

Asia C-234/20

Ennakkoratkaisupyyntö

Jättämispäivä:

4.6.2020

Ennakkoratkaisupyyntön esittänyt tuomioistuin:

Augstākā tiesa (Senāts) (ylin tuomioistuin, Latvia)

Ennakkoratkaisupyyntöä koskevan päätöksen tekemispäivä:

3.6.2020

Valittaja:

SIA Sātiņi-S

Vastapuoli muutoksenhakumenettelyssä:

Lauku atbalsta dienests (maaseudun tukivirasto, Latvia)

[– –]

Administratīvo lietu departaments (hallintoasioita käsittelevä jaosto)

Latvijas Republikas Senāts (ylin tuomioistuin, Latvia)

VÄLIPÄÄTÖS

[– –] 3.6.2020

[– –] [tuomioistuimen ratkaisukokoonpano]

on tutkinut kirjallisessa menettelyssä SIA Sātiņi-S:n valituksen tuomiosta, jonka Administratīvā apgabaltiesa (alueellinen hallintotuomioistuin, Latvia) antoi 26.3.2018 kyseisen yrityksen nostamasta kanteesta, jossa vaadittiin, että Lauku atbalsta dienests (jäljempänä maaseudun tukivirasto) määrätään myöntämään SIA Sātiņi-S:lle korvauksia kiellosta, jonka mukaan luonnonsuojelualueilla sijaitseville turvesoille ei saa perustaa karpaloviljelmiä.

Pääasian kohde ja tosiseikat

1. Valittaja osti vuonna 2002 Liegumi- ja Centri-nimiset maakiinteistöt. Kiinteistöihin sisältyy 7,7 hehtaaria turvemaata. Ne sijaitsevat luonnonsuojelualueella ja unionin tärkeänä pitämällä Natura 2000 -suojelualueella (jäljempänä Natura 2000 -alue).

Erityisten suojelutoimien alueiden suojelua ja käyttöä koskevista yleisistä säännöksistä 16.3.2010 annetun ministerineuvoston asetuksen nro 264 (Ministru kabineta 2010. gada 16. marta noteikumi Nr. 264 ”Īpaši aizsargājamo dabas teritoriju vispārējie aizsardzības un izmantošanas noteikumi”) (jäljempänä asetus nro 264) 16.12. §:n mukaan luonnonsuojelualueilla sijaitseville turvesoille ei saa perustaa karpaloviljelmiä.

Valittaja esitti 2.2.2017 maaseudun tukivirastolle hakemuksen, jolla se haki korvausta taloudellisen toiminnan rajoittamisesta Natura 2000 -alueella omistamillaan turvemailla vuosina 2015 ja 2016.

Maaseudun tukivirasto hylkäsi valittajan taloudellisen toiminnan rajoittamisen perusteella esittämän korvaushakemuksen 28.2.2017 tekemällään päätöksellä. Viraston mukaan lainsäädännössä ei säädetä, että kiellosta, jonka mukaan turvesoille ei saa perustaa karpaloviljelmiä, on myönnettävä korvaus, joten korvauksen myöntämiseen ei ole mitään oikeudellista perustaa.

2. Valittaja nosti kanteen, jossa se vaati, että maaseudun tukivirasto määrätään myöntämään sille korvauksia taloudellisen toiminnan rajoittamisesta. Se valitti asiassa annetusta tuomiosta Administratīvā apgabaltiesān, joka hylkäsi valituksen. Administratīvā apgabaltiesān antama tuomio, samoin kuin ensimmäisessä oikeusasteessa annettu tuomio, perustuvat jäljempänä esitettyihin seikkoihin.

2.1 Suojelualueilla määrätyistä taloudellisen toiminnan rajoituksista myönnettävistä korvauksista annetun lain (Likums ”Par kompensāciju par saimnieciskās darbības ierobežojumiem aizsargājamās teritorijās”) 2 §:n 2 momentissa säädetään, että Euroopan unionin rahastoista maksetaan unionin tärkeinä pitämällä Natura 2000 -alueilla asetettujen taloudellisen toiminnan rajoitusten perusteella vuosittaista tukea maaseudun kehittämiseen annettavaa tukea koskevissa säännöksissä vahvistettujen menettelyjen mukaisesti.

2.2 Maa- ja metsätalouden alan kehittämistoimenpiteisiin tarkoitetut valtiontuet myönnetään ympäristön, ilmaston ja maaseudun parantamiseen ohjelmakaudella 2014–2020 tarkoitettujen kansallisten tukien ja Euroopan unionin tukien myöntämistä, hallinnointia ja valvontaa koskevista säännöistä 7.4.2015 annetussa ministerineuvoston asetuksessa nro 171 (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”) (jäljempänä asetus nro 171) säädettyjen menettelyjen mukaisesti. Toimenpiteen ”Korvaukset Natura 2000 -metsätalousalueille” mukaisten tukien myöntämisestä asetuksen nro 171

56 §:ssä säädetään, että kyseisessä toimenpiteessä tukikelpoisia alueita ovat metsätalousmaat (**turvesoita lukuun ottamatta**). Asetuksessa nro 171 siis säädetään korvausten maksamisesta Natura 2000 -alueille, mutta siinä ei säädetä korvausten maksamisesta taloudellisen toiminnan rajoittamisesta turvemailla.

2.3 Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 kumoamisesta 17.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (jäljempänä asetus N:o 1305/2013) 6 artiklan 1 kohdassa säädetään, että maaseuturahasto toimii jäsenvaltioissa maaseudun kehittämisohjelmien välityksellä. Kyseisen asetuksen 10 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle 8 artiklassa tarkoitetut tiedot sisältävä ehdotus kustakin maaseudun kehittämisohjelmasta ja että komissio hyväksyy kunkin maaseudun kehittämisohjelman täytäntöönpanosäädöksellä. Latvian maaseudun kehittämisohjelmasta vuosiksi 2014–2020 ilmenee, että Natura 2000 -alueilla tai metsätalousmailla (**turvesoita lukuun ottamatta**) sijaitsevat pienet suojelualueet voivat saada tukea, jos metsätaloustoiminnalle on säädetty rajoituksia. Komissio siis hyväksyi Latvian unionin rahastojen ohjelmakaudella 2014–2020 ehdottaman maaseudun kehittämisohjelman, jossa tiettyjen taloudellisen toiminnan rajoitusten perusteella määrättiin maksamaan tukia metsätalousmaille, mutta ei turvesoille. Ohjelmassa ei määrätä maksamaan tukia Natura 2000 -alueilla sijaitseville turvesoille säädettyjen maataloustoiminnan rajoitusten perusteella.

2.4 Mahdollisuutta perustaa karpaloviljelmää turvesoille rajoitettiin lainsäädännössä jo siinä vaiheessa, kun valittaja osti kyseiset maakiinteistöt. Ostaessaan kyseiset kiinteistöt valittaja tiesi, että ne sijaitsevat luonnonsuojelualueella, ja oli siten tietoinen kyseiselle alueelle säädettyistä rajoituksista.

3. Valittaja on tehnyt valituksen, jossa se väittää, että asetuksen N:o 1305/2013 30 artiklan 6 kohdan a alakohdan mukaan tukea voivat saada direktiivien 92/43/ETY ja 2009/147/EY nojalla nimetyt Natura 2000 -metsätalousalueet. Asetuksessa ei säädetä turvemaita koskevista poikkeuksista.

4. Edellä esitetyn perusteella käsiteltävässä asiassa on kyse siitä, voiko valittaja saada korvauksia taloudellisen toimintansa rajoittamisesta Natura 2000 -alueella sijaitsevilla turvemailla.

Asiaa koskevat kansalliset ja unionin oikeussäännöt

5. Unionin oikeussäännöt

5.1 Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 kumoamisesta 17.12.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1305/2013

Johdanto-osan 24 perustelukappale: ”Viljelijöille ja metsänomistajille olisi myönnettävä edelleen tukea alueilla, jotka kärsivät Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/147/EY ja neuvoston direktiivin 92/43/ETY täytäntöönpanon vuoksi ja Natura 2000 -alueiden tehokkaan hoidon edistämiseksi.
— —”

30 artikla: Natura 2000 -tuet ja vesipolitiikan puitedirektiivin mukaiset tuet

”1. Tämän toimenpiteen mukaista tukea myönnetään vuosittain hehtaarilta käytössä olevaa maatalousmaata tai hehtaarilta metsää, ja sen tarkoituksena on korvata tuensaajille aiheutuneet lisäkustannukset ja tulonmenetykset, jotka johtuvat direktiivien 92/43/ETY ja 2009/147/EY sekä vesipuitedirektiivin täytäntöönpanoon liittyvistä haitoista kyseisillä alueilla.
— —

6. Tukea voivat saada seuraavat alueet:

a) direktiivien 92/43/ETY ja 2009/147/EY nojalla nimetyt Natura 2000 -maa- ja metsätalousalueet;
— —”

5.2 Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/43/ETY, liite I

5.3 Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artikla

”Jokaisella on oikeus nauttia laillisesti hankkimastaan omaisuudesta sekä käyttää, luovuttaa ja testamentata sitä. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan muutoin kuin yleisen edun sitä vaatiessa laissa säädetyissä tapauksissa ja laissa säädettyjen ehtojen mukaisesti ja siten, että hänelle suoritetaan kohtuullisessa ajassa oikeudenmukainen korvaus omaisuuden menetyksestä. Omaisuuden käyttöä voidaan säännellä lailla siinä määrin kuin se on yleisen edun mukaan välttämätöntä.”

6. Kansalliset oikeussäännöt

6.1 Erityisten suojelutoimien alueiden suojelua ja käyttöä koskevista yleisistä säännöksistä 16.3.2010 annettu ministerineuvoston asetus nro 264

”16. Luonnonsuojelualueilla on kiellettyä:
— —

16.12. perustaa karpaloviljelmiä turvesoille;
— —”

6.2 Ympäristön, ilmaston ja maaseudun parantamiseen ohjelmakaudella 2014–2020 tarkoitettujen kansallisten tukien ja Euroopan unionin tukien myöntämistä, hallinnointia ja valvontaa koskevista säännöistä 7.4.2015 annettu ministerineuvoston asetus nro 171

56 §: ”Tässä toimenpiteessä tukikelpoisia alueita ovat metsätalousmaat (*turvesoita lukuun ottamatta*):

56.1. jotka sisältyvät asetuksen N:o 1305/2013 30 artiklan 6 kohdan a alakohdassa tarkoitettuun unionin tärkeinä pitämien alueiden luetteloon (jäljempänä ’Natura 2000 -verkosto’), joka laaditaan erityisten suojelutoimien alueista annetun lain [Likums ’Par īpaši aizsargājamām dabas teritorijām’] mukaisesti;

--”

58 §: ”Tuki voidaan myöntää, jos sitä varten ilmoitettu tukikelpoinen ala on vähintään yhden hehtaarin ja koostuu vähintään 0,1 hehtaarin peltoaloista, joista kunkin rajoituksenalainen pinta-ala on vähintään 0,1 hehtaaria, ja jos kyseiset peltoalat voidaan määrittää kartalta, jos ne kuuluvat maaseudun tukiviraston sähköiseen hakemusjärjestelmään ja jos niihin on kuluvan vuoden 1. päivästä maaliskuuta alkaen sovellettu erityisten suojelutoimien alueiden suojelua ja käyttöä tai lajien ja luontotyyppien suojelua koskevan lainsäädännön nojalla jotakin seuraavista taloudellisen toiminnan rajoituksista:

58.1 metsätaloustoiminnan kieltö;

58.2 päänakkuun ja harvennuksen kieltö;

58.3 päänakkuun kieltö;

58.4 avohakkuun kieltö.”

Syyt, joiden vuoksi ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on epäilyksiä unionin oikeuden tulkinnasta

7. Asetuksen N:o 1305/2013 johdanto-osan 24 perustelukappaleesta ja 30 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että maksujen tarkoituksena on tukea Natura 2000 -alueita, joilla on erityisrajoitteita, ja korvata tuensaajille aiheutuneet lisäkustannukset ja tulonmenetykset, jotka johtuvat direktiivien 92/43/ETY ja 2009/147/EY sekä vesipuidedirektiivin täytäntöönpanoon liittyvistä haitoista kyseisillä alueilla.

Vaikka jäsenvaltiot voivat maaseudun kehittämissohjelmaa laatiessaan päättää, miten asetuksessa N:o 1305/2013 vahvistettujen tavoitteiden saavuttamiseksi suunniteltuja toimenpiteitä on käytännössä sovellettava, jäsenvaltioiden säätämät

rajoitukset eivät saa poistaa Natura 2000 -tukijärjestelmän korvaamistarkoitusta (ks. tuomio 30.3.2017, *Lingurár*, C-315/16, ECLI:EU:C:2017:244).

Natura 2000 -alueille myönnettäviä tukia on tarkasteltava myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artiklan kannalta, koska omistusoikeuteen kuuluu omaisuuden käyttöoikeus ja oikeus oikeudenmukaiseen korvaukseen.

8. Noin 4 prosenttia (joidenkin lähteiden mukaan jopa 10 prosenttia) Latvian alueesta on turvesuota. Karpalon viljely turvesoilla on yksi hedelmäkasvien viljelyn muoto.

Kuten eräässä julkisessa tutkimuksessa todetaan: ”yksi tapa jatkaa taloudellista toimintaa soilla, joiden alla olevan mineraalimaan hyödyntäminen on lopetettu, on nykyään marjojen teollinen viljely, jossa marjoja tai marjajalosteita tuotetaan vientiin. Maaseudun tukiviraston vuonna 2016 julkaisemien tilastotietojen mukaan yhtenäistä pinta-alatukea haettiin yhteensä 142 hehtaarille amerikankarpalon viljelyalaa ja yhteensä 250 hehtaarille mustikan viljelyalaa, mutta puolukan tai lakan viljelyaloille ei haettu laisinkaan kyseistä tukea. Karpalon viljelyalan tiedetään olevan edellä mainittua laajempi, mutta [yli menevälle] viljelyalalle ei joko maankäyttöön liittyvistä tai muista syistä ole haettu pinta-alatukea, joten siitä ei ole olemassa tilastotietoja.” (Saatavana osoitteessa: http://www.silava.lv/userfiles/file/Projektu%20parskati/2016_Lazdina_LVM_kudra.pdf, s. 15).

Koska merkittävä osa Latvian Natura 2000 -alueista on turvesuota (erityisten suojelutoimien alueista annetun lain liite), Senāts pohtii, onko näiden alueiden jättäminen kokonaan Natura 2000 -korvausjärjestelmän ulkopuolelle kyseisille korvauksille asetetun tavoitteen vastaista.

Alueet

9. Asetuksen N:o 1305/2013 30 artiklan 6 kohdan a alakohdan mukaan tukea voivat saada direktiivien 92/43/ETY ja 2009/147/EY nojalla nimetyt Natura 2000 -maa- ja metsätalousalueet.

Direktiivin 92/43/ETY liitteessä I, jossa määritetään unionin tärkeinä pitämät luontotyypit, joiden suojelemiseksi on osoitettava erityisten suojelutoimien alueita, mainitaan myös suot ja erityisesti puustoiset suot.

Asetuksen nro 264 16.[12] §:ssä säädetyllä kiellolla, jonka mukaan turvesoille ei saa perustaa karpaloviljelmiä, rajoitetaan epäilyksettä omistajan oikeutta käyttää vapaasti omaisuuttaan ja oikeutta hankkia tuloja taloudellisella toiminnalla.

Asetuksen nro 171 mukaan toimenpiteessä ”Natura 2000 -ohjelman ja vesipuidedirektiivin mukaiset korvaukset” sovelletaan alatoimenpidettä ”Korvaukset Natura 2000 -metsätalousalueille”. Asetuksen nro 171 56 §:n mukaan kyseisessä toimenpiteessä tukikelpoisia alueita ovat metsätalousmaat (turvesoita lukuun ottamatta). Jäsenvaltio on siten rajoittanut korvausten

myöntämistä Natura 2000 -alueille, kun se on ensinnäkin säätänyt, että korvauksia maksetaan yksinomaan metsätalousalueille, ja kun se on toiseksi sulkenut metsätalousalueilla sijaitsevat suot tukikelpoisten alueiden ulkopuolelle. Asetuksessa nro 171 ei siten säädetä minkäänlaista korvausta taloudellisen toiminnan rajoittamisesta Natura 2000 -alueilla sijaitsevilla turvesoilla.

Taloudellisen toiminnan tyypit

10. Asetuksen N:o 1305/2013 30 artiklan 6 kohdan a alakohdasta ilmenee myös, että Natura 2000 [-tukijärjestelmässä] tukea voivat saada vain tietyt alueet eli maa- tai metsätalousalueet. Kyseisestä säännöksestä ei kuitenkaan voida päätellä, että korvaus olisi rajoitettu vain tiettyntyyppiseen taloudelliseen toimintaan eli maa- tai metsätaloustoimintaan.

Asetuksen nro 171 58 §:ssä säädetään, että tukea voi saada yksinomaan metsätaloustoiminnalle asetettujen rajoitusten perusteella. Metsätalousmaalla sijaitsevilla turvesoilla voidaan kuitenkin harjoittaa myös maataloustoimintaa perustamalla niille karpaloviljelmää.

11. Kansallisen lainsäädännön perusteella Natura 2000 -alueilla sijaitsevien turvesoiden omistajat jäävät käytännössä kokonaan Natura 2000 -tukijärjestelmän ulkopuolelle eivätkä saa näille alueille asetetuista rajoituksista mitään korvausta.

Kun edellä mainitun lisäksi otetaan huomioon se, että asetuksen N:o 1305/2013 säännöksistä ei selvästi ilmene, mitä rajoituksia jäsenvaltioiden harkintavallalle on asetettu niiden säätäessä Natura 2000 -tukia koskevista rajoituksista, Senäts epäilee, onko jäsenvaltiolla oikeus 1) antaa lainsäädäntöä, jonka nojalla Natura 2000 -alueilla sijaitsevat turvesuot jäävät kokonaan kyseisille alueille myönnettävien tukien ulkopuolelle; ja 2) rajoittaa tuen saamista säätämällä, että tukea voidaan tietyllä alueella myöntää ainoastaan tiettyntyyppiselle taloudelliselle toiminnalle säädettyjen rajoitusten perusteella.

12. Käsiteltävässä asiassa valittaja oli maakiinteistöt ostaessaan tietoinen siitä, että niillä sijaitisi luonnon[suojelu]alue. Taloudellisen toiminnan rajoitus, joka koski karpaloviljelmien perustamista turvemaille, oli jo voimassa silloin, kun valittaja hankki kiinteistöt omistukseensa.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artiklassa määrätään, että keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan muutoin kuin yleisen edun sitä vaatiessa laissa säädetyissä tapauksissa ja laissa säädettyjen ehtojen mukaisesti ja siten, että hänelle suoritetaan kohtuullisessa ajassa oikeudenmukainen korvaus omaisuuden menetyksestä.

Vaikka omistusoikeuteen kuuluu omaisuuden käyttöoikeus ja myös oikeus saada siitä mahdollisimman paljon taloudellista hyötyä, omistajan on silti otettava huomioon omaisuuteen kohdistuvat eri rajoitukset ja oltava tietoinen siitä, ettei hän voi milloin tahansa päättää käyttää omaisuuttaan siten kuin oli suunnitellut. Hankkiessaan omaisuutta, johon kohdistuu rajoituksia, omistajalla on

mahdollisuus suunnitella etukäteen, mihin tarkoituksiin hän sen hankkii. Näin ollen Senäts katsoo, että valittajan olisi kyseessä olevat maakiinteistöt hankkiessaan pitänyt ottaa huomioon, että niihin kohdistui rajoitus, joka koski karpaloviljelmien perustamista turvesoille. Valittajalla ei siten ole oikeutta vaatia jälkikäteen korvausta tulonmenetyksestä vedoten aikomukseensa hankkia tuloja perustamalla karpaloviljelmiä maillaan sijaitseville turvesoille.

Asetuksen N:o 1305/2013 30 artiklan 1 kohdassa säädetään, että tuen tarkoituksena on korvata tuensaajille aiheutuneet tulonmenetykset. Vaikka kyseistä asetusta sovellettaisiin myös turvesoihin, Senäts epäilee, voidaanko käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisessa tapauksessa katsoa, että asianomaiselle henkilölle on aiheutunut tulonmenetyks. Se siis epäilee, onko kyseisellä henkilöllä oikeus Natura 2000 -tukeen, jos se omaisuuden hankkiessaan oli tietoinen siihen kohdistuvista rajoituksista ja niiden mahdollista taloudellista toimintaa rajoittavista vaikutuksista.

13. Edellä esitetyn huomioon ottaen Senäts katsoo, että asetuksen N:o 1305/2013 säännöksille annettavan tulkinnan selvittämiseksi on aiheellista pyytää ennakkoratkaisua Euroopan unionin tuomioistuimelta.

Päätösosa

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 267 artiklan mukaisesti Senäts

on päättänyt

esittää Euroopan unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- 1) Onko Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 kumoamisesta 17.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1305/2013 30 artiklan 6 kohdan a alakohtaa tulkittava siten, että turvemaat jäävät kokonaan Natura 2000 -tukien ulkopuolelle?
- 2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, onko turvemaita pidettävä maa- tai metsätalousalueina?
- 3) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, onko asetuksen N:o 1305/2013 30 artiklaa tulkittava siten, että jäsenvaltio voi sulkea turvemaat kokonaan Natura 2000 -tukien ulkopuolelle ja että tällaiset kansalliset säännökset ovat yhteensopivia kyseisille tuille asetuksessa N:o 1305/2013 määritellyn korvaamistarkoituksen kanssa?
- 4) Onko asetuksen N:o 1305/2013 30 artiklaa tulkittava siten, että jäsenvaltio voi rajoittaa Natura 2000 -alueille myönnettäviä tukia säätämällä, että tukea myönnetään ainoastaan tiettytyyppiselle taloudelliselle toiminnalle, kuten

esimerkiksi metsätalousalueilla ainoastaan metsätaloustoiminnalle, säädettyjen rajoitusten perusteella?

- 5) Onko asetuksen N:o 1305/2013 30 artiklan 1 kohtaa, luettuna yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artiklan kanssa, tulkittava siten, että henkilöllä, joka vetoaa aikomukseensa aloittaa uutta taloudellista toimintaa, on oikeus Natura 2000 -tukeen, jos kyseinen henkilö jo omaisuuden hankkiessaan oli tietoinen siihen kohdistuvista rajoituksista?

Asian käsittelyä lykätään siihen asti, kun Euroopan unionin tuomioistuin on antanut ratkaisunsa.

[--]

TYÖASIAKIRJA