

Дело C-234/20

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

4 юни 2020 г.

Запитваща юрисдикция:

Augstākā tiesa (Senāts)

Дата на акта за преюдициално запитване:

3 юни 2020 г.

Жалбоподател в касационното производство:

SIA Sātiņi-S

Друга страна в касационното производство:

Lauku atbalsta dienests

[...]

Administratīvo lietu departaments (Административно отделение)

Latvijas Republikas Senāts (Върховен съд на Република Латвия)

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

[...] 3 юни 2020 г.

[...] [състав на съда]

разгледа в писмено производство касационната жалба, подадена от SIA Sātiņi-S срещу решението на Administratīvā apgabaltiesa (Регионален административен съд, Латвия) от 26 март 2018 г. по административно дело, образувано по инициатива на посоченото предприятие, което иска Lauku atbalsta dienests (Служба за подпомагане на селските райони, Латвия) да бъде задължена да го компенсира за забраната за засаждане на боровинки в торфища, намиращи се в защитени природни зони.

Предмет на главното производство и релевантните факти

1. През 2002 г. жалбоподателят [в настоящото касационно производство, наричан по-нататък „жалбоподателят“] придобива собствеността върху недвижимите имоти „Liegumi“ [„Резервати“] и „Centri“ [„Центрове“]. Тези имоти включват 7,7 ha торфища. Имотите са разположени в защитена природна зона и в защитена зона от европейско значение по „Натура 2000“ (наричана по-нататък „включената в „Натура 2000“ зона“).

Съгласно точка 16.12 от Ministru kabineta 2010. gada 16. marta noteikumi Nr. 264 „Īpaši aizsargājamo dabas teritoriju vispārējie aizsardzības un izmantošanas noteikumi“ (Постановление № 264 на Министерския съвет от 16 март 2010 г., съдържащо общи разпоредби относно опазването и използването на специалните защитени зони, наричано по-нататък „Постановление № 264“) се забранява засаждането на боровинки в торфища, които се намират в защитени природни зони.

На 2 февруари 2017 г. жалбоподателят отправя искане за компенсация до Службата за подпомагане на селските райони поради ограничаването през 2015 г. и 2016 г. на икономическата дейност в принадлежащото му торфище, разположено във включена в „Натура 2000“ зона.

С решение от 28 февруари 2017 г. Службата за подпомагане на селските райони отхвърля отправеното от жалбоподателя искане за компенсация поради ограничаване на икономическата дейност. Според посочената служба правната уредба не предвижда компенсиране във връзка със забраната за засаждане на боровинки в торфищата, поради което не съществува правно основание, което да позволява на жалбоподателя да бъде изплатена търсената компенсация.

2. Жалбоподателят се обръща към съдилищата с цел да бъде разпоредено да му бъде изплатена компенсация за ограничаването на икономическата му дейност. След като разглежда делото като въззивна инстанция, Administratīvā apgabaltiesa (Регионален административен съд) отхвърля исканията на жалбоподателя. Решението, постановено от посочения съд — подобно на това на първоинстанционния съд — се основава на изложените по-долу съображения.

2.1 Член 2, параграф 2 от Likums „Par kompensāciju par saimnieciskās darbības ierobežojumiem aizsargājamās teritorijās“ (Закон за компенсирането при ограничаване на икономическите дейности в защитените зони) предвижда, че се изплаща годишна помощ по линия на съответните фондове на Европейския съюз заради ограниченията, наложени за икономическите дейности в защитените зони от европейско значение по „Натура 2000“, в съответствие с процедурите, предвидени в разпоредбите относно предоставянето на помощи за развитие на селските райони.

2.2 Държавната помощ за развитие на селските и горските райони се предоставя в съответствие с процедурите, предвидени в 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“ (Постановление № 171 на Министерския съвет от 7 април 2015 г. относно отпускането, управлението и контрола във връзка с националните помощи и помощите от Европейския съюз, предназначени за подобряване на околната среда, климата и селските райони през програмния период 2014-2020 г., наричано по-нататък „Постановление № 171“). Що се отнася до отпускането на помощи по мярката „Компенсационни плащания по „Натура 2000“ за горски райони“, в точка 56 от Постановление № 171 е предвидено, че площите с право на помощ по тази мярка трябва да бъдат горски територии (с изключение на торфищата). Следователно в Постановление № 171 се предвиждат компенсационни плащания по отношение на включените в „Натура 2000“ зони, но не се предвижда изплащане на компенсация за ограничаването на икономическата дейност в торфищата.

2.3 Видно от член 6, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета (наричан по-нататък „Регламент № 1305/2013“), ЕЗФРСР действа в държавите членки чрез програмите за развитие на селските райони. Съгласно член 10 от посочения регламент държавите членки представят на Комисията предложение за всяка програма за развитие на селските райони, съдържащо информацията, посочена в член 8, и всяка програма за развитие на селските райони се одобрява от Комисията посредством акт за изпълнение. От програмата за развитие на селските райони на Латвия за периода 2014-2020 г. е видно, че може да се получи помощ, ако във включените в „Натура 2000“ зони или в микрорезерватите, разположени в горски територии (с изключение на торфищата), се наложат ограничения за горските дейности. Така за програмния период 2014—2020 г. на фондовете на Европейския съюз Комисията одобрява — за Латвия — програма за развитие на селските райони, която предвижда изплащане на помощи във връзка с някои ограничения на икономическата дейност в горските територии, с изключение на торфищата. Програмата не предвижда изплащането на помощи поради ограничаването на селскостопанската дейност, що се отнася до торфищата, намиращи се във включени в „Натура 2000“ зони.

2.4 Освен това, когато жалбоподателят е придобил въпросните имоти, правната уредба вече е ограничавала възможността за засаждане на боровинки в торфищата. При придобиването на собствеността върху имотите жалбоподателят е знаел, че същите се намират в защитена природна зона, и следователно е бил наясно с ограниченията, предвидени за посочената зона.

3. Жалбоподателят подава касационна жалба, като твърди, че съгласно член 30, параграф 6, буква а) от Регламент № 1305/2013 на условията за финансово подпомагане за зони по „Натура 2000“ отговарят горските райони, определени по реда на Директиви 92/43/ЕИО и 2009/147/ЕО. Регламентът не предвижда изключения за торфищата.

4. Предвид гореизложеното в настоящия случай се спори дали жалбоподателят има право на плащания заради ограничаването на икономическата дейност в торфищата, включени в „Натура 2000“.

Релевантна национална правна уредба и релевантна правна уредба на Европейския съюз

5. Правната уредба на Съюза:

5.1 Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета

Съображение 24: [„]Следва да продължи отпускането на помощи на земеделски и горски стопани, за да се спомогне за преодоляване на специфичните недостатъци в съответните райони, произтичащи от изпълнението на Директива 2009/147/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и Директива 92/43/ЕИО на Съвета, както и с цел подпомагане ефективното управление на обекти по Натура 2000. [...]“.

Член 30[,] Плащания по „Натура 2000“ и Рамковата директива за водите[:]

[„]1. Подкрепата по тази мярка се отпуска годишно за хектар земеделска площ или за хектар гора, за да компенсира бенефициерите за допълнителните разходи и пропуснатите доходи, произтичащи от неблагоприятните условия във въпросните райони, свързани с изпълнението на Директива 92/43/ЕИО и Директива 2009/147/ЕО, както и на Рамковата директива за водите.

[...]

6. Следните области отговарят на условията за финансово подпомагане:

а) селскостопанските и горските райони по „Натура 2000“, определени по реда на Директиви 92/43/ЕИО и 2009/147/ЕО;

[...].

5.2 Приложение I към Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна.

5.3 Член 17 от Хартата на основните права на Европейския съюз[:]

[„]Всеки има право да се ползва от собствеността на имуществото, което е придобил законно, да го ползва, да се разпорежда с него и да го завещава. Никой не може да бъде лишен от своята собственост, освен в обществена полза, в предвидените със закон случаи и условия и срещу справедливо и своевременно обезщетение за понесената загуба. Ползването на имуществото може да бъде уредено със закон до степен, необходима за общия интерес[“].

6. Националната правна уредба:

6.1 Постановление № 264 на Министерския съвет от 16 март 2010 г., съдържащо общи разпоредби относно опазването и използването на специалните защитени зони[:]

[„]16. В защитените природни зони се забранява:

[...]

16.12. засаждането на боровинки в торфища;

[...][“].

6.2 Постановление № 171 на Министерския съвет от 7 април 2015 г. относно отпускането, управлението и контрола във връзка с националните помощи и помощите от Европейския съюз, предназначени за подобряване на околната среда, климата и селските райони през програмния период 2014-2020 г.

Точка 56: [„]Площите с право на помощ по тази мярка са горските територии *(с изключение на торфищата)*:

56.1. включени в списъка на защитените зони от европейско значение (наричани по-нататък „включени в „Натура 2000“ зони“) съгласно член 30, параграф 6, буква а) от Регламент № 1305/2013 и определени в съответствие с likums „Par īpaši aizsargājamām dabas teritorijām“ (Закон за специалните защитени зони);

[...][“].

Точка 58: [„]Помощта може да бъде отпусната, ако декларираната площ, отговаряща на условията за подпомагане, е поне 1 ha, състои се от полета от поне 0,1 ha и минималната площ, за която се прилагат някакъв вид ограничения в рамките на дадено поле, е поне 0,1 ha, както и ако посочените полета могат да бъдат картографирани, включени са в системата за електронно подаване на заявления на Службата за подпомагане на селските райони и в съответствие с правната уредба относно опазването и използването на специалните защитени зони или

относно защитата на видовете и биотопите, считано от 1 март на текущата година, в тях се прилага някое от следните ограничения на икономическата дейност:

58.1 забрана за горски дейности;

58.2 забрана за пристъпване към основен добив и за извършване на изтъняване;

58.3 забрана за пристъпване към основен добив;

58.4 забрана за пристъпване към гола сеч[“].

**Причини, поради които запитващата юрисдикция има съмнения
относно тълкуването на правото на Съюза**

7. Видно от съображение 24 и от член 30, параграф 1 от Регламент № 1305/2013, целта на плащанията за зоните, включени в „Натура 2000“, е да се помогне за справянето със специфични ограничения и да се компенсират бенефициерите за допълнителните разходи и пропуснатите доходи, произтичащи от неблагоприятните условия във въпросните зони, свързани с изпълнението на Директива 92/43/ЕИО и Директива 2009/147/ЕО, както и на Рамковата директива за водите.

Въпреки че при изготвянето на програмата си за развитие на селските райони на първо място именно държавите членки трябва да решат как правилно да се прилагат мерките, насочени към постигането на определените в Регламент № 1305/2013 цели, приетите от държавите членки ограничения не трябва да елиминират компенсационната цел на системата за плащания по програма „Натура 2000“ (вж. решение на Съда от 30 март 2017 г., *Lingurár*, С-315/16, EU:C:2017:244).

Освен това плащанията за включените в „Натура 2000“ зони трябва да се разглеждат във връзка с член 17 от Хартата на основните права на Европейския съюз, тъй като правото на собственост включва правото да се използва имуществото и правото на справедливо обезщетение.

8. Торфищата обхващат приблизително 4 % от латвийската територия (според някои източници този процент достига до 10 %). Отглеждането на боровинки в торфищата е вид овощарство.

Както е посочено в едно общодостъпно изследване: „Понастоящем един от начините за продължаване на икономическата дейност в торфените полета, където е преустановен рудодобивът, е отглеждането на зърнести плодове от храстови растения в промишлени мащаби, произвеждайки продукция за износ, независимо дали става въпрос за ягодоплодни култури или за продукти, получени при тяхната преработка. Съгласно статистиката, публикувана от Службата за подпомагане на селските райони, през 2016 г. са

поискани еднократни плащания на площ по отношение на 142 ha, предназначени за отглеждането на американска червена боровинка, и на 250 ha, предназначени за отглеждането на черна боровинка (*Vaccinium myrtillus*), но не са поискани помощи във връзка с площи, предназначени за червени боровинки или за диви къпини. Известно е, че полетата с боровинки заемат по-голяма площ, но — дали заради земеползването, или по други причини — за тази площ не е поискана помощ, поради което не е налична статистика“. (Документът е наличен на: http://www.silava.lv/userfiles/file/Projektu%20parskati/2016_Lazdina_LVM_kudra.pdf, стр. 15).

Имайки предвид, че в Латвия голяма част от включените в „Натура 2000“ зони са покрити с торфища (приложение към Закона за специалните защитени зони), Senāts (Върховен съд) си задава въпроса дали пълното изключване на посочените зони от схемата за компенсационни плащания по програма „Натура 2000“ противоречи на преследваната с тези компенсационни плащания цел.

Относно зоните

9. Член 30, параграф 6, буква а) от Регламент № 1305/2013 предвижда, че на условията за финансово подпомагане отговарят селскостопанските и горските райони по „Натура 2000“, определени по реда на Директиви 92/43/ЕИО и 2009/147/ЕО.

Приложение I към Директива 92/43/ЕИО, което определя естествените местообитания от интерес за Общността, чието съхраняване изисква обявяването на специални защитени зони, включва също така и торфищата, и в частност горите върху тресавища и блата.

Няма съмнение, че предвидената в точка 16.12 от Постановление № 264 забрана за засаждане на боровинки в торфища ограничава правото на собственика свободно да използва своето имущество, както и да получава доходи, свързани с ограничената икономическа дейност.

Съгласно Постановление № 171 в рамките на мярката „Плащания по „Натура 2000“ и Рамковата директива за водите“ се прилага подмярката „Компенсационни плащания по „Натура 2000“ за горски райони“. Съгласно точка 56 от Постановление № 171 площите с право на помощ по тази мярка трябва да бъдат горски територии (с изключение на торфищата). Следователно държавата е ограничила компенсирането за включени в „Натура 2000“ зони, на първо място, като е предвидила плащания само за горските райони, и на второ място, като е изключила от тези райони намиращите се в тях торфища. Ето защо Постановление № 171 не предвижда никаква компенсация за ограничаването на икономическата дейност в торфищата, включени в „Натура 2000“.

Относно видовете икономическа дейност

10. В допълнение, от член 30, параграф 6, буква а) от Регламент № 1305/2013 следва, че [системата за] плащания по „Натура 2000“ ограничава компенсационните плащания във връзка с определени зони, а именно селскостопанските и горските райони. От тази разпоредба обаче не следва, че компенсационните плащания се ограничават във връзка с определени видове икономическа дейност, а именно селскостопанските и горските дейности.

Точка 58 от Постановление № 171 предвижда, че може да се получава помощ само във връзка с ограниченията, наложени за горските дейности. Възможно е обаче да се извършват също така и селскостопански дейности в торфища, разположени в горски територии, като например в тях се засадят боровинки.

11. Съгласно националното законодателство собствениците на торфища в зона, включена в „Натура 2000“, са фактически напълно изключени от системата за плащания по програма „Натура 2000“ и не получават никаква компенсация за ограниченията, наложени в такива зони.

С оглед на гореизложеното и на обстоятелството, че от разпоредбите на Регламент № 1305/2013 не проличават ясно границите на свободата на преценка, с която разполагат държавите членки, що се отнася до налагането на ограничения за плащанията по „Натура 2000“, Senāts (Върховен съд) има съмнения по въпроса дали дадена държава членка има право: 1) да приеме законодателство, съгласно което от помощите за включени в „Натура 2000“ зони са напълно изключени торфищата, разположени в такива зони, и 2) да ограничи получаването на помощта, предвиждайки, че същата може да бъде отпусната за дадена зона само във връзка с ограниченията, наложени за специфичен вид икономическа дейност.

12. В настоящия случай при придобиването на собствеността върху имотите жалбоподателят е знаел, че същите съдържат [защитена] природна зона. Също така, когато жалбоподателят е придобил собствеността върху имотите, вече е съществувало ограничение за икономическата дейност, изразяваща се в засаждането на боровинки в торфищата.

Член 17 от Хартата на основните права на Европейския съюз предвижда, че никой не може да бъде лишен от своята собственост, освен в обществена полза, в предвидените със закон случаи и условия и срещу справедливо и своевременно обезщетение за понесената загуба.

Въпреки че правото на собственост включва правото да се използва имуществото, включително с цел да се получи възможно най-голяма икономическа изгода, при придобиването на собствеността върху даден имот собственикът трябва да има предвид различните ограничения спрямо него и да бъде наясно, че не би могъл да реши във всеки един момент да използва имота според плановете си. При придобиването на собствеността

върху имот, за който са налице ограничения, собственикът има възможност предварително да планира за какви цели я придобива. Затова според Senāts (Върховен съд) при придобиването на собствеността жалбоподателят е трябвало да вземе предвид ограничението относно засаждането на боровинки в торфищата. Следователно жалбоподателят няма право впоследствие да претендира за компенсация за пропуснатите доходи, изтъквайки намерението си да получи такива доходи чрез засаждане на боровинки в торфищата, намиращи се в имота.

Съгласно член 30, параграф 1 от Регламент № 1305/2013 помощта се отпуска, за да компенсира бенефициерите за пропуснатите доходи. Ако посоченият регламент се прилага и спрямо торфищата, Senāts (Върховен съд) има съмнения дали в случай като настоящия може да се приеме, че за заинтересованото лице са налице пропуснати доходи. Тоест дали дадено лице има право да получи плащане по „Натура 2000“, ако когато е придобило собствеността, е знаело за ограниченията спрямо съответния имот и за ограничителните последици по отношение на евентуална икономическа дейност.

13. Предвид изложените по-горе съображения Senāts (Върховен съд) счита, че за да се изясни тълкуването на разпоредбите на Регламент № 1305/2013, е необходимо да бъде сезиран Съдът на Европейския съюз.

Диспозитив

В съответствие с член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз Senāts (Върховен съд)

определи:

Отправя до Съда на Европейския съюз следните преюдициални въпроси:

- 1) Трябва ли член 30, параграф 6, буква а) от Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета да се тълкува в смисъл, че торфищата са напълно изключени от плащанията по програма „Натура 2000“?
- 2) При отрицателен отговор на първия въпрос, включени ли са торфищата в селскостопанските или в горските райони?
- 3) При отрицателен отговор на първия въпрос трябва ли член 30 от Регламент № 1305/2013 да се тълкува в смисъл, че държавите членки могат да изключат напълно торфищата от плащанията по програма „Натура 2000“ и че съответните национални разпоредби са съвместими

с предвидената в Регламент № 1305/2013 компенсационна цел на посочените плащания?

- 4) Трябва ли член 30 от Регламент № 1305/2013 да се тълкува в смисъл, че дадена държава членка може да ограничи плащанията на помощта за включени в „Натура 2000“ зони, предвиждайки отпускането на помощта само във връзка с ограничаването на специфичен вид икономическа дейност, например само за горските дейности в горските райони?
- 5) Трябва ли член 30, параграф 1 от Регламент № 1305/2013 във връзка с член 17 от Хартата на основните права на Европейския съюз да се тълкува в смисъл, че изтъквайки планове си за нова икономическа дейност, дадено лице има право на плащане по програма „Натура 2000“, въпреки че, когато е придобило собствеността върху имота, вече е знаело за ограниченията, приложими спрямо него?

Спира производството до произнасянето на Съда на Европейския съюз.

[...]