

Zadeva C-238/20

Predlog za sprejetje predhodne odločbe

Datum vložitve:

5. junij 2020

Predložitveno sodišče:

Augstākā tiesa (Senāts) (vrhovno sodišče, Latvija)

Datum predložitvene odločbe:

4. junij 2020

Tožeča stranka na prvi stopnji in pritožnica v postopku s kasacijsko pritožbo:

SIA Sātiņi-S

Nasprotna stranka v postopku s kasacijsko pritožbo:

Dabas aizsardzības pārvalde (organ za varstvo okolja)

[...] (ni prevedeno)

Administratīvo lietu departaments (oddelek za upravne spore)

Latvijas Republikas Augstākā tiesa (vrhovno sodišče Republike Latvije)

SKLEP

V Rigi, 4. junija 2020.

Sodišče [...] (ni prevedeno) [sestava predložitvenega sodišča]

je v pisnem postopku preučilo kasacijsko pritožbo, ki jo je vložila družba SIA Sātiņi-S (v nadaljevanju: pritožnica) zoper sodbo Administratīvā apgabaltiesa (regionalno upravno sodišče) z dne 30. aprila 2019 v upravnem sporu, ki se je začel s tožbo, ki jo je vložila navedena družba z namenom, da se Dabas aizsardzības pārvalde (organ za varstvo okolja) naloži, naj v njeno prid izda upravni akt, s katerim se ji dodeli odškodnina za veliko škodo, ki so jo akvakulturi na njenih nepremičninah povzročile selitvene vrste živali in posebej zaščitene živali, ki se jih ne sme loviti.

Predmet in upoštevna dejstva spora o glavni stvari

1. Zaščiteno naravno območje „Sātiņu dīki“ (ribnik Sātiņi) je bilo z Ministru kabineta 1999. gada 15. jūnija noteikumi Nr. 212 „Noteikumi par dabas liegumiem“ (odredba sveta ministrov št. 212 z dne 15. jūnija 1999 o zaščiteni naravnih območjih) določeno kot posebno ohranitveno območje.

Pritožnica je leta 2002 kupila nepremičnini „Liegumi“ in „Centri“, ki so na zaščitenu naravnu območju „Sātiņu dīki“. Ribniki, ki so v lasti pritožnice, obsegajo 600,7 hektarov (od 687 hektarov celotne površine zemljišča).

Leta 2005 je bilo to ozemlje vključeno v ohranitveno območje evropskega pomena Natura 2000 (v nadaljevanju: območje Natura 2000).

2. Pritožnica je 16. avgusta 2017 organu za varstvo okolja predložila prošnjo, v kateri je prosila, naj se ji dodeli odškodnina za škodo, ki jo je utrpela akvakultura na njenih nepremičninah „Liegumi“ y „Centri“.

Regionalna uprava v Kurzeme, ki spada pod organ za varstvo okolja, je menila, da izgube, utrpjene zaradi škode, povzročene akvakulturi pritožnice, znašajo 87.428, 50 EUR.

Organ za varstvo okolja je zavrnil prošnjo za odškodnino za veliko škodo, ki so jo akvakulturi povzročile selitvene vrste živali in posebej zaščitene živali, ki se jih ne sme loviti, ker je pritožnica že prejela najvišji dovoljeni znesek pomoči *de minimis*.

3. Po mnenju organa za varstvo okolja se v tej zadevi uporabi zgornja meja pomoči *de minimis* 30.000 EUR, določena v členu 3(2) Uredbe Komisije (EU) št. 717/2014 z dne 27. junija 2014 o uporabi členov 107 in 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije pri pomoči *de minimis* v sektorju ribištva in akvakulture (v nadaljevanju: Uredba št. 717/2014).

Uredba št. 717/2014 velja v Latviji v skladu z določbami Ministru kabineta 2015. gada 29. septembra noteikumi Nr. 558 „*De minimis* atbalsta uzskaites un piešķiršanas kārtība zvejniecības un akvakultūras nozarē“ (odredba sveta ministrov št. 558 z dne 29. septembra 2015 o načinih obračunavanja in podelitve pomoči *de minimis* v sektorju ribištva in akvakulture; v nadaljevanju: odredba št. 558) in 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“ (odredba sveta ministrov št. 353 z dne 7. jūnija 2016 o postopku določanja zneska izgub, ki so jih utrpeli lastniki ali uporabniki zemljišč, zaradi velike škode, ki jo povzročajo selitvene vrste živali in posebej zaščitene živali, ki se jih ne sme loviti, ter o minimalnih zahtevah, ki jih morajo izpolnjevati zaščitni ukrepi za preprečevanje škode; v nadaljevanju: odredba št. 353).

Navedeni organ je ugotovil, da je pritožnica že bila upravičena do najvišje pomoči *de minimis* v treh poslovnih letih, tako da bi plačilo predlagane odškodnine za leto 2017 preseglo najvišji znesek pomoči *de minimis*, in sicer 30.000 EUR, določen v členu 3(2) Uredbe št. 717/2014.

4. Pritožnica se je po sodni poti pritožila z namenom, da se organu za varstvo okolja naloži, naj ji dodeli odškodnino za veliko škodo, ki so jo akvakulturi na njenih nepremičninah povzročile selitvene vrste živali in posebej zaščitene živali.

Pritožnica trdi, da zgornja meja *de minimis* velja za državne pomoči, zato da se ne izkrivlja notranji trg Evropske unije. Odškodnina za izgube pa ni ugodnost, ki jo dodeli država. Odškodnina za izgube je povrnitev škode, ki jo je utrpelo podjetje pri izpolnjevanju nalog v javnem interesu.

Zaradi uporabe točke 39 odredbe št. 353 nastane položaj, v katerem majhna podjetja prejmejo 100-odstotno kritje za izgube, ki jih utrpijo v obdobju treh let, medtem ko se pritožnici, ki upravlja velike površine ribnikov in je na območju Natura 2000, povrne samo 12 % nastalih izgub.

5. Tako na prvi kot na drugi stopnji sta sodišči te zahteve zavrnili.

Pritožnica je vložila kasacijsko pritožbo, v kateri je zatrjevala, da je treba pomoči, ki presežejo zgornjo mejo *de minimis* v obdobju treh let, priglasiti Evropski komisiji in jih ni mogoče podeliti, dokler Evropska komisija ne ugotovi, da je pomoč združljiva z notranjim trgov. Institucije naj bi lahko izvedle postopek priglasitve Evropski komisiji.

6. Glede na zgoraj navedeno se v tem sporu razpravlja o tem, ali za odškodnino za veliko škodo, ki jo na območjih Natura 2000 akvakulturi povzročijo selitvene vrste živali in posebej zaščitene živali, ki se jih ne sme loviti, veljajo zgornje meje *de minimis*, ki veljajo za plačila državnih pomoči.

Upoštevena nacionalna zakonodaja in upoštevena zakonodaja Evropske unije

7. Zakonodaja Unije:

7.1 Člen 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

7.2 Člen 3(2) in uvodna izjava 15 Uredbe Komisije (EU) št. 717/2014 z dne 27. junija 2014 o uporabi členov 107 in 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije pri pomoči *de minimis* v sektorju ribištva in akvakulture.

7.3 Člen 3(2)(a) in (b) in člen 9(1)(a) Direktive 2009/147/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2009 o ohranjanju prosto živečih ptic.

8. Nacionalna zakonodaja:

8.1 Sugu un biotopu aizsardzības likums (zakon o ohranjanju vrst in biotopov)

[„]Člen 4. Pristojnosti sveta ministrov:

Svet ministrov določi:

[...]

(6) postopki za določitev zneska izgub, ki so jih utrpeli uporabniki zemljišč zaradi velike škode, ki jo povzročijo selitvene vrste živali in posebej zaščitene živali, ki se jih ne sme loviti, ter minimalne zahteve, ki jih morajo izpolnjevati zaščitni ukrepi, potrebni za preprečevanje škode;

[...] [“]

[„]Člen 10. Pravica lastnikov ali uporabnikov zemljišča, da dobijo odškodnino:

(1) Lastniki ali uporabniki zemljišča imajo pravico do odškodnine iz skladov državnega proračuna, predvidenih v ta namen, za veliko škodo, ki jo povzročijo selitvene vrste živali in posebej zaščitene živali, ki se jih ne sme loviti, če so sprejeli potrebne zaščitne ukrepe in so v skladu s svojim znanjem, sposobnostmi in praktičnimi zmožnostmi uvedli okolju prijazne metode za preprečevanje ali zmanjševanje škode. Lastniki ali uporabniki zemljišča nimajo pravice do odškodnine, če so namerno prispevali v povzročitvi škode ali so povečali njen obseg z namenom pridobiti odškodnino.

[...]

(3) Odškodnine za veliko škodo, ki jo povzročijo selitvene vrste živali in posebej zaščitene živali, ki se jih ne sme loviti, se ne izplača, če je lastnik ali uporabnik zemljišča prejel druga državna ali občinska plačila ali plačila Evropske unije, ki so neposredno ali posredno predvidena za iste omejitve gospodarske dejavnosti ali za isto škodo, ki jo povzročijo selitvene vrste živali in posebej zaščitene živali, ki se jih ne sme loviti, v zvezi s katero je določena odškodnina v predpisih, ali če prošilec prejme pomoč na podlagi Uredbe (EU) št. 508/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo in razveljavitvi uredb Sveta (ES) št. 2328/2003, (ES) št. 861/2006, (ES) št. 1198/2006 in (ES) št. 791/2007 in Uredbe (EU) št. 1255/2011 Evropskega parlamenta in Sveta.[“]

8.2 Lauksaimniecības un lauku attīstības likums (zakon o kmetijstvu in razvoju podeželja)

Člen 5:

[„][...]

(7) Svet ministrov določi postopke za upravljanje in nadzorovanje podpor, ki jih odobrita država in Evropska unija ter ki so namenjene kmetijstvu, in postopke za

upravljanje in nadzorovanje podpor, ki jih odobrita država in Evropska unija ter ki so namenjene razvoju podeželja in ribištva.

[...] [“]

8.3 Odredba sveta ministrov št. 558 z dne 29. septembra 2015 o načinih obračunavanja in podelitve pomoči *de minimis* v sektorju ribištva in akvakulture (ki se uporabi v obravnavani zadevi), ki je bila razveljavljena z 2018. gada 21. Novembra noteikumiem Nr. 715 „Noteikumi par *de minimis* atbalsta uzskaites un piešķiršanas kārtību un *de minimis* atbalsta uzskaites veidlapu paraugiem“ (odredba št. 715 z dne 21. novembra 2018 o načinih obračunavanja in podelitve pomoči *de minimis* ter o obrazcih za obračunavanje pomoči *de minimis*).

Točka 1: [„]V tej odredbi se določijo načini obračunavanja in podelitve pomoči *de minimis* v sektorju ribištva in akvakulture v skladu z Uredbo Evropske komisije št. 717/2014 z dne 27. junija 2014 o uporabi členov 107 in 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije pri pomoči *de minimis* v sektorju ribištva in akvakulture (v nadaljevanju: Uredba Komisije št. 717/2014).[“]

Točka 2:[„]Za pridobitev pomoči *de minimis* v skladu z določbami členov 3, 4 in 5 Uredbe Komisije št. 717/2014 mora prosilec za pomoč organu, ki odobri pomoč, predložiti prošnjo za pomoč *de minimis* (priloga 1) (v nadaljevanju: prošnja). V prošnji se navede pomoč *de minimis*, ki jo je prosilec prejel v tekočem letu in v prejšnjih dveh poslovnih letih, in načrtovana pomoč *de minimis*, ne glede na način, na katerega se podeli pomoč in kdo jo podeli. V primeru kumulacije pomoči *de minimis* prosilec za pomoč prav tako predloži informacije o ostalih pomočeh, ki jih je prejel za zadevni projekt za iste stroške, ki so upravičeni do podpore. Ko predloži informacije o pomočeh *de minimis* in drugih načrtovanih državnih pomočeh, mora prosilec za pomoč navesti tiste pomoči, za katere je zaprosil, vendar v zvezi s katerimi se organ, ki podeli pomoč, še ni odločil. Če prosilec za pomoč *de minimis* prej ni prejel tovrstne pomoči, mora navesti upoštevno informacijo v prošnji.[“]

8.4 Odredba sveta ministrov št. 353 z dne 7. junija 2016 o postopku določanja zneska izgub, ki so jih utrpeli lastniki ali uporabniki zemljišč, zaradi velike škode, ki jo povzročajo selitvene vrste živali in posebej zaščitene živali, ki se jih ne sme loviti, ter o minimalnih zahtevah, ki jih morajo izpolnjevati zaščitni ukrepi za preprečevanje škode (v različici, ki se uporabi za obravnavano zadevo):

Točka 1: [„]Ta odredba določa:

1.1 Postopek za določitev zneska izgub, ki so jih utrpeli lastniki ali uporabniki zemljišč zaradi velike škode, ki jo povzročijo selitvene vrste živali in posebej zaščitene živali, ki se jih ne sme loviti (v nadaljevanju: izgube);

[...] [“]

Točka 39: [„]Uprava mora ob sprejemanju odločitve o dodelitvi odškodnine izpolnjevati naslednje zahteve:

39.1 Dodeliti odškodnino ob upoštevanju omejitev, ki veljajo za sektor in dejavnost, omenjena v členu 1(1) Uredbe Komisije (EU) št. 1408/2013 z dne 18. decembra 2013 o uporabi členov 107 in 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije pri pomoči *de minimis* v kmetijskem sektorju (v nadaljevanju: Uredba Komisije št. 1408/2013), ali v členu 1(1) Uredbe Komisije (EU) št. 717/2014 z dne 27. junija 2014 o uporabi členov 107 in 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije pri pomoči *de minimis* v sektorju ribištva in akvakulture (v nadaljevanju: Uredba Komisije št. 717/2014).

39.2 Preveriti, da znesek odškodnine ne zviša skupnega zneska pomoči *de minimis*, prejete v zadevnem poslovnem letu in v zadnjih dveh poslovnih letih, do ravni, ki bi preseгла prag pomoči *de minimis*, določen v členu 3(2) Uredbe Komisije št. 1408/2013 (gospodarski subjekti, dejavni v primarni proizvodnji kmetijskih proizvodov) ali v členu 3(2) Uredbe Komisije št. 717/2014 (gospodarski subjekti, dejavni v sektorju ribištva in akvakulture v skladu z Uredbo (EU) št. 1379/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o skupni ureditvi trgov za ribiške proizvode in proizvode iz ribogojstva in o spremembi uredb Sveta (ES) št. 1184/2006 in (ES) št. 1224/2009 ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 104/2000). Ob upoštevanju zneska odškodnine se prejeta pomoč *de minimis* ocenjuje v zvezi z enim samim podjetjem. Eno samo podjetje je tisto podjetje, ki izpolnjuje merila, določena v členu 2(2) Uredbe Komisije št. 1408/2013 in v členu 2(2) Uredbe Komisije št. 717/2014.[“]

Točka 40: [„]V roku dveh mesecev od določitve zneska izgub [pristojni] uradnik sprejme bodisi odločbo, s katero dodeli odškodnino in v kateri določi znesek te odškodnine, bodisi negativno odločbo.[“]

Razlogi, zaradi katerih predložitevno sodišče dvomi o razlagi prava Unije

9. Po mnenju Senāts je treba ugotoviti, prvič, normativni okvir, ki se uporabi, in sicer je treba odgovoriti na vprašanje, ali je treba odškodnino za izgube, ki jih povzročijo ptice in zaščitene živali, ki prizadenejo gospodarske subjekte v sektorju ribištva in akvakulture, šteti za državno pomoč.

9.1 V odgovoru na vprašanja, ki jih je postavilo Senāts, je pristojna institucija [na tem področju] – Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija (ministrstvo za okolje in regionalni razvoj) – trdila, pri čemer se je sklicevala na sodbo Sodišča Evropske unije z dne 19. marca 2013, Bouygues in Bouygues Télécom/Komisija in drugi, C-399/10 P in C-401/10 P (EU:C:2013:175), da je treba odškodnino za izgube, ki jih povzročijo zaščitene živali v sektorju ribištva in akvakulture šteti za državno pomoč.

Prav tako so bile na spletni strani Evropske komisije objavljene priglasitve pomoči, podeljenih v primerljivih položajih, kot na primer v primeru SA.50367

(2018/N), ki se nanaša na plačilo odškodnine za škodo, ki so jo povzročile zaščitene živali.

9.2 Kljub temu Senāts dvomi o možnosti razširitve zakonodaje o državnih pomočeh na odškodnine.

Odškodnine se plačajo zaradi izpolnjevanja določenih obveznosti v javnem interesu, in sicer v obravnavani zadevi zato, ker se odrečejo varstvu ribiških virov pred škodo, ki jo povzročijo ptice in živali. Država nalaga tovrstno obveznost v javnem interesu, tako da določi omejitve za upravljanje določenih ozemelj.

Obveznosti v javnem interesu, ki jih določi država v zvezi s posebnim ohranitvenim območjem, za katerega gre v tej zadevi, so naložene na podlagi zakonodaje Evropske unije, in sicer v obravnavanem primeru predvsem na podlagi Direktive 2009/147/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2009 o ohranjanju prosto živečih ptic (v nadaljevanju: Direktiva 2009/147).

Po mnenju Senāts je povrnitev škode, ki jo povzročijo ptice in živali, odškodnina za nastale izgube v smislu člena 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, ne pa dodatno plačilo, ki bi se lahko štelo za državno pomoč.

Zgoraj navedena sodba Sodišča Evropske unije v združenih zadevah *Europea Bouygues in Bouygues Télécom*/Komisija in drugi ponuja opredelitev pojma „državne pomoči“, vendar se ta sodba v bistvu nanaša na plačilo posojila delničarja ob dokapitalizaciji podjetja. Senāts meni, da pojem državne pomoči, kot jo opredeli Sodišče Evropske unije v omenjeni zadevi, ne zajema nedvoumno odškodnine za nastale izgube, za katero gre v obravnavani zadevi.

9.3 Po analizi člena 1 Uredbe št. 717/2014 in glede na njeno uvodno izjavo 15 Senāts sklepa, da navedene uredbe ni mogoče uporabiti *prima facie* za odškodnino zaradi izgub, ki jih povzročijo selitvene ptice ali živali oziroma ptice ali živali, ki se jih ne sme loviti.

Po mnenju Senāts niti nacionalna zakonodaja, s katero se izvaja Uredba št. 717/2014, in sicer odredba sveta ministrov št. 558, torej ne zajema takih izgub.

9.4 Vendar glede na pristojnost Sodišča Evropske unije na področju razlage in uporabe Pogodb, Senāts meni, da je treba Sodišču Evropske unije predložiti ta predlog.

V dosedANJI sodni praksi Sodišča Evropske unije ni bilo mogoče najti odgovora na to pravno vprašanje.

10. Ne glede na to, ali je odškodnino mogoče šteti za državno pomoč, je prav tako treba obravnavati vprašanje ustrezne višine odškodnine.

10.1 Lastninska pravica, določena v členu 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, vključuje pravico vsakogar, da uporablja premoženje, ki ga ima v lasti, in da dobi pravično odškodnino zaradi naložitve določenih omejitev.

10.2 Institucija, ki je pristojna na tem področju – Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija (ministrstvo za okolje in regionalni razvoj) – trdi, da višina odškodnine ni enaka znesku dejansko nastalih izgub, saj je glavni dejavnik, ki v praksi vpliva na višino izračunane odškodnine, na primer, površina ribnikov. Dejansko se v formuli za izračun odškodnine ne upošteva, koliko rib je bilo požrtih, torej kakšen je obseg škode, ki je bila dejansko povzročena akvakulturi.

10.3 Senāts meni, da mora biti odškodnina zaradi omejitve lastninske pravice realna in učinkovita, torej mora zagotavljati primerno odškodnino za dejansko nastale izgube. Direktiva 2009/147 ne obravnava vprašanja odškodnine, ampak je v njej navedeno, da lahko države članice, da bi preprečile resne škode na ribiških območjih, določijo odstopanja od zahtev navedene direktive.

Po mnenju Senāts, čeprav je res, da imajo države članice določeno polje proste presoje, da dosežejo ravnovesje med ustreznim varstvom ptic in zagotavljanjem gospodarskih interesov, pa se na ozemlju Evropske unije vendarle zahteva na ravni načelo konceptualno podobno rešitev v zvezi z ustrežno odškodnino, ki izhaja iz obveznosti, naloženo s pravnim aktom Unije.

10.4 Dosedanja sodna praksa Sodišča Evropske unije v zvezi z razlago in uporabo člena 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ne ponuja jasnega odgovora na to vprašanje.

11 Ob upoštevanju zgornjih premislekov Senāts meni, da je treba, da bi se razjasnilo, kako je treba uporabiti pravila v zvezi z državnimi pomočmi in odškodnino zaradi upoštevanja omejitev, ki jih nalagajo določbe prava Unije, zadevo predložiti Sodišču Evropske unije.

Izrek

V skladu s členom 267 Pogodbe o delovanju Evropske unije je Senāts (vrhovno sodišče) [...] (ni prevedeno):

sklenilo,

da se Sodišču Evropske unije predložijo ta vprašanja za predhodno odločanje:

1. Ali pravica do pravične odškodnine zaradi omejitve lastninske pravice, zagotovljene s členom 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, dopušča, da bi bila odškodnina, ki jo država dodeli zaradi izgub, ki jo akvakulturi na območju Natura 2000 povzročijo ptice, zaščitene v skladu z Direktivo 2009/147/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2009 o ohranjanju prosto živečih ptic, znatno nižja od dejansko nastalih izgub?

2. Ali odškodnina, ki jo država dodeli zaradi izgub, ki jo akvakulturi na območju Natura 2000 povzročijo ptice, zaščitene v skladu z Direktivo 2009/147/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2009 o ohranjanju prosto živečih ptic, pomeni državno pomoč v smislu členov 107 in 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije?
3. V primeru pritrdilnega odgovora na drugo vprašanje, ali se za odškodnino, kakršna je sporna v postopku v glavni stvari, uporabi zgornja meja 30.000 EUR pomoči *de minimis*, določena v členu 3(2) Uredbe Komisije (EU) št. 717/2014 z dne 27. junija 2014 o uporabi členov 107 in 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije pri pomoči *de minimis* v sektorju ribištva in akvakulture?

Postopek se prekine, dokler Sodišče Evropske unije ne izda odločbe.

[...] (ni prevedeno) [navedba, da pritožbe ni mogoče vložiti, in podpisi]

DELOVNI DOKUMENT