lika hög som den som anges i det vägledande förloppet i del B i bilaga I.

…”

12 I artikel 13 i direktiv 2009/28, med rubriken ”Administrativa förfaranden, regler och normer”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Medlemsstaterna ska se till att de nationella reglerna för godkännande, certifiering och licensiering som gäller för anläggningar med tillhörande nätinfrastruktur för transmission och distribution, som producerar el, värme eller kyla från förnybara energikällor och för omvandlingen av biomassa till biodrivmedel eller andra energiprodukter, är proportionella och nödvändiga.

Medlemsstaterna ska särskilt vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa

a) med förbehåll för skillnaderna mellan medlemsstaterna när det gäller administrativ uppbyggnad och organisation, att de nationella, regionala och lokala administrativa organens ansvarsområden för godkännande, certifiering och licensiering, inklusive fysisk planering, är tydligt samordnade och definierade, med transparenta tidsplaner för fastställande av planer och ansökningar om bygglov,

b) att omfattande information om handläggning av ansökningar om godkännande, certifiering och licensiering för anläggningar för energi från förnybara energikällor samt om tillgänglig hjälp till sökande görs tillgänglig på lämplig nivå,

c) att administrativa förfaranden förenklas så långt det är möjligt och genomförs på lämplig administrativ nivå,

d) att reglerna som styr godkännande, certifiering och licensiering är objektiva, transparenta, proportionella och inte diskriminerar mellan sökandena och är utformade så att de tar fullständig hänsyn till särdragen hos olika teknikslag för energi från förnybara energikällor,

…”

13 I del A i bilaga I till direktivet anges ”[n]ationella övergripande mål för andelen energi från förnybara energikällor av den slutliga energianvändningen (brutto) 2020”, och att andelen energi från förnybara energikällor, för Republiken Polens del, ska uppgå till 15 procent för år 2020.

14 I del B i bilaga I till direktivet anges hur det vägledande förloppet ska beräknas för att uppnå de övergripande mål som fastställts för medlemsstaterna.

Polsk rätt

15 I artikel 3 i ustawa o inwestyctigh w zakresie Elektrowni wiatrowych (lagen om investeringar i vindkraftverk) av den 20 maj 2016 (Dz. U. 2016, position 961) (nedan kallad lagen om vindkraftverk), föreskrivs att lokaliseringen av vindkraftverket uteslutande ska fastställas på grundval av den lokala detaljplanen.

16 I artikel 4 i denna lag föreskrivs följande:

”Avståndet mellan lokalisering och uppförande:

1) vindkraftsanläggningar – i förhållande till bostadshus eller byggnader som används för olika ändamål, bland annat bostäder, liksom mellan

2) bostadshus eller byggnader som används för olika ändamål, bland annat bostäder – i förhållande till vindkraftsverksanläggningar

ska uppgå till minst 10 gånger vindkraftverkens höjd, mätt från marknivån till byggnadens högsta punkt, inklusive tekniska komponenter, i synnerhet rotor och rotorblad (den totala höjden av vindkraftsanläggningen).

…”

17 Enligt artikel 6 i denna lag ska avståndet enligt artikel 4 i nämnda lag beaktas av följande:

– kommunernas och vojvodskapens organ när de upprättar, röstar om eller antar ett lokalt projekt eller ändringar av detta,

– de administrativa organ som är behöriga i fråga om arkitektur och byggnation, när de beviljar bygglov eller bedömer om ett överklagande av en ansökan är välgrundat, och

– de organ som fattar beslut om miljöförhållanden vid tidpunkten för dessa beslut.

18 Lagen om vindkraftverk trädde i kraft fjorton dagar efter offentliggörandet, det vill säga den 16 juli 2016.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

19 ECO-WIND hade som huvudsaklig verksamhet produktion och distribution av el och värme samt tillhandahållande av energirelaterade tjänster.

20 Den 15 september 2015 ansökte ECO-WIND, hos borgmästaren i staden och kommunen Opatów, om tillstånd för ett vindkraftparksprojekt. Innan borgmästaren kunde fatta beslut var emellertid Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Kielcach (regional miljödirektör i Kielce, Polen) först tvungen att godkänna och fastställa miljövillkor för genomförandet av projektet. Den 25 november 2016 fattade den regionala direktören beslut om att avslå projektet på grund av att vindkraftverksprojektet inte beaktat det avstånd till befintliga bostadshus som fastställts i lagen om vindkraftverk.

21 Borgmästaren i staden och kommunen Opatów avslog följaktligen ECO-WIND:s ansökan genom beslut av den 9 januari 2017.

22 Det oberoende överklagandeorganet i Kielce, till vilket avslagsbeslutet överklagats, ogillade nämnda beslut på grund av att ”[borgmästaren i staden och kommunen Opatów] hade använt den juridiska terminologin på ett felaktigt sätt”. Vad gäller frågan i sak fann organet emellertid att den planerade lokaliseringen av den aktuella vindkraftsparken inte var förenlig med tillämplig nationell lagstiftning. I artikel 4 i lagen om vindkraftverk föreskrivs nämligen ett minimiavstånd mellan ett vindkraftverk och en byggnad för bostadsändamål, som är lika med eller längre än tio gånger höjden på det planerade vindkraftverket. De högsta planerade vindkraftverken är emellertid 146 meter men planeras ligga endast mellan 431 meter och 703 meter från bostadshus, medan sådana vindkraftverk enligt nationell lagstiftning endast får uppföras på ett avstånd av minst 1 460 meter från den närmast belägna bostadsbyggnaden. Det oberoende överklagandeorganet i Kielce konstaterade dessutom att den nationella lagstiftaren i förarbetena till lagen om vindkraftverk angett att lagen inte innehåller några tekniska föreskrifter, i den mening som avses i artikel 1.1 f i direktiv 2015/1535.

23 ECO-WIND överklagade överklagandeorganets beslut till Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach (vojvodskapsförvaltningsdomstolen i Kielce, Polen).

24 Den hänskjutande domstolen vill för det första få klarhet i huruvida artiklarna 3 och 4 i lagen om vindkraftverk kan ha en verkan som motsvarar en kvantitativ restriktion och därmed strider mot artikel 34 FEUF. Artiklarna 3 och 4 medför nämligen en begränsning av placeringen av vindkraftverk

med en höjd över 100 meter till 1 procent av det polska territoriet och leder i praktiken till en begränsning av handeln med vindkraftverk. Trots ordalydelsen i förarbetena till förslaget till lagen om vindkraftverk är den hänskjutande domstolen dessutom osäker på huruvida artiklarna 3 och 4 utgör tekniska föreskrifter, i den mening som avses i artikel 1.1 f i direktiv 2015/1535, vilka borde ha anmälts till kommissionen i enlighet med artikel 5 i direktivet.

25 För det andra vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida det är möjligt att jämställa de begränsningar som följer av kravet på att ett visst minimiavstånd mellan vindkraftverket och byggnader för bostadsändamål, med de geografiska begränsningar mellan tjänsteleverantörer som avses i artikel 15.2 a i direktiv 2006/123. Detta krav skulle nämligen de facto kunna medföra en begränsning av det geografiska avståndet mellan de leverantörer som bedriver ekonomisk verksamhet inom området för elproduktion från vindkraftverk.

26 För det tredje vill den hänskjutande domstolen, med hänsyn till principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU och principen om unionsrättens företräde, få klarhet i huruvida lagen om vindkraftverk skulle kunna anses förenlig med direktiv 2009/28. Den hänskjutande domstolen vill närmare bestämt få klarhet i om nämnda lag inte skulle kunna undergräva möjligheten att uppnå det mål som Republiken Polen getts i detta direktiv, nämligen att nå en andel på 15 procent energi från förnybara energikällor i den slutliga energianvändningen (brutto) i Polen år 2020.

27 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende anfört flera omständigheter som ger den anledning att betvivla att lagen om vindkraftverk är förenlig med direktiv 2009/28.

28 Den hänskjutande domstolen har för det första påpekat att motiveringen till förslaget till lagen om vindkraftverk inte innehåller tillräckliga uppgifter för att anse att kravet på ett minsta avstånd mellan vindkraftverket och byggnader för bostadsändamål är motiverat av tvingande hänsyn till allmänintresset eller står i proportion till det mål som eftersträvas av den nationella lagstiftaren. Denna domstol anser närmare bestämt att hänvisningen i denna motivering, till skyddet för hälsan och miljön samt till invånarnas intressen, inte är övertygande. Den hänskjutande domstolen hyser dessutom tvivel om huruvida detta krav är proportionerligt med hänsyn till att detta avstånd inte är kopplat till krav på skydd för hälsa eller svarar mot miljönormer och huruvida en mindre ingripande lagstiftning skulle kunna svara mot det mål som eftersträvas av den nationella lagstiftaren. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende påpekat att avståndet mellan vindkraftverken och byggnader för bostadsändamål kan variera beroende på vilken typ av den teknik som används eller av akustiska normer.

29 För det andra har den hänskjutande domstolen hänvisat till motiveringen till ett förslag till ändring av lagen om vindkraftverk, av den 9 augusti 2016, av vilken det framgår att antagandet av denna lag medförde en betydande begränsning av möjligheterna att uppföra vindkraftverk i Polen och att nämnda lag motverkar behovet av att utveckla elproduktionen från förnybara energikällor.

30 Mot denna bakgrund beslutade Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach (vojvodskapsförvaltningsdomstol i Kielce, Polen) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Ska artikel 1.1 f i [direktiv 2015/1535] tolkas på så sätt att en lagbestämmelse, enligt vilken lokaliseringen av vindkraftsanläggningar begränsas genom fastställandet av ett minsta avstånd mellan anläggningarna och bostadshus eller byggnader som används för olika ändamål, bland annat bostäder, av minst 10 gånger vindkraftsanläggningarnas höjd, mätt från marknivån till byggnadens högsta punkt, inklusive tekniska komponenter, i synnerhet rotor och rotorblad, utgör en ”teknisk föreskrift” för vilken utkast enligt artikel 5.1 i nämnda direktiv ska överlämnas till kommissionen?

2) Ska artikel 15.2 a i [direktiv 2006/123] tolkas på så sätt att en lagbestämmelse, enligt vilken lokaliseringen av vindkraftsanläggningar begränsas genom fastställandet av ett minsta avstånd mellan anläggningarna och bostadshus eller byggnader som används för olika ändamål, bland annat bostäder, av minst 10 gånger vindkraftsanläggningarnas höjd, mätt från marknivån till byggnadens högsta punkt, inklusive tekniska komponenter, i synnerhet rotor och rotorblad, utgör en bestämmelse enligt vilken det för att få tillträde till och utöva tjänsteverksamhet krävs geografiska begränsningar, särskilt i form av begränsningar knutna till ett minsta geografiskt avstånd mellan olika tjänsteleverantörer vilken medlemsstaterna ska anmäla till kommissionen enligt artikel 15.7 i nämnda direktiv?

3) Ska artikel 3.1 första stycket och artikel 13.1 första stycket i [direktiv 2009/28] tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning, enligt vilken lokaliseringen av vindkraftsanläggningar begränsas genom fastställandet av ett minsta avstånd mellan anläggningarna och bostadshus eller byggnader som används för olika ändamål, bland annat bostäder, av minst 10 gånger vindkraftsanläggningarnas höjd, mätt från marknivån till byggnadens högsta punkt, inklusive tekniska komponenter, i synnerhet rotor och rotorblad?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

31 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 1.1 f i direktiv 2015/1535 ska tolkas så, att kravet enligt vilket det vid uppförande av ett vindkraftverk måste iakttas ett visst minsta avstånd till byggnader för bostadsändamål, utgör en teknisk föreskrift som ska vara föremål för en anmälan enligt artikel 5 i direktivet.

32 I artikel 1.1 f i direktiv 2015/1535 nämns fyra kategorier av tekniska föreskrifter, nämligen, för det första, ”tekniska specifikationer”, för det andra ”andra krav”, för det tredje ” föreskrifter för tjänster” och för det fjärde ”medlemsstaternas lagar och andra författningar som förbjuder tillverkning, import, saluföring eller användning av en produkt”.

33 För att kunna besvara den första frågan ska det således prövas huruvida kravet på att det vid uppförandet av ett vindkraftverk måste iakttas ett visst minimiavstånd mellan vindkraftverket och byggnader för bostadsändamål omfattas av någon av de fyra kategorier av tekniska föreskrifter som avses i denna bestämmelse.

34 Vad för det första gäller kategorin, ”föreskrifter för tjänster”, ska det påpekas att den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida detta krav utgör en teknisk föreskrift på grund av att det, även om det inte är fråga om ett faktiskt förbud, faktiskt begränsar saluföring eller användning av anordningar för produktion av vindkraft, det vill säga vindkraftverk.

35 Eftersom den hänskjutande domstolens frågor inte avser tjänster, utan produkter, i förevarande fall vindkraftverk, saknas anledning att pröva huruvida nämnda krav omfattas av kategorin ”föreskrifter för tjänster”, i den mening som avses i artikel 1.1 f i direktiv 2015/1535.

36 Vad för det andra gäller frågan huruvida samma krav eventuellt ska anses utgöra en teknisk föreskrift på grund av att det ingår i kategorin ”tekniska specifikationer”, ska det påpekas att en teknisk specifikation förutsätter att den nationella bestämmelse som föreskriver detta krav hänför sig till produkten eller dess förpackning som sådan och att en av de egenskaper som krävs av produkten således fastställs i bestämmelsen (dom av den 21 april 2005, Lindberg, C-267/03, EU:C:2005:246, punkt 57, och dom av den 19 juli 2012, Fortuna m.fl., C-213/11, C-214/11 och C-217/11, EU:C:2012:495, punkt 28).

37 I förevarande fall reglerar den lagstiftning som är i fråga i det nationella målet endast uppförandet av vindkraftverken genom att uppställa ett krav på att det vid uppförande av ett vindkraftverk måste iakttas ett visst minsta avstånd. Denna lagstiftning avser således inte en produkt som sådan, i förevarande fall vindkraftverk, och den fastställer således inte någon av de egenskaper som krävs av en produkt, i den mening som avses i artikel 1.1 f i direktiv 2015/1535, jämförd med artikel 1.1 c i samma direktiv.

38 Härav följer att de i det nationella målet aktuella bestämmelserna inte omfattas av kategorin ”tekniska specifikationer”, i den mening som avses i artikel 1.1 f i direktiv 2015/1535.

39 För det tredje ska det prövas huruvida den aktuella nationella lagstiftningen kan omfattas av kategorin ”andra krav”, i den mening som avses i artikel 1.1 f i direktiv 2015/1535.

40 I detta avseende framgår det av fast rättspraxis att en bestämmelse i vilken det fastställs ett villkor som på ett väsentligt sätt kan påverka en produkts sammansättning, natur eller saluföring ingår i denna kategori (dom av den 21 april 2005, Lindberg, C-267/03, EU:C:2005:246, punkterna 69–72, och dom av den 19 juli 2012, Fortuna m.fl., C-213/11, C-214/11 och C-217/11, EU:C:2012:495, punkt 35), eftersom dessa ”andra krav” avser de krav som följer av att den berörda produktens livscykel beaktas efter det att den har släppts ut på marknaden och som avser bland annat användningen av den.

41 I förevarande fall konstaterar domstolen, i likhet med den bedömning som gjorts i punkt 37 ovan, att kravet på ett minsta avstånd mellan vindkraftverket och byggnader för bostadsändamål inte har något direkt samband med en produkts, såsom ett vindkraftverks, sammansättning, natur eller saluföring. Även om det antas att detta krav medför en begränsning av de platser för vilka en vindkraftsanläggning kan komma i fråga, och att det således påverkar försäljningen av vindkraftverk, är denna effekt inte tillräckligt direkt för att kravet ska omfattas av kategorin ”andra krav” i artikel 1.1 f i direktiv 2015/1535.

42 Det ifrågavarande nationella målet skiljer sig således från det mål som gav upphov till domen av den 19 juli 2012, Fortuna m.fl. (C-213/11, C-214/11 och C-217/11, EU:C:2012:495), i vilket den aktuella lagstiftningen om förbud mot att utfärda, förnya eller ändra tillstånd för spelautomater utanför kasinon föreskrev villkor som kunde påverka försäljningen av spelautomater och följaktligen direkt påverka handeln med dessa automater (dom av den 19 juli 2012, Fortuna m.fl., C-213/11, C-214/11och C-217/11, EU:C:2012:495, punkt 36).

43 Härav följer att en sådan lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet inte kan omfattas av kategorin ”andra krav”, i den mening som avses i artikel 1.1 f i direktiv 2015/1535, jämförd med artikel 1.1 d i samma direktiv.

44 För det fjärde ska det prövas huruvida den lagstiftning som är i fråga i det nationella målet kan omfattas av kategorin ”medlemsstaternas lagar och andra författningar som förbjuder tillverkning, import, saluföring eller användning av en produkt”, i den mening som avses i artikel 1.1 f i direktiv 2015/1535.

45 Denna kategori förutsätter att åtgärden i fråga har en räckvidd som går klart längre än att endast begränsa viss möjlig användning av produkten i fråga och följaktligen inte endast utgör en viss begränsning av produktens användning (dom av den 21 april 2005, Lindberg, C-267/03, EU:C:2005:246, punkt 76, och dom av den 19 juli 2012, Fortuna m.fl., C-213/11, C-214/11 och C-217/11, EU:C:2012:495, punkt 31).

46 Denna kategori avser nämligen särskilt nationella bestämmelser enligt vilka användning för ändamål som rimligen kan förväntas för produkten i fråga endast medges i rent marginell utsträckning (dom av den 21 april 2005, Lindberg, C-267/03, EU:C:2005:246, punkt 77, och dom av den 19 juli 2012, Fortuna m.fl., C-213/11, C-214/11 och C-217/11, EU:C:2012:495, punkt 32).

47 Även om kravet på att det vid uppförande av ett vindkraftverk måste föreligga ett minsta avstånd mellan vindkraftverket och byggnader för bostadsändamål, ett krav som uppställs i den aktuella nationella lagstiftningen, visserligen medför ett förbud mot att uppföra ett vindkraftverk på ett avstånd från en byggnad för bostadsändamål som är mindre än tio gånger den totala höjden på det planerade vindkraftverket, konstaterar domstolen emellertid att denna lagstiftning inte förbjuder de ekonomiska aktörerna att fortsätta att uppföra och, följaktligen, att sälja vindkraftverk.

48 Vid förhandlingen vid domstolen har kommissionen emellertid, utan att motsägas av den polska regeringen, gjort gällande att under perioden 2012–2016, det vill säga den period som direkt föregick antagandet av lagen om vindkraftverk, uppgick produktionskapaciteten för vindkraftverk till mellan 760 och 1 000 megawatt per år, medan denna kapacitet för åren 2017 och 2018, alltså efter det att lagen antogs, enbart uppgick till 12 och 6,7 megawatt per respektive år.

49 Mot bakgrund av dessa omständigheter ankommer det på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida kravet på ett visst minsta avstånd mellan installationen av ett vindkraftverk och byggnader för bostadsändamål, inte leder till ett faktiskt förbud mot försäljning av vindkraftverk genom att tillåta en enbart marginell användning av dessa.

50 Mot bakgrund av det ovanstående ska den första frågan besvaras enligt följande: Artikel 1.1 f i direktiv 2015/1535 ska tolkas så, att kravet enligt vilket det vid uppförande av ett vindkraftverk måste iakttas ett visst minsta avstånd till byggnader för bostadsändamål inte utgör en teknisk föreskrift som ska vara föremål för en anmälan enligt artikel 5 i direktivet, under förutsättning att detta krav inte leder till en rent marginell användning av vindkraftverk, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva.

Den andra frågan

51 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 15.2 a i direktiv 2006/123 ska tolkas så, att en nationell lagstiftning, som uppställer ett krav enligt vilket det vid uppförande av ett vindkraftverk måste iakttas ett visst minsta avstånd till byggnader för bostadsändamål, omfattas av reglerna enligt vilka tillträde till eller utövandet av en tjänsteverksamhet underkastas en territoriell begränsning, bland annat i form av begränsningar som fastställs utifrån ett minsta avstånd mellan tjänsteleverantörer, vilka medlemsstaterna ska anmäla till kommissionen i enlighet med artikel 15.7 i det direktivet.

52 Det ska inledningsvis fastställas huruvida en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet omfattas av det materiella tillämpningsområdet (*ratione materiae*) för direktiv 2006/123.

53 Domstolen erinrar i detta hänseende om att direktiv 2006/123, enligt artikel 2.1 i det direktivet, ska tillämpas på tjänster som tillhandahålls av tjänsteleverantörer som är etablerade i en medlemsstat, med undantag för de verksamheter och områden som avses i artikel 2.2 och 2.3 i direktivet.

54 Vidare definieras i artikel 4.1 i detta direktiv ”tjänst” som all förvärvsverksamhet som egenföretagare utövar, i regel mot ekonomisk ersättning, enligt artikel 57 FEUF.

55 Slutligen anges i skäl 76 i direktivet att de begränsningar som förbjuds med hänvisning till denna bestämmelse i FEUF avser krav som gäller tillträde till eller utövande av tjänsteverksamhet, men inte de krav som gäller varorna i sig.

56 I förevarande fall framgår det av beslutet om hänskjutande att även om det i artikel 4.1 i lagen om vindkraftverk föreskrivs en geografisk gräns för uppförandet av vindkraftverk, avser denna bestämmelse verksamheten som består i produktion av en produkt, nämligen elektricitet.

57 Det framgår av fast rättspraxis att verksamheten som består i produktion av en produkt inte i sig ska betraktas som ett tillhandahållande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 maj 1985, kommissionen/Frankrike, 18/84, EU:C:1985:175, punkt12, och dom av den 11 juli 1985, Cinéthèque m.fl., 60/84 och 61/84, EU:C:1985:329, punkt 10).

58 Under dessa omständigheter finner domstolen att en sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet, enligt vilken uppförandet av ett vindkraftverk måste hålla ett visst minsta avstånd till byggnader för bostadsändamål, inte omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2006/123.

59 Vid förhandlingen vid domstolen har ECO-WIND gjort gällande att verksamheten med elproduktion är knuten till tillhandahållande av tjänster för nätreglering och tjänster för att säkra energipriserna. Förekomsten av sådana tjänster påverkar emellertid inte slutsatsen som dragits i föregående punkt, eftersom sådana tjänster är underordnade den huvudsakliga elproduktionsverksamheten.

60 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den andra frågan besvaras enligt följande. Artikel 15.2 a i direktiv 2006/123 ska tolkas så, att en nationell lagstiftning, som uppställer ett krav enligt vilket det vid uppförande av ett vindkraftverk måste iakttas ett visst minsta avstånd till byggnader för bostadsändamål, inte omfattas av reglerna enligt vilka tillträde till eller utövandet av en tjänsteverksamhet underkastas en territoriell begränsning, bland annat i form av begränsningar som fastställs utifrån ett minsta avstånd mellan tjänsteleverantörer, vilka medlemsstaterna ska anmäla till kommissionen i enlighet med artikel 15.7 i det direktivet.

Den tredje frågan

61 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida artikel 3.1 första stycket och artikel 13.1 första stycket i direktiv 2009/28 ska tolkas så, att de utgör hinder för en lagstiftning som uppställer ett krav enligt vilket det vid uppförande av ett vindkraftverk måste iakttas ett visst minsta avstånd till byggnader för bostadsändamål.

62 För att besvara den tredje frågan ska domstolen för det första pröva huruvida artikel 3.1 första stycket i detta direktiv utgör hinder för en sådan lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet, som uppställer ett krav enligt vilket det vid uppförande av ett vindkraftverk måste iakttas ett visst minsta avstånd till byggnader för bostadsändamål.

63 I detta avseende erinrar domstolen om att det i artikel 1 i det direktivet upprättas en gemensam ram för främjande av energi från förnybara energikällor genom att bland annat ange bindande nationella övergripande mål för den totala andelen energi från förnybara energikällor av den slutliga energianvändningen (brutto).

64 I artikel 3.1 första stycket i direktiv 2009/28 föreskrivs således att medlemsstaterna ska se till att deras andel energi från förnybara energikällor av den slutliga energianvändningen (brutto) uppnår ett minsta tröskelvärde för år 2020. När det gäller Republiken Polen framgår det av tredje kolumnen i del A i bilaga I till direktivet att detta tröskelvärde fastställs till 15 procent av den slutliga energianvändningen i denna medlemsstat år 2020.

65 För att uppnå detta tröskelvärde föreskrivs i artikel 3.2 i direktiv 2009/28 att medlemsstaterna ska vidta effektivt utformade åtgärder och iaktta det vägledande förloppet i del B i bilaga I till detta direktiv.

66 Medlemsstaterna har således ett utrymme för skönsmässig bedömning vad avser vilka åtgärder de bedömer som lämpliga för att uppnå de bindande övergripande nationella mål som fastställs i artikel 3.1 och 3.2 i nämnda direktiv jämförd med bilaga I till detsamma (dom av den 20 september 2017, Elecdey Carcelen m.fl., C-215/16, C-216/16, C-220/16 och C-221/16, EU:C:2017:705, punkt 32).

67 De har nämligen ett utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller valet av tillvägagångssätt och är i det avseendet fria att reglera och utveckla de förnybara energikällor som de finner vara bäst anpassade till deras situation och att prioritera en förnybar energikälla före en annan.

68 Denna tolkning vinner stöd av de syften som eftersträvas med direktiv 2009/28. Det framgår nämligen av skäl 14 i direktivet att det främjar en kontinuerlig utveckling av sådana tekniker som genererar energi från alla typer av förnybara energikällor. Vidare framgår det av skäl 19 i direktivet att medlemsstaterna bör sträva efter att följa ett vägledande förlopp och beakta den optimala kombinationen av energieffektiv teknik och energi från förnybara energikällor.

69 Härav följer att artikel 3.1 första stycket i direktiv 2009/28 inte i sig utgör hinder för en sådan lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet, som uppställer ett krav enligt vilket det vid uppförande av ett vindkraftverk måste iakttas ett visst minsta avstånd till byggnader för bostadsändamål.

70 För det andra ska det prövas huruvida artikel 13.1 första stycket i direktivet, enligt vilken medlemsstaterna ska se till att de nationella reglerna för godkännande som gäller för anläggningar som producerar el från förnybara energikällor är proportionella och nödvändiga, utgör hinder mot en sådan nationell bestämmelse som den som är aktuell i det nationella målet.

71 Det ska inledningsvis prövas huruvida det krav som följer av en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet kan omfattas av artikel 13.1 första stycket i direktiv 2009/28.

72 För det första framgår det av denna bestämmelses lydelse att den avser nationella regler för godkännande, certifiering och licensiering som gäller för anläggningar som producerar el från förnybara energikällor.

73 För det andra framgår det av skäl 40 i direktiv 2009/28 att det förfarande som används av den förvaltning som bär ansvaret för godkännande, certifiering och licensiering av sådana anläggningar bör vara objektivt, transparent, icke-diskriminerande och proportionellt vid tillämpningen av bestämmelserna på enskilda projekt.

74 För det tredje framgår det av artikel 13.1 d i direktiv 2009/28 att medlemsstaterna särskilt ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att deras regler som styr godkännande, certifiering och licensiering är objektiva, transparenta, proportionella och inte diskriminerar mellan sökandena och är utformade så att de tar fullständig hänsyn till särdragen hos olika tekniskslag för energi från förnybara energikällor.

75 Av det ovan anförda följer att artikel 13.1 i direktiv 2009/28 visserligen innehåller uttrycket ”de nationella reglerna för godkännande” och använder begreppet ”administrativa förfaranden, regler och normer” i dess rubrik, men att det i artikeln emellertid inte görs någon åtskillnad dem emellan eller uttryckligen utesluter andra regler än förfaranderegler. Artikel 13.1 första stycket i direktivet ska således tolkas så, att den inte endast omfattar förfaranderegler.

76 Denna tolkning bekräftas av domen av den 21 juli 2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini och Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502, punkterna 72 och 73), i vilken domstolen fann att den nationella lagstiftning som var aktuell i det målet, som i huvudsak innebar ett totalt och automatiskt förbud mot att uppföra vindkraftverk i områden som ingår i nätet Natura 2000, ska bedömas mot bakgrund av proportionalitetsprincipen, såsom den slås fast i artikel 13 i direktiv 2009/28, eftersom denna lagstiftning utgör en nationell regel för administrativa förfaranden för godkännande av anläggningar för produktion av förnybar energi.

77 Härav följer, i motsats till vad den polska regeringen har gjort gällande vid domstolen, att artikel 13.1 i direktiv 2009/28 inte endast avser förfaranderegler, utan även andra nationella regler för godkännande, certifiering och licensiering för anläggningar som producerar el från förnybara energikällor.

78 I förevarande fall har det inte bestritts att en sådan lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet utgör en nationell regel för godkännande av uppförande av vindkraftverk, i den mån som sådana anläggningar, såsom den polska regeringen uppgett vid förhandlingen vid domstolen, inte kan godkännas om de inte uppfyller kraven i denna lagstiftning.

79 Domstolen finner således att artikel 13.1 första stycket i direktiv 2009/28 är tillämplig på en sådan lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet, som uppställer ett krav enligt vilket det vid uppförande av ett vindkraftverk måste iakttas ett visst minsta avstånd till byggnader för bostadsändamål.

80 Under dessa omständigheter ankommer det på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida en sådan lagstiftning är nödvändig och proportionerlig.

81 Det ankommer således på den hänskjutande domstolen att kontrollera att de åtgärder som medlemsstaterna vidtar på detta område inte går utöver gränserna för vad som är lämpligt och nödvändigt för att förverkliga de legitima målen för den i det nationella målet aktuella lagstiftningen och att, om valet står mellan flera lämpliga åtgärder, den minst ingripande väljs, samt att de olägenheter som orsakas inte är orimliga i förhållande till de åsyftade målen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 juli 2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini och Eolica di Altamura, C-2/10, EU:C:2011:502, punkt 73).

82 Den hänskjutande domstolen ska härvid, mot bakgrund av det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna har och som nämns i punkterna 66 och 67 ovan, bland annat beakta att denna lagstiftning enbart avser vindkraftverk och inte andra former av produktion av förnybar energi, såsom solcellsanläggningar eller biomassa. Beaktas ska också att denna lagstiftning har antagits på nationell nivå och att den fråntar de lokala myndigheterna allt utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller möjligheten att göra undantag från kravet på ett minsta avstånd mellan vindkraftverket och byggnader för bostadsändamål.

83 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den tredje frågan besvaras enligt följande. Artikel 3.1 första stycket och artikel 13.1 första stycket i direktiv 2009/28 ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en lagstiftning som uppställer ett krav enligt vilket det vid uppförande av ett vindkraftverk måste iakttas ett visst minsta avstånd till byggnader för bostadsändamål, förutsatt att denna lagstiftning är nödvändig och proportionerlig med hänsyn till de nationella övergripande målen för den berörda medlemsstaten, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva.

Rättegångskostnader

84 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

1) Artikel 1.1 f i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster ska tolkas så, att kravet enligt vilket det vid uppförande av ett vindkraftverk måste iakttas ett visst minsta avstånd till byggnader för bostadsändamål inte utgör en teknisk föreskrift som ska vara föremål för en anmälan enligt artikel 5 i direktivet, under förutsättning att detta krav inte leder till en rent marginell användning av vindkraftverk. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida så är fallet.

2) **Artikel 15.2 a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden ska tolkas så, att en nationell lagstiftning, som uppställer ett krav enligt vilket det vid uppförande av ett vindkraftverk måste iakttas ett visst minsta avstånd till byggnader för bostadsändamål, inte omfattas av reglerna enligt vilka tillträde till eller utövandet av en tjänsteverksamhet underkastas en territoriell begränsning, bland annat i form av begränsningar som fastställs utifrån ett minsta avstånd mellan tjänsteleverantörer, vilka medlemsstaterna ska anmäla till Europeiska kommissionen i enlighet med artikel 15.7 i det direktivet.**

3) **Artikel 3.1 första stycket och artikel 13.1 första stycket i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG, i dess ändrade lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1513 av den 9 september 2015, ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en lagstiftning som uppställer ett krav enligt vilket det vid uppförande av ett vindkraftverk måste iakttas ett visst minsta avstånd till byggnader för bostadsändamål, förutsatt att denna lagstiftning är nödvändig och proportionerlig med hänsyn till de nationella övergripande målen för den berörda medlemsstaten. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida så är fallet.**

Underskrifter