

Predmet C-238/20

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

5. lipnja 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:

Augstākā tiesa (Senāts) (Vrhovni sud, Latvija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

4. lipnja 2020.

Tužitelj u prvostupanjskom postupku i žalitelj u kasacijskom postupku:

SIA Sātiņi-S

Druga stranka u kasacijskom postupku:

Dabas aizsardzības pārvalde

[omissis]

Administratīvo lietu departaments (Upravni odjel, Latvija)

Latvijas Republikas Senāts (Vrhovni sud Republike Latvije)

ODLUKA

U Rigi, 4. lipnja 2020.

Sud [omissis] [sastav suda koji je uputio zahtjev]

u pisanom je postupku ispitao žalbu u kasacijskom postupku koju je društvo SIA Sātiņi-S (u daljnjem tekstu: žalitelj) podnijelo protiv presude Administratīvā apgabaltiese (Okružni upravni sud, Latvija) od 30. travnja 2019., u upravnom sporu povodom tužbe koju je podnijelo navedeno društvo s ciljem da se Dabasu aizsardzības pārvalde (Tijelo nadležno za zaštitu okoliša, Latvija) naloži da mu izda povoljni upravni akt, kojim bi mu se dodijelila naknada zbog ozbiljne štete nanesene akvakulturi, imovini u njegovu vlasništvu, koju su uzrokovale posebno zaštićene migratorne i nelovne životinjske vrste.

Predmet i relevantne činjenice u glavnom postupku

1. Zaštićeno prirodno područje „Sātiņu dīķi” (Močvarna jezera Sātiņi) proglašeno je posebnim područjem očuvanja na temelju Ministru kabineta 1999. gada 15. jūnija noteikumi Nr. 212 „Noteikumi par dabas liegumiem” (Uredba br. 212 Vijeća ministara od 15. lipnja 1999. o zaštićenim prirodnim područjima).

Žalitelj je 2002. stekao nekretnine „Liegumi” („Rezervati”) i „Centri” („Centri”) koje se nalaze u zaštićenom prirodnom području „Sātiņu dīķi”. Močvarna jezera u žaliteljevu vlasništvu zauzimaju 600,7 hektara (od 687 hektara ukupne površine nekretnine).

To je područje 2005. obuhvaćeno područjem očuvanja od europske važnosti Natura 2000. (u daljnjem tekstu: područje mreže Natura 2000.).

2. Žalitelj je 16. kolovoza 2017. Tijelu nadležnom za zaštitu okoliša podnio zahtjev u kojem je tražio da mu se dodjeli naknada zbog gubitaka nanesenih akvakulturi na njegovoj imovini „Liegumi” i „Centri”.

Regionalna uprava Kurzeme Tijela nadležnog za zaštitu okoliša ocijenila je da gubici pretrpljeni kao posljedica štete nanesene žaliteljevim [objektima] akvakulture iznose 87 428,50 eura.

Tijelo za zaštitu okoliša uskratilo mu je zatraženu naknadu zbog ozbiljne štete koju su akvakulturi nanijele posebno zaštićene migratorne i nelovne životinjske vrste, jer je žalitelj već primio najveći dopušteni iznos *de minimis* potpore.

3. Prema mišljenju Tijela nadležnog za zaštitu okoliša, u ovom se predmetu primjenjuje gornja granica od 30 000 eura na *de minimis* potpore, koja je utvrđena u članku 3. stavku 2. Uredbe Komisije (EU) br. 717/2014 od 27. lipnja 2014. o primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na *de minimis* potpore u sektoru ribarstva i akvakulture (u daljnjem tekstu: Uredba br. 717/2014).

Uredba br. 717/2014 primjenjuje se u Latviji u skladu s odredbama Ministru kabineta 2015. gada 29. septembra noteikumi Nr. 558 „*De minimis* atbalsta uzskaites un piešķiršanas kārtība zvejniecības un akvakultūras nozarē” (Uredba br. 558 Vijeća ministara od 29. rujna 2015. o načinima obračuna i dodjele *de minimis* potpore u sektoru ribarstva i akvakulture; u daljnjem tekstu: Uredba br. 558) i Ministru kabineta 2016. gada 7. jūnija noteikumi Nr. 353 „Kārtība, kādā zemes īpašniekiem vai lietotājiem nosakāmi to zaudējumu apmēri, kas saistīti ar īpaši aizsargājamo nemedījamo sugu un migrējošo sugu dzīvnieku nodarītajiem būtiskiem postījumiem, un minimālās aizsardzības pasākumu prasības postījumu novēršanai” (Uredba br. 353 Vijeća ministara od 7. lipnja 2016. o postupku određivanja iznosa gubitaka koje su pretrpjeli vlasnici ili korisnici zemljišta zbog ozbiljne štete koju su uzrokovale posebno zaštićene migratorne i nelovne životinjske vrste te o minimalnim zahtjevima koje trebaju ispuniti zaštitne mjere radi sprečavanja štete; u daljnjem tekstu: Uredba br. 353).

Navedeno tijelo utvrdilo je da je žalitelj već ostvario pravo na najveću *de minimis* potporu tijekom razdoblja od tri fiskalne godine tako da bi iznos zatražene naknade za 2017. bio veći od gornje granice *de minimis* potpore koja iznosi 30 000 eura i koja je utvrđena u članku 3. stavku 2. Uredbe br. 717/2014.

4. Žalitelj je pokrenuo sudski postupak s ciljem da se Tijelu nadležnom za zaštitu okoliša naloži da mu dodjeli naknadu zbog ozbiljne štete nastale na akvakulturi, imovini u njegovu vlasništvu, koju su uzrokovale posebno zaštićene migratorne i nelovne životinjske vrste.

Žalitelj tvrdi da se gornja granica *de minimis* potpore propisuje za državne potpore kako se ne bi narušilo unutarnje tržište Europske unije. Suprotno tomu, naknada gubitaka nije prednost koju dodjeljuje država. Naknada gubitaka je naknada štete koju je poduzetnik pretrpio u obavljanju zadaća u javnom interesu.

Primjenom točke 39. Uredbe br. 353 nastaje situacija u kojoj se malim poduzetnicima u cijelosti pokrivaju gubici koje su pretrpjeli tijekom razdoblja od tri godine, dok se žalitelju, koji upravlja velikim područjima močvarnih jezera i nalazi se u području mreže Natura 2000., nadoknađuje samo 12 % pretrpljenih gubitaka.

5. Sudovi su i u prvostupanjskom i u drugostupanjskom postupku odbili te zahtjeve.

Žalitelj je podnio žalbu u kasacijskom postupku i pritom tvrdio da o *de minimis* potporama koje prelaze gornju granicu tijekom razdoblja od tri godine treba obavijestiti Europsku komisiju te da se one mogu dodijeliti tek nakon što Europska komisija utvrdi da je potpora spojiva s unutarnjim tržištem. Institucije su mogle provesti postupak obavješćivanja Europske komisije.

6. S obzirom na prethodno navedeno, u ovom je predmetu sporno to primjenjuju li se na naknadu zbog ozbiljne štete nanosene akvakulturi koju su uzrokovale posebno zaštićene migratorne i nelovne životinjske vrste u područjima mreže Natura 2000. gornje granice *de minimis* potpore koje se primjenjuju na isplate državnih potpora.

Relevantni propisi nacionalnog prava i prava Europske unije

7. Propisi Europske unije:

7.1. Članak 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima

7.2. Članak 3. stavak 2. i uvodna izjava 15. Uredbe Komisije br. 717/2014 od 27. lipnja 2014. o primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na *de minimis* potpore u sektoru ribarstva i akvakulture

7.3. Članak 3. stavak 2. točke (a) i (b) i članak 9. stavak 1. točka (a) Direktive 2009/147/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2009. o očuvanju divljih ptica

8. Nacionalni propisi:

8.1. Sugu un biotopu aizsardzības likums (Zakon o očuvanju vrsta i biotopa)

[„]Članak 4. Nadležnost Vijeća ministara:

Vijeće ministara utvrđuje:

[...]

6) postupke za određivanje iznosa gubitaka koje su pretrpjeli korisnici zemljišta i koji proizlaze iz ozbiljne štete koju su uzrokovale posebno zaštićene migratorne i nelovne životinjske vrste i minimalne zahtjeve koje trebaju ispuniti zaštitne mjere potrebne radi izbjegavanja štete;

[...][“]

[„]Članak 10. Pravo vlasnika ili korisnika zemljišta na dobivanje naknade:

(1) Vlasnici ili korisnici zemljišta imaju pravo na dobivanje naknade iz sredstava državnog proračuna predviđenih u tu svrhu zbog ozbiljne štete koju su uzrokovale posebno zaštićene migratorne i nelovne životinjske vrste, pod uvjetom da su donijeli potrebne zaštitne mjere i da su u skladu sa svojim znanjem, praktičnim vještinama i sposobnostima uveli metode kojima se poštuje okoliš radi sprečavanja ili ublažavanja štete. Vlasnici ili korisnici zemljišta nemaju pravo na dobivanje naknade ako su zlonamjerno pridonijeli nastanku štete ili njezinu povećanju kako bi dobili naknadu.

[...]

(3) Naknada zbog ozbiljne štete koju su uzrokovale posebno zaštićene migratorne i nelovne životinjske vrste ne isplaćuje se ako je vlasnik ili korisnik zemljišta primio druga državna ili općinska sredstva, ili pak sredstva iz Europske unije, koja su izravno ili neizravno predviđena za ista ograničenja gospodarske djelatnosti ili za istu štetu koju su uzrokovale posebno zaštićene migratorne i nelovne životinjske vrste za koju se naknada propisuje zakonskim odredbama, ili ako podnositelj zahtjeva primi potporu na temelju Uredbe (EU) br. 508/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i stavljanju izvan snage uredbi Vijeća (EZ) br. 2328/2003, (EZ) br. 861/2006, (EZ) br. 1198/2006, (EZ) br. 791/2007 i Uredbe (EU) br. 1255/2011 Europskog parlamenta i Vijeća.[“]

8.2. Lauksaimniecības un lauku attīstības likums (Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju)

Članak 5.:

[„][...]

(7) Vijeće ministara utvrđuje načine upravljanja i nadzora nad potporama koje su namijenjene poljoprivredi i koje dodjeljuju država i Europska unija te načine upravljanja i nadzora nad potporama koje su namijenjene ruralnom razvoju i ribarstvu koje dodjeljuju država i Europska unija.

[...][”]

8.3. Uredba br. 558 Vijeća ministara od 29. rujna 2015. o načinima obračuna i dodjele *de minimis* potpore u sektoru ribarstva i akvakulture (primjenjiva na ovaj slučaj, stavio ju je izvan snage 2018. gada 21. Novembra noteikumiem Nr. 715 „Noteikumi par *de minimis* atbalsta uzskaites un piešķiršanas kārtību un *de minimis* atbalsta uzskaites veidlapu paraugiem” (Uredba br. 715 od 21. studenoga 2018. o načinima obračuna i dodjele *de minimis* potpore te o predlošcima obrazaca za obračun *de minimis* potpore).

Točka 1.: [„]U ovoj se uredbi utvrđuju načini obračuna i dodjele *de minimis* potpore u sektoru ribarstva i akvakulture, u skladu s Uredbom Komisije br. 717/2014 od 27. lipnja 2014. o primjeni članka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na *de minimis* potpore u sektoru ribarstva i akvakulture (u daljnjem tekstu: Uredba Komisije br. 717/2014)[”]

Točka 2.: [„]Kako bi dobio *de minimis* potporu u skladu s odredbama članka 3., 4. i 5. Uredbe Komisije br. 717/2014, podnositelj zahtjeva za potporu treba davatelju potpore podnijeti zahtjev za *de minimis* potporu (prilog I.) (u daljnjem tekstu: zahtjev). U zahtjevu treba navesti *de minimis* potporu koju je podnositelj zahtjeva dobio u tekućoj godini i prethodne dvije fiskalne godine, kao i planiranu *de minimis* potporu, neovisno o načinu na koji se dodjeljuje potpora i o tome tko je dodjeljuje. U slučaju kumulacije *de minimis* potpora, podnositelj zahtjeva isto tako treba dostaviti informacije o ostalim primljenim potporama za projekt u pitanju zbog samih prihvatljivih troškova. Prilikom pružanja informacija o *de minimis* potporama i drugim planiranim državnim potporama, podnositelj zahtjeva za potporu treba navesti one potpore koje je zatražio, ali o kojima davatelj potpore još nije donio odluku. Ako podnositelj zahtjeva za *de minimis* potporu ranije nije dobio tu vrstu potpore, u zahtjevu treba navesti relevantne informacije.[”]

8.4. Uredba br. 353 Vijeća ministara od 7. lipnja 2016. o postupku određivanja iznosa gubitaka koje su pretrpjeli vlasnici ili korisnici zemljišta zbog ozbiljne štete koju su uzrokovale posebno zaštićene migratorne i nelovne životinjske vrste te o minimalnim zahtjevima koje trebaju ispuniti zaštitne mjere radi sprečavanja štete (u verziji primjenjivoj na ovaj slučaj):

Točka 1.: [„]Ovom Direktivom utvrđuje se:

- 1.1. postupak za određivanje iznosa gubitaka koje su pretrpjeli vlasnici ili korisnici zemljišta zbog ozbiljne štete koju su uzrokovale posebno zaštićene migratorne i nelovne životinjske vrste (u daljnjem tekstu: gubici).

[...][“]

Točka 39.: [„]Prilikom donošenja odluke o dodjeli naknade, Uprava treba ispuniti sljedeće zahtjeve:

- 39.1. Treba dodijeliti naknadu u skladu s ograničenjima sektora i djelatnosti navedenim u članku 1. stavku 1. Uredbe Komisije (EU) br. 1408/2013 od 18. prosinca 2013. o primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na *de minimis* potpore u poljoprivrednom sektoru (u daljnjem tekstu: Uredba Komisije br. 1408/2013) ili članku 1. stavku 1. Uredbe Komisije (EU) br. 717/2014 od 27. lipnja 2014. o primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na *de minimis* potpore u sektoru ribarstva i akvakulture (u daljnjem tekstu: Uredba Komisije br. 717/2014).
- 39.2. Treba provjeriti da iznos naknade nije veći od ukupnog iznosa *de minimis* potpore primljene tijekom fiskalne godine u pitanju i tijekom dvije prethodne fiskalne godine na način da prelazi prag *de minimis* potpore utvrđen člankom 3. stavkom 2. Uredbe Komisije br. 1408/2013 (gospodarski subjekti koji se bave primarnom proizvodnjom poljoprivrednih proizvoda) ili člankom 3. stavkom 2. Uredbe Komisije br. 717/2014 [gospodarski subjekti koji posluju u sektoru ribarstva i akvakulture u skladu s Uredbom (EU) br. 1379/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o zajedničkom uređenju tržišta proizvodima ribarstva i akvakulture, izmjeni uredbi Vijeća (EZ) br. 1184/2006 i (EZ) br. 1224/2009 i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 104/2000]. Prilikom razmatranja iznosa naknade, primljena *de minimis* potpora ocjenjuje se u odnosu na jednog poduzetnika. Jedan poduzetnik jest poduzetnik koji ispunjava kriterije utvrđene člankom 2. stavkom 2. Uredbe br. 1408/2013 i člankom 2. stavkom 2. Uredbe Komisije br. 717/2014.[“]

Točka 40.: [„]U roku od dva mjeseca od određivanja iznosa gubitaka, [nadležni] službenik donosi pozitivnu odluku o dodjeli naknade u kojoj se utvrđuje njezin iznos ili odluku o odbijanju zahtjeva.[“]

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

9. Prema mišljenju Senātsa (Vrhovni sud), potrebno je utvrditi, kao prvo, regulatorni okvir, odnosno treba odgovoriti na pitanje treba li naknadu zbog gubitaka koje su uzrokovale zaštićene životinje i ptice i koji utječu na gospodarske subjekte u sektoru ribarstva i akvakulture smatrati državnom potporom.

9.1. U odgovoru na pitanja Senātsa (Vrhovni sud), nadležna institucija [u ovom području], Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija (Ministarstvo

okoliša i regionalnog razvoja, Latvija), tvrdi, pozivajući se na presudu Suda Europske unije od 19. ožujka 2013., Bouygues i Bouygues Télécom/Komisija i dr., C-399/10 P i C-401/10 P (EU:C:2013:175), da naknadu zbog gubitaka koje su uzrokovale zaštićene životinje u sektoru ribarstva i akvakulture treba smatrati državnom potporom.

Također su na internetskoj stranici Europske unije objavljene obavijesti o potporama dodijeljenim u usporedivim situacijama, kao na primjer u predmetu SA.50367 (2018/N) koji se odnosi na isplatu naknade štete koju su uzrokovale zaštićene životinje.

9.2. Međutim, Senāts (Vrhovni sud) dvoji o mogućnosti da se propisi o državnim potporama prošire na plaćanje naknade.

Plaćanje naknade utvrđuje se zbog ispunjavanja određenih obveza u javnom interesu, odnosno, u ovom slučaju, zbog suzdržavanja od zaštite ribolovnih resursa od štete koju su uzrokovale ptice i životinje. Država propisuje tu vrstu obveze u javnom interesu utvrđivanjem ograničenja upravljanja određenim područjima.

Obveze koje država utvrđuje u javnom interesu u pogledu posebnog područja očuvanja o kojem je riječ u ovom predmetu nalažu se u skladu s propisima Europske unije, odnosno u ovom slučaju u biti u skladu s Direktivom 2009/147/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2009. o očuvanju divljih ptica (u daljnjem tekstu: Direktiva 2009/147).

Prema mišljenju Senātsa (Vrhovni sud), naknada štete koju su uzrokovale ptice i životinje čini naknadu štete za pretrpljene gubitke u smislu članka 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima a ne dodatno plaćanje koje bi se moglo smatrati državnim potporom.

U prethodno navedenoj presudi Suda Europske unije u spojenim predmetima Bouygues i Bouygues Télécom/Komisija i dr. definira se pojam „državna potpora”, ali se ta presuda u biti odnosi na plaćanje dioničarskog zajma povodom povećanja kapitala društva. Senāts (Vrhovni sud) smatra da doseg pojma državna potpora koji je Sud Europske unije definirao u prethodno navedenom predmetu ne obuhvaća na nedvojben način naknadu zbog pretrpljenih gubitaka o kojoj je riječ u ovom predmetu.

9.3. Nakon analize članka 1. Uredbe br. 717/2014 u vezi s njezinom uvodnom izjavom 15., Senāts (Vrhovni sud) zaključuje da navedena uredba nije *prima facie* primjenjiva na naknadu štete zbog gubitaka koje su uzrokovale ptice ili migratorne ili nelovne životinjske vrste.

Stoga, prema mišljenju Senātsa (Vrhovni sud), ni nacionalni propis kojim se provodi Uredba br. 717/2014, odnosno Uredba br. 558 Vijeća ministara, ne obuhvaća te gubitke.

9.4. Međutim, uzimajući u obzir nadležnost Suda Europske unije u području tumačenja i primjene Ugovorâ, Senâts (Vrhovni sud) smatra da je to pitanje nužno uputiti Sudu Europske unije.

U sudskoj praksi koju je Sud Europske unije utvrdio do danas nije bilo moguće pronaći odgovor na to pravno pitanje.

10. Neovisno o tome može li se naknada smatrati državnom potporom, također treba razmotriti pitanje odgovarajućeg iznosa naknade.

10.1. Pravo na vlasništvo zajamčeno člankom 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima uključuje pravo vlasnika na korištenje svoje imovine i pravo na pravičnu naknadu zbog uvođenja određenih ograničenja.

10.2. Nadležna institucija u tom području, Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija (Ministarstvo okoliša i regionalnog razvoja), tvrdi da iznos naknade ne odgovara iznosu stvarno pretrpljenih gubitaka, s obzirom na to da je glavni čimbenik koji u praksi utječe na iznos izračunane naknade, na primjer, površina ribnjaka. U stvarnosti, u formuli za izračun naknade ne uzima se u obzir koliko je riba pojedeno, odnosno koji je opseg stvarno nanesene štete akvakulturi.

10.3. Senâts (Vrhovni sud) smatra da naknada zbog ograničenja prava na vlasništvo treba biti stvarna i djelotvorna, odnosno da treba osigurati odgovarajuću naknadu za stvarno pretrpljene gubitke. Direktiva 2009/147 ne bavi se pitanjem naknade, ali se njome ističe da, radi sprečavanja nanošenja ozbiljne štete ribnjacima, države članice mogu odstupiti od zahtjeva iz navedene direktive.

Prema mišljenju Senâtsa (Vrhovni sud), iako je točno da države članice raspolažu marginom prosudbe radi postizanja ravnoteže između odgovarajuće zaštite ptica i osiguranja gospodarskih interesa, na području Europske unije ipak je potrebno konceptualno slično rješenje na razini načelâ u pogledu odgovarajuće naknade na temelju obveze propisane pravnim aktom Unije.

10.4. U dosad utvrđenoj sudskoj praksi Suda Europske unije koja se odnosi na tumačenje i primjenu članka 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima nema jasnog odgovora na to pitanje.

11. S obzirom na prethodna razmatranja, Senâts (Vrhovni sud) smatra da je predmet nužno uputiti Sudu Europske unije kako bi se pojasnio način na koji treba primijeniti pravila o državnim potporama i naknadi zbog poštovanja ograničenja propisanih odredbama prava Unije.

Izreka

U skladu s člankom 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, [omissis] Senâts (Vrhovni sud):

odlučuje

Sudu Europske Unije uputiti sljedeća prethodna pitanja:

1. Dopušta li se pravom na pravičnu naknadu zbog ograničenja prava na vlasništvo zajamčenog člankom 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima da naknada, koju država dodjeljuje zbog gubitaka nanesenih akvakulturi u području mreže Natura 2000. koje su uzrokovale zaštićene ptice u skladu s Direktivom 2009/147/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2009. o očuvanju divljih ptica, bude znatno manja od stvarno pretrpljenih gubitaka?
2. Čini li naknada koju država dodjeljuje zbog gubitaka nanesenih akvakulturi u području mreže Natura 2000. koje su uzrokovale zaštićene ptice u skladu s Direktivom 2009/147/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2009. o očuvanju divljih ptica, državnu potporu u smislu članka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije?
3. U slučaju potvrdnog odgovora na drugo pitanje, može li se na naknadu poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku primijeniti gornja granica od 30 000 eura za *de minimis* potpore utvrđena člankom 3. stavkom 2. Uredbe Komisije (EU) br. 717/2014 od 27. lipnja 2014. o primjeni članka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na *de minimis* potpore u sektoru ribarstva i akvakulture?

Postupak se prekida do odluke Suda Europske unije.

[*omissis*] [napomena o nemogućnosti podnošenja pravnog lijeka i potpisi]