

Věc C-234/20

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce**Datum doručení:**

4. června 2020

Předkládající soud:

Augstākā tiesa (Senāts) (Lotyšsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

3. června 2020

Navrhovatelka v řízení o kasačním opravném prostředku:

SIA Sātiņi-S

Odpůrce v řízení o kasačním opravném prostředku:

Lauku atbalsta dienests (Úřad pro podporu venkova)

[omissis]

Administratīvo lietu departaments (správní senát)

Latvijas Republikas Senāts (Nejvyšší soud Lotyšské republiky)

USNESENÍ

[omissis] dne 3. června 2020

[omissis] [složení soudního orgánu]

přezkoumal v rámci písemné části řízení kasační opravný prostředek podaný společností SIA Sātiņi-S proti rozsudku Administratīvā apgabaltiesa (krajský správní soud) ze dne 26. března 2018 vydanému v rámci správního sporu, který byl zahájen žalobou uvedené společnosti směřující k tomu, aby bylo Lauku atbalsta dienests (Úřad pro podporu venkova) uloženo vyplatit jí kompenzaci za zákaz výsadby brusnicových plantáží na rašeliništích v chráněných přírodních oblastech.

Předmět a relevantní skutečnosti sporu v původním řízení

1. V roce 2002 [stávající] navrhovatelka [v řízení o kasačním opravném prostředku (dále jen „navrhovatelka“)] nabyla nemovitosti ‚Liegumi‘ [(‚Rezervace‘)] a ‚Centri‘ [(‚Centra‘)]. Tyto nemovitosti zahrnují plochu 7,7 hektarů rašelinišť. Nemovitosti se nachází v chráněné přírodní oblasti a v oblasti ochrany evropského významu Natura 2000 (dále jen „oblast sítě Natura 2000“).

Podle bodu 16.12 Ministru kabinetu 2010. gada 16. Marta noteikumi Nr. 264 „Īpaši aizsargājamo dabas teritoriju vispārējie aizsardzības un izmantošanas noteikumi“ (nařízení Rady ministrů č. 264 ze dne 16. března 2010 o obecných ustanoveních o ochraně a využívání zvláštních oblastí ochrany; dále jen „nařízení č. 264“) je zakázáno vysazovat brusnicové plantáže na rašeliništích nacházejících se v chráněných přírodních oblastech.

Dne 2. února 2017 podala navrhovatelka u Úřadu pro podporu venkova žádost, kterou se domáhala, aby jí byla vyplacena kompenzace za omezení hospodářské činnosti na rašeliništi v jejím vlastnictví, nacházejícím se v oblasti sítě Natura 2000, v letech 2015 a 2016.

Rozhodnutím ze dne 28. února 2017 Úřad pro podporu venkova zamítl žádost navrhovatelky o kompenzaci za omezení hospodářské činnosti. Podle tohoto Úřadu právní předpisy nestanoví kompenzaci za zákaz vysazovat na rašeliništích brusnicové plantáže, takže neexistuje právní základ, který by umožňoval přiznat navrhovatelce požadovanou náhradu.

2. Navrhovatelka podala žalobu k soudu, kterou se domáhala, aby bylo Úřadu nařízeno zaplatit jí kompenzaci za omezení hospodářské činnosti. Administratīvā apgabaltiesa poté, co věc přezkoumal v odvolacím řízení, tento návrh zamítl. Rozsudek vydaný uvedeným soudem je stejně jako rozsudek vydaný v prvním stupni založen na následujících úvahách.

2.1 Článek 2 odst. 2 Likums „Par kompensāciju par saimniecības darbības ierobežojumiem aizsargājamās terijās terijās“ (zákon o kompenzaci za omezení hospodářských činností v chráněných oblastech) stanoví, že za omezení hospodářských činností v oblastech evropského významu sítě Natura 2000 se z příslušných fondů Evropské unie vyplatí roční podpora v souladu s postupy stanovenými předpisy o poskytování podpory na rozvoj zemědělství.

2.2 Opatření státní podpory na rozvoj zemědělství a lesnictví se poskytují v souladu s postupy stanovenými Ministru kabinetu 2015. gada 7. aconīļa noteikumi Nr. 171 „Noteikumi par valsts un Eiropas Savienības atbalsta piešķiršanu, administrēšanu un uzraudzību vides, klimata un lauku ainbinas uzšeta (nařízení Rady ministrů č. 171 ze dne 7. dubna 2015 o pravidlech poskytování, správy a dohledu, pokud jde o vnitrostátní podporu Evropské unie určenou ke zlepšení životního prostředí, klimatu a venkova během programového období 2014 – 2020; dále jen „nařízení č. 171“). Pokud jde o poskytování podpor v rámci „Vyrovnávacích plateb pro lesní oblasti sítě Natura 2000“, nařízení č. 171 v bodě 56 stanoví, že plochou způsobilou pro podporu z titulu tohoto opatření musí být

lesní pozemek (s výjimkou rašelinišť). Nařízení č. 171 tedy stanovilo vyrovnávací platby pro oblasti sítě Natura 2000, ale počítá s vyplácením vyrovnávacích plateb za omezení hospodářské činnosti na rašeliništích.

2.3 Článek 6 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1305/2013 ze dne 17. prosince 2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 (dále jen „nařízení č. 1305/2013“) stanoví, že EZFRV působí v členských státech prostřednictvím programů pro rozvoj venkova. Podle článku 10 uvedeného nařízení předloží členské státy Komisi u každého programu rozvoje venkova návrh, jenž obsahuje informace uvedené v čl. 8, a tyto programy rozvoje venkova schvaluje Komise prostřednictvím prováděcího aktu. Program rozvoje venkova Lotyšska na roky 2014–2020 uvádí, že podporu lze obdržet, pokud jsou v oblastech sítě Natura 2000 nebo v mikrorezervacích nacházejících se na lesních pozemcích (s výjimkou rašelinišť) stanovena omezení lesnických činností. Pro programové období fondů Evropské unie 2014–2020 tak Komise schválila pro Lotyšsko program rozvoje venkova, který stanovil platby podpory za určitá omezení hospodářské činnosti na lesních pozemcích, avšak nikoli u rašelinišť. Program nepočítá s vyplácením podpor kvůli omezení zemědělské činnosti v případě rašelinišť nacházejících se v oblastech sítě Natura 2000.

2.4 Krom toho v době, kdy navrhovatelka majetek nabyla, právní úprava omezovala možnost výsadby brusnicových plantáží na rašeliništích. Při nabytí majetku navrhovatelka věděla, že se tento majetek nachází v chráněné přírodní oblasti, a byla jí tedy známa omezení stanovená pro tuto oblast.

3. Navrhovatelka podala kasační opravný prostředek, v němž uvedla, že podle čl. 30 odst. 6 písm. a) nařízení č. 1305/2013 jsou pro platby v rámci sítě Natura 2000 způsobilé lesní oblasti vymezené podle směrnic 92/43/EHS a 2009/147/ES. Nařízení nestanoví výjimku pro rašeliniště.

4. S ohledem na výše uvedené je v tomto řízení sporné, zda má navrhovatelka nárok na platby za omezení hospodářské činnosti na rašeliništích v rámci sítě Natura 2000.

Relevantní vnitrostátní a unijní právní předpisy

5. Právní předpisy Evropské unie

5.1 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1305/2013 ze dne 17. prosince 2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1698/2005.

Bod 24 odůvodnění: [„]Zemědělcům a držitelům lesů by měla být i nadále poskytována podpora s cílem pomoci jim při řešení zvláštních nevýhod v dotyčných oblastech, které vyplývají z provádění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES [...] a směrnice Rady 92/43/EHS [...] s cílem přispívat k účinné správě lokalit sítě Natura 2000 [...]“].

Článek 30 - Platby v rámci sítě Natura 2000 a podle rámcové směrnice o vodě

[„]1. Podpora v rámci tohoto opatření se poskytuje ročně na hektar zemědělské plochy nebo na hektar lesa s cílem poskytnout příjemcům kompenzaci za dodatečné náklady a ušlé příjmy v důsledku znevýhodnění v dotyčných oblastech v souvislosti s prováděním směrnic 92/43/EHS a 2009/147/ES a rámcové směrnice o vodě.

[...]

6. Pro platby jsou způsobilé tyto oblasti:

a) zemědělské a lesní oblasti v rámci sítě Natura 2000 vymezené podle směrnic 92/43/EHS a 2009/147/ES;

[...] [“]

5.2 Příloha I směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.

5.3 Článek 17 Listiny základních práv Evropské unie.

[„]Každý má právo vlastnit zákonně nabytý majetek, užívat jej, nakládat s ním a odkazovat jej. Nikdo nesmí být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu, v případech a za podmínek, které stanoví zákon, a při poskytnutí spravedlivé náhrady v přiměřené lhůtě. Užívání majetku může rovněž být upraveno zákonem v míře nezbytné z hlediska obecného zájmu.[“]

6. Vnitrostátní právní předpisy

6.1 Nařízení Rady ministrů č. 264 ze dne 16. března 2010 o obecných ustanoveních o ochraně a využívání zvláštních oblastí ochrany

[„]16. V chráněných přírodních oblastech je zakázáno:

[...]

16.12. vysazování brusnicových plantáží na rašeliništích;

[...] [“]

6.2 – Nařízení Rady ministrů č. 171 ze dne 7. dubna 2015 o pravidlech poskytování, správy a dohledu, pokud jde o vnitrostátní podporu Evropské unie určenou ke zlepšení životního prostředí, klimatu a venkova během programového období 2014 – 2020.

Bod 56: [„]Plochou způsobilou pro podporu z titulu tohoto opatření je lesní pozemek (s výjimkou rašelinišť):

56.1. uvedený na seznamu oblastí ochrany evropského významu (dále jen „sít' Natura 2000“) v souladu s čl. 30 odst. 6 písm. a) nařízení č. 1305/2013 a vymezený v souladu s likums ‚Par īpaši aizsargām dabas teritorijām‘ (zákon o zvláštních oblastech ochrany);

[...]“

Bod 58: [„]Podporu lze poskytnout, pokud činí deklarovaná plocha, na kterou lze poskytnout podporu, nejméně jeden hektar, sestává z polí o rozloze nejméně 0,1 hektaru a minimální plocha, na kterou se vztahuje určité omezení v jednom poli, je nejméně 0,1 hektaru, a pokud lze dotčená pole identifikovat kartograficky, jsou zahrnuta v systému elektronického podávání žádostí Úřadu pro podporu venkova a od 1. března příslušného roku se na ně na základě právních předpisů o ochraně a využívání zvláštních oblastí ochrany nebo ochraně druhů a biotopů vztahuje některé z následujících omezení hospodářské činnosti:

58.1 zákaz činností lesního hospodářství;

58.2 zákaz provádět mýtní těžbu a probírku;

58.3 zákaz provádět mýtní těžbu;

58.4 zákaz provádět holoseč.[“]

Důvody, proč má předkládající soud pochybnosti o výkladu unijního práva

7. Z bodu 24 odůvodnění a z čl. 30 odst. 1 nařízení č. 1305/2013 vyplývá, že účelem plateb uskutečněných pro lokality sítě Natura 2000 je pomoci při řešení zvláštních nevýhod a poskytnout kompenzaci za dodatečné náklady a ušlé příjmy v důsledku znevýhodnění v dotčených oblastech v souvislosti s prováděním směrnic 92/43/EHS a 2009/147/ES a rámcové směrnice o vodách.

I když v prvé řadě přísluší členským státům, aby při vypracování svého programu pro rozvoj venkova rozhodly, jak mají být konkrétně provedena opatření k dosažení cílů stanovených nařízením č. 1305/2013, nesmí omezení přijatá členskými státy odstranit vyrovnávací záměr systému plateb v rámci programu Natura 2000 (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 30. března 2017, Lingurár, C-315/16, ECLI:EU:C:2017:244).

Platby na lokality sítě Natura 2000 musí být kromě toho posuzovány ve spojení s článkem 17 Listiny základních práv Evropské unie, jelikož právo na vlastnictví zahrnuje právo užívat majetek a právo na spravedlivou náhradu.

8. Rašeliniště představují přibližně 4 % lotyšského území (podle určitých zdrojů činí tento podíl až 10 %). Pěstování brusinek na rašeliništích je druhem ovocnářství.

Jak uvádí veřejně přístupná studie: „Jedním, ze způsobů, jak v současnosti pokračovat v hospodářském využívání rašelinišť, na nichž byla ukončena těžba nerostů, je pěstování bobulovin v průmyslovém měřítku a výroba produktů na vývoz, ať již bobulí nebo výrobků z bobulí. Podle statistik zveřejněných Úřadem pro podporu venkova bylo v roce 2016 požádáno o jednotné platby na plochu u 142 hektarů určených pro pěstování klikvy velkoplodé a u 250 hektarů určených pro pěstování borůvek (brusnice borůvka), ale nebyly požadovány platby na plochy využívané pro brusnici brusinku nebo pro ostružiník morušku. Je známo, že brusnicová pole zaujímají větší plochu, ale ať již z důvodu využití půdy nebo z jiného důvodu nebyla na tuto plochu požadována podpora, takže statistiky nejsou k dispozici.“ (Lze konzultovat na adrese: http://www.silava.lv/userfiles/file/Projektu%20parskati/2016_Lazdina_LVM_kudra.pdf, s. 15).

Vzhledem k tomu, že velká část oblastí sítě Natura 2000 v Lotyšsku je rovněž pokryta rašeliništi (příloha zákona o zvláštních oblastech ochrany), klade si Senāts (Nejvyšší soud) otázku, zda úplné vyloučení těchto oblastí z režimu vyrovnávacích plateb sítě Natura 2000 není v rozporu s cílem sledovaným těmito vyrovnávacími platbami.

K oblastem

9. Článek 30 odst. 6 písm. a) nařízení č. 1305/2013 stanoví, že platby mohou být poskytnuty na zemědělské a lesní oblasti v rámci sítě Natura 2000 vymezené podle směrnic 92/43/EHS a 2009/147/ES.

Příloha I směrnice 92/43/EHS, která stanoví typy přírodních stanovišť v zájmu Společenství, jejichž ochrana vyžaduje vyhlášení zvláštních oblastí ochrany, zahrnuje rovněž rašeliniště, a zejména rašelinné lesy.

Není pochyb o tom, že zákaz výsadby brusnicových plantáží na rašeliništích stanovený v bodě 16.2 nařízení č. 264 omezuje právo vlastníka svobodně užívat jeho majetek, jakož i získávat příjmy spojené s omezenou hospodářskou činností.

V souladu s nařízením č. 171 se v rámci opatření „Platby v rámci sítě Natura 2000 a rámcové směrnice o vodách“ provádí dílčí opatření „Vyrovnávací platba za lesní oblasti sítě Natura 2000“. V souladu s bodem 56 nařízení č. 171 musí být plocha způsobilá pro poskytnutí podpory v rámci tohoto opatření lesním pozemkem (s výjimkou rašelinišť). Stát tedy omezil poskytování vyrovnávacích plateb pro oblasti sítě Natura 2000 zaprvé tím, že stanovil platby pouze pro lesní oblasti, a zadruhé tím, že z těchto oblastí vyloučil rašeliniště, která se v nich nacházejí. Nařízením č. 171 tedy nestanoví žádnou kompenzaci za omezení hospodářské činnosti na rašeliništích zahrnutých do sítě Natura 2000.

K druhům hospodářských činností

10. Z článku 30 odst. 6 písm. a) nařízení č. 1305/2013 rovněž vyplývá, že [systém] plateb v rámci sítě Natura 2000 omezuje vyrovnávací platbu na určité

oblasti, a sice na zemědělské nebo lesní oblasti. Z tohoto ustanovení však nevyplývá, že vyrovnávací platba je omezena na určité druhy hospodářské činnosti, a sice na zemědělskou nebo lesnickou činnost.

Bod 58 nařízení č. 171 stanoví, že podporu lze získat pouze v případě omezení činností lesnického hospodářství. Na rašeliništích nacházejících se na lesních pozemcích je však možné provádět rovněž zemědělské činnosti, a sice vysazovat na nich brusnicové plantáže.

11. Vnitrostátní právní úpravou jsou osoby, které vlastní rašeliniště v oblasti sítě Natura 2000, *de facto* zcela vyloučeny ze systému plateb v rámci sítě Natura 2000 a nedostávají žádnou kompenzaci za omezení stanovená v těchto oblastech.

S ohledem na výše uvedené a na skutečnost, že z ustanovení nařízení č. 1305/2013 nevyplývají jasně meze prostoru pro uvážení, který mají členské státy při stanovení omezení plateb v rámci sítě Natura 2000, si Senāts (Nejvyšší soud) klade otázku, zda má členský stát právo: 1) přijmout právní úpravu, podle které jsou z podpor pro oblasti sítě Natura 2000 zcela vyloučena rašeliniště nacházející se v těchto oblastech; a 2) omezit pobírání podpory tím, že stanoví, že pro určitou oblast může být poskytnuta pouze v souvislosti s omezeními stanovenými pro určitý druh hospodářské činnosti.

12. V projednávané věci navrhovatelka v době, kdy nabyla vlastnictví k majetku, věděla, že tento majetek zahrnuje [chráněnou] přírodní oblast. Stejně tak, když navrhovatelka nabyla vlastnictví k majetku, existovalo již omezení hospodářské činnosti spočívající ve výsadbě brusnicových plantáží na rašeliništích.

Článek 17 Listiny základních práv Evropské unie stanoví, že nikdo nesmí být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu, v případech a za podmínek, které stanoví zákon, a při poskytnutí spravedlivé náhrady v přiměřené lhůtě.

I když vlastnické právo zahrnuje právo užívat majetek, včetně snahy o dosažení co možná nejvyššího hospodářského prospěchu, musí vlastník při nabytí majetku vzít v úvahu různá omezení, která se na tento majetek vztahují, a být si vědom toho, že nebude moci kdykoli rozhodnout užívat majetek podle svých představ. Při nabytí majetku podléhajícího omezením má vlastník možnost předem naplánovat, za jakým účelem jej nabývá. Podle Senāts (Nejvyšší soud) tedy navrhovatelka měla při nabytí majetku vzít v úvahu omezení týkající se výsadby brusnicových plantáží na rašeliništích. Navrhovatelka proto není oprávněna domáhat se následně kompenzace za ušlé příjmy s odvoláním se na úmysl získat takové příjmy prostřednictvím výsadby brusnicových plantáží na rašeliništích, které jsou součástí jejího majetku.

Článek 30 odst. 1 nařízení č. 1305/2013 stanoví, že podpora se poskytuje na kompenzaci ušlých příjmů. I když se toto nařízení použije rovněž na rašeliniště, Senāts (Nejvyšší soud) má pochybnosti o tom, zda v takovém případě, o jaký se jedná v projednávané věci, lze mít za to, že u dotčené osoby došlo ke ztrátě

příjmů. To znamená, zda má osoba právo na obdržení platby v rámci sítě Natura 2000, pokud v době, kdy majetek nabyla, věděla o omezeních, kterým tento majetek podléhá, a o jejich omezujících účincích na případnou hospodářskou činnost.

13. S ohledem na výše uvedené úvahy má Senāts (Nejvyšší soud) za to, že za účelem vyjasnění výkladu ustanovení nařízení č. 1305/2013 je nezbytné obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie.

Výroková část

Podle článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie Senāts (Nejvyšší soud)

rozhodl takto:

Soudnímu dvoru Evropské unie se k rozhodnutí předkládají následující předběžné otázky:

- 1) Musí být čl. 30 odst. 6 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 261/2004 ze dne 17. prosince 2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 vykládán v tom smyslu, že rašeliniště jsou zcela vyloučena z nároku na platby v rámci sítě Natura 2000?
- 2) V případě záporné odpovědi na první otázku, patří rašeliniště mezi zemědělské nebo lesní oblasti?
- 3) V případě záporné odpovědi na první otázku, musí být článek 30 nařízení č. 1305/2013 vykládán v tom smyslu, že členský stát může úplně vyloučit rašeliniště z plateb v rámci sítě Natura 2000 a že takové vnitrostátní předpisy jsou slučitelné s kompenzačním cílem těchto plateb stanoveným nařízením č. 1305/2013?
- 4) Musí být článek 30 nařízení č. 1305/2013 vykládán v tom smyslu, že členský stát může omezit vyplácení podpory na oblasti sítě Natura 2000 tím, že stanoví podporu pouze při omezení konkrétního druhu hospodářské činnosti, například v lesních oblastech pouze při omezení činností lesního hospodářství?
- 5) Je třeba čl. 30 odst. 1 nařízení č. 1305/2013 ve spojení s článkem 17 Listiny základních práv Evropské unie vykládat v tom smyslu, že osoba má s odvoláním na své plány na novou hospodářskou činnost nárok na platbu v rámci sítě Natura 2000, pokud při nabytí majetku již věděla o omezeních, kterým tento majetek podléhá?

Řízení se přerušuje do vydání rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie.

[omissis]