

**Predmet C-234/20**

**Zahtjev za prethodnu odluku**

**Datum podnošenja:**

4. lipnja 2020.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Augstākā tiesa (Senāts) (Vrhovni sud, Latvija)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

3. lipnja 2020.

**Žalitelj u kasacijskom postupku:**

SIA Sātiņi-S

**Druga stranka u kasacijskom postupku:**

Lauku atbalsta dienests

---

[omissis]

Administratīvo lietu departaments (Upravni odjel, Latvija)

Latvijas Republikas Senāts (Vrhovni sud Republike Latvije)

**ODLUKA**

[omissis] od 3. lipnja 2020.

[omissis] [sastav suda]

u pisanom je postupku ispitaio žalbu u kasacijskom postupku koju je društvo SIA Sātiņi-S podnijelo protiv presude Administratīvā apgabaltiese (Okružni upravni sud, Latvija) od 26. ožujka 2018., u upravnom sporu povodom tužbe koju je podnijelo navedeno društvo s ciljem da se Lauku atbalsta dienestsu (Služba za podršku ruralnim područjima, Latvija) naloži da mu nadoknadi štetu zbog zabrane da uspostavi plantaže brusnica u tresetištima smještenim u zaštićenim prirodnim područjima.

**Predmet i relevantne činjenice u glavnom postupku**

1. [Sada] žalitelj [u kasacijskom postupku (u daljnjem tekstu: žalitelj)] 2002. je stekao nepokretnu imovinu „Liegumi” [(„Rezervati”) i [(„Centri”). Ta je imovina uključivala površinu od 7,7 hektara zemljišta s tresetnim tлом. Imovina je smještena u zaštićenom prirodnom području i u području očuvanja od europskog značaja u okviru mreže Natura 2000. (u daljnjem tekstu: područje u okviru mreže Natura 2000.).

U skladu s točkom 16.12. Ministru kabineta 2010. gada 16. marta noteikumi Nr. 264 „Īpaši aizsargājamo dabas teritoriju vispārējie aizsardzības un izmantošanas noteikumi” (Uredba br. 264 Vijeća ministara od 16. ožujka 2010. o općim odredbama koje se odnose na zaštitu i upotrebu posebnih područja očuvanja; u daljnjem tekstu: Uredba br. 264), zabranjuje se uspostava plantaža brusnica u tresetištima smještenim u zaštićenim prirodnim područjima.

Žalitelj je 2. veljače 2017. Službi za podršku ruralnim područjima podnio zahtjev u kojem je tražio da mu se plati naknada zbog ograničenja gospodarske djelatnosti na zemljištu s tresetnim tлом, u njegovu vlasništvu, koje je tijekom 2015. i 2016. godine bilo smješteno u području u okviru mreže Natura 2000.

Odlukom od 28. veljače 2017. Služba za podršku ruralnim područjima odbila je zahtjev za naknadu zbog ograničenja gospodarske djelatnosti koji je podnio žalitelj. Prema mišljenju te službe, zakonodavnim odredbama ne predviđa se naknada zbog zabrane uspostave plantaže brusnica u tresetištima jer ne postoji pravna osnova na temelju koje bi se žalitelju mogla dodijeliti zatražena naknada.

2. Žalitelj je pokrenuo sudski postupak kako bi se tuženiku naložila isplata naknade zbog ograničenja gospodarske djelatnosti. Administratīvā apgabaltiesa (Okružni upravni sud) u žalbenom je postupku odbila taj zahtjev. Presuda koju je donio navedeni sud temelji se, kao i presuda donesena u prvom stupnju, na razmatranjima koja se navode u nastavku.

2.1. Člankom 2. stavkom 2. Likumsa „Par kompensāciju par saimnieciskās darbības ierobežojumiem aizsargājamās teritorijās” (Zakon o naknadi zbog ograničenja gospodarskih djelatnosti u zaštićenim područjima) utvrđuje se da se godišnja potpora zbog ograničenja gospodarskih djelatnosti u područjima očuvanja od europskog značaja u okviru mreže Natura 2000. isplaćuje u skladu s postupcima utvrđenim u pravilima o dodjeli potpore ruralnom razvoju, na teret odgovarajućih fondova Europske unije.

2.2. Mjere državne potpore za razvoj poljoprivrednog i šumarskog sektora dodjeljuju se u skladu s postupcima predviđenim u Ministru kabineta 2015. gada 7. aprīļa noteikumi Nr. 171 „Noteikumi par valsts un Eiropas Savienības atbalsta piešķiršanu, administrēšanu un uzraudzību vides, klimata un lauku ainavas uzlabošanai 2014.–2020. gada plānošanas periodā” (Uredba Vijeća ministara br. 171 od 7. travnja 2015. o dodjeli, upravljanju i nadzoru državnih potpora i potpora Europske unije za poboljšanje okoliša, klime i krajobraza tijekom programskog razdoblja 2014. – 2020.; u daljnjem tekstu: Uredba br. 171). U

pogledu dodjele potpora u okviru „Plaćanja naknade za šumska područja obuhvaćena mrežom Natura 2000.“, točkom 56. Uredbe br. 171 utvrđuje se da površina za koju se može dodijeliti potpora na temelju te mjere mora biti šumsko zemljište (**izuzev tresetišta**). Stoga se Uredbom br. 171 predviđa plaćanje naknade za područja u okviru mreže Natura 2000., ali se ne predviđa isplata naknada za ograničenje gospodarske djelatnosti na zemljištima s tresetnim tlom.

2.3. Člankom 6. stavkom 1. Uredbe (EU) br. 1305/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 (u daljnjem tekstu: Uredba br. 1305/2013) utvrđuje se da EPFRR djeluje u državama članicama putem programa ruralnog razvoja. U skladu s člankom 10. navedene uredbe, države članice Komisiji podnose prijedlog svakog programa ruralnog razvoja koji sadrži podatke iz članka 8. i Komisija svaki program ruralnog razvoja odobrava provedbenim aktom. U programu ruralnog razvoja Latvije za razdoblje 2014. – 2020. navodi se da je moguće primiti potporu ako se u područjima u okviru mreže Natura 2000. ili u mikro-rezervatima smještenim na šumskim zemljištima (**izuzev tresetišta**) propisuju ograničenja djelatnosti iskorištavanja šuma. Na taj način, za programsko razdoblje 2014. – 2020. fondova Europske unije, Komisija je za Latviju odobrila program ruralnog razvoja kojim su predviđena plaćanja potpora zbog određenih ograničenja gospodarske djelatnosti na šumskim zemljištima, ali ne i tresetištima. Programom se ne predviđa plaćanje potpora zbog ograničenja poljoprivredne djelatnosti u odnosu na tresetišta smještena u područjima u okviru mreže Natura 2000.

2.4. Osim toga, u trenutku kad je žalitelj stekao imovinu, propisom se ograničavala mogućnost uspostavljanja plantaža brusnica u tresetištima. Prilikom stjecanja imovine, žalitelj je znao da se ona nalazi u zaštićenom prirodnom području te je stoga bio upoznat s utvrđenim ograničenjima za to područje.

3. Žalitelj je podnio žalbu u kasacijskom postupku te pritom tvrdio da na temelju članka 30. stavka 6. točke (a) Uredbe br. 1305/2013 uvjete za plaćanja za područja u okviru mreže Natura 2000 ispunjavaju šumska područja određena u skladu s direktivama 92/43/EEZ i 2009/147/EZ. Uredbom se ne predviđaju iznimke za zemljišta s tresetnim tlom.

4. S obzirom na prethodno navedeno, u ovom se sporu raspravlja o tome može li žalitelj ostvariti pravo na plaćanja zbog ograničenja gospodarske djelatnosti u tresetnim područjima u okviru mreže Natura 2000.

### **Relevantni propisi nacionalnog prava i prava Europske unije**

5. Propisi Europske unije:

5.1. Uredba (EU) br. 1305/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005

Uvodna izjava 24.: [„]Potpora bi se i dalje trebala odobravati poljoprivrednicima i posjednicima šuma s ciljem rješavanja specifičnih nedostataka tih područja nastalih provedbom Direktive 2009/147/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Vijeća 92/43/EEZ kako bi se doprinijelo učinkovitom upravljanju lokalitetima mreže Natura 2000. [...]”].

Članak 30.[,] naslovljen „Plaćanja povezana s mrežom Natura 2000. i Okvirnom direktivom o vodama”[:]

[„]1. Potpora iz okvira ove mjere dodjeljuje se godišnje, po hektaru poljoprivredne površine ili po hektaru šume u svrhu nadoknade korisnicima za dodatne troškove i izgubljeni prihod nastale zbog nepovoljnih prilika u navedenim područjima, vezano uz provedbu direktiva 92/43/EEZ i 2009/147/EZ te Okvirne direktive o vodama.

[...]

6. Sljedeća područja ispunjavaju uvjete za plaćanja:

(a) poljoprivredna i šumska područja u okviru mreže Natura 2000. odabrana u skladu s Direktivom 92/43/EEZ i Direktivom 2009/147/EZ;

[...][”]

5.2. Prilog I. Direktivi Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore

5.3. Članak 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima[:]

[„]Svatko ima pravo na vlasništvo nad svojom na zakonit način stečenom imovinom, koristiti je, njome raspolagati i ostaviti je u nasljedstvo. Vlasništvo nikome ne može biti oduzeto, osim u javnom interesu u slučajevima i pod uvjetima koje propisuje zakon, ako se pravodobno isplati pravična naknada za gubitak vlasništva. Uživavanje prava vlasništva može biti uređeno zakonom u mjeri u kojoj je to potrebno radi općeg interesa.[”]

6. Nacionalni propisi:

6.1. Uredba br. 264 Vijeća ministara od 16. ožujka 2010. o općim odredbama koje se odnose na zaštitu i upotrebu posebnih područja očuvanja[:]

[„]16. U zaštićenim prirodnim područjima zabranjuje se:

[...]

16.12. uspostava plantaža brusnica u tresetištima;

[...][”]

6.2. Uredba Vijeća ministara br. 171 od 7. travnja 2015. o dodjeli, upravljanju i nadzoru državnih potpora i potpora Europske unije za poboljšanje okoliša, klime i krajobraza tijekom programskog razdoblja 2014. – 2020.

Točka 56.: [„]Površina koja je prihvatljiva za potporu u okviru te mjere jest šumsko zemljište (*izuzev tresetišta*):

56.1. uključeno na popis područja očuvanja od europskog značaja (u daljnjem tekstu: mreža Natura 2000.) u skladu s člankom 30. stavkom 6. točkom (a) Uredbe br. 1305/2013 i određeno na temelju likumsa ‚Par ĩpaši aizsargājamām dabas teritorijām’ (Zakon o posebnim područjima očuvanja);

[...]”

Točka 58.: [„]Potpora se može dodijeliti ako je veličina prihvatljive površine prijavljene za potporu najmanje jedan hektar, sastoji se od polja veličine najmanje 0,1 hektara a veličina najmanje površine na koju se primjenjuje neka vrsta ograničenja na jednom polju iznosi najmanje 0,1 hektara, i ako se navedena polja mogu utvrditi na karti, uključena su u elektronički sustav za podnošenje zahtjeva Službe za podršku ruralnim područjima i na njih se od 1. ožujka tekuće godine, na temelju propisa o zaštiti i upotrebi posebnih područja očuvanja ili zaštiti vrsta i biotopa, može primijeniti bilo koje od sljedećih ograničenja gospodarske djelatnosti:

58.1. zabrana djelatnosti iskorištavanja šuma;

58.2. zabrana planske sječe i prorjeđivanja;

58.3. zabrana planske sječe;

58.4. zabrana čiste sječe.[”]

### **Razlozi zbog kojih sud koji je uputio zahtjev dvoji o tumačenju prava Unije**

7. Iz uvodne izjave 24. i članka 30. stavka 1. Uredbe br. 1305/2013 proizlazi da je svrha plaćanja za područja u okviru mreže Natura 2000. pružiti pomoć u rješavanju specifičnih nedostataka i nadoknaditi dodatne troškove i izgubljeni prihod nastale zbog nepovoljnih prilika u navedenim područjima, vezano uz provedbu direktiva 92/43/EEZ i 2009/147/EZ te Okvirne direktive o vodama.

Iako je najprije na državama članicama da pri izradi svojeg programa ruralnog razvoja odluče kako treba konkretno primjenjivati mjere za postizanje ciljeva utvrđenih Uredbom br. 1305/2013, ograničenjima koja uvedu države članice ne smije se ukloniti kompenzacijska namjena sustava plaćanja Natura 2000. (vidjeti presudu Suda Europske unije od 30. ožujka 2017., Lingurár, C-315/16, ECLI:EU:C:2017:244).

Osim toga, plaćanje za područja u okviru mreže Natura 2000. treba razmatrati u odnosu na članak 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, s obzirom na to da pravo na vlasništvo uključuje pravo na korištenje imovine i pravo na pravičnu naknadu.

8. Tresetišta čine otprilike 4 % latvijskog državnog područja (u skladu s nekim izvorima, taj postotak iznosi čak 10 %). Uzgoj brusnica u tresetištima vrsta je voćarstva.

Kao što se to navodi u studiji dostupnoj javnosti: „Trenutačno je jedan od načina za nastavak obavljanja gospodarske djelatnosti na tresetnim poljima na kojima je završeno vađenje minerala uzgoj bobičastog voća u industrijskim razmjerima radi proizvodnje proizvoda koji se može izvoziti, neovisno o tome je li riječ o bobičastom voću ili njegovim prerađevinama. Prema statističkim podacima koje je objavila Služba za podršku ruralnim područjima, 2016. zatražena su jedinstvena plaćanja po površini za 142 hektara namijenjena uzgoju američkih brusnica i 250 hektara namijenjenih uzgoju borovnica (obična borovnica), ali nisu zatražene potpore za površine namijenjene uzgoju europskih šumskih brusnica ili uzgoju močvarnih jagoda. Poznato je da polja brusnica zauzimaju veće područje, ali za tu površinu, zbog korištenja zemljišta ili nekog drugog razloga, nije zatražena potpora pa u tom pogledu nema statističkih podataka”. (Studija je dostupna na: [http://www.silava.lv/userfiles/file/Projektu%20parskati/2016\\_Lazdina\\_LVM\\_kudra.pdf](http://www.silava.lv/userfiles/file/Projektu%20parskati/2016_Lazdina_LVM_kudra.pdf), str. 15.).

Budući da je znatni dio područja u okviru mreže Natura 2000. Latvije također obuhvaćen tresetištima (prilog Zakonu o posebnim područjima očuvanja), Senāts (Vrhovni sud) postavlja pitanje je li potpuno isključenje navedenih područja iz sustava isplate naknada u okviru mreže Natura 2000. protivno cilju koji se nastoji postići tom isplatom naknada.

#### *Područja*

9. Člankom 30. stavkom 6. točkom (a) Uredbe br. 1305/2013 utvrđuje se da uvjete za plaćanja ispunjavaju poljoprivredna i šumska područja u okviru mreže Natura 2000. odabrana u skladu s Direktivom 92/43/EEZ i Direktivom 2009/147/EZ.

Prilog I. Direktivi 92/43/EEZ, kojim se određuju prirodni stanišni tipovi od interesa Zajednice čije očuvanje zahtijeva određivanje posebnih područja očuvanja, uključuje i tresetišta te osobito cretne šume.

Nedvojbeno je da se zabranom uspostavljanja plantaža brusnica u tresetištima utvrđenom u točki 16.12. Uredbe br. 264 ograničava pravo vlasnika na to da se slobodno koristi svojom imovinom i da ostvaruje prihode povezane s ograničenom gospodarskom djelatnošću.

U skladu s Uredbom br. 171, u okviru mjere „Plaćanja povezana s mrežom Natura 2000. i Okvirnom direktivom o vodama” primjenjuje se podmjera „Plaćanje

naknade za šumska područja obuhvaćena mrežom Natura 2000.” U skladu s točkom 56. Uredbe br. 171, površina koja je prihvatljiva za potporu u okviru te mjere jest šumsko zemljište (izuzev tresetišta). Stoga je država ograničila dodjelu naknada za područja u okviru mreže Natura 2000., kao prvo, time što je predvidjela plaćanja samo za šumska područja i, kao drugo, time što je iz tih područja isključila tresetišta koja se u njima nalaze. Zbog toga se Uredbom br. 171 ne predviđa nikakva naknada zbog ograničenja gospodarske djelatnosti na zemljištima s tresetnim tlom obuhvaćenim mrežom Natura 2000.

#### *Vrste gospodarske djelatnosti*

10. Isto tako, iz članka 30. stavka 6. točke (a) Uredbe br. 1305/2013 proizlazi da se [sustavom] plaćanja povezanih s mrežom Natura 2000. ograničava isplata naknada za određena područja, odnosno poljoprivredna ili šumska područja. Međutim, iz te odredbe ne proizlazi da je plaćanje naknade ograničeno u odnosu na određene vrste gospodarske djelatnosti, odnosno poljoprivredne ili šumarske djelatnosti.

Točkom 58. Uredbe br. 171 određuje se da je potporu moguće dobiti samo zbog ograničenja djelatnosti iskorištavanja šuma. Međutim, također je moguće obavljati poljoprivredne djelatnosti u tresetištima smještenim na šumskim zemljištima te na njima uspostaviti plantaže brusnica.

11. U skladu s nacionalnim propisom, osobe koje posjeduju tresetišta u području u okviru mreže Natura 2000. zapravo su u potpunosti isključene iz sustava plaćanja povezanih s mrežom Natura 2000. i ne dobivaju nikakvu naknadu zbog ograničenja propisanih u takvim područjima.

S obzirom na prethodno navedeno i činjenicu da iz odredbi Uredbe br. 1305/2013 jasno ne proizlaze ograničenja koja se primjenjuju na marginu prosudbe kojom raspoložu države članice u pogledu ograničavanja plaćanja povezanih s mrežom Natura 2000., Senāts (Vrhovni sud) dvoji u pogledu toga ima li država članica pravo:

1. donijeti propis na temelju kojeg se iz potpora za područja u okviru mreže Natura 2000. u potpunosti isključuju tresetišta koja se nalaze u tim područjima i
2. ograničiti dobivanje potpore tako da utvrdi da se ta potpora može dodijeliti samo za određeno područje u odnosu na ograničenja posebne vrste gospodarske djelatnosti.

12. U ovom predmetu, žalitelj je, kad je stekao vlasništvo nad imovinom, znao da je njome obuhvaćeno [zaštićeno] prirodno područje. Isto tako, kad je tužitelj stekao vlasništvo nad imovinom već je postojalo ograničenje gospodarske djelatnosti koja se sastoji od uspostave plantaža brusnica u tresetištima.

Člankom 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima utvrđuje se da vlasništvo nikome ne može biti oduzeto, osim u javnom interesu u slučajevima i

pod uvjetima koje propisuje zakon, ako se pravodobno isplati pravična naknada za gubitak vlasništva.

Iako pravo na vlasništvo uključuje pravo na korištenje imovine, čak uz nastojanje da se ostvari što je moguće veća gospodarska dobit, prilikom stjecanja imovine, vlasnik treba uzeti u obzir različita ograničenja koja se primjenjuju na imovinu i biti svjestan toga da se neće u bilo kojem trenutku moći koristiti imovinom u skladu sa svojim planovima. Kad stječe imovinu na koju se primjenjuju ograničenja, vlasnik ima priliku unaprijed isplanirati u koje je svrhe stječe. Stoga, prema mišljenju Senātsa (Vrhovni sud), prilikom stjecanja imovine, žalitelj je morao uzeti u obzir ograničenje koje se odnosi na uspostavu plantaža brusnica u tresetištima. Slijedom toga, žalitelj nema pravo kasnije zahtijevati naknadu zbog gubitka prihoda te se pritom pozivati na svoju namjeru da te prihode ostvari uspostavom plantaža brusnica u tresetištima smještenim na imovini.

Člankom 30. stavkom 1. Uredbe br. 1305/2013 utvrđuje se da se potpora dodjeljuje u svrhu nadoknade izgubljenog prihoda. Ako je navedena uredba također primjenjiva na tresetišta, Senāts (Vrhovni sud) dvoji u pogledu toga može li se u slučaju poput ovog smatrati da je zainteresirana osoba pretrpjela gubitak prihoda. Drugim riječima, taj sud dvoji ima li osoba pravo primiti plaćanje povezano s mrežom Natura 2000. ako je prilikom stjecanja imovine znala za ograničenja koja se primjenjuju na navedenu imovinu i za ograničavajuće učinke na eventualnu gospodarsku djelatnost.

13. S obzirom na prethodna razmatranja, Senāts (Vrhovni sud) smatra da je nužno predmet uputiti Sudu Europske unije kako bi se pojasnio način na koji treba tumačiti odredbe Uredbe br. 1305/2013.

### **Izreka**

U skladu s člankom 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Senāts (Vrhovni sud):

### **odlučuje**

Sudu Europske Unije uputiti sljedeća prethodna pitanja:

1. Treba li članak 30. stavak 6. točku (a) Uredbe (EU) br. 1305/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 tumačiti na način da su zemljišta s tresetnim tlom u potpunosti isključena iz plaćanja povezanih s mrežom Natura 2000.?
2. U slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje, jesu li zemljišta s tresetnim tlom obuhvaćena poljoprivrednim ili šumskim područjima?



3. U slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje, treba li članak 30. Uredbe br. 1305/2013 tumačiti na način da država članica može u potpunosti isključiti zemljišta s tresetnim tlom iz plaćanja povezanih s mrežom Natura 2000. i na način da su takve nacionalne odredbe u skladu s ciljem nadoknade navedenih plaćanja utvrđenim Uredbom br. 1305/2013?
4. Treba li članak 30. Uredbe br. 1305/2013 tumačiti na način da država članica može ograničiti isplatu potpore za područja u okviru mreže Natura 2000. tako da potporu uvede isključivo u odnosu na ograničenje posebne vrste gospodarske djelatnosti poput, na primjer, u šumskim područjima, samo za djelatnosti iskorištavanja šuma?
5. Treba li članak 30. stavak 1. Uredbe br. 1305/2013, u vezi s člankom 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, tumačiti na način da osoba ima pravo, pozivajući se na svoje planove za novu gospodarsku djelatnost, na plaćanje povezano s mrežom Natura 2000. ako je, kad je stekla imovinu, već znala za ograničenja koja se primjenjuju na tu imovinu?

Prekinuti postupak do odluke Suda Europske unije.

[*omissis*]

RADNI DOKUMENT