

Sag C-234/20**Anmodning om præjudiciel afgørelse****Dato for indlevering:**

4. juni 2020

Forelæggende ret:

Augstākā tiesa (Senāts) (Letland)

Afgørelse af:

3. juni 2020

Appellant:

SIA Sātiņi-S

Modpart i appelsagen:

Lauku atbalsta dienests

[Udelades]

Administratīvo lietu departaments (afdelingen for forvaltningsretssager)

Latvijas Republikas Senāts (Republikken Letlands øverste domstol)

AFGØRELSE

[udelades] den 3. juni 2020

[udelades][den forelæggende rets sammensætning]

har ved skriftlig procedure behandlet den af SIA Sātiņi-S iværksatte kassationsappel til prøvelse af dom afsagt af Administratīvā apgabaltiesa (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) den 26. marts 2018 i forbindelse med den forvaltningsretlige tvist, som blev indledt ved stævning indgivet af det pågældende selskab med påstand om, at Lauku atbalsta dienests (landbrugsstøttetjenesten) skulle pålægges at kompensere selskabet for forbuddet mod at anlægge blåbærplantager på tørvebundsarealer i naturbeskyttelsesområder.

Hovedsagens genstand og relevante faktiske omstændigheder

1. I 2002 erhvervede [kassations]appellanten [(herefter »appellanten«)] ejendommene »Liegumi« [(»Reservater«)] og »Centri« [(»Centre«)]. Disse ejendomme indeholder et tørvebundsareal på 7,7 hektar. Ejendommene er beliggende i et naturbeskyttelsesområde og i et bevaringsområde af europæisk betydning under Natura 2000 (herefter »Natura 2000-område«).

I henhold til punkt 16.12. i Ministru kabineta 2010. gada 16. marta noteikumi Nr. 264 »Īpaši aizsargājamo dabas teritoriju vispārējie aizsardzības un izmantošanas noteikumi« (ministerrådets dekret nr. 264 af 16.3.2010 om generelle bestemmelser vedrørende beskyttelse og anvendelse af de særlige bevaringsområder, herefter »dekret nr. 264«) forbydes anlæggelsen af blåbærplantager på tørvebundsarealer i naturbeskyttelsesområder.

Den 2. februar 2017 indgav appellanten en ansøgning til landbrugsstøttetjenesten, hvori selskabet anmodede om en kompensation for begrænsningen af den økonomiske virksomhed på dets tørvebundsarealer, som i 2015 og 2016 var beliggende i et Natura 2000-område.

Ved afgørelse af 28. februar 2017 gav landbrugsstøttetjenesten afslag på den af appellanten indgivne ansøgning om kompensation for begrænsningen af den økonomiske virksomhed. Ifølge tjenesten foreskriver lovgivningen ikke en kompensation for forbuddet mod at anlægge blåbærplantager på tørvebundsarealer, hvorfor der ikke findes nogen lovhjemmel for at imødekomme appellants ansøgning om kompensation.

2. Appellanten anlagde søgsmål ved domstolene med påstand om, at tjenesten blev pålagt at udbetale en kompensation for begrænsningen af selskabets økonomiske virksomhed. Efter gennemgang af appelsagen frifandt Administratīvā apgabaltiesa [appeldomstol i forvaltningsretlige sager] landbrugsstøttetjenesten. Den af den nævnte domstol afsagte dom var, ligesom det var tilfældet med dommen i første instans, baseret på nedenstående betragtninger.

2.1 I henhold til artikel 2, stk. 2, i Likums »Par kompensāciju par saimnieciskās darbības ierobežojumiem aizsargājamās teritorijās« (lov om kompensation for indførte begrænsninger af økonomisk virksomhed i beskyttede områder) ydes der en årlig støtte for indførte begrænsninger af den økonomiske virksomhed i bevaringsområder af europæisk betydning under Natura 2000, i overensstemmelse med de procedurer, der er fastsat i lovgivningen om støtte til udvikling af landdistrikterne, som er finansieret med de relevante EU-midler.

2.2 Statsstøtteforanstaltningerne til udvikling i landbrugs- og skovbrugssektoren iværksættes i overensstemmelse med procedurerne i 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« (ministerrådets dekret nr. 171 af 7.4.2015 om regler for ydelse, forvaltning og kontrol af national støtte og EU-støtte til forbedring af miljø, klima og landdistrikter i programmeringsperioden

2014-2020, herefter »dekret nr. 171«). For så vidt angår ydelse af støtte inden for rammerne af »Kompensationsbetaling for Natura 2000-skovbrugsområder« fastsættes det i punkt 56 i dekret nr. 171, at det alene er skovarealer (**med undtagelse af tørvebundsarealer**), der kan opnå støtte fra denne foranstaltning. Følgelig foreskriver dekret nr. 171 udbetaling af kompensation i forbindelse med Natura 2000-områder, men ikke for begrænsninger af den økonomiske aktivitet på tørvebundsarealer.

2.3 Artikel 6, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 af 17. december 2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 (herefter »forordning (EU) nr. 1305/2013«) bestemmer, at ELFUL's indsats i medlemsstaterne foregår via landdistriktsudviklingsprogrammer. I henhold til nævnte forordnings artikel 10 forelægger medlemsstaterne Kommissionen et forslag til hvert landdistriktsudviklingsprogram med de i artikel 8 omhandlede oplysninger, og hvert program for udvikling af landdistrikterne godkendes af Kommissionen ved en gennemførelsesretsakt. Det fremgår af udviklingsprogrammet for landdistrikterne i Letland for 2014-2020, at der kan modtages støtte, såfremt der i Natura 2000-områderne eller i mikroreservater beliggende på skovarealer (**med undtagelse af tørvebundsarealer**) indføres begrænsninger i skovbrugsvirksomheden. For EU-midlernes programmeringsperiode 2014-2020 godkendte Kommissionen således et udviklingsprogram for landdistrikterne i Letland, hvorefter der kunne udbetales støtte for bestemte begrænsninger af den økonomiske virksomhed i skovbrugsarealer, men ikke for tørvebundsarealer. Programmet omfatter ikke udbetaling af støtte for indførte begrænsninger i landbrugsvirksomhed for så vidt angår tørvebundsarealer beliggende i Natura 2000-områder.

2.4 Endvidere begrænsede lovgivningen på det tidspunkt, hvor ejendommene blev erhvervet af appellanten, muligheden for at anlægge blåbærplantager på tørvebundsarealer. Ved erhvervelsen af ejendommene var appellanten bekendt med, at de befandt sig i et naturbeskyttelsesområde, og kendte således til de begrænsninger, der gjaldt for det pågældende område.

3. Appellanten har iværksat kassationsappel, idet selskabet har gjort gældende, at skovbrugsarealer, som er udpeget i henhold til direktiv 92/43/EØF og 2009/147/EF, er berettigede til støtte til Natura 2000-områder i henhold til artikel 30, stk. 6, litra a), i forordning nr. 1305/2013. Forordningen indeholder ingen undtagelser med hensyn til tørvebundsarealer.

4. På denne baggrund drejer den foreliggende sag sig om, hvorvidt appellanten er berettiget til kompensation for de indførte begrænsninger i den økonomiske virksomhed i Natura 2000-områdernes tørvebundsarealer.

Anførte nationale retsfor skrifter og EU-retlige for skrifter

5. EU-retlige forskrifter:

5.1 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 af 17. december 2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005.

24. betragtning: [»]Der bør fortsat ydes støtte til landbrugere og skovbrugere for at hjælpe med at tackle specifikke ulemper i de pågældende områder som følge af gennemførelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF og Rådets direktiv 92/43/EØF og med henblik på at bidrage til effektiv forvaltning af Natura 2000-områder [...]«].

Artikel 30[,] Natura 2000 og betalinger i henhold til vandrammedirektivet[:]

[»]1. Støtte under denne foranstaltning ydes på årsbasis pr. ha landbrugsareal eller pr. ha skov til støttemodtagerne for at kompensere for ekstraomkostninger og indkomsttab som følge af ulemper i de pågældende områder i forbindelse med gennemførelsen af direktiv 92/43/EØF, direktiv 2009/147/EF og vandrammedirektivet.

[...]

6. Der kan udbetales støtte for følgende arealer:

a) Natura 2000-landbrugs- og skovbrugsområder, der er udpeget i henhold til direktiv 92/43/EØF og 2009/147/EF

[...][«]

5.2 Bilag I til Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

5.3 Artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder[:]

[»]Enhver har ret til at besidde lovligt erhvervet ejendom, at anvende den, at træffe dispositioner hermed og at lade den gå i arv. Ingen må berøves sin ejendom, medmindre det skønnes nødvendigt i samfundets interesse, og det sker i de tilfælde og på de betingelser, der er fastsat ved lov, og mod rimelig og rettidig erstatning for tabet. Anvendelsen af ejendommen kan reguleres ved lov, i det omfang det er nødvendigt af hensyn til almenvellet.[«]

6. Nationale retsfor skrifter:

6.1 Ministerrådets dekret nr. 264 af 16. marts 2010 om generelle bestemmelser vedrørende beskyttelse og anvendelse af de særlige bevaringsområder[:]

[»]16. Følgende forbydes i naturbeskyttelsesområder:

[...]

16.12. Anlæggelse af blåbærplantager på tørvebundsarealer

[...][«]

6.2 Ministerrådets dekret nr. 171 af 7. april 2015 om regler for ydelse, forvaltning og kontrol af national støtte og EU-støtte til forbedring af miljø, klima og landdistrikter i programmeringsperioden 2014-2020.

Punkt 56: [»]De områder, som er berettiget til støtte inden for rammerne af denne foranstaltning, er skovbrugsarealer (*med undtagelse af tørvebundsarealer*):

56.1. som er optaget på listen over bevaringsområder af europæisk betydning (herefter »Natura 2000«) i henhold til artikel 30, stk. 6, litra a), i forordning nr. 1305/2013 og fastlagt i overensstemmelse med likums »Par īpaši aizsargājamām dabas teritorijām« (lov om særlige bevaringsområder)

[...][«]

Punkt 58: [»]Støtten kan ydes, såfremt det areal, som ansøgningen vedrører, udgør mere end én hektar og består af jordstykker på mere end 0,1 hektar, og den del af et jordstykke, der som minimum er underlagt en type begrænsning, udgør mindst 0,1 hektar, og forudsat at det er muligt at foretage kartografisk identifikation af de pågældende jordstykker, at de er omfattet af landbrugsstøttetjenestens elektroniske ansøgningssystem, og at en eller flere af nedenstående begrænsninger i den økonomiske virksomhed har fundet anvendelse herpå siden den 1. marts i det indeværende år, jf. lovgivningen om beskyttelse og anvendelse af de særlige bevaringsområder eller om beskyttelse af arter og biotoper:

58.1 Forbud mod skovbrugsvirksomhed

58.2 Forbud mod at foretage primær hugst og rydde lysninger

58.3 Forbud mod at foretage primær hugst

58.4 Forbud mod at foretage fuldstændig rydning.[«]

Grunde til, at den forelæggende ret nærer tvivl om fortolkningen af EU-retten

7. Det fremgår af 24. betragtning til og artikel 30, stk. 1, i forordning nr. 1305/2013, at formålet med udbetalingerne for Natura 2000-områder er at hjælpe med at tackle specifikke ulemper og at kompensere for ekstraomkostninger og indkomsttab som følge af ulemper i de pågældende områder i forbindelse med

gennemførelsen af direktiv 92/43/EØF, direktiv 2009/147/EF og vandrammedirektivet.

Selv om det i første række tilkommer medlemsstaterne i forbindelse med udarbejdelsen af deres landdistriktudviklingsprogrammer at fastsætte, hvordan foranstaltningerne til opfyldelse af de ved forordning nr. 1305/2013 fastsatte mål helt konkret skal gennemføres, må de af medlemsstaterne indførte begrænsninger ikke eliminere kompensationsformålet med ordningen med Natura 2000-betalinger (jf. Den Europæiske Unions Domstols dom af 30.3.2017, *Lingurár*, C-315/16, ECLI:EU:C:2017:244).

Endvidere skal betalingen for Natura 2000-områder ses i lyset af artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, eftersom ejendomsretten omfatter retten til at anvende ejendommen og retten til rimelig erstatning.

8. Tørvebundsarealer udgør ca. 4% af det lettiske territorium (ifølge visse kilder er andelen helt oppe på 10%). Dyrkningen af blåbær på tørvebundsarealer er en form for frugtavl.

Følgende fremgår af en offentligt tilgængelig undersøgelse: »På nuværende tidspunkt er en af metoderne til fortsat at drive økonomisk virksomhed på tørvebundsarealer, hvor der ikke længere udvindes mineraler, en industriel dyrkning af bær, hvor der fremstilles et produkt, der kan eksporteres, enten i form af bær eller forarbejdede produkter på basis af bær. Ifølge de af landbrugsstøttetjenesten offentliggjorte statistikker blev der i 2016 ansøgt om enkeltudbetalinger for arealer på i alt 142 hektar, der anvendes til dyrkning af storfrugtet tranebær (*cranberries*), og 250 hektar, der anvendes til dyrkning af blåbær, men der blev ikke ansøgt om støtte til arealer, som anvendes til tyttebær eller muldebær. Det er velkendt, at blåbærmarker dækker et større areal, men hvad enten det skyldes anvendelsen af jorden eller andre årsager, blev der ikke ansøgt om støtte hertil, hvorfor der ikke foreligger statistisk materiale herom«. (Undersøgelsen kan ses på: http://www.silava.lv/userfiles/file/Projektu%20parskati/2016_Lazdina_LVM_kudra.pdf, s. 15).

Eftersom en betydelig del af Natura 2000-områderne i Letland ligeledes er dækket af tørvebundsarealer (bilag til lov om særlige bevaringsområder), er Senāts (øverste domstol) i tvivl om, hvorvidt en fuldstændig udelukkelse af disse områder fra ordningen med kompensationsbetaling under Natura 2000 er i strid med de med kompensationsbetalingerne forfulgte mål.

Områderne

9. Det bestemmes i artikel 30, stk. 6, litra a), i forordning nr. 1305/2013, at der kan udbetales støtte for Natura 2000-landbrugs- og skovbrugsområder, der er udpeget i henhold til direktiv 92/43/EØF og 2009/147/EF.

Bilag I til direktiv 92/43/EØF, som fastsætter de naturtyper af fællesskabsbetydning, hvis bevaring kræver udpegning af særlige bevaringsområder, omfatter ligeledes tørvebundsarealer, herunder skovbevoksede tørvemoser.

Der hersker ingen tvivl om, at det ved punkt 16.2 i dekret nr. 264 indførte forbud mod anlæggelse af blåbærplantager på tørvebundsarealer begrænser ejerens ret til frit at anvende sin ejendom, og til at oppebære indtægter i forbindelse med den begrænsede økonomiske virksomhed.

I henhold til dekret nr. 171 anvendes der inden for rammerne af foranstaltningen »Natura 2000 og betalinger i henhold til vandrammedirektivet« en delforanstaltning benævnt »Kompensationsbetaling for Natura 2000-skovbrugsområder«. I henhold til punkt 56 i dekret nr. 171 er det alene skovbrugsarealer (med undtagelse af tørvebundsarealer), som er berettigede til støtte inden for rammerne af denne foranstaltning. Medlemsstaten har således begrænset udbetalingen af kompensation for Natura 2000-områderne ved for det første kun at foretage udbetalinger til skovområder, og for det andet at udelukke de tørvebundsarealer, der er beliggende på disse områder, herfra. Følgelig foreskriver dekret nr. 171 ingen kompensation for begrænsninger i den økonomiske virksomhed på de tørvebundsarealer, der er omfattet af Natura 2000.

Typer af økonomisk virksomhed

10. På tilsvarende vis fremgår det af artikel 30, stk. 6, litra a), i forordning nr. 1305/2013, at [ordningen med] udbetalinger under Natura 2000 begrænser kompensationsbetalingen til bestemte områder, nemlig landbrugs- og skovbrugsområderne. Det fremgår imidlertid ikke af denne bestemmelse, at kompensationsbetalingen er begrænset til bestemte typer af økonomisk virksomhed, dvs. landbrugs- og skovbrugsvirksomhed.

Det bestemmes i punkt 58 i dekret nr. 171, at der alene kan opnås støtte for de begrænsninger, der indføres for skovbrugsvirksomhed. Det er imidlertid også muligt at udøve landbrugsvirksomhed på de tørvebundsarealer, der er beliggende i skovområder, ved at anlægge blåbærplantager herpå.

11. Med den nationale lovgivning udelukkes ejerne af tørvebundsarealer i et Natura 2000-område reelt fuldstændigt fra betalingsordningen under Natura 2000 og modtager ingen kompensation for de indførte begrænsninger i disse områder.

På baggrund af ovenstående og det forhold, at det ikke fremgår tydeligt af bestemmelserne i forordning nr. 1305/2013, hvilke begrænsninger der gælder for medlemsstaternes skønsmargen med hensyn til indførelse af begrænsninger i Natura 2000-betalingerne, er Senāts (øverste domstol) i tvivl om, hvorvidt en medlemsstat har ret til: 1) at vedtage en lovgivning, hvorefter tørvebundsarealer, der befinder sig på Natura 2000-områder, udelukkes fuldstændigt fra den støtte, der ydes til sådanne områder, og 2) at begrænse modtagelsen af støtten ved at

fastsætte, at den i forbindelse med et bestemt område alene kan ydes på grundlag af indførte begrænsninger i en specifik type økonomisk virksomhed.

12. I den foreliggende sag havde appellanten på tidspunktet for erhvervelsen af ejendomsretten kendskab til, at ejendommene indeholdt et [beskyttet] naturområde. Ligeledes fandtes der ved appellantens erhvervelse af ejendomsretten til ejendommene allerede en begrænsning i den økonomiske virksomhed bestående i anlæggelse af blåbærplantager på tørvebundsarealer.

Det fremgår af artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, at ingen må berøves sin ejendom, medmindre det skønnes nødvendigt i samfundets interesse, og det sker i de tilfælde og på de betingelser, der er fastsat ved lov, og mod rimelig og rettidig erstatning for tabet.

Selv om ejendomsretten ganske vist omfatter retten til at anvende ejendommen, herunder i en søgen efter den størst mulige økonomiske gevinst, skal ejeren ved erhvervelsen af ejendommen imidlertid tage hensyn til de forskellige begrænsninger, som ejendommen måtte være underlagt, og være opmærksom på, at han ikke på et hvilket som helst tidspunkt kan beslutte at anvende ejendommen som planlagt. Ved købet af en ejendom, som er underlagt begrænsninger, har ejeren mulighed for på forhånd at planlægge, til hvilket formål den erhverves. Følgelig er Senāts (øverste domstol) af den opfattelse, at appellanten ved købet af ejendommen burde have taget begrænsningen med hensyn til anlæggelse af blåbærplantager på tørvebundsarealer i betragtning. Appellanten har således ikke ret til efterfølgende at kræve kompensation for sit indkomsttab med henvisning til, at selskabet havde til hensigt at opnå den pågældende indkomst ved anlæggelse af blåbærplantager på de tørvebundsarealer, der er beliggende på ejendommen.

Artikel 30, stk. 1, i forordning nr. 1305/2013 bestemmer, at støtten ydes for at kompensere for indkomsttab. Såfremt den nævnte forordning ligeledes skulle vise sig at finde anvendelse på tørvebundsarealer, er Senāts (øverste domstol) i tvivl om, hvorvidt det i et tilfælde som det foreliggende kan antages, at der har fundet et indkomsttab sted for den pågældende person. Det ønskes med andre ord oplyst, om en person er berettiget til at modtage en Natura 2000-betaling, når vedkommende ved erhvervelsen af ejendommen havde kendskab til de begrænsninger, der var pålagt den pågældende ejendom, og deres restriktive indvirkning på en eventuel økonomisk virksomhed.

13. På baggrund af de ovenstående betragtninger finder Senāts (øverste domstol) det nødvendigt at indbringe sagen for Den Europæiske Unions Domstol med henblik på at få fastlagt den fortolkning, der bør foretages af bestemmelserne i forordning nr. 1305/2013.

Konklusion

I overensstemmelse med artikel 267 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde træffer Senāts (øverste domstol) følgende:

afgørelse

Den Europæiske Unions Domstol forelægges følgende præjudicielle spørgsmål:

- 1) Skal artikel 30, stk. 6, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 af 17. december 2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 fortolkes således, at tørvebundsarealer er fuldstændig udelukkede fra Natura 2000-betalingerne?
- 2) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende, er tørvebundsarealer da omfattede af landbrugs- og skovbrugsområderne?
- 3) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende, skal artikel 30 i forordning nr. 1305/2013 da fortolkes således, at en medlemsstat kan udelukke tørvebundsarealer fuldstændigt fra Natura 2000-betalingerne, og at sådanne nationale bestemmelser er forenelige med det fastsatte kompensationsformål for de pågældende betalinger i forordning nr. 1305/2013?
- 4) Skal artikel 30 i forordning nr. 1305/2013 fortolkes således, at en medlemsstat kan begrænse udbetalingen af støtte for Natura 2000-områder ved at fastsætte, at støtten alene ydes i forbindelse med begrænsning af en specifik type af økonomisk virksomhed, som f.eks. alene skovbrugsvirksomhed for så vidt angår skovområder?
- 5) Skal artikel 30, stk. 1, i forordning nr. 1305/2013, sammenholdt med artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, fortolkes således, at en person, under henvisning til sine planer om en ny økonomisk virksomhed, har ret til en Natura 2000-betaling, når vedkommende ved erhvervelsen af ejendommen allerede havde kendskab til de begrænsninger, som ejendommen var underlagt?

Sagen udsættes, indtil Den Europæiske Unions Domstol har truffet afgørelse.

[Udelades]