

Zaak C-238/20

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

5 juni 2020

Verwijzende rechter:

Augstākā tiesa (Senāts) (Letland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

4 juni 2020

Verzoekster in eerste aanleg en eiseres tot cassatie

SIA Sātiņi-S

Andere partij in de cassatieprocedure:

Dabas aizsardzības pārvalde

[omissis]

Administratīvo lietu departaments

Latvijas Republikas Senāts (hoogste bestuursrechter, Letland)

BESLISSING

Riga, 4 juni 2020

De verwijzende rechter [omissis] [samenstelling van de verwijzende rechterlijke instantie]

heeft het door SIA Sātiņi-S (hierna: „eiseres”) ingestelde cassatieberoep tegen het arrest van de Administratīvā apgabaltiesa (bestuursrechter in tweede aanleg, Letland) van 30 april 2019 via de schriftelijke procedure onderzocht. Het betreft een door die onderneming aanhangig gemaakte procedure om de Dabas aizsardzības pārvalde (milieubeschermingsautoriteit, Letland) te veroordelen tot toekenning van compensatie voor de aanzienlijke schade die op haar eigendommen aan aquacultuur is veroorzaakt door trekkende diersoorten en speciaal beschermde diersoorten waarop niet gejaagd mag worden.

Voorwerp en feiten van het hoofdgeding

1. Bij Ministru kabineta 1999. gada 15. jūnija noteikumi Nr. 212 „Noteikumi par dabas liegumiem” (besluit nr. 212 van de ministerraad van 15 juni 1999 betreffende beschermde natuurgebieden) is het beschermde natuurgebied „Sātiņu dīķi” („vijvers van Sātiņi”) aangewezen als speciale beschermingszone.

In 2002 heeft eiseres de onroerende zaken „Liegumi” („reservaten”) en „Centri” („centra”) in het beschermde natuurgebied „Sātiņu dīķi” verworven. De vijvers die zich op de eigendom van eiseres bevinden, beslaan 600,7 hectare (van de totale oppervlakte van 687 hectare van de eigendom).

In 2005 is deze zone toegevoegd aan een Natura 2000-beschermingszone van Europees belang (hierna: „Natura 2000-gebied”).

2. Op 16 augustus 2017 heeft eiseres bij de Dabas aizsardzības pārvalde een verzoek ingediend tot toekenning van compensatie voor de door de aquacultuur geleden verliezen op haar eigendommen „Liegumi” en „Centri”.

De regionale directie Kurzeme van de Dabas aizsardzības pārvalde heeft de verliezen wegens de veroorzaakte schade aan de [installaties voor] aquacultuur van eiseres begroot op 87 428,50 EUR.

De Dabas aizsardzības pārvalde heeft het verzoek tot compensatie voor de aanzienlijke schade die is veroorzaakt door trekkende diersoorten en speciaal beschermde diersoorten waarop niet gejaagd mag worden, is afgewezen op grond dat eiseres het maximaal toegestane bedrag aan de-minimisteun al had ontvangen.

3. Volgens de Dabas aizsardzības pārvalde geldt in casu het plafond van 30 000 EUR aan de-minimisteun waarin artikel 3, lid 2, van verordening (EU) nr. 717/2014 van de Commissie van 27 juni 2014 inzake de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimisteun in de visserij- en aquacultuursector (hierna: „verordening nr. 717/2014”) voorziet.

In Letland is verordening nr. 717/2014 van toepassing overeenkomstig de bepalingen van Ministru kabineta 2015. gada 29. septembra noteikumi Nr. 558 „De minimis atbalsta uzskaites un piešķiršanas kārtība zvejniecības un akvakultūras nozarē” (besluit nr. 558 van de ministerraad van 29 september 2015 betreffende de wijze van berekening en toekenning van de-minimisteun in de visserij- en aquacultuursector; hierna: „besluit nr. 558”) en van 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” (besluit nr. 353 van de ministerraad van 7 juni 2016 betreffende de procedure om de omvang te bepalen van de verliezen die eigenaren of gebruikers

van gronden hebben geleden door aanzienlijke schade die is toegebracht door trekkende diersoorten en speciaal beschermde diersoorten waarop niet gejaagd mag worden, en betreffende de minimumeisen waaraan de beschermende maatregelen om schade te voorkomen, moeten voldoen; hierna: „besluit nr. 353”).

De Dabas aizsardzības pārvalde stelt dat eiseres al gedurende drie belastingjaren het maximumbedrag aan de-minimissteun had ontvangen, zodat de betaling van de voor het jaar 2017 gevraagde compensatie het plafond aan de-minimissteun van 30 000 EUR waarin artikel 3, lid 2, van verordening nr. 717/2014 voorziet, zou overschrijden.

4. Eiseres heeft zich tot de rechter gewend om de Dabas aizsardzības pārvalde te laten veroordelen tot toekenning van compensatie voor de aanzienlijke schade die trekkende diersoorten en speciaal beschermde diersoorten waarop niet gejaagd mag worden, op haar eigendommen aan aquacultuur hebben toegebracht.

Zij stelt dat het de-minimisplafond voor staatssteun tot doel heeft dat de interne markt van de Europese Unie niet wordt verstoord. De compensatie van verliezen is echter geen voordeel dat door de staat wordt toegekend. De compensatie van verliezen is de vergoeding van de schade die een onderneming lijdt bij de uitvoering van opdrachten van openbaar belang.

De toepassing van punt 39 van besluit nr. 353 veroorzaakt een situatie waarin kleine ondernemingen voor 100 % worden gecompenseerd voor de verliezen die zij over een periode van drie jaar lijden, terwijl in het geval van eiseres, die grote vijvers in Natura 2000-gebied beheert, de geleden verliezen voor slechts 12 % worden gecompenseerd.

5. Zowel in eerste als in tweede aanleg is de vordering afgewezen.

Eiseres heeft cassatieberoep ingesteld op grond dat steun die het de-minimisplafond gedurende een periode van drie jaar overschrijdt, moet worden aangemeld bij de Europese Commissie en pas kan worden toegekend wanneer de Commissie heeft verklaard dat de steun verenigbaar is met de interne markt. De instellingen hadden de aanmeldingsprocedure bij de Europese Commissie kunnen doorlopen.

6. Gelet op het voorgaande wordt in de onderhavige zaak betwist of het de-minimisplafond dat voor de betaling van staatssteun geldt, ook van toepassing is op de vergoeding voor aanzienlijke schade die in Natura 2000-gebieden door trekkende diersoorten en speciaal beschermde diersoorten waarop niet gejaagd mag worden, aan aquacultuur is toegebracht.

Toepasselijk nationaal en Unierecht

7. Recht van de Europese Unie:

7.1 Artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese.

7.2 Artikel 3, lid 2, en overweging 15 van verordening (EU) nr. 717/2014 van de Commissie van 27 juni 2014 inzake de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun in de visserij- en aquacultuursector.

7.3 Artikel 3, lid 2, onder a) en b), en artikel 9, lid 1, onder a), van richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand.

8. Nationaal recht:

8.1 Sugu un biotopu aizsardzības likums (wet inzake het behoud van soorten en biotopen)

[„] Artikel 4. Bevoegdheden van de ministerraad:

De ministerraad zal overgaan tot vaststelling van:

[...]

6) de procedures voor het bepalen van de omvang van de verliezen die grondgebruikers lijden naar aanleiding van aanzienlijke schade die wordt veroorzaakt door trekkende diersoorten en speciaal beschermde diersoorten waarop niet gejaagd mag worden, en de minimumeisen waaraan de beschermende maatregelen om schade te voorkomen, moeten voldoen;

[...]”

[„] Artikel 10. Recht op compensatie voor eigenaren of gebruikers van gronden:

(1) Eigenaren of gebruikers van gronden hebben recht op compensatie – uit de daartoe bestemde begrotingsmiddelen van de staat – voor aanzienlijke schade die wordt veroorzaakt door trekkende diersoorten en speciaal beschermde diersoorten waarop niet gejaagd mag worden, op voorwaarde dat zij de nodige beschermende maatregelen hebben getroffen en naar beste weten en kunnen milieuvriendelijke methoden hebben gehanteerd om de schade te voorkomen of te beperken. Eigenaren of gebruikers van gronden hebben geen recht op compensatie als zij met opzet hebben bijgedragen aan het veroorzaken van de schade of het verhogen van de omvang van die schade om compensatie te verkrijgen.

[...]

(3) Er wordt geen compensatie voor aanzienlijke schade die wordt veroorzaakt door trekkende diersoorten en speciaal beschermde diersoorten waarop niet gejaagd mag worden, toegekend indien eigenaren of gebruikers van gronden andere steun van de staat, de gemeente of de Europese Unie hebben ontvangen die direct of indirect bedoeld is als compensatie voor dezelfde beperkingen die gelden ten aanzien van economische activiteiten, of voor dezelfde, door trekkende

diersoorten en speciaal beschermde diersoorten waarop niet gejaagd mag worden, veroorzaakte schade waarvoor wettelijk is voorzien in compensatie, of indien de aanvrager steun krijgt uit hoofde van verordening (EU) nr. 508/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en tot intrekking van de verordeningen (EG) nr. 2328/2003, (EG) nr. 861/2006, (EG) nr. 1198/2006 en (EG) nr. 791/2007 van de Raad en verordening (EU) nr. 1255/2011 van het Europees Parlement en de Raad.[”]

8.2 Lauksaimniecības un lauku attīstības likums (wet inzake landbouw en plattelandontwikkeling)

Artikel 5:

„[...]

(7) De ministerraad stelt de wijze van beheer van en toezicht op de door de staat en de Europese Unie verleende steun voor de landbouw en voor de plattelandontwikkeling en visserij vast.

[...]”

8.3 Ministru kabineta 2015. gada 29. septembra noteikumi Nr. 558 „*De minimis* atbalsta uzskaites un piešķiršanas kārtība zvejniecības un akvakultūras nozarē” (in casu van toepassing, ingetrokken bij 2018. gada 21. Novembra noteikumiem Nr. 715 „Noteikumi par *de minimis* atbalsta uzskaites un piešķiršanas kārtību un *de minimis* atbalsta uzskaites veidlapu paraugiem” (besluit nr. 715 van 21 november 2017 betreffende de wijze van berekening en toekenning van de-minimissteun en modelformulieren voor de berekening van de-minimissteun).

Punt 1: [„]Het onderhavige besluit stelt de wijze van berekening en toekenning van de-minimissteun in de visserij- en aquacultuursector vast overeenkomstig verordening (EU) nr. 717/2014 van de Commissie van 27 juni 2014 inzake de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun in de visserij- en aquacultuursector (hierna: „verordening nr. 717/2014 van de Commissie”).[”]

Punt 2: [„]Om overeenkomstig de bepalingen van de artikelen 3, 4 en 5 van verordening nr. 717/2014 van de Commissie de-minimissteun te verkrijgen, moet de steunaanvrager een aanvraag voor de-minimissteun indienen bij de steunverlenende instantie (bijlage 1) (hierna: „aanvraag”). Het verzoek moet de door de aanvrager in het lopende jaar en de twee vorige belastingjaren ontvangen de-minimissteun, alsook de voorgenomen de-minimissteun vermelden, ongeacht de wijze van toekenning of de steunverlenende instantie. In geval van cumulatie van de-minimissteun verstrekt de aanvrager ook informatie over andere steun die hij voor het desbetreffende project heeft ontvangen voor dezelfde subsidiabele kosten. In de informatie die de aanvrager verstrekt over de-minimissteun en andere voorgenomen steun, moet hij alle steun vermelden waarvoor hij een

aanvraag heeft ingediend, maar ten aanzien waarvan de steunverlenende instantie nog geen besluit heeft genomen. Indien de aanvrager van de-minimissteun niet eerder dergelijke steun heeft ontvangen, moet hij de desbetreffende informatie vermelden in de aanvraag.[”]

8.4 Besluit nr. 353 (in de op de onderhavige zaak toepasselijke versie ervan):

Punt 1: [„]In het onderhavige besluit wordt het volgende vastgesteld:

1.1 de procedure om de omvang te bepalen van de verliezen die eigenaren of gebruikers van gronden hebben geleden door aanzienlijke schade die is veroorzaakt door trekkende diersoorten en speciaal beschermde diersoorten waarop niet gejaagd mag worden (hierna: „verliezen”);

[...]”

Punt 39: [„]Bij het nemen van een besluit over de toekenning van compensatie moet worden voldaan aan de volgende eisen:

39.1 Bij het toekennen van compensatie moeten de op sectoren en activiteiten betrekking hebbende beperkingen als bedoeld in artikel 1, lid 1, van verordening (EU) nr. 1408/2013 van de Commissie van 18 december 2013 inzake de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun in de landbouwsector (hierna: „verordening nr. 1408/2013 van de Commissie”) of in artikel 1, lid 1, van verordening (EU) nr. 717/2014 van de Commissie van 27 juni 2014 inzake de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun in de visserij- en aquacultuursector (hierna: „verordening nr. 717/2014 van de Commissie”) in acht worden genomen.

39.2 Nagegaan moet worden of het bedrag aan compensatie het totaalbedrag van de in het desbetreffende belastingjaar en de twee vorige belastingjaren ontvangen de-minimissteun niet dermate verhoogt dat het de-minimisplafond waarin artikel 3, lid 2, van verordening nr. 1408/2013 van de Commissie (ondernemingen die betrokken zijn in de primaire productie van landbouwproducten) of artikel 3, lid 2, van verordening nr. 717/2014 van de Commissie [ondernemingen die actief zijn in de visserij- en aquacultuursector overeenkomstig verordening (EU) nr. 1379/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 houdende een gemeenschappelijke marktordening voor visserijproducten en aquacultuurproducten, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1184/2006 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van verordening (EG) nr. 104/2000 van de Raad] voorziet, wordt overschreden. Bij het bepalen van het compensatiebedrag wordt de ontvangen de-minimissteun beoordeeld met betrekking tot één enkele onderneming. De onderneming die voldoet aan de in artikel 2, lid 2, van verordening nr. 1408/2013 en in artikel 2, lid 2, van

verordening nr. 717/2014 van de Commissie gestelde voorwaarden, is één enkele onderneming.[”]

Punt 40: [„]De [bevoegde] ambtenaar moet binnen een termijn van twee maanden na vaststelling van de omvang van de verliezen een besluit tot toekenning van compensatie nemen, waarin het compensatiebedrag wordt vastgesteld, of de aanvraag afwijzen.[”]

Motivering van de vragen van de verwijzende rechter betreffende de uitlegging van het Unierecht

9. Volgens de Senāts (hoogste rechterlijke instantie, Letland) moet in de eerste plaats het toepasselijke regelgevende kader worden verduidelijkt. Met andere woorden moet worden geantwoord op de vraag of de compensatie voor verliezen van ondernemingen in de visserij- en aquacultuursector die worden veroorzaakt door beschermde vogels en dieren, moet worden aangemerkt als staatssteun.

9.1 In antwoord op de vragen van de Senāts, stelt de [op dit gebied] bevoegde instantie, de Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija (ministerie van Milieu en Regionale Ontwikkeling), onder verwijzing naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 19 maart 2013, Bouygues en Bouygues Télécom/Commissie e.a., C-399/10 P en C-401/10 P (EU:C:2013:175), dat de compensatie voor verliezen die zijn veroorzaakt door beschermde dieren in de visserij- en aquacultuursector, moet worden aangemerkt als staatssteun.

Op de website van de Europese Commissie zijn ook meldingen gepubliceerd van steun die in vergelijkbare situaties is toegekend, zoals in zaak SA.50367 (2018/N), waarin het gaat om de betaling van compensatie voor schade die is veroorzaakt door beschermde dieren.

9.2 Toch twijfelt de Senāts of de regeling inzake staatssteun kan worden uitgebreid naar compensatiebetalingen.

Compensatiebetalingen worden toegekend wanneer aan bepaalde verplichtingen van algemeen belang wordt voldaan, zoals in casu het niet beschermen van de visbestanden tegen schade veroorzaakt door vogels en dieren. De staat legt een dergelijke verplichting op in het algemeen belang en stelt daarbij beperkingen aan het beheer van bepaalde gebieden.

De staat legt de verplichtingen van algemeen belang met betrekking tot de in casu aan de orde zijnde speciale beschermingszone op overeenkomstig de regelgeving van de Unie. In casu is dat in wezen richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (hierna: „richtlijn 2009/147”).

De Senāts oordeelt dat de compensatie voor de schade die wordt veroorzaakt door vogels en dieren, een vergoeding voor de geleden verliezen is als bedoeld in

artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en geen aanvullende betaling, die zou kunnen worden aangemerkt als staatssteun.

Het voornoemde arrest van het Hof in de gevoegde zaken Bouygues en Bouygues Télécom/Europese Commissie e.a. definieert het begrip „staatssteun”, maar betreft in wezen de betaling van een aandeelhoudersvoorschot naar aanleiding van de kapitaalverhoging van een onderneming. Volgens de Senāts dekt de reikwijdte van het begrip staatssteun zoals gedefinieerd door het Hof in voornoemde zaak niet eenduidig de compensatie voor geleden verliezen zoals die welke in casu aan de orde zijn.

9.3 Na bestudering van artikel 1 van verordening nr. 717/2014, gelezen in samenhang met overweging 15 ervan, concludeert de Senāts dat die verordening prima facie niet van toepassing is op de vergoeding voor schade die veroorzaakt wordt door trekkende vogel- of diersoorten of vogel- of diersoorten waarop niet gejaagd mag worden.

Volgens de Senāts vallen dergelijke verliezen dus ook niet onder de nationale regeling tot uitvoering van verordening nr. 717/2014, namelijk besluit nr. 558 van de ministerraad.

9.4 Gelet op de bevoegdheid van het Hof om de Verdragen uit te leggen en toe te passen, moet deze vraag volgens de Senāts echter aan het Hof worden gesteld.

De rechtspraak van het Hof biedt tot op heden geen antwoord op deze vraag.

10. Ongeacht of de compensatie als staatssteun kan worden aangemerkt, moet ook de kwestie van het passende bedrag van die compensatie worden behandeld.

10.1 Het eigendomsrecht zoals neergelegd in artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, omvat het recht om de goederen die men bezit te gebruiken en om een billijke vergoeding te krijgen als bepaalde beperkingen worden opgelegd.

10.2 De op dit gebied bevoegde instantie, de Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija, stelt dat het bedrag van de compensatie niet overeenkomt met het bedrag van de daadwerkelijk geleden verliezen, aangezien de voornaamste factor die in de praktijk van invloed is op de berekening van het compensatiebedrag, bijvoorbeeld, de oppervlakte van de visvijvers is. Momenteel houdt de formule om de compensatie te berekenen geen rekening met het aantal vissen dat wordt opgegeten, met andere woorden met de omvang van de daadwerkelijk toegebrachte schade aan aquacultuur.

10.3 De Senāts is van oordeel dat de compensatie voor het beperken van het eigendomsrecht daadwerkelijk moet overeenkomen met de realiteit, en dus een passende vergoeding moet bieden voor de daadwerkelijk geleden verliezen. Richtlijn 2009/147 heeft het niet over compensatie, maar bepaalt dat de lidstaten

mogen afwijken van de vereisten van deze richtlijn om belangrijke schade aan de visserij te voorkomen.

Volgens de Senāts beschikken de lidstaten weliswaar over beoordelingsruimte om het evenwicht tussen de passende bescherming van de vogels en de veiligstelling van economische belangen te waarborgen, maar is er op Europees niveau toch een conceptueel vergelijkbare oplossing qua beginselen nodig waar het gaat om passende compensatie voor een verplichting die voortvloeit uit een rechtshandeling van de Unie.

10.4 Tot op heden biedt de rechtspraak van het Hof met betrekking tot de uitlegging en de toepassing van artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie geen duidelijk antwoord op deze vraag.

11 Gelet op bovenstaande overwegingen is de Senāts van oordeel dat de zaak moet worden voorgelegd aan het Hof, zodat duidelijk wordt hoe de regels die zien op staatssteun en op compensatie voor beperkingen die voortvloeien uit de bepalingen van het Unierecht, moeten worden toegepast.

Dictum

De Senāts, overeenkomstig artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie [omissis],

besluit

het Hof van Justitie van de Europese Unie te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- 1) Verdraagt het zich met het in artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie gewaarborgde recht op een billijke vergoeding voor het beperken van het recht op eigendom dat de compensatie die door een lidstaat wordt toegekend voor de verliezen die uit hoofde van richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand beschermde vogels hebben toegebracht aan aquacultuur in een Natura 2000-gebied, aanzienlijk lager is dan de daadwerkelijk geleden verliezen?
- 2) Kan de compensatie die door een lidstaat wordt toegekend voor de verliezen die uit hoofde van richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand beschermde vogels hebben toegebracht aan aquacultuur in een Natura 2000-gebied, worden aangemerkt als staatssteun in de zin van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie?
- 3) Indien het antwoord op de tweede vraag bevestigend luidt, geldt voor compensatie als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, het plafond van 30 000 EUR voor het bedrag aan de-minimissteun waarin artikel 3, lid 2,

van verordening (EU) nr. 717/2014 van de Commissie van 27 juni 2014 inzake de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun in de visserij- en aquacultuursector, voorziet?

De procedure wordt geschorst totdat het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak heeft gedaan.

[*omissis*] [vermelding dat hiertegen geen beroep kan worden ingesteld en ondertekeningen]

WERKDOCUMENT