Sag C-238/20

Anmodning om præjudiciel afgørelse

Dato for indlevering:

5. juni 2020

Forelæggende ret:

Augstākā tiesa (Senāts) (Letland)

Afgørelse af:

4. juni 2020

Sagsøger i første instans og appellant i appelsagen:

SIA Sātiņi-S

Indstævnt:

Dabas aizsardzības pārvalde (miljøbeskyttelsesmyndigheden)

[Udelades]

Administratīvo lietu departaments (forvaltningsdomstol)

Latvijas Republikas Senāts (øverste domstol, Letland)

AFGØRELSE

Riga, den 4. juni 2020

Retten [udelades] [den forelæggende rets sammensætning]

har i skriftlig forhandling behandlet den appel, som SIA Sātiņi-S (herefter »appellanten«) har iværksat til prøvelse af dom afsagt af Administratīvā apgabaltiesa (den regionale forvaltningsdomstol) den 30. april 2019 i forbindelse med den af appellanten anlagte sag med påstand om, at Dabas aizsardzības pārvalde (miljøbeskyttelsesmyndigheden) pålægges at udstede en forvaltningsakt til gunst for appellanten, hvorved der tilkendes denne erstatning for de alvorlige skader, der er forvoldt akvakulturen på appellantens ejendom af migrerende dyrearter og særligt beskyttede arter, som ikke må jages.

Sagens genstand og de faktiske omstændigheder

ARBEJDSDOKUMENT

1. Naturbeskyttelsesområdet »Sātiņu dīķi« (Sātiņidammene) blev udpeget som et særligt bevaringsområde af Ministru kabineta 1999. gada 15. jūnija noteikumi Nr. 212 »Noteikumi par dabas liegumiem« (ministerrådets dekret nr. 212 af 15.6.1999 om naturbeskyttelsesområder).

I 2002 erhvervede appellanten ejendommene »Liegumi« (»Reserver«) og »Centri« (»Centre«) i naturbeskyttelsesområde »Sātiņu dīķi«. De damme, der tilhører appellanten, omfatter 600,7 ha (ud af det samlede areal på 687 ha, som ejendomsretten dækker).

I 2005 blev dette område omfattet af et Natura 2000-beskyttelsesområde af europæisk betydning (herefter »Natura 2000-området«).

2. Den 16. august 2017 indgav appellanten en ansøgning til miljøbeskyttelsesmyndigheden, hvori selskabet anmodede om at blive tildelt en erstatning for de tab, der var påført akvakulturen i dets ejendomme »Liegumi« og »Centri«.

Den regionale administration under miljøbeskyttelsesmyndigheden i Kurzeme fandt, at de tab, der var lidt som følge af de skader, der var forvoldt på appellantens akvakultur[anlæg], beløb sig til 87 428,50 EUR.

Miljøbeskyttelsesmyndigheden afslog ansøgningen om erstatning for alvorlige skader på akvakultur forårsaget af migrerende dyrearter og særligt beskyttede arter, som ikke må jages, med den begrundelse, at sagsøgeren allerede havde modtaget den maksimalt tilladte de minimis-støtte.

3. Ifølge miljøbeskyttelsesmyndigheden finder det loft på 30 000 EUR for de minimis-støtte, der er fastsat i artikel 3, stk. 2, i Kommissionens forordning (EU) nr. 717/2014 af 27. juni 2014 om anvendelse af artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på de minimis-støtte i fiskeri- og akvakultursektoren (herefter »forordning nr. 717/2014«), anvendelse.

Forordning nr. 717/2014 finder anvendelse i Letland i overensstemmelse med bestemmelserne i Ministru kabineta 2015. gada 29. septembra noteikumi Nr. 558 »*De minimis* atbalsta uzskaites un piešķiršanas kārtība zvejniecības un akvakultūras nozarē« (ministerrådets dekret nr. 558 af 29.9.2015 om proceduren for regnskabsføring og ydelse af de minimis-støtte i fiskeri- og akvakultursektoren, herefter »dekret nr. 558«) og af 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 af 7.6.2016 om proceduren for fastsættelse af størrelsen af de tab, som jordejere eller jordbrugere har lidt som følge af alvorlige skader forårsaget af migrerende dyrearter og særligt beskyttede arter, der ikke må jages, samt de mindstekrav, beskyttelsesforanstaltningerne skal opfylde med henblik på at forebygge skader, herefter »dekret nr. 353«).

ARBEJDSDOKUMENT

Den nævnte myndighed anførte, at appellanten allerede havde modtaget den maksimale de minimis-støtte, der kan ydes over en periode på tre regnskabsår, således at udbetalingen af den erstatning, der var ansøgt om for 2017, ville overstige det loft for de minimis-støtten på 30 000 EUR, der er fastsat i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 717/2014.

4. Appellanten indbragte sagen for retten med påstand om, at miljøbeskyttelsesmyndigheden blev pålagt at yde appellanten erstatning for alvorlig skade på akvakultur på appellantens ejendom forårsaget af migrerende dyrearter og særligt beskyttede arter, som ikke må jages.

Appellanten har gjort gældende, at de minimis-loftet finder anvendelse på statsstøtte for ikke at fordreje Den Europæiske Unions indre marked. Erstatning for tab er imidlertid ikke en fordel, som staten giver. Erstatning for tab er godtgørelse for den skade, som en virksomhed har lidt i forbindelse med udførelsen af opgaver af almen interesse.

Ved anvendelsen af punkt 39 i dekret nr. 353 opstår der en situation, hvor små virksomheder får en dækning på 100% af de tab, som de lider over en periode på tre år, mens appellanten, der driver store damområder og befinder sig i et Natura 2000-område, kun kompenseres for 12% af de tab, som denne har lidt.

5. Såvel i første som anden instans gav retterne ikke medhold i disse påstande.

Appellanten har iværksat appel og gjort gældende, at støtte, der overstiger de minimis-loftet i en periode på tre år, skal anmeldes til Europa-Kommissionen og først kan tildeles, efter at Europa-Kommissionen har erklæret støtten forenelig med det indre marked. Proceduren for meddelelse til Europa-Kommissionen kunne have været gennemført af institutionerne.

6. På baggrund af det ovenstående vedrører den foreliggende tvist spørgsmålet om, hvorvidt erstatning for alvorlig skade på akvakultur forårsaget af migrerende dyrearter og særligt beskyttede arter, der ikke må jages, i Natura 2000-områder er underlagt de minimis-loftet for betalinger af statsstøtte.

Retsgrundlag

7. EU-retlige forskrifter:

7.1 Artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

7.2 Artikel 3, stk. 2, i og 15. betragtning til Kommissionens forordning (EU) Nr. 717/2014 af 27. juni 2014 om anvendelse af artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på de minimis-støtte i fiskeri- og akvakultursektoren.

ARBEJDSDOKUMENT

7.3 Artikel 3, stk. 2, litra a) og b), og artikel 9, stk. 1, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle.

8. Nationale retsforskrifter:

8.1 Sugu un biotopu aizsardzības likums (lov om beskyttelse af arter og biotoper)

[»] Artikel 4. Ministerrådets beføjelser:

Ministerrådet fastsætter:

[…]

6) procedurerne for fastsættelse af størrelsen af det tab, som brugerne af jorden har lidt som følge af alvorlige skader forårsaget af migrerende dyrearter og særligt beskyttede arter, som ikke må jages, samt de mindstekrav, som de nødvendige beskyttelsesforanstaltninger skal opfylde for at forebygge skader.

[…][«]

[»] Artikel 10. Ejerne eller brugerne af jorden har ret til erstatning for:

(1) Ejerne eller brugerne af jorden har ret til at modtage erstatning med midler fra statsbudgettet, som er afsat hertil, for alvorlige skader forårsaget af migrerende dyrearter og særligt beskyttede arter, som ikke må jages, forudsat de har truffet de nødvendige beskyttelsesforanstaltninger og på grundlag af deres viden, færdigheder og praktiske kapacitet har indført miljøvenlige metoder til at forebygge eller begrænse skaderne. Jordejere eller jordbrugere har ikke ret til erstatning, hvis de i ond tro har bidraget til at forvolde skaden eller til at forøge skadens omfang for at opnå erstatning.

[…]

(3) Der ydes ikke erstatning for alvorlig skade forvoldt af migrerende dyrearter og særligt beskyttede arter, som ikke må jages, hvis jordejeren eller jordbrugeren har modtaget andre betalinger fra staten, kommunen eller Den Europæiske Union, som direkte eller indirekte er foreskrevet for de samme begrænsninger i den økonomiske aktivitet eller for de samme skader forvoldt af migrerende dyrearter og særligt beskyttede arter, som ikke må jages, for hvilke der ydes erstatning i henhold til retsforskrifterne, eller hvor ansøgeren modtager støtte i henhold til Rådets og Europa-Parlamentets forordning (EU) nr. 508/2014 af 15. maj 2014 om Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 2328/2003, (EF) nr. 861/2006, (EF) nr. 1198/2006 og (EF) nr. 791/2007 samt Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1255/2011.[«]

ARBEJDSDOKUMENT

8.2 Lauksaimniecības un lauku attīstības likums (lov om landbrug og udvikling af landdistrikter)

Artikel 5:

[»][…]

(7) Ministerrådet fastsætter de nærmere bestemmelser for forvaltning af og kontrol med statsstøtte til landbrug og forvaltning af og kontrol med støtte ydet af staten og Den Europæiske Union til udvikling af landdistrikter og fiskeri.

[…][«]

8.3 Ministerrådets dekret nr. 558 af 29. september 2015 om proceduren for regnskabsføring og ydelse af de minimis-støtte i fiskeri- og akvakultursektoren (gældende i den foreliggende sag, ophævet i 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 af 21.11.2018 om proceduren for regnskabsføring og ydelse af *de minimis*-støtte, og om standardformularerne til regnskabsføring af de minimis-støtten«).

Punkt 1: [»]I nærværende dekret fastsættes de nærmere bestemmelser for regnskab og tildeling af de minimis-støtte i fiskeri- og akvakultursektoren i overensstemmelse med bestemmelserne i Kommissionens forordning (EU) nr. 717/2014 af 27. juni 2014 om anvendelsen af artikel 107 og 108 i traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde på de minimis-støtte i fiskeri- og akvakultursektoren (i det følgende benævnt »Kommissionens forordning nr. 717/2014«).[«]

Punkt 2: [»]Med henblik på at modtage de minimis-støtte i henhold til artikel 3-5 i Kommissionens forordning nr. 717/2014 skal støtteansøgeren indgive en ansøgning om de minimis-støtte til støtteyderen (bilag 1) (herefter »ansøgningen«). Ansøgningen skal angive den de minimis-støtte, som ansøgeren har modtaget i løbet af det løbende år og i løbet af de to foregående regnskabsår, samt den planlagte de minimis-støtte, uafhængigt af den måde, hvorpå støtten ydes, og hvem der tildeler den. I tilfælde af akkumulering af de minimis-støtte skal støtteansøgeren på grundlag af de samme støtteberettigede omkostninger ligeledes fremlægge oplysninger om den anden støtte, der er modtaget for det pågældende projekt. Ved afgivelsen af oplysninger om de minimis-støtte og anden planlagt statsstøtte skal støtteansøgeren angive den støtte, vedkommende har ansøgt om, men som støtteyderen endnu ikke har taget stilling til. Hvis ansøgeren om de minimis-støtte ikke tidligere har modtaget denne type støtte, skal ansøgeren angive de relevante oplysninger i ansøgningen.[«]

8.4 Ministerrådets dekret nr. 353 af 7. juni 2016 om proceduren for fastsættelse af det tab, som ejerne eller brugerne af jorden har lidt som følge af alvorlige skader forårsaget af migrerende dyrearter og særligt beskyttede arter, som ikke må jages, og om de mindstekrav, som beskyttelsesforanstaltningerne skal opfylde for

ARBEJDSDOKUMENT

at forebygge skader (i den affattelse, der finder anvendelse i den foreliggende sag):

Punkt 1: [»]I dette dekret fastsættes:

1.1 Proceduren for fastsættelse af det tab, som ejerne eller brugerne af jorden har lidt som følge af alvorlige skader forårsaget af migrerende dyrearter og særligt beskyttede arter, som ikke må jages (herefter »tab«).

[…][«]

Punkt 39: [»]Ved vedtagelsen af afgørelsen om tildeling af erstatning skal administrationen opfylde følgende krav:

39.1 Ydelse af erstatning under overholdelse af de sektor- og aktivitetsbegrænsninger, der er nævnt i artikel 1, stk. 1, i Kommissionens forordning (EU) nr. 1408/2013 af 18. december 2013 om anvendelse af artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på de minimis-støtte i landbrugssektoren (herefter »Kommissionens forordning nr. 1408/2013«), eller i artikel 1, stk. 1, i Kommissionens forordning (EU) nr. 717/2014 af 27. juni 2014 om anvendelse af artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på de minimis-støtte i fiskeri- og akvakultursektoren (herefter »Kommissionens forordning nr. 717/2014«).

39.2 Kontrol af, at erstatningens størrelse ikke forhøjer den samlede de minimis-støtte, der er modtaget i løbet af det pågældende regnskabsår og i de to foregående regnskabsår, til et niveau, der overskrider det de minimis-støtteloft, der er fastsat i artikel 3, stk. 2, i Kommissionens forordning nr. 1408/2013 (økonomiske aktører, der driver virksomhed inden for primærproduktion af landbrugsprodukter) eller i artikel 3, stk. 2, i Kommissionens forordning nr. 717/2014 (erhvervsdrivende, der driver fiskeri og akvakultur i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1379/2013 af 11.12.2013 om den fælles markedsordning for fiskevarer og akvakulturprodukter, om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1184/2006 og (EF) nr. 1224/2009 og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 104/2000). Ved fastlæggelsen af erstatningens størrelse, vurderes den modtagne de minimis-støtte i forhold til en enkelt virksomhed. En enkelt virksomhed er en virksomhed, der opfylder kriterierne i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 1408/2013 og artikel 2, stk. 2, i Kommissionens forordning nr. 717/2014.[«]

Punkt 40: [»]Inden for en frist på to måneder efter fastlæggelsen af tabenes størrelse træffer [den kompetente] tjenestemand enten en afgørelse om tildeling af erstatning, hvori erstatningsbeløbet fastsættes, eller en afgørelse om afslag på erstatning.[«]

Grundene til, at den forelæggende ret er i tvivl om fortolkningen af EU-retten

ARBEJDSDOKUMENT

9. Ifølge Senāts skal de relevante retsforskrifter først fastlægges, dvs. at spørgsmålet om, hvorvidt erstatningen for tab forårsaget af beskyttede fugle og dyr, der berører erhvervsdrivende inden for fiskeri- og akvakultursektoren, skal anses for statsstøtte, skal besvares.

9.1 Som svar på de spørgsmål, der er stillet af Senāts, har den kompetente institution [på dette område], nemlig Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija (ministeriet for miljø og regional udvikling), under henvisning til Domstolens dom af 19. marts 2013, Bouygues og Bouygues Télécom mod Kommissionen m.fl., C-399/10 P og C-401/10 P (EU:C:2013:175), gjort gældende, at erstatning for tab forårsaget af beskyttede dyr i fiskeri- og akvakultursektoren skal betragtes som statsstøtte.

Anmeldelser om støtte ydet i lignende situationer, som f.eks. i SA.50367-sagen (2018/N), er ligeledes blevet offentliggjort på Europa-Kommissionens hjemmeside vedrørende udbetaling af erstatning for skader forårsaget af beskyttede dyr.

9.2 Senāts har imidlertid rejst spørgsmålet, om det er muligt at udvide bestemmelserne om statsstøtte til at omfatte erstatninger.

Erstatningen er fastsat for at opfylde visse forpligtelser af almen interesse, nemlig i det foreliggende tilfælde for at beskytte fiskeressourcerne mod skader forårsaget af fugle og dyr. Staten pålægger en sådan forpligtelse af hensyn til almen interesse ved at fastsætte restriktioner for forvaltningen af visse områder.

De forpligtelser af almen interesse, som staten har fastsat vedrørende det særlige bevaringsområde, der er omhandlet i den foreliggende sag, gælder i henhold til EU-retten, dvs. i det foreliggende tilfælde i det væsentlige Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle (herefter »direktiv 2009/147«).

Ifølge Senāts udgør erstatningen for den skade, der er forvoldt af fugle og dyr, en godtgørelse for de lidte tab som omhandlet i artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og ikke en supplerende betaling, der kan anses for statsstøtte.

Dommen afsagt af Den Europæiske Unions Domstol i de forenede sager Bouygues og Bouygues Télécom mod Kommissionen m.fl. nævnt ovenfor indeholder en definition af begrebet »statsstøtte«, men denne dom vedrører i det væsentlige udbetalingen af et aktionærlån i forbindelse med en forhøjelse af en virksomheds kapital. Senāts er af den opfattelse, at rækkevidden af begrebet statsstøtte, der er defineret af Den Europæiske Unions Domstol i ovennævnte sag, ikke utvetydigt omfatter erstatningen for de tab, der er lidt i den foreliggende sag.

9.3 Efter at have analyseret artikel 1 i forordning nr. 717/2014 i lyset af 15. betragtning hertil har Senāts heraf udledt, at denne forordning ikke umiddelbart

ARBEJDSDOKUMENT

finder anvendelse på erstatning for tab påført af trækfugle eller migrerende dyr eller arter, som ikke må jages.

Den nationale lovgivning til gennemførelse af forordning nr. 717/2014, dvs. ministerrådets dekret nr. 558, dækker ifølge Senāts således heller ikke sådanne tab.

9.4 I betragtning af Den Europæiske Unions Domstols kompetence til at fortolke og anvende traktaterne finder Senāts det imidlertid nødvendigt at forelægge sagen for Den Europæiske Unions Domstol.

Svaret på dette retlige spørgsmål har hidtil ikke kunnet findes i Den Europæiske Unions Domstols praksis.

10. Uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt erstatningen kan betragtes som statsstøtte, skal spørgsmålet om en passende erstatning ligeledes behandles.

10.1 Ejendomsretten, der er fastsat i artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, omfatter retten til at anvende de goder, som man ejer, og til at opnå en rimelig erstatning som følge af pålæggelsen af visse begrænsninger.

10.2 Den kompetente institution på dette område – Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija (Ministeriet for Miljø og Regional Udvikling), har bekræftet, at erstatningens størrelse ikke svarer til størrelsen af det tab, der faktisk er lidt, idet det væsentligste element, der i praksis påvirker størrelsen af den beregnede erstatning, f.eks. er fiskedammenes areal. På nuværende tidspunkt er der ved beregningen af erstatningen ikke taget hensyn til, hvor mange fisk der er blevet fortæret, dvs. omfanget af den skade, der faktisk er påført akvakulturen.

10.3 Senāts er af den opfattelse, at erstatningen for begrænsningen af ejendomsretten skal være reel og effektiv, dvs. at der skal sikres en passende erstatning for de faktisk lidte tab. Direktiv 2009/147 behandler ikke spørgsmålet om erstatning, men anfører, at medlemsstaterne kan fravige direktivets krav for at forhindre omfattende skader på fiskeriet.

Senāts har anført, at selv om det er korrekt, at medlemsstaterne råder over en skønsmargen med henblik på at opnå en balance mellem en passende beskyttelse af fuglene og sikringen af de økonomiske interesser, er en løsning, på Unionens område, der begrebsmæssigt svarer til principperne, ikke desto mindre nødvendig for så vidt angår den passende erstatning, der følger af en forpligtelse, der er pålagt ved en EU-retsakt.

10.4 Den hidtidige praksis fra den Europæiske Unions Domstol vedrørende fortolkningen og anvendelsen af artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder giver ikke noget klart svar på dette spørgsmål.

ARBEJDSDOKUMENT

11 På baggrund af ovenstående betragtninger er Senāts af den opfattelse, at det for at afklare, hvorledes reglerne om statsstøtte og erstatning skal anvendes på overholdelsen af de begrænsninger, der følger af de EU-retlige bestemmelser, er nødvendigt at henvise sagen til Den Europæiske Unions Domstol.

Konklusion

I henhold til artikel 267 i traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde [udelades] har Senāts:

besluttet

at Domstolen skal forelægges følgende præjudicielle spørgsmål:

1) Tillader retten til en rimelig erstatning som følge af begrænsningen af ejendomsretten, der er sikret ved artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, at den erstatning, som en stat yder for tab for akvakulturen i et Natura 2000-område, som er forårsaget af fugle, der er beskyttet i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv nr. 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle, er væsentligt lavere end de tab, der faktisk er lidt?

2) Udgør den erstatning, som en stat yder for tab for akvakulturen i et Natura 2000-område, som er forårsaget af fugle, der er beskyttet i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle, statsstøtte i artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmådes forstand?

3) Såfremt det andet spørgsmål besvares bekræftende, finder det loft på 30 000 EUR for de minimis-støtte, der er fastsat i artikel 3, stk. 2, i Kommissionens forordning (EU) nr. 717/2014 af 27. juni 2014 om anvendelse af artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde anvendelse på de minimis-støtte i fiskeri- og akvakultursektoren, da anvendelse på en erstatning som den i hovedsagen omhandlede?

Sagen udsættes, indtil Den Europæiske Unions Domstol har truffet afgørelse.

[Udelades] [omtale af den manglende mulighed for at anlægge sag samt underskrifter]

ARBEJDSDOKUMENT