

Mål C-238/20**Begäran om förhandsavgörande****Datum för ingivande:**

5 juni 2020

Domstol som begär förhandsavgörande:

Augstākā tiesa (Senāts) (Högsta domstolen, Lettland)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

4 juni 2020

Sökande i första instans och klagande i överklagandemålet:

SIA Sātiņi-S

Övrig part i överklagandemålet:

Dabas aizsardzības pārvalde (miljöskyddsmyndigheten)

[utelämnas]

Administratīvo lietu departaments (avdelningen för förvaltningsrättsliga mål)

Latvijas Republikas Senāts (Republiken Lettlands högsta domstol)**BESLUT**

Riga den 4 juni 2020

Domstolen [utelämnas] [den hänskjutande domstolens sammansättning]

prövade i skriftligt förfarande överklagande inlämnat av SIA Sātiņi-S (nedan kallad klagande) mot dom från Administratīvā apgabaltiesa (den regionala förvaltningsdomstolen) av den 30 april 2019, i förvaltningsrättsligt mål som väckts av nämnda företag i syfte att erhålla ett gynnsamt förvaltningsbeslut från Dabas aizsardzības pārvalde (miljöskyddsmyndigheten), genom vilket företaget skulle beviljas ersättning för de allvarliga skador som orsakats på vattenbruket inom företagens egendom av migrerande arter och särskilt skyddade arter som inte får jagas.

Syfte och relevanta faktiska omständigheter i det nationella målet

1. Naturskyddsområdet Sātiņu dīķi utnämndes till särskilt skyddsområde av Ministru kabineta 1999. gada 15. jūnija noteikumi Nr. 212 "Noteikumi par dabas liegumiem" (ministerrådets dekret nr 212, av den 15 juni 1999, om naturskyddsområden).

Klaganden förvärvade egendomarna Liegumi och Centri, som är belägna i naturskyddsområdet Sātiņu dīķi, år 2002. De dammar som klaganden äger har en yta på 600,7 hektar (av egendomens totala yta som är 687 hektar).

Denna yta inkluderades år 2005 i ett skyddsområde av europeisk betydelse, nämligen Natura 2000 (nedan kallat Natura 2000-område).

2. Den 16 augusti 2017 lämnade klaganden in en ansökan till miljöskyddsmyndigheten om beviljande av ersättning för de förluster som orsakats på vattenbruket inom egendomarna Liegumi och Centri.

Miljöskyddsmyndighetens regionala förvaltning i Kurzeme bedömde att förlusterna till följd av de skador som orsakats på klagandens vattenbruk[sanläggning] uppgick till 87 428,50 euro.

Miljöskyddsmyndigheten avlog ansökan om ersättning på grund av allvarliga skador som orsakats på vattenbruket av migrerande arter och särskilt skyddade arter som inte får jagas, eftersom klaganden redan hade mottagit det högsta beloppet som tillåts som stöd av mindre betydelse.

3. Enligt miljöskyddsmyndigheten är taket 30 000 euro, som fastställs för stöd av mindre betydelse i artikel 3.2 i kommissionens förordning (EU) nr 717/2014 av den 27 juni 2014 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse inom fiskeri- och vattenbrukssektorn (nedan kallad förordning nr 717/2014), tillämpligt i förevarande fall.

Förordning nr 717/2014 tillämpas i Lettland i enlighet med vad som fastställs av Ministru kabineta 2015. gada 29. septembra noteikumi Nr. 558 "De minimis atbalsta uzskaites un piešķiršanas kārtība zvejniecības un akvakultūras nozarē" (ministerrådets dekret nr 558, av den 29 september 2015, om redovisningsmetoder och beviljande av stöd av mindre betydelse, nedan kallat dekret nr 558) och av 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" (ministerrådets dekret nr 353, av den 7 juni 2016, om förfarandet för att fastställa förluster som vållats ägarna eller användarna av marken till följd av allvarliga skador som orsakats av migrerande arter och särskilt skyddade arter som inte får jagas, och om minimikraven som skyddsåtgärderna måste uppfylla för att undvika skador, nedan kallat dekret nr 353).

Nämnda myndighet slog fast att klaganden redan hade beviljats stöd av mindre betydelse på högsta nivå under tre beskattningsår, vilket innebar att ersättning som klaganden hade ansökt om för år 2017 skulle överstiga det tak för stöd av mindre betydelse på 30 000 euro som fastställs i artikel 3.2 i förordning nr 717/2014.

4. Klaganden vände sig till domstol i syfte att miljöskyddsmyndigheten skulle åläggas att bevilja klaganden ersättning för de allvarliga skador som orsakats på vattenbruket inom dennes egendom av migrerande arter och särskilt skyddade arter som inte får jagas.

Klaganden har gjort gällande att taket för stöd av mindre betydelse tillämpas på statliga stöd i syfte att inte snedvrider den Europeiska unionens inre marknad. Däremot är inte ersättningen för förluster en förmån som beviljas av staten. Ersättning för förlust motsvarar reparation av skada som åsamkats ett företag i samband med att företaget uppfyller skyldigheter av allmänt intresse.

Vid tillämpning av punkt 39 i dekret 353 uppstår en situation i vilken småföretagen tar emot ersättning som motsvarar 100 % av de förluster som de har åsamkats under tre år. I detta fall ersätts emellertid endast 12 % av de förluster som har åsamkats klaganden, som förvaltar stora dammområden som ligger i ett Natura 2000-område.

5. Domstolarna i såväl första som andra instans ogillade dessa yrkanden.

Klaganden överklagade och åberopade att stöd som överskrider taket för stöd av mindre betydelse under en period om tre år ska anmälas till kommissionen och att stödet inte kan beviljas förrän kommissionen har fastställt att det är förenligt med den inre marknaden. Institutionerna hade kunnat genomföra anmälningsförfarandet till kommissionen.

6. Mot bakgrund av ovanstående diskuteras i förevarande fall huruvida det tak för stöd av mindre betydelse som är tillämpligt på statliga stöd även omfattar ersättning för allvarliga skador som orsakats på vattenbruket av migrerande arter och särskilt skyddade arter som inte får jagas i Natura 2000-områden.

Relevanta nationella bestämmelser och bestämmelser i unionsrätten

7. Unionsrätt:

7.1 Artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

7.2 Artikel 3.2, och beaktande 15 i kommissionens förordning (EU) nr 717/2014 av den 27 juni 2014 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse inom fiskeri- och vattenbrukssektorn.

7.3 Artikel 3.2 a och b och artikel 9.1 a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

8. Nationell rätt:

8.1 Sugu un biotopu aizsardzības likums (lag om bevarande av arter och biotoper)

[”]Artikel 4. Ministerrådets befogenheter:

Ministerrådet ska fastställa:

[...]

6) metoder för att fastställa summan av de förluster som vållats användarna av mark till följd av allvarliga skador orsakade av migrerande arter och särskilt skyddade arter som inte får jagas, och minimikraven som skyddsåtgärderna måste uppfylla för att undvika skador,

[...][”]

[”]Artikel 10. Rätt till ersättning för ägare eller användare:

(1) Markens ägare eller användare har rätt till ersättning från statliga medel som är avsedda för detta, på grund av allvarliga skador orsakade av migrerande arter och särskilt skyddade arter som inte får jagas, förutsatt att de har vidtagit nödvändiga skyddsåtgärder och infört miljövänliga metoder för att förebygga eller minska skadorna, i enlighet med sin kunskap, förmåga och praktiska kapacitet. Markens ägare eller användare har inte rätt att erhålla ersättning om denne uppsåtligt har bidragit till att förvärra skadan eller till att öka skadans omfattning i syfte att erhålla ersättning.

[...]

(3) Ersättning ska inte betalas för allvarliga skador orsakade av migrerande arter och särskilt skyddade arter som inte får jagas om markens ägare eller användare har mottagit andra statliga, kommunala eller EU-stöd som direkt eller indirekt föreskrivs för samma begränsningar av den ekonomiska verksamheten eller för samma skador orsakade av migrerande arter och särskilt skyddade arter som inte får jagas, för vilka det föreligger rätt till ersättning i lagar och andra rättsliga föreskrifter, eller om sökanden mottar stöd i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 508/2014 av den 15 maj 2014 om Europeiska havs- och fiskerifonden och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2328/2003, (EG) nr 861/2006, (EG) nr 1198/2006 och (EG) nr 791/2007 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1255/2011.[”]

8.2 Lauksaimniecības un lauku attīstības likums (lag om jordbruk och landsbygdsutveckling)

Artikel 5:

[”][...]

(7) Ministerrådet ska fastställa metoder för förvaltning och kontroll av stöd som beviljas av staten och Europeiska unionen beträffande jordbruk, landsbygdsutveckling och fiske.

[...][”]

8.3 Ministerrådets dekret nr 558, av den 29 september 2015, om metoder för redovisning och beviljande av stöd av mindre betydelse inom fiskeri- och vattenbrukssektorn (tillämplig på förevarande fall, upphävd av 2018. gada 21. Novembra noteikumiem Nr. 715 ”Noteikumi par *de minimis* atbalsta uzskaites un piešķiršanas kārtību un *de minimis* atbalsta uzskaites veidlapu paraugiem” (dekret nr 715, av den 21 november 2018, om redovisningsmetoder och beviljande av stöd av mindre betydelse)).

Punkt 1: [”]Detta dekret fastställer metoder för redovisning och beviljande av stöd av mindre betydelse i fiskeri- och vattenbrukssektorn, i enlighet med kommissionens förordning (EU) nr 717/2014 av den 27 juni 2014 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse inom fiskeri- och vattenbrukssektorn (nedan kallad kommissionens förordning nr 717/2014).[”]

Punkt 2: [”]För att erhålla stöd av mindre betydelse i enlighet med vad som fastställs i artiklarna 3, 4 och 5 i kommissionens förordning nr 717/2014, ska sökanden lämna in en ansökan om stöd av mindre betydelse till den beviljande myndigheten (bilaga 1) (nedan kallad ansökan). Ansökan ska ange stöd av mindre betydelse som sökanden har mottagit under innevarande år och de två föregående beskattningsåren, samt stöd av mindre betydelse som förväntas, oberoende av på vilket sätt stödet beviljas och vem som beviljar det. Vid kumulering av stöd av mindre betydelse ska sökanden dessutom tillhandahålla information om övriga stöd som har mottagits för projektet i fråga för samma stödberättigande kostnader. Vid tillhandahållandet av information om stöd av mindre betydelse och andra planerade statliga stöd, ska sökanden ange sådana stöd som denne har ansökt om men som den stödbeviljande myndigheten ännu inte har uttalat sig om. Om sökanden av stöd av mindre betydelse tidigare har erhållit denna typ av stöd, ska sökanden lämna relevanta uppgifter i sin ansökan.[”]

8.4 Ministerrådets dekret nr 353, av den 7 juni 2016, om förfarandet för att fastställa förluster som vållats ägarna eller användarna av marken till följd av allvarliga skador som orsakats av migrerande arter och särskilt skyddade arter som inte får jagas, och om minimikraven som skyddsåtgärderna måste uppfylla för att undvika skador (i dess version som är tillämplig på förevarande fall):

Punkt 1: [”]Detta dekret fastställer:

1.1 Förfarandet för att fastställa summan av förluster som vållats ägarna eller användarna av mark till följd av allvarliga skador orsakade av migrerande arter och särskilt skyddade arter som inte får jagas (nedan kallade förluster),

[...][?]

Punkt 39: [?]Vid antagande av beslut om beviljande av ersättning ska myndigheten uppfylla följande krav:

39.1 Bevilja ersättningen med iakttagande av de begränsningar av sektorer och verksamheter som nämns i artikel 1.1 i kommissionens förordning (EU) nr 1408/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn (nedan kallad kommissionens förordning nr 1408/2013), eller i artikel 1.1 i kommissionens förordning (EU) nr 717/2014 av den 27 juni 2014 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse inom fiskeri- och vattenbrukssektorn (nedan kallad kommissionens förordning nr 717/2014).

39.2 Verifiera att ersättningsbeloppet inte höjer den totala summan av stöd av mindre betydelse som mottas under beskattningsåret i fråga och under de två föregående beskattningsåren, till en nivå som överstiger taket för stöd av mindre betydelse som fastställs i artikel 3.2 i kommissionens förordning (EU) nr 1408/2013 av den 18 december 2013 (ekonomiska aktörer inom den primära produktionen av jordbruksprodukter) eller i artikel 3.2 i kommissionens förordning nr 717/2014 [ekonomiska aktörer inom fiskeri- och vattenbrukssektorn i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1379/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1184/2006 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 104/2000]. Vid beaktande av ersättningens storlek, ska det mottagna stödet av mindre betydelse värderas i förhållande till ett enda företag. Med ett enda företag avses ett sådant företag som uppfyller kriterierna i artikel 2.2 i kommissionens förordning nr 1408/2013 och i artikel 2.2 i kommissionens förordning 717/2014.[?]

Punkt 40: [?]Inom två månader från och med fastställandet av summan av förlusterna ska [den behöriga] tjänstemannen fatta ett beslut om beviljande av ersättning och fastställa ersättningsbeloppet eller besluta om avslag.[?]

Skäl till att det råder tvivel kring tolkningen av unionslagstiftningen

9. Enligt Senāts är det i första hand nödvändigt att fastställa tillämpligt regelverk. Därmed måste frågan om huruvida ersättning för förluster som orsakats av fåglar och skyddade djur som påverkar ekonomiska aktörer inom fiskeri- och vattenbrukssektorn ska anses utgöra ett statligt stöd besvaras.

9.1 Som svar på de frågor som Senāts har anfört hävdar den behöriga institutionen [inom detta område], Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija (departementet för miljö och landsbygdsutveckling), med hänvisning till

EU-domstolens dom av den 19 mars 2013, Bouygues och Bouygues Télécom mot kommissionen m.fl, C-399/10 P och C-401/10 P (EU:C:2013:175), att ersättning för förluster som orsakats av skyddade djur inom fiskeri- och vattenbrukssektorn ska anses utgöra statligt stöd.

Dessutom har det på kommissionens webbplats publicerats anmälningar om stöd som har beviljats i jämförbara situationer, till exempel i fallet SA.50367 (2018/N), som handlar om betalning av en ersättning för skador orsakade av skyddade djur.

9.2 Dock hyser Senäts tvivel kring möjligheten att utvidga lagstiftningen om statligt stöd till att omfatta ersättning.

Ersättningen fastställs för uppfyllelse av vissa skyldigheter av allmänt intresse, som i förevarande fall utgörs av avstående från att skydda fiskeresurserna mot skador orsakade av fåglar och djur. Staten ålägger denna typ av skyldighet i allmänhetens intresse genom att fastställa begränsningar i förvaltningen av vissa områden.

Skyldigheter av offentlig karaktär som fastställts av staten beträffande ett särskilt bevarandeområde som det handlar om i förevarande fall införs genom tillämpning av unionsrätten, det vill säga, väsentligen i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (nedan kallat direktiv 2009/147), i detta fall.

Enligt Senäts utgör ersättningen för skador som orsakats av fåglar och djur en ersättning för lidna förluster i den mening som avses i artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, och inte ett tilläggsstöd, som skulle kunna anses utgöra statligt stöd.

EU-domstolens dom i de ovan nämnda förenade målen Bouygues och Bouygues Télécom mot kommissionen m.fl, innehåller en definition av begreppet ”statligt stöd”, men denna dom handlar väsentligen om betalning av ett aktieägartillskott i samband med ett företags kapitalökning. Senäts anser att omfattningen av begreppet statligt stöd som har definierats av EU-domstolen i det målet inte otvetydigt omfattar ersättning för de förluster som vållats och som det är fråga om i förevarande fall.

9.3 Efter att ha analyserat artikel 1 i förordning nr 717/2014 mot bakgrund av skäl 15 i förordningen, konstaterar Senäts att nämnda förordning inte är tillämplig *prima facie* på ersättning för förluster som vållats av fåglar eller migrerande arter eller arter som inte får jagas.

Senäts anser därmed att sådana förluster inte heller täcks av den nationella lagstiftning som genomför förordning nr 717/2014, nämligen ministerrådets dekret nr 558.

9.4 Med hänsyn till EU-domstolens behörighet i fråga om tolkning och tillämpning av fördragen, anser Senäts dock att det är nödvändigt att hänskjuta denna tolkningsfråga till EU-domstolen.

Det har inte varit möjligt att hitta svar på denna rättsliga fråga i EU-domstolens nuvarande praxis.

10. Oberoende av om ersättningen kan anses utgöra statligt stöd, bör även frågan om lämplig storlek på ersättningen behandlas.

10.1 Rätten till egendom i artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna inkluderar ägarens rätt att använda sin egendom och att erhålla en skälig ersättning på grund av åläggandet av vissa begränsningar.

10.2 Den behöriga institutionen inom detta område, Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija (departementet för miljö och landsbygdsutveckling), hävdar att ersättningen inte täcker kostnaden för de faktiska skadorna, eftersom den huvudsakliga faktorn som i praktiken påverkar den beräknade ersättningen är, till exempel, fiskdammarnas yta. Vid beräkningen av ersättningen tas för närvarande ingen hänsyn till antal fiskar som förtärs, det vill säga, omfattningen av den faktiska skadan som orsakas på vattenbruket.

10.3 Senäts anser att ersättningen för begränsningen av äganderätten måste vara verklig och effektiv, det vill säga, att en skälig ersättning för de faktiska förlusterna bör säkerställas. Direktiv 2009/147 behandlar inte frågan om ersättning, men framhåller att medlemsstaterna kan fastställa undantag från kraven i nämnda direktiv, för att förhindra allvarlig skada på fiske.

Även om medlemsstaterna förvisso har ett utrymme för skönsmässig bedömning för att uppnå en balans mellan lämpligt skydd av fåglar och garantin för de ekonomiska intressena, anser Senäts att det inom Europeiska unionen behövs en lösning som begreppsmässigt motsvarar de principer med avseende på lämplig ersättning till följd av en skyldighet som åläggs av en unionsrättsakt.

10.4 EU-domstolens hittillsvarande rättspraxis beträffande tolkningen av artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, erbjuder inte något tydligt svar på denna fråga.

11 Med hänsyn till ovanstående överväganden anser Senäts att det är nödvändigt att hänskjuta ärendet till EU-domstolen, för att klargöra hur bestämmelserna om statligt stöd och ersättning för iakttagande av de begränsningar som åläggs av unionsrättsliga bestämmelser ska tillämpas.

Slutsats

I enlighet med artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, [utelämnas] meddelar Senäts följande:

beslut

Följande tolkningsfrågor hänskjuts till Europeiska unionens domstol för ett förhandsavgörande:

- 1) Tillåter rätten till en skälig ersättning på grund av begränsningen av rätten till egendom som säkerställs i artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna att den ersättning som en stat beviljar för de skador som orsakas vattenbruk i ett Natura 2000-område av migrerande arter och särskilt skyddade arter som inte får jagas enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar, är väsentligen lägre än de faktiska förlusterna?
- 2) Utgör den ersättning som en stat beviljar för allvarliga skador som orsakas på vattenbruk i ett Natura 2000-område av migrerande arter och särskilt skyddade arter som inte får jagas enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar ett statligt stöd i den mening som avses i artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt?
- 3) Om den andra frågan besvaras jakande, är det tak på 30 000 euro, som fastställs för stöd av mindre betydelse i artikel 3.2 i kommissionens förordning (EU) nr 717/2014 av den 27 juni 2014 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse inom fiskeri- och vattenbrukssektorn, tillämpligt på den ersättning som avses i det nationella målet?

Målet förklaras vilande till dess att Europeiska unionens domstol har meddelat sitt avgörande.

[utelämnas] [anteckning om att beslutet inte kan överklagas och underskrifter]