Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

28 päivänä toukokuuta 2020*

Ennakkoratkaisupyyntö – Direktiivi (EU) 2015/1535 – Tekniset standardit ja määräykset – Tuulivoimageneraattorit – Direktiivi 2006/123/EY – Palvelujen käsite – Ympäristö – Direktiivi 2009/28/EY – Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistäminen – Pakolliset kansalliset kokonaistavoitteet – Valtuutusmenettelyjä koskeva kansallinen sääntö, jota sovelletaan uusiutuvista energialähteistä peräisin olevan sähkön tuotantolaitoksiin – Oikeasuhteisuus – Jäsenvaltion säännöstö, jossa säädetään tuulivoimaloiden sijaintia koskevista rajoituksista

Asiassa C-727/17,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach (Kielcen voivodikunnan hallintotuomioistuin, Puola) on esittänyt 12.10.2017 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 29.12.2017, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

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

vastaan

**Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach,**

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Vilaras sekä tuomarit S. Rodin, D. Šváby (esittelevä tuomari), K. Jürimäe ja N. Piçarra,

julkisasiamies: H. Saugmandsgaard Øe,

kirjaaja: M. Aleksejev, yksikön päällikkö,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 6.2.2020 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Syndyk Masy Upadłości ECO-WIND Construction S.A., w upadłości, edustajinaan Ł. Szatkowski ja M. Krasińska, radcowie prawni, ja M. Trzaskowska ja A. Szufel, adwokaci,

– Puolan hallitus, asiamiehinään B. Majczyna, M. Rzotkiewicz ja D. Lutostańska,

– Saksan hallitus, asiamiehenään D. Klebs,

* Oikeudenkäyntikieli: puola.

– Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan C. Colelli, avvocato dello Stato,

– Itävallan hallitus, asiamiehinään J. Schmoll ja G. Hesse,

– Euroopan komissio, asiamiehinään K. Herrmann, Y. G. Marinova, K. Talabér-Ritz ja L. Malferrari,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

**tuomion**

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 9.9.2015 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/1535 (EUVL 2015, L 241, s. 1) 1 artiklan 1 kohdan f alakohdan, palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY (EUVL 2006, L 376, s. 36) 15 artiklan 2 kohdan a alakohdan ja uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta 23.4.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/28/EY (EUVL 2009, L 140, s. 16), sellaisena kuin se on muutettuna 9.9.2015 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2015/1513 (EUVL 2015, L 239, s. 1) (jäljempänä direktiivi 2009/28) 13 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa osapuolina ovat Syndyk Masy Upadłości ECO-WIND Construction S.A. w upadłości, aiemmin ECO-WIND Construction S.A. (jäljempänä ECO-WIND) ja Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach (Kielcen autonominen valituslautakunta, Puola) ja joka koskee viimeksi mainitun päätöstä evätä lupa tuulivoimalapuiston rakennushankkeen toteuttamiselle Opatówin kunnan (Puola) alueella.

## Asiaa koskevat oikeussäännöt

### *Unionin oikeus*

*Direktiivi 2015/1535*

3 Direktiivin 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan c, d ja f alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

– –

c) ’teknisellä eritelmällä’ asiakirjaan sisältyvää eritelmää tuotteelta vaadittavista ominaisuuksista, kuten laadusta, käyttöominaisuuksista, turvallisuudesta tai mitoista, mukaan lukien tuotteita koskevat myyntinimeä, termistöä, tunnuksia, kokeita ja testausmenetelmiä, pakkaamista, merkitsemistä tai selostetta koskevat vaatimukset sekä vaatimustenmukaisuuden arvioinnin menettelyt.

– –

d) ’muulla vaatimuksella’ vaatimusta, joka ei ole tekninen eritelmä ja joka asetetaan tuotteelle erityisesti kuluttajan tai ympäristön suojelutarkoituksessa ja joka koskee tuotteen elinkaarta markkinoille saattamisen jälkeen eli käyttöedellytyksiä, kierrätystä, uudelleenkäyttöä tai tuotteen hävittämistä, jos nämä edellytykset voivat vaikuttaa merkittävästi tuotteen koostumukseen tai sen luonteeseen taikka sen kaupan pitämiseen;

– –

f) ’teknisellä määräyksellä’ teknistä eritelmää tai muuta vaatimusta taikka palveluja koskevaa määräystä, mukaan lukien sovellettavat hallinnolliset määräykset, jonka noudattaminen on oikeudellisesti tai tosiasiallisesti pakollista ja joka koskee kaupan pitämistä, palvelujen tarjoamista, palvelujen tarjoajien sijoittautumista tai käyttöä jäsenvaltiossa tai suuressa osassa sen aluetta sekä jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, joissa kielletään tuotteen valmistus, tuonti, kaupan pitäminen tai käyttö taikka joissa kielletään palvelujen tarjoaminen, palvelujen käyttö tai sijoittautuminen palvelujen tarjoajana, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 7 artiklan säännösten soveltamista.

Teknisiä määräyksiä, joita noudatetaan tosiasiallisesti, ovat erityisesti:

i) jäsenvaltion lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset, jotka koskevat joko teknisiä eritelmiä tai muita vaatimuksia taikka palveluja koskevia määräyksiä tai ammatillisia sääntöjä tai menettelyohjeita, joissa itsessään viitataan teknisiin eritelmiin tai muihin vaatimuksiin taikka palveluja koskeviin määräyksiin, ja joiden noudattaminen antaa edellyttää näissä laeissa, asetuksissa ja hallinnollisissa määräyksissä vahvistettujen vaatimusten mukaisuutta;
ii) vapaaehtoiset sopimukset, joissa viranomainen on osapuolena ja joiden tarkoituksena on yleisen edun nimissä teknisten eritelmien tai muiden vaatimusten taikka palveluja koskevien määräysten noudattaminen, lukuun ottamatta julkisia hankintoja koskevia sopimuksia;
iii) tekniset eritelmät tai muut vaatimukset tai palveluja koskevat säännöt, jotka liittyvät verotus- tai rahoitustoimenpiteisiin, jotka vaikuttavat tuotteiden tai palveluiden kulutukseen rohkaisemalla näiden teknisten eritelmien tai muiden vaatimusten taikka palveluja koskevien määräysten noudattamista; tämä ei koske kansallisiin sosiaaliturvajärjestelmiin liittyviä palveluja koskevia teknisiä eritelmiä, muita vaatimuksia tai määräyksiä.

Mukaan luetaan tekniset määräykset, jotka jäsenvaltioiden nimeämät viranomaiset ovat vahvistaneet ja jotka esitetään komission 2 artiklassa tarkoitetun komitean puitteissa laatimassa luettelossa, joka tarvittaessa saatetaan ajan tasalle.

Tämän luettelon muuttamisessa käytetään tätä samaa menettelyä.”

4 Kyseisen direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle välittömästi teknisiä määräyksiä koskevat ehdotukset, paitsi kun on kyse kansainvälisen tai eurooppalaisen standardin käyttöönotosta sellaisenaan, jolloin pelkkä tiedonanto riittää, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 7 artiklan säännösten soveltamista. Niiden on toimitettava komissiolle myös ilmoitus niistä syistä, joiden vuoksi tällaisen teknisen määräyksen laatiminen on tarpeen, jollei näitä syitä selvitetä jo ehdotuksessa.

– –”

*Direktiivi 2006/123*

5 Direktiivin 2006/123 76 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Tämä direktiivi ei koske tavaroiden vapaata liikkuvuutta säätelevien [SEUT 34–36] artiklan soveltamista. Palvelujen tarjoamisen vapautta koskevaan säännökseen perustuvia kiellettyjä rajoituksia ovat vaatimukset, joita sovelletaan palvelutoiminnan aloittamiseen tai harjoittamiseen, ei siis tavaroihin sinänsä.”

6 Direktiivin 2006/123 2 artiklan, jonka otsikko on ”Soveltamisala”, 1 kohdassa säädetään, että kyseistä direktiiviä sovelletaan sellaisten palveluntarjoajien tuottamiin palveluihin, jotka ovat sijoittautuneet johonkin jäsenvaltioon, kun taas kyseisen artiklan 2 ja 3 kohta koskee toimia ja aloja, joihin sitä ei sovelleta.

7 Direktiivin 4 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

1) ’palvelulla’ itsenäisenä ammatinharjoittajana suoritettavaa [SEUT 57] artiklassa tarkoitettua taloudellista toimintaa, josta yleensä saadaan korvaus

– –”

8 Direktiivin 2006/123 15 artiklan, jonka otsikko on ”Arvioitavat vaatimukset”, 2 ja 7 kohdassa säädetään seuraavaa:

”2. Jäsenvaltioiden on tutkittava, asetetaanko niiden oikeusjärjestelmässä palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi seuraavien syrjimättömien vaatimusten noudattaminen:

a) määrälliset tai alueelliset rajat, jotka vahvistetaan esimerkiksi väestömäärän tai palveluntarjoajien välisen maantieteellisen vähimmäisetäisyyden muodossa;

– –

7. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle laeissa, asetuksissa ja hallinnollisissa määräyksissä olevista uusista säännöksistä, jos niissä säädetään 6 kohdassa tarkoitetuista vaatimuksista, sekä niihin liittyvistä perusteluista. Komissio saattaa mainitut säännökset muiden jäsenvaltioiden tietoon. Ilmoituksen tekeminen ei estä jäsenvaltioita hyväksymästä kyseisiä säännöksiä.

Komissio tutkii kolmen kuukauden kuluessa ilmoituksen tekemisestä, ovatko säännökset yhteensopivia [unionin] säännöstön kanssa, ja tekee tarvittaessa päätöksen, jossa kyseistä jäsenvaltiota kehotetaan jättämään ne hyväksymättä tai kumoamaan ne.

Direktiivin 98/34/EY mukainen ilmoittaminen kansallisesta säädösehdotuksesta täyttää samalla tässä direktiivissä säädetyn ilmoittamisvelvoitteen.”

*Direktiivi 2009/28*

9 Direktiivin 2009/28 johdanto-osan 14, 19 ja 40 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(14) Pakollisten kansallisten tavoitteiden päätarkoituksena on luoda ennakoitavuutta investoijien näkökulmasta ja kannustaa sellaisten tekniikoiden jatkuvaa kehittämistä, joiden avulla tuotetaan energiaa kaikentyyppisistä uusiutuvista lähteistä. – –

– –

(19) Pakollisten kansallisten kokonaistavoitteiden saavuttamisen varmistamiseksi jäsenvaltioiden olisi seurattava ohjeellista kehityspolkua kohti lopullisia pakollisia tavoitteitaan. Niiden olisi laadittava tiedot alakohtaisista tavoitteista sisältävä kansallinen uusiutuvaa energiaa käsittelevä toimintasuunnitelma pitäen mielessä, että biomassalla on monia eri käyttökohteita ja että näin ollen käyttöön olisi välttämätöntä saada uusia biomassavaroja. Jäsenvaltioiden olisi myös säädettävä toimenpiteistä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Arvioidessaan odotettavissa olevaa energian kokonaisloppukulutustaan uusiutuvia energialähteitä käsittelevässä toimintasuunnitelmassaan kunkin jäsenvaltion olisi määritettävä energiatehokkuus- ja energiansäästötoimenpiteiden mahdollinen myötävaikutus kansallisten tavoitteiden saavuttamisessa. Jäsenvaltioiden olisi otettava huomioon energiatehokkuutta lisäävien tekniikoiden ja uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian optimaalinen yhdistelmä.

– –

(40) Uusiutuvan energian tuotantolaitosten valtuutus-, hyväksyntä- ja toimilupamenettelyjä valvovan hallinnon käyttämien menettelyjen olisi oltava objektiivisia, avoimia, syrjimättömiä ja oikeasuhteisia, kun sääntöjä sovelletaan yksittäisiin hankkeisiin. – –”

10 Kyseisen direktiivin 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Aihe ja soveltamisala”, säädetään seuraavaa:

”Tällä direktiivillä luodaan yhteiset puitteet uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian edistämiselle. Siinä asetetaan sitovat kansalliset tavoitteet, jotka koskevat uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian kokonaisosuutta energian kokonaisloppukulutuksesta ja uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuutta liikenteessä. – –”

11 Mainitun direktiivin 3 artiklan otsikko on ”Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käyttöä koskevat pakolliset kansalliset kokonaistavoitteet ja toimenpiteet” ja siinä säädetään seuraavaa:

”1. Kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että 5–11 artiklan mukaisesti laskettu uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuus energian kokonaisloppukulutuksesta on vuonna 2020 vähintään yhtä suuri kuin liitteessä I olevassa A osassa olevan taulukon kolmannessa sarakkeessa asetettu kansallinen kokonaistavoite uusiutuvista lähteistä peräisin olevalle energialle kyseisenä vuonna. Tällaiset pakolliset kansalliset kokonaistavoitteet ovat yhdenmukaisia sen tavoitteen kanssa, jonka mukaan uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuuden on oltava vähintään 20 prosenttia energian kokonaisloppukulutuksesta [unionissa] vuonna 2020. Jotta tässä artiklassa säädetyt tavoitteet voidaan saavuttaa helpommin, kukin jäsenvaltio edistää energiatehokkuutta ja energiansäästöä sekä kannustaa niihin.

– –

2. Jäsenvaltioiden on toteutettava tehokkaasti suunnitellut toimenpiteet sen varmistamiseksi, että uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuus on sama tai suurempi kuin liitteessä I olevassa B osassa kuvatussa ohjeellisessa kehityspolussa esitetty osuus.

– –”

12 Direktiivin 2009/28 13 artiklan, jonka otsikko on ”Hallinnolliset menettelyt, säännökset ja määräykset”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että valtuutus-, hyväksyntä- ja toimilupamenettelyjä koskevat kansalliset säännöt, joita sovelletaan sähköä, lämmitystä tai jäähdytystä uusiutuvista energialähteistä tuottaviin laitoksiin ja liitännäisiin siirto- ja jakeluverkkojen infrastruktuureihin sekä biomassan jalostamiseen biopolttoaineiksi tai muiksi energiatuotteiksi, ovat oikeasuhteisia ja tarpeellisia.

Jäsenvaltioiden on erityisesti ryhdyttävä asianmukaisiin toimiin sen varmistamiseksi, että:

a) eri jäsenvaltioiden hallintorakenteiden ja organisaatioiden erot huomioon ottaen valtuutus-, hyväksyntä- ja toimilupamenettelyihin liittyvät kansallisten, alueellisten ja paikallisten hallintoelinten vastuualueet, aluesuunnittelu mukaan lukien, on sovitettu yhteen selkeästi ja määritetty siten, että suunnittelu- ja rakennuslupahakemusten ratkaisemiselle on asetettu läpinäkyvät aikataulut;

b) uusiutuvan energian tuotantolaitosten valtuutus-, hyväksyntä- ja toimilupahakemusten käsittelyä ja hakijoille annettavaa neuvontaa koskevia kattavia tietoja on saatavilla asianmukaisella tasolla;

c) hallintomenettelyjä sujuvoitetaan ja nopeutetaan asianmukaisella hallintotasolla;

d) valtuutus-, hyväksyntä- ja toimilupamenettelyjä koskevat säännöt ovat objektiivisia, läpinäkyviä, oikeasuhteisia ja hakijoita tasapuolisesti kohtelevia, ja niissä otetaan kaikilta osin huomioon yksittäisten uusiutuvan energian teknologioiden erityispiirteet;

_ _”

13 Kyseisen direktiivin liitteessä I olevassa A osassa esitetään ”uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuus energian kokonaisloppukulutuksesta: vuodeksi 2020 asetetut kansalliset kokonaistavoitteet” ja säädetään Puolan tasavallan osalta, että uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuus on 15 prosenttia vuonna 2020.

14 Mainitun direktiivin liitteessä I olevassa B osassa esitetään jäsenvaltioille vahvistettujen kokonaistavoitteiden noudattamiseksi tarpeellisen ohjeellisen kehityspolun laskentatapa.

### *Puolan oikeus*

15 Tuulivoimalainvestoinneista 20.5.2016 annetun lain (ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, Dz. U. 2016, järjestysnumero 961; jäljempänä tuulivoimalalaki) 3 §:ssä säädetään, että tuulivoimalan sijainti määritetään yksinomaan alueen paikallisen rakennuskaavan mukaan.

16 Tuulivoimalalain 4 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Etäisyys, jonka päähän voidaan sijoittaa ja rakentaa

1) tuulivoimala suhteessa asuinrakennukseen tai sekakäytössä, johon sisältyy asuinkäyttö, olevaan rakennukseen sekä

2) asuinrakennus tai sekakäytössä, johon sisältyy asuinkäyttö, oleva rakennus suhteessa tuulivoimalaan

on suuruudeltaan vähintään kymmenen kertaa tuulivoimalan korkeus mitattuna maanpinnan tasolta voimalan korkeimpaan kohtaan, mukaan lukien tekniset rakenteet, erityisesti roottori lapoineen (tuulivoimalan kokonaiskorkeus).

_ _”

17 Tämän lain 6 §:n mukaan mainitun lain 4 §:ssä vahvistetun etäisyyden ottavat erityisesti huomioon

– kuntien ja voivodikuntien elimet, kun ne laativat paikallisen suunnitelman tai sen muutoksia tai äänestävät niistä tai toteuttavat ne;

– toimivaltaiset hallinnolliset arkkitehtuuri- tai rakennuselimet, kun ne myöntävät rakennuslupia tai arvioivat hakemuksesta tehdyn valituksen perustelujen paikkansa pitävyyttä, ja

– elimet, jotka tekevät päätöksiä ympäristöehdoista näitä päätöksiä tehdessään.

18 Tuulivoimalalaki tuli voimaan 14 päivää sen julkaisemisen jälkeen eli 16.7.2016.

**Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset**

19 ECO-WINDin pääasiallisena toimintana oli sähköenergian ja lämmön tuotanto ja jakelu sekä energiaan liittyvien palvelujen tarjoaminen.

20 ECO-WIND jätti 15.9.2015 Opatówin kaupungin ja kunnan johtajalle tuulivoimalapuistoa koskevan lupahakemuksen. Kunnanjohtajan päätös edellytti Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Kielcachin (ympäristönsuojelusta vastaava Kielcen aluejohtaja, Puola) ennakkohyväksyntää ja tämän määrittämiä ympäristöehtoja kyseisen hankkeen toteuttamiselle. Aluejohtaja teki kuitenkin 25.11.2016 kielteisen päätöksen siitä syystä, etteivät suunnitteilla olevien tuulivoimaloiden ja asuinkäytössä olevien rakennusten väliset etäisyydet olleet tuulivoimalalaissa säädettyjen vaatimusten mukaiset.

21 Siten Opatówin kaupungin ja kunnan johtaja ei hyväksynyt ECO-WINDin hakemusta.

22 Tästä päätöksestä tehtiin oikaisuvaatimus Kielcen autonomiselle valituslautakunnalle, joka kumosi sen ”[Opatówin kaupungin ja kunnan johtajan] käyttämän virheellisen juridisen terminologian vuoksi”. Se katsoi sitä vastoin aineelliselta kannalta, ettei kyseessä olevan tuulivoimalapuiston suunniteltu sijainti ollut asiassa sovellettavan kansallisen säännöstön mukainen. Tuulivoimalalain 4 §:ssä velvoitetaan noudattamaan tuulivoimalan ja asuinkäytössä olevan rakennuksen vähimmäisetäisyyttä, joka on vähintään suunnitellun tuulivoimalan kymmenkertainen korkeus. Suunniteltujen tuulivoimaloiden enimmäiskorkeus on 146 metriä, ja ne sijaitsisivat vain 431–703 metrin etäisyydellä asuinkäytössä olevista rakennuksista, vaikka kansallisen säännöstön mukaan tällaiset tuulivoimalat voidaan sijoittaa vain 1 460 metrin vähimmäisetäisyydelle lähimmästä asuinkäytössä olevasta rakennuksesta. Kielcen autonominen valituslautakunta toteaa lisäksi, että kansallinen lainsäätäjä oli tuulivoimalalakiluonnoksen perusteluissa todennut, ettei kyseinen laki sisällä direktiivin 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan f alakohdassa tarkoitettuja teknisiä määräyksiä.

23 ECO-WIND nosti tämän lautakunnan päätöksestä kanteen Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcachissa (Kielcen voivodikunnan hallintotuomioistuin, Puola).

24 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensinnäkin, voiko tuulivoimalalain 3 ja 4 §:llä olla määrällistä rajoitusta vastaava vaikutus ja ovatko ne siten ristiriidassa SEUT 34 artiklan kanssa. Kyseiset 3 ja 4 § rajoittavat yli 100 metrin korkuisten tuulivoimaloiden sijoittamisen pinta-alalle, joka on 1 prosentti Puolan alueesta, ja siten ne aiheuttavat tosiasiassa tuulivoimageneraattorien kaupan rajoituksen. Lisäksi tuulivoimalalakiluonnoksen perustelujen sanamuodosta huolimatta ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on epäselvyyttä siitä, ovatko mainitut 3 ja 4 § direktiivin 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan f alakohdassa tarkoitettuja teknisiä määräyksiä, jotka olisi tämän direktiivin 5 artiklan mukaisesti pitänyt ilmoittaa komissiolle.

25 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toiseksi, onko mahdollista rinnastaa rajat, jotka johtuvat vaatimuksesta, jonka mukaan tuulivoimalan perustamisen edellytyksenä on sen ja asuinkäytössä olevien rakennusten välisen vähimmäisetäisyyden noudattaminen, direktiivin 2006/123 15 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettuihin palveluntarjoajien välisiin alueellisiin rajoihin. Tämän vaatimuksen seurauksena voisi olla tosiasiallisesti maantieteellisten etäisyyksien rajoittaminen taloudellista toimintaa tuulivoimaloiden sähköntuotannon alalla harjoittavien palveluntarjoajien välillä.

26 Kolmanneksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, voidaanko SEU 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun vilpittömän yhteistyön periaatteen sekä unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteen nojalla tuulivoimalalain katsoa olevan direktiivin 2009/28 mukainen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee erityisesti, voiko tämä laki vaarantaa kyseisellä direktiivillä Puolan tasavallalle osoitetun tavoitteen saavuttamisen eli sen, että uusiutuvista lähteistä peräisin oleva energia kattaa 15 prosenttia Puolan kokonaisloppukulutuksesta vuonna 2020.

27 Tältä osin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää useita viitteitä, joiden perusteella se epäilee tuulivoimalalain yhteensoveltuvuutta direktiivin 2009/28 kanssa.

28 Se huomauttaa yhtäältä, että tuulivoimalalakiluonnoksen perustelut eivät sisällä riittävästi seikkoja, joiden perusteella voidaan katsoa, että vaatimus siitä, että tuulivoimalaa perustettaessa noudatetaan sen ja asuinkäytössä olevien rakennusten vähimmäisetäisyyttä, on oikeutettu pakottavan yleisen edun perusteella ja se on oikeasuhteinen kansallisen lainsäätäjän tavoittelemaan päämäärään nähden. Se katsoo erityisesti, että tässä perustelujen yhteenvedossa esitetty viittaus terveyden ja ympäristön suojeluun sekä asukkaiden intressiin ei ole vakuuttava. Lisäksi se epäilee, että tämä vaatimus olisi oikeasuhteinen siltä osin kuin tämä etäisyys ei korreloi terveyden suojelun vaatimusten eikä ympäristönormien rikkomisen kanssa ja vähemmän sitova säännöstö voisi olla kansallisen lainsäätäjän tavoitteen mukainen. Se huomauttaa tältä osin, että tuulivoimaloiden ja asuinkäytössä olevien rakennusten välinen etäisyys voi vaihdella käytetyn teknologiatyypin tai akustisten määräysten perusteella.

29 Se viittaa toisaalta tuulivoimalalain 9.8.2016 annetun muutosluonnoksen perustelujen yhteenvetoon, josta ilmenee, että kyseisen lain antaminen on aiheuttanut tuulivoimaloiden rakennusmahdollisuuksien merkittävän rajoituksen Puolan alueella ja että mainittu laki on ristiriidassa uusiutuvista energialähteistä peräisin olevan sähköntuotannon kehitystarpeen kanssa.

30 Tässä yhteydessä Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [direktiivin 2015/1535] 1 artiklan 1 kohdan f alakohdan säännöstä tulkittava siten, että lain säännös, jossa rajoitetaan tuulivoimaloiden sijoittamista siten, että niiden etäisyyden asuinrakennuksesta tai sekakäytössä, johon sisältyy asuinkäyttö, olevasta rakennuksesta on oltava vähintään kymmenen kertaa tuulivoimalan korkeus mitattuna maanpinnan tasolta voimalan korkeimpaan kohtaan, mukaan lukien tekniset rakenteet, erityisesti roottori lapoineen, kuuluu teknisiin määräyksiin, joita koskeva ehdotus on toimitettava Euroopan komissiolle kyseisen direktiivin 5 artiklan 1 kohdan mukaisesti?

2) Onko [direktiivin 2006/123] 15 artiklan 2 kohdan a alakohdan säännöstä tulkittava siten, että lain säännös, jossa rajoitetaan tuulivoimaloiden sijoittamista siten, niiden etäisyyden asuinrakennuksesta tai sekakäytössä, johon sisältyy asuinkäyttö, olevasta rakennuksesta on oltava vähintään kymmenen kertaa tuulivoimalan korkeus mitattuna maanpinnan tasolta voimalan korkeimpaan kohtaan, mukaan lukien tekniset rakenteet, erityisesti roottori lapoineen, kuuluu säännöksiin, joissa asetetaan palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi alueelliset rajat erityisesti palveluntarjoajien välisen maantieteellisen vähimmäisetäisyyden muodossa ja joista jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle kyseisen direktiivin 15 artiklan 7 kohdan mukaisesti?

3) Onko [direktiivin 2009/28] 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan ja 13 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan säännöksiä tulkittava siten, että niissä kielletään kansalliset säännökset, joissa rajoitetaan tuulivoimaloiden sijoittamista siten, että niiden etäisyyden asuinrakennuksesta tai sekakäytössä, johon sisältyy asuinkäyttö, olevasta rakennuksesta on oltava vähintään kymmenen kertaa tuulivoimalan korkeus mitattuna maanpinnan tasolta voimalan korkeimpaan kohtaan, mukaan lukien tekniset rakenteet, erityisesti roottori lapoineen?”

## Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

### *Ensimmäinen kysymys*

31 Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko direktiivin 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan f alakohtaa tulkittava siten, että vaatimus siitä, että tuulivoimalan perustamisessa on noudatettava sen ja asuinkäytössä olevien rakennusten välistä vähimmäisetäisyyttä, on tekninen määräys, joka on ilmoitettava kyseisen direktiivin 5 artiklassa säädetyin tavoin.

32 Direktiivin 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan f alakohdassa mainitaan teknisten määräysten neljä luokkaa eli ensinnäkin ”tekninen eritelmä”, toiseksi ”muu vaatimus”, kolmanneksi ”palveluja koskeva määräys” ja neljänneksi ”jäsenvaltioiden lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset, joissa kielletään tuotteen valmistus, tuonti, kaupan pitäminen tai käyttö”.

33 Ensimmäiseen kysymykseen vastaamiseksi on siis tutkittava, kuuluuko vaatimus siitä, että tuulivoimalan perustamisessa on noudatettava sen ja asuinkäytössä olevien rakennusten välistä vähimmäisetäisyyttä, johonkin kyseisessä säännöksessä tarkoitettujen teknisten määräysten neljästä luokasta.

34 Ensinnäkin palveluja koskevista määräyksistä on todettava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko tämä vaatimus tekninen määräys tuulienergian tuotantoon tarkoitettujen laitteiden eli tuulivoimageneraattoreiden kaupan pitämistä tai käyttöä koskevan – ei varsinaisen kiellon, mutta ainakin – tosiasiallisen rajoituksen vuoksi.

35 Koska ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymykset eivät siten koske palveluja vaan tuotteita eli nyt käsiteltävässä asiassa tuulivoimageneraattoreita, ei ole tarpeen tutkia, kuuluuko mainittu vaatimus direktiivin 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan f alakohdassa tarkoitettujen palveluja koskevien määräysten luokkaan.

36 Toiseksi saman vaatimuksen mahdollisesta luokittelusta tekniseksi määräykseksi sen perusteella, että se kuuluu teknisten eritelmien luokkaan, on todettava, että tekninen eritelmä edellyttää, että siitä säätävä kansallinen toimenpide koskee tuotetta tai sen pakkausta sellaisenaan ja että siinä vahvistetaan näin ollen yksi tuotteelta vaadittava ominaisuus (tuomio 21.4.2005, Lindberg, C-267/03, EU:C:2005:246, 57 kohta ja tuomio 19.7.2012, Fortuna ym., C-213/11, C-214/11 ja C-217/11, EU:C:2012:495, 28 kohta).

37 Nyt käsiteltävässä asiassa pääasiassa kyseessä oleva säännöstö koskee vain tuulivoimaloiden perustamisen sääntelyä vahvistamalla sitova vähimmäisetäisyys, jota on noudatettava niiden sijoittamiseksi. Siten tämä säännöstö ei koske tuotetta sellaisenaan, nyt käsiteltävässä asiassa tuulivoimageneraattoria, eikä siinä siten vahvisteta yhtä tältä tuotteelta vaadittavista ominaisuuksista direktiivin 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan f alakohdassa tarkoitetulla tavalla, luettuna yhdessä saman direktiivin 1 artiklan 1 kohdan c alakohdan kanssa.

38 Tästä seuraa, ettei pääasiassa kyseessä olevan kaltainen säännöstö kuulu direktiivin 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan f alakohdassa tarkoitettujen teknisten eritelmien luokkaan.

39 Kolmanneksi on tarkistettava, voiko pääasiassa kyseessä oleva kansallinen säännöstö kuulua direktiivin 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan f alakohdassa tarkoitettujen muiden vaatimusten luokkaan.

40 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että tähän luokkaan kuuluu säännöstö, jossa vahvistetaan edellytykset, jotka voivat vaikuttaa merkittävästi kyseessä olevan tuotteen koostumukseen, luonteeseen tai kaupan pitämiseen (tuomio 21.4.2005, Lindberg, C-267/03, EU:C:2005:246, 69–72 kohta ja tuomio 19.7.2012, Fortuna ym., C-213/11, C-214/11 ja C-217/11, EU:C:2012:495, 35 kohta), ja nämä muut vaatimukset koskevat vaatimuksia, jotka koskevat kyseessä olevan tuotteen elinkaaren huomioon ottamista sen markkinoille saattamisen jälkeen ja erityisesti sen käyttämistä.

41 Nyt käsiteltävässä asiassa on tämän tuomion 37 kohdassa esitetyn arvioinnin tavoin todettava, että vaatimuksella siitä, että tuulivoimalan perustamisessa on noudatettava sen ja asumistarkoitukseen käytetyn rakennuksen välistä vähimmäisetäisyyttä, ei ole välitöntä yhteyttä tuulivoimageneraattorin koostumukseen, luonteeseen tai kaupan pitämiseen. Jos oletetaan, että tämä vaatimus johtaa tuulivoimaloiden perustamiseen kelpoisten paikkojen rajoittamiseen ja että sillä on vaikutusta tuulivoimageneraattorien kaupan pitämiseen, tämä vaikutus ei ole riittävän välitön, jotta mainittu vaatimus kuuluisi direktiivin 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan f alakohdassa tarkoitettujen muiden vaatimusten luokkaan.

42 Pääasia eroaa siten asioista, jotka johtivat 19.7.2012 annettuun tuomioon Fortuna ym. (C-213/11, C-214/11 ja C-217/11, EU:C:2012:495) ja joissa kyseessä olleella säännöstöllä, joka koski kieltoa myöntää, jatkaa tai muuttaa lupia, jotka koskivat automaattipelitoimintaa kasinojen ulkopuolella, asetettiin edellytyksiä, jotka saattoivat vaikuttaa automaattipelilaitteiden kaupan pitämiseen, ja se oli siten omiaan vaikuttamaan välittömästi näiden laitteiden kauppaan (tuomio 19.7.2012, Fortuna ym., C-213/11, C-214/11 ja C-217/11, EU:C:2012:495, 36 kohta).

43 Tästä seuraa, ettei pääasiassa kyseessä olevan kaltainen säännöstö voi kuulua direktiivin 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan f alakohdassa, luettuna yhdessä tämän direktiivin 1 artiklan 1 kohdan d alakohdan kanssa, tarkoitettuun muiden vaatimusten luokkaan.

44 Neljänneksi on varmistettava, voiko pääasiassa kyseessä oleva säännöstö kuulua direktiivin 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan f alakohdassa tarkoitettuun luokkaan, joka sisältää ”jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, joissa kielletään tuotteen valmistus, tuonti, kaupan pitäminen tai käyttö”.

45 Tämä luokka edellyttää, että kyseessä oleva toimenpide ulottuu selvästi pidemmälle kuin kyseessä olevan tuotteen käytön rajoittamiseen tiettyihin mahdollisiin käyttömuotoihin eikä rajoitu pelkkään kyseisen tuotteen käytön säännöstelyyn (tuomio 21.4.2005, Lindberg, C-267/03, EU:C:2005:246, 76 kohta ja tuomio 19.7.2012, Fortuna ym., C-213/11, C-214/11 ja C-217/11, EU:C:2012:495, 31 kohta).

46 Mainittu luokka koskee nimittäin tarkemmin ottaen kansallisia toimenpiteitä, joiden vaikutuksesta tuotetta ei voida käyttää mihinkään muuhun kuin täysin marginaaliseen kyseisen tuotteen osalta kohtuudella odotettavissa olevaan käyttötarkoitukseen (tuomio 21.4.2005, Lindberg, C-267/03, EU:C:2005:246, 77 kohta ja tuomio 19.7.2012, Fortuna ym., C-213/11, C-214/11 ja C-217/11, EU:C:2012:495, 32 kohta).

47 Vaikka pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa säännöstössä asetettu vaatimus siitä, että tuulivoimalan perustamisen edellytyksenä on tuulivoimalan ja asuinkäytössä olevien rakennusten välisen vähimmäisetäisyyden noudattaminen, sisältää tosin kiellon perustaa tuulivoimalaa suunnitellun laitoksen kymmenkertaista kokonaiskorkeutta pienemmälle vähimmäisetäisyydelle kaikista asuinkäyttöön tarkoitetuista rakennuksista, on todettava, että tässä säännöstössä ei kuitenkaan kielletä talouden toimijoita jatkamasta tuulivoimaloiden perustamista eikä siten tuulivoimageneraattoreiden kaupan pitämistä.

48 Komissio on kuitenkin ilman Puolan hallituksen vastalauseita väittänyt unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa, että ajanjaksolla 2012–2016 eli välittömästi tuulivoimalalain antamista edeltäneellä ajanjaksolla perustettujen tuulivoimaloiden kapasiteetti nousi 760 megawatista 1 000 megawattiin vuodessa, kun taas vuosina 2017 ja 2018 eli tämän lain antamisen jälkeen nämä käyttöön otetut kapasiteetit nousivat vain 12 megawattia vuonna 2017 ja 6,7 megawattia vuonna 2018.

49 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on näiden seikkojen perusteella tarkistettava, johtaako vaatimus siitä, että tuulivoimalan perustamisessa on noudatettava sen ja asuinkäytössä olevien rakennusten välistä vähimmäisetäisyyttä, tosiasialliseen tuulivoimageneraattoreiden kaupan pitämisen kieltoon, jolloin jäljelle jää vain niiden puhtaasti marginaalinen käyttö.

50 Edellä esitettyjen seikkojen perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan f alakohtaa on tulkittava siten, että vaatimus siitä, että tuulivoimalan perustamisessa on noudatettava sen ja asuinkäytössä olevien rakennusten välistä vähimmäisetäisyyttä, ei ole tekninen määräys, joka on ilmoitettava kyseisen direktiivin 5 artiklan mukaisesti, kunhan tämä vaatimus ei johda tuulivoimageneraattoreiden puhtaasti marginaaliseen käyttöön, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkistettava.

### *Toinen kysymys*

51 Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko direktiivin 2006/123 15 artiklan 2 kohdan a alakohtaa tulkittava siten, että kansallinen säännöstö, jonka mukaan tuulivoimalan perustamisessa on noudatettava sen ja asuinkäytössä olevien rakennusten välistä vähimmäisetäisyyttä, kuuluu sääntöihin, joissa asetetaan palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi alueelliset rajat erityisesti palveluntarjoajien välisen maantieteellisen vähimmäisetäisyyden muodossa ja joista jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle kyseisen direktiivin 15 artiklan 7 kohdan mukaisesti.

52 Aluksi on määritettävä, kuuluuko pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen säännöstö direktiivin 2006/123 aineelliseen soveltamisalaan.

53 Tältä osin on muistutettava, että direktiiviä 2006/123 sovelletaan sen 2 artiklan 1 kohdan mukaan sellaisten palveluntarjoajien tuottamiin palveluihin, jotka ovat sijoittautuneet johonkin jäsenvaltioon, lukuun ottamatta direktiivin 2 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettuja toimia ja asioita.

54 Kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 alakohdan mukaan ”palvelulla” tarkoitetaan itsenäisenä ammatinharjoittajana suoritettavaa SEUT 57 artiklassa tarkoitettua taloudellista toimintaa, josta yleensä saadaan korvaus.

55 Lisäksi mainitun direktiivin johdanto-osan 76 perustelukappaleessa todetaan, että EUT-sopimuksen tämän määräyksen perusteella kiellettyjä rajoituksia ovat vaatimukset, joita sovelletaan palvelutoiminnan aloittamiseen tai harjoittamiseen, ei siis tavaroihin sinänsä.

56 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että vaikka tuulivoimalalain 4 §:n 1 momentissa otetaan käyttöön tuulivoimaloiden perustamista koskeva alueellinen rajoitus, tämä säännös koskee tuotteen – eli sähkön – tuotantotoimintaa.

57 Oikeuskäytännöstä ilmenee, että tuotteen tuotantotoimintaa ei sellaisenaan voida pitää palveluna (ks. vastaavasti tuomio 7.5.1985, komissio v. Ranska, 18/84, EU:C:1985:175, 12 kohta ja tuomio 11.7.1985, Cinéthèque ym., 60/84 ja 61/84, EU:C:1985:329, 10 kohta).

58 Näin ollen on katsottava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen säännöstö, jonka mukaan tuulivoimalan perustamisessa on noudatettava sen ja asuinkäytössä olevien rakennusten välistä vähimmäisetäisyyttä, ei kuulu direktiivin 2006/123 soveltamisalaan.

59 ECO-WIND väitti unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa, että sähköntuotantotoimintaan liittyy verkon sääntelypalveluiden tarjoaminen sekä energiahintojen varmistamispalvelut. Tällaisen palvelujen tarjoamisen olemassaolo ei kuitenkaan voi horjuttaa edeltävässä kohdassa tehtyä päätelmää siltä osin kuin mainitut palvelut ovat sähköntuotannon päätoiminnan liitännäispalveluja.

60 Edellä esitettyjen päätelmien perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2006/123 15 artiklan 2 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että säännöstö, jonka mukaan tuulivoimalan perustamisessa on noudatettava sen ja asuinkäytössä olevien rakennusten välistä vähimmäisetäisyyttä, ei kuulu sääntöihin, joissa asetetaan palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi alueelliset rajat erityisesti palveluntarjoajien välisen maantieteellisen vähimmäisetäisyyden muodossa ja joista jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle kyseisen direktiivin 15 artiklan 7 kohdan mukaisesti.

### *Kolmas kysymys*

61 Kolmannella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko direktiivin 2009/28 3 artiklan 1 kohdan ensimmäistä alakohtaa ja 13 artiklan 1 kohdan ensimmäistä alakohtaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä säännöstölle, jonka mukaan tuulivoimalan perustamisessa on noudatettava sen ja asuinkäytössä olevien rakennusten välistä vähimmäisetäisyyttä.

62 Kolmanteen kysymykseen vastaamiseksi on ensinnäkin tutkittava, onko tämän direktiivin 3 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle säännöstölle, jonka mukaan tuulivoimalan perustamisessa on noudatettava sen ja asuinkäytössä olevien rakennusten välistä vähimmäisetäisyyttä.

63 Tältä osin on muistutettava, että mainitun direktiivin 1artiklan mukaan tällä direktiivillä luodaan yhteiset puitteet uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian edistämiselle ja siinä asetetaan sitovat kansalliset kokonaistavoitteet, jotka koskevat uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian kokonaisosuutta energian kokonaisloppukulutuksesta.

64 Direktiivin 2009/28 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa velvoitetaan kukin jäsenvaltio varmistamaan, että uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuus sen energian kokonaisloppukulutuksesta saavuttaa vuonna 2020 vähimmäistason. Puolan tasavallan osalta kyseisen direktiivin liitteessä I olevan A osan kolmannesta sarakkeesta ilmenee, että tämän jäsenvaltion vähimmäismääräksi on vahvistettu 15 prosenttia energian kokonaisloppukulutuksesta vuonna 2020.

65 Mainitun vähimmäismäärän saavuttamiseksi direktiivin 2009/28 3 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava tehokkaasti suunnitellut toimenpiteet ja että niiden on noudatettava kyseisen direktiivin liitteessä I olevassa B osassa kuvattua ohjeellista kehityspolkua.

66 Unionin tuomioistuin on todennut, että jäsenvaltioilla on harkintavaltaa siltä osin, mitä toimenpiteitä ne pitävät asianmukaisina niiden pakollisten kansallisten kokonaistavoitteiden saavuttamiseksi, jotka on vahvistettu direktiivin 2009/28 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa, luettuna yhdessä sen liitteen I kanssa (tuomio 20.9.2017, Elecdey Carcelen ym., C-215/16, C-216/16, C-220/16 et C-221/16, EU:C:2017:705, 32 kohta).

67 Niillä on siten harkintavaltaa käytettävien keinojen valinnassa ja ne voivat siten näissä puitteissa vapaasti määrittää tilanteeseensa sopivimmiksi katsomansa uusiutuvat energialähteet ja kehittää niitä sekä suosia tiettyä uusiutuvaa energialähdettä toiseen verrattuna.

68 Direktiivin 2009/28 tavoitteet tukevat tällaista tulkintaa. Sen 14 perustelukappaleesta ilmenee yhtäältä, että kyseisellä direktiivillä kannustetaan sellaisten tekniikoiden jatkuvaa kehittämistä, joiden avulla tuotetaan energiaa kaikentyyppisistä uusiutuvista lähteistä. Toisaalta mainitun direktiivin 19 perustelukappaleesta ilmenee, että jäsenvaltioiden on seurattava ohjeellista kehityspolkua ja otettava huomioon energiatehokkuutta lisäävien tekniikoiden ja uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian optimaalinen yhdistelmä.

69 Tästä seuraa, että direktiivin 2009/28 3 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta ei sellaisenaan ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan tuulivoimalan perustamisessa on noudatettava sen ja asuinkäytössä olevien rakennusten välistä vähimmäisetäisyyttä.

70 Toiseksi on tutkittava, onko pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle esteenä kyseisen direktiivin 13 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta, jossa säädetään, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että valtuutusmenettelyjä koskevat kansalliset säännöt, joita sovelletaan sähköä uusiutuvista energialähteistä tuottaviin laitoksiin, ovat oikeasuhteisia ja tarpeellisia.

71 Aluksi on varmistettava, kuuluuko pääasiassa kyseessä olevan kaltaisesta kansallisesta säännöstöstä ilmenevä vaatimus direktiivin 2009/28 13 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan soveltamisalaan.

72 Ensinnäkin tämän säännöksen sanamuodosta ilmenee, että siinä tarkoitetaan valtuutus-, hyväksyntä- ja toimilupamenettelyjä koskevia kansallisia sääntöjä, joita sovelletaan sähköä uusiutuvista energialähteistä tuottaviin laitoksiin.

73 Toiseksi on todettava, että direktiivin 2009/28 40 perustelukappaleen mukaan tämäntyyppisten laitosten valtuutus-, hyväksyntä- ja toimilupamenettelyjä valvovan hallinnon käyttämien menettelyjen olisi oltava objektiivisia, avoimia, syrjimättömiä ja oikeasuhteisia, kun sääntöjä sovelletaan yksittäisiin hankkeisiin.

74 Kolmanneksi direktiivin 2009/28 13 artiklan 1 kohdan d alakohdasta ilmenee, että jäsenvaltioiden on ryhdyttävä asianmukaisiin toimiin sen varmistamiseksi, että niiden valtuutus-, hyväksyntä- ja toimilupamenettelyjä koskevat kansalliset säännöt ovat objektiivisia, läpinäkyviä, oikeasuhteisia ja hakijoita tasapuolisesti kohtelevia ja että niissä otetaan kaikilta osin huomioon yksittäisten uusiutuvan energian teknologioiden erityispiirteet.

75 Edellä todetusta johtuu, että vaikka direktiivin 2009/28 13 artiklan 1 kohdassa käytetään yhtäältä ilmaisua ”valtuutusmenettelyjä koskevat kansalliset säännöt” ja toisaalta sen otsikko sisältää ilmaisun ”hallinnolliset menettelyt, säännökset ja määräykset”, siinä ei kuitenkaan tehdä mitään eroa muihin kuin menettelyllisiin sääntöihin eikä suljeta niitä pois nimenomaisesti. Kyseisen direktiivin 13 artiklan 1 kohdan ensimmäistä alakohtaa on siten tulkittava niin, ettei se rajoitu vain menettelyllisiin sääntöihin.

76 Tätä tulkintaa tukee 21.7.2011 annettu tuomio Azienda Agro-Zootecnica Franchini ja Eolica de Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502, 72 ja 73 kohta), jossa unionin tuomioistuin katsoi, että tähän tuomioon johtaneessa asiassa kyseessä ollutta kansallista säännöstöä, joka aiheutti lähinnä ehdottoman ja automaattisen kiellon rakentaa tuulivoimaloita Natura 2000 -verkostoon kuuluvilla alueilla, on arvioitava suhteellisuusperiaatteeseen nähden, sellaisena kuin siitä on säädetty direktiivin 2009/28 13 artiklassa, koska tämä säännöstö oli hallinnollisia valtuutusmenettelyjä koskeva kansallinen sääntö, jota sovellettiin sähköä uusiutuvista energialähteistä tuottaviin laitoksiin.

77 Toisin kuin Puolan hallitus on väittänyt unionin tuomioistuimessa, tästä seuraa, että direktiivin 2009/28 13 artiklan 1 kohta ei koske vain menettelyllisiä sääntöjä vaan myös valtuutus-, hyväksyntä- ja toimilupamenettelyjä koskevia muita kansallisia sääntöjä, joita sovelletaan sähköä uusiutuvista energialähteistä tuottaviin laitoksiin.

78 Nyt käsiteltävässä asiassa ei ole kiistetty sitä, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen säännöstö merkitsee tuulivoimaloiden valtuuttamista koskevaa kansallista sääntöä siltä osin kuin tällaisille laitoksille ei voida myöntää lupaa, jos ne eivät noudata tässä säännöstössä asetettuja vaatimuksia, kuten Puolan hallitus on todennut unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa.

79 Näin ollen on katsottava, että direktiivin 2009/28 13 artiklan 1 kohdan ensimmäistä alakohtaa sovelletaan pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen säännöstöön, jonka mukaan tuulivoimalan perustamisessa on noudatettava sen ja asuinkäytössä olevien rakennusten välistä vähimmäisetäisyyttä.

80 Näin ollen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkistettava, onko tällainen säännöstö tarpeellinen ja oikeasuhteinen.

81 Siten kyseisen tuomioistuimen on varmistettava, että kyseessä olevan jäsenvaltion hyväksymillä toimenpiteillä ei ylitetä niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista pääasiassa kyseessä olevalla säännöstöllä tavoiteltujen legitiimien päämäärien saavuttamiseksi ja tähän soveltuvaa, eli silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden (ks. vastaavasti tuomio 21.7.2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini ja Eolica di Altamura, C-2/10, EU:C:2011:502, 73 kohta).

82 Mainitun tuomioistuimen on tätä varten tämän tuomion 66 ja 67 kohdassa mainitun jäsenvaltioiden harkintavallan rajoissa otettava erityisesti huomioon se, että kyseinen säännöstö rajoittuu vain tuulivoimaloihin aurinkoenergia- ja biomassalaitosten kaltaiset uusiutuvan energiantuotannon muut muodot pois sulkien. Lisäksi on otettava huomioon myös se, että kyseinen säännöstö on annettu kansallisella tasolla ja siinä suljetaan pois paikallisviranomaisten kaikki harkintavalta, joka koskee mahdollisuutta poiketa sitä koskevasta vaatimuksesta, että tuulivoimalan perustamisessa on noudatettava sen ja asuinkäytössä olevien rakennusten välistä vähimmäisetäisyyttä.

83 Edellä esitettyjen toteamusten perusteella kolmanteen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2009/28 3 artiklan 1 kohdan ensimmäistä alakohtaa ja 13 artiklan 1 kohdan ensimmäistä alakohtaa on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä säännöstölle, jonka mukaan tuulivoimalan perustamisessa on noudatettava sen ja asuinkäytössä olevien rakennusten välistä vähimmäisetäisyyttä, edellyttäen että tämä säännöstö on tarpeellinen ja oikeasuhteinen kyseessä olevan jäsenvaltion pakolliseen kansalliseen kokonaistavoitteeseen nähden, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkistettava.

## Oikeudenkäyntikulut

84 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

**1) Teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 9.9.2015 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan f alakohtaa on tulkittava siten, että vaatimus siitä, että tuulivoimalan perustamisessa on noudatettava sen ja asuinkäytössä olevien rakennusten välistä vähimmäisetäisyyttä, ei ole tekninen määräys, joka on ilmoitettava kyseisen direktiivin 5 artiklan mukaisesti, kunhan tämä vaatimus ei johda tuulivoimageneraattoreiden puhtaasti marginaaliseen käyttöön, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkistettava.**

2) **Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY 15 artiklan 2 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että säännöstö, jonka mukaan tuulivoimalan perustamisessa on noudatettava sen ja asuinkäytössä olevien rakennusten välistä vähimmäisetäisyyttä, ei kuulu sääntöihin, joissa asetetaan palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi alueelliset rajat erityisesti palveluntarjoajien välisen maantieteellisen vähimmäisetäisyyden muodossa ja joista jäsenvaltion on ilmoitettava Euroopan komissiolle kyseisen direktiivin 15 artiklan 7 kohdan mukaisesti.**

3) **Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta 23.4.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/28/EY, sellaisena kuin se on muutettuna 9.9.2015 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2015/1513, 3 artiklan 1 kohdan ensimmäistä alakohtaa ja 13 artiklan 1 kohdan ensimmäistä alakohtaa on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä säännöstölle, jonka mukaan tuulivoimalan perustamisessa on noudatettava sen ja asuinkäytössä olevien rakennusten välistä vähimmäisetäisyyttä, edellyttäen että tämä säännöstö on tarpeellinen ja oikeasuhteinen kyseessä olevan jäsenvaltion pakolliseen kansalliseen kokonaistavoitteeseen nähden, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkistettava.**

Allekirjoitukset