

Mål C-234/20**Begäran om förhandsavgörande****Datum för ingivande:**

4 juni 2020

Hänskjutande domstol

Augstākā tiesa (Senāts) (Högsta domstolen, Lettland)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

3 juni 2020

Klagande:

SIA Sātiņi-S

Motpart:

Lauku atbalsta dienests (myndigheten för stöd till landsbygdsutveckling)

[utelämnas]

Administratīvo lietu departaments (Avdelningen för förvaltningsrättsliga mål)

Latvijas Republikas Senāts (Republiken Lettlands högsta domstol)

BESLUT:*[utelämnas]* den 3 juni 2020*[utelämnas]* [domstolens sammansättning]

har prövat SIA Sātiņi-S överklagande av den dom som Administratīvā apgabaltiesa (regional förvaltningsdomstol) meddelade den 26 mars 2018 i ett mål som inleddes genom att SIA Sātiņi-S väckte talan och yrkade att Lauku atbalsta dienests (myndigheten för stöd till landsbygdsutveckling) skulle åläggas att ersätta företaget för förbudet att anlägga blåbärsodlingar på mossar i naturskyddsområden.

Syfte och relevanta faktiska omständigheter i det nationella målet

1. År 2002 köpte klaganden (i denna instans) (nedan kallad klaganden) fastigheterna ”Liegumi” [”Reservat”] och ”Centri” [”Centra”]. Dessa fastigheter innefattar 7,7 hektar mossmark. Fastigheterna ligger i ett naturskyddsområde och i ett bevarandeområde av unionsintresse Natura 2000 (nedan kallat Natura 2000-område).

Enligt 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 av den 16 mars 2010 om allmänna bestämmelser rörande skydd och användning av särskilda bevarandeområden; nedan kallat dekret nr 264) är det förbjudet att anlägga blåbärsodlingar på mossar i naturskyddsområden.

Den 2 februari 2017 ingav klaganden en ansökan om ersättning till myndigheten för stöd till landsbygdsutveckling på grund av begränsningen av företagets ekonomiska verksamhet på den mossmark som det ägde och som låg i ett Natura 2000-område under åren 2015 och 2016.

Genom beslut av den 28 februari 2017 avslog myndigheten för stöd till landsbygdsutveckling klagandens ansökan om ersättning på grund av begränsning av den ekonomiska verksamheten. Enligt myndigheten föreskriver inte de tillämpliga bestämmelserna någon ersättning för ett förbud mot att anlägga blåbärsodlingar på mossar och det finns därför inte någon rättslig grund för att bevilja klaganden den sökta ersättningen.

2. Klaganden väckte talan mot beslutet i domstol och yrkade att myndigheten skulle åläggas att betala ersättning på grund av begränsningen av den ekonomiska verksamheten. Efter att domen i första instans överklagats ogillade Administratīvā apgabaltiesa överklagandet. Administratīvā apgabaltiesas dom bygger liksom domen i första instans på följande överväganden.

2.1 Artikel 2.2 i Likums ”Par kompensāciju par saimnieciskās darbības ierobežojumiem aizsargājamās teritorijās” (lag om ersättning på grund av begränsningar av ekonomisk verksamhet i skyddade områden) föreskriver att ett årligt stöd ska utbetalas för begränsningar av den ekonomiska verksamheten i bevarandeområden av unionsintresse i nätverket Natura 2000, i enlighet med de förfaranden som föreskrivs i bestämmelserna om beviljande av stöd för landsbygdsutveckling, som finansieras med medel från Europeiska unionen.

2.2 Statliga stödåtgärder för utveckling av skogs- och jordbrukssektorn beviljas i enlighet med de förfaranden som föreskrivs 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 av den 7 april 2015 om bestämmelser om beviljande, förvaltning och tillsyn av nationellt stöd och stöd från Europeiska unionen för att förbättra miljön, klimatet och landsbygden under programperioden 2014-2020”; nedan kallat dekret nr 171).

Vad beträffar beviljande av stöd inom ramen för ”Ersättning för Natura 2000-skogsbruksområden”, föreskrivs i punkt 56 i dekret nr 171 att den areal som kan komma i fråga för stöd inom ramen för denna åtgärd ska utgöras av skogsmark (**med undantag av mossmark**). Följaktligen föreskriver dekret nr 171 ersättning med avseende på Natura 2000-områden, men det föreskriver inte ersättning för begränsning av ekonomisk verksamhet på mossmark.

2.3 Artikel 6.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 av den 17 december 2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1698/2005 (nedan kallad förordning nr 1305/2013) föreskriver att den verksamhet i medlemsstaterna som Ejflu är involverad i ska genomföras via landsbygdsprogram. Enligt artikel 10 i förordningen ska medlemsstaterna till kommissionen skicka in ett förslag för varje landsbygdsprogram med den information som avses i artikel 8 och varje landsbygdsprogram ska godkännas av kommissionen genom en genomförandeakt. I landsbygdsprogrammet för Lettland för perioden 2014-2020 anges att stöd får erhållas om det i Natura 2000-områden eller mikroreservat med skogsmark (**med undantag av mossmark**) åläggs begränsningar av skogsbruksverksamheten. För programperioden 2014-2020 för Europeiska unionens medel, godkände kommissionen ett landsbygdsprogram för Lettland som föreskrev betalning av stöd på grund av vissa begränsningar av den ekonomiska verksamheten på skogsmark, men inte för mossmark. Programmet föreskriver inte någon betalning av stöd för begränsningar av jordbruksverksamhet beträffande mossar som ligger i Natura 2000-områden.

2.4 Vid den tidpunkt då klaganden köpte fastigheterna begränsade dessutom lagstiftningen möjligheterna att anlägga blåbärsodlingar på mossar. När klaganden köpte fastigheterna visste denne att de låg i ett naturskyddsområde och kände således till de begränsningar som gällde för det området.

3. Klaganden har i sitt överklagande gjort gällande att det följer av artikel 30.6 a i förordning nr 1305/2013 att skogsområden inom Natura 2000 som utsetts enligt direktiven 92/43/EEG och 2009/147/EG ska vara stödberättigade. Förordningen föreskriver inga undantag för mossmark.

4. Mot bakgrund av detta råder det i förevarande mål oenighet om huruvida klaganden är stödberättigad på grund av de begränsningar som införts för den ekonomiska verksamheten på mossmark i Natura 2000-områden.

Relevanta nationella bestämmelser och unionsbestämmelser

5. Unionsrätten

5.1 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 av den 17 december 2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1698/2005.

Skäl 24: [”]För att bidra till att Natura 2000-områdena förvaltas på ett effektivt sätt bör det även i fortsättningen ges stöd för att i de berörda områdena hjälpa jordbrukarna och skogsägarna att klara av särskilda olägenheter till följd av genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG (7) och rådets direktiv 92/43/EEG ... [”].

Artikel 30[,] Stöd inom ramen för Natura 2000 och ramdirektivet för vatten[:]

[”]1. Stöd inom ramen för denna åtgärd ska beviljas på årsbasis per hektar jordbruksareal eller per hektar skog i syfte att kompensera stödmottagarna för merkostnader och inkomstbortfall till följd av nackdelar i områdena i fråga, i samband med genomförandet av direktiven 92/43/EEG och 2009/147/EG och ramdirektivet för vatten.

...

6. Följande områden ska vara stödberättigande:

a) Jordbruks- och skogsområden inom Natura 2000 som utsetts enligt direktiven 92/43/EEG och 2009/147/EG.

...[”].

5.2 Bilaga I till rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

5.3 Artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna[:]

”Var och en har rätt att besitta lagligen förvärvad egendom, att nyttja den, att förfoga över den och att testamentera bort den. Ingen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. Nyttjandet av egendomen får regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen.[”]

6. Nationell rätt:

6.1 Ministerrådets dekret nr 264 av de 16 mars 2010 om allmänna bestämmelser rörande skydd och användning av särskilda bevarandeområden[:]

[”]16. I naturskyddsområden är det förbjudet att

...

16.12. anlägga blåbärsodlingar på mossar,

... [”]

6.2 Ministerrådets dekret nr 171 av den 7 april 2015 om bestämmelser om beviljande, förvaltning och tillsyn av nationellt stöd och stöd från Europeiska unionen för att förbättra miljön, klimatet och landsbygden under programperioden 2014-2020.

Punkt 56: [”]Områden som är stödberättigade inom ramen för denna åtgärd är skogsmark (*med undantag av mossmark*)

56.1. som ingår i förteckningen över bevarandeområden av europeisk betydelse (nedan kallat nätverket Natura 2000) enligt artikel 6 a i förordning nr 1305/2013 och som fastställts i enlighet med likums “Par īpaši aizsargājamām dabas teritorijām” (lagen om särskilda bevarandeområden),

...”

Punkt 58: [”]Stöd får beviljas om det område som deklarerats för stöd är minst en hektar, är sammansatt av fält på minst 0,1 hektar och det minsta område som omfattas av en typ av begränsning på ett fält är minst 0,1 hektar, och om dessa fält kan identifieras kartografiskt, ingår i myndigheten för stöd till landsbygdsutvecklings system för elektroniska ansökningar och från och med den 1 mars i år i enlighet med bestämmelserna om skydd och användning av särskilda bevarandeområden eller om skydd av arter och biotoper, kan bli föremål för någon av följande begränsningar av den ekonomiska verksamheten:

58.1 Förbud mot skogsbruksverksamhet.

58.2 Förbud mot slutavverkning och att göra kalytor.

58.3 Förbud mot slutavverkning.

58.4 Förbud mot kalhuggning.[”]

Skäl till att det råder tvivel kring tolkningen av unionslagstiftningen

7. Av skäl 24 och artikel 30.1 i förordning nr 1305/2013 framgår att syftet med stöd för Natura 2000-områden är att hjälpa skogsägarna att klara av särskilda olägenheter och att kompensera stödmottagarna för merkostnader och inkomstbortfall till följd av nackdelar i områdena i fråga, i samband med genomförandet av direktiven 92/43/EEG och 2009/147/EG och ramdirektivet för vatten.

Även om det i första hand ankommer på medlemsstaterna att då de utarbetar sitt landsbygdsprogram, besluta hur de åtgärder som syftar till att uppnå de mål som fastställs i förordning nr 1305/2013 ska tillämpas konkret, får de begränsningar som medlemsstaterna antar inte förta det kompensatoriska syftet med ordningen

med Natura 2000-stöd (se EU-domstolens dom av den 30 mars 2017, *Lingurár*, C-315/16, ECLI:EU:C:2017:244).

Stödet för Natura 2000-områden bör dessutom beaktas mot bakgrund av artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, eftersom rätten till egendom innefattar rätten att nyttja egendomen och rätten till en rättmätig ersättning.

8. Omkring 4 procent av Lettlands totala areal utgörs av mossmark (enligt vissa källor är det upp till 10 procent). Odling av blåbär på mossar är en typ av fruktodling.

Följande framgår av en studie som är tillgänglig för allmänheten: ”I nuläget är odling av bär i industriell skala ett sätt att fortsätta att bedriva ekonomisk verksamhet på torvfält där utvinningen av mineraler har upphört. På så sätt erhålls en produkt som kan exporteras, i form av bär eller produkter framställda av bär. Enligt statistik som offentliggjorts av myndigheten för stöd till landsbygdsutveckling, gjordes det år 2016 ansökningar om enhetlig arealersättning för 142 hektar mark avsedd för odling av tranbär och för 250 hektar mark avsedd för odling av blåbär, men det gjordes inga ansökningar om stöd för arealer avsedda för lingon eller hjortron. Det är känt att blåbärsfält upptar en större areal, men det gjordes inga ansökningar om det, vare sig för användning av marken eller av något annat skäl och det finns därför ingen statistik rörande det.” (Finns på: http://www.silava.lv/userfiles/file/Projekt%20parskati/2016_Lazdina_LVM_kudra.pdf, p. 15).

Eftersom en stor del av Natura 2000-områdena i Lettland också utgörs av mossar (bilaga till lagen om särskilda bevarandeområden), undrar Senäts huruvida den omständigheten att dessa områden är helt uteslutna från ersättning för Natura 2000-områden strider mot syftet med denna ersättning.

Områdena

9. I artikel 30.6 a i förordning nr 1305/2013 föreskrivs att jordbruks- och skogsområden inom Natura 2000 som utsetts enligt direktiven 92/43/EEG och 2009/147/EG ska vara stödberättigade.

Bilaga I till direktiv 92/43/EEG, där det fastställs vilka livsmiljötyper av gemenskapsintresse vilkas bevarande kräver att särskilda bevarandeområden utses, innefattar även mossar, bland annat skogbevuxna mossar.

Det råder ingen tvekan om att det förbud mot att anlägga blåbärsodlingar på mossar som föreskrivs i punkt 16.2 i dekret nr 264, begränsar ägarens rätt att fritt använda sin egendom och att få inkomster med anknytning till den begränsade ekonomiska verksamheten.

Enligt dekret nr 171 ska ramen för åtgärden ”Stöd inom ramen för Natura 2000 och ramdirektivet för vatten” tillämpas på delåtgärden ”Ersättning för Natura

2000-skogsområden”. Enligt punkt 56 i dekret nr 171, ska den areal som kan vara stödberättigad inom ramen för denna åtgärd utgöras av skogsmark (med undantag av mossmark). Staten har således begränsat beviljandet av ersättning för Natura 2000-områden, dels genom att enbart föreskriva ersättning för skogsområden och dels genom att från sådana områden utesluta mossar som finns i dessa områden. Följaktligen föreskriver dekret nr 171 inte någon ersättning för begränsningar av ekonomisk verksamhet på mossar i Natura 2000-områden.

Olika typer av ekonomisk verksamhet

10. Av artikel 30.6 a i förordning nr 1305/2013 följer att [systemet med] stöd inom ramen för Natura 2000, begränsar ersättningen till vissa områden, nämligen jordbruks- och skogsområden. Det följer emellertid inte av denna bestämmelse att ersättningen skulle vara begränsad till vissa typer av ekonomisk verksamhet, det vill säga jordbruks- eller skogsbruksverksamhet.

I punkt 58 i dekret nr 171 föreskrivs att stöd bara får utgå för begränsningar av skogsbruksverksamhet. Det är emellertid även möjligt att bedriva jordbruksverksamhet på mossar som ligger i skogsområden och att anlägga blåbärsodlingar där.

11. Den nationella lagstiftningen innebär att den som äger mossmark i ett Natura 2000-område i själva verket är helt utesluten från ordningen med Natura 2000-stöd och inte får någon ersättning för begränsningar som införs i sådana områden.

Mot bakgrund av detta och den omständigheten att det av bestämmelserna i förordning nr 1305/2013 inte tydligt framgår vilka gränser som finns för medlemsstaternas utrymme för skönmässig bedömning när det gäller att införa begränsningar för Natura 2000-stöd, hyser Senäts tvivel om huruvida en medlemsstat har rätt att 1) anta bestämmelser enligt vilka mossar som är belägna i Natura 2000-områden är helt undantagna från stöd inom ramen för Natura 2000, och 2) begränsa stödet och föreskriva att det bara får beviljas, för ett visst område, med avseende på de begränsningar som åläggs en viss typ av ekonomisk verksamhet.

12. I förevarande mål visste klaganden när denne förvärvade äganderätten till fastigheterna att de innehöll ett naturskyddsområde. När klaganden förvärvade äganderätten till fastigheterna fanns det dessutom redan en begränsning av den ekonomiska verksamheten med avseende på anläggande av blåbärsodlingar på mossar.

I artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna föreskrivs att ingen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid.

Även om rätten till egendom innefattar rätten att nyttja egendomen, och att eftersträva att erhålla största möjliga ekonomiska fördel av den, bör ägaren när

han förvärvar egendomen beakta olika begränsningar som egendomen omfattas av och vara medveten om att han inte när som helst får besluta sig för att använda egendomen enligt sina egna planer. Vid förvärv av egendom som omfattas av begränsningar, har ägaren möjlighet att i förväg planera för vilka ändamål han förvärvar den. Följaktligen anser Senäts att klaganden när denne förvärvade fastigheterna skulle beakta begränsningen rörande anläggande av blåbärsodlingar på mossar. Det innebär att klaganden inte har rätt att i efterhand kräva ersättning för inkomstbortfall med hänvisning till att denne haft för avsikt att erhålla sådana inkomster genom att anlägga blåbärsodlingar på mossar som fanns på fastigheterna.

I artikel 30.1 i förordning nr 1305/2013 föreskrivs att stöd ska beviljas i syfte att kompensera stödmottagarna för inkomstbortfall. Om den förordningen är tillämplig på mossar, hyser Senäts tvivel om huruvida det i ett fall som det här aktuella, kan anses ha uppkommit ett inkomstbortfall för den berörda personen. Frågan är således huruvida en person har rätt att erhålla stöd inom ramen för Natura 2000, om han när han förvärvade egendomen kände till de begränsningar som den omfattades av och dess begränsande konsekvenser för en eventuell ekonomisk verksamhet.

13. Mot bakgrund av ovanstående överväganden anser Senäts att det är nödvändigt att begära ett förhandsavgörande från Europeiska unionens domstol, för att få klarlagt hur bestämmelserna i förordning nr 1305/2013 ska tolkas.

Beslut

I enlighet med artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, meddelar Senäts följande

beslut:

Följande tolkningsfrågor hänskjuts till Europeiska unionens domstol för ett förhandsavgörande:

- 1) Ska artikel 30.6 a i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 av den 17 december 2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1698/2005 tolkas så, att mossar är helt uteslutna från stöd inom ramen för Natura 2000?
- 2) Om fråga 1 besvaras nekande, ingår då mossar i jordbruksområden eller skogsområden?
- 3) Om fråga 1 besvaras nekande, ska då artikel 30 i förordning nr 1305/2013 tolkas så, att en medlemsstat helt får utesluta mossar från stöd inom ramen för Natura 2000 och att sådana nationella bestämmelser är förenliga med det kompensatoriska syftet med nämnda stöd som föreskrivs i förordning nr 1305/2013?

- 4) Ska artikel 30 i förordning nr 1305/2013 tolkas så, att en medlemsstat får begränsa betalningen av stöd för Natura 2000-områden genom att föreskriva att stöd bara ska betalas med avseende på begränsningar av en viss typ av ekonomisk verksamhet, till exempel enbart för skogsbruksverksamhet i skogsområden?
- 5) Ska artikel 30 i förordning nr 1305/2013, jämförd med artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, tolkas så, att en person genom att hänvisa till sina planer rörande en ny ekonomisk verksamhet, har rätt till stöd inom ramen för Natura 2000 om denne när han förvärvade egendomen redan kände till de begränsningar som den omfattades av?

Målet vilandeförklaras fram till dess att Europeiska unionens domstol meddelar dom.

[*utlämnas*]

ARBETS-DOKUMENT