



# Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

A. RANTOS

fremSAT den 9. september 2021<sup>1</sup>

**Sag C-234/20**

**SIA »Sātiņi-S«**

**mod**

**Lauku atbalsta dienests**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Augstākā tiesa (øverste domstol, Letland))

»Præjudiciel forelæggelse – Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) – forordning (EU) nr. 1305/2013 – støtte til udvikling af landdistrikterne – artikel 30 – Natura 2000-betalinger – kompensation for indtægtstab i landbrugs- og skovbrugsområder – begrænsning eller udelukkelse af tørvebundsarealer fra kompensation – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 17 – ejendomsret – kompensation for begrænsninger af økonomisk virksomhed, der var indført før erhvervelsen af en fast ejendom og var kendt af støttemodtageren«

## I. Indledning

1. Anmodningen om præjudiciel afgørelse er fremsat i forbindelse med en tvist mellem SIA Sātiņi-S, en lettisk virksomhed (herefter »Sātiņi-S«), og Lauku atbalsta dienests (landbrugsstøttetjeneste, Letland).

2. Anmodningen vedrører fortolkningen af artikel 30, stk. 1, og artikel 30, stk. 6, litra a), i forordning (EU) nr. 1305/2013<sup>2</sup> og af artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) og vedrører i det væsentlige:

- kvalificeringen som »tørvebundsarealer« med henblik på anvendelsen af artikel 30, stk. 1, og artikel 30, stk. 6, litra a), i forordning nr. 1305/2013
- spørgsmålet om, hvorvidt en medlemsstat kan udelukke eller begrænse de betalinger, der er omhandlet i artikel 30, stk. 1, og artikel 30, stk. 6, litra a), i forordning nr. 1305/2013, til visse områder eller aktiviteter

<sup>1</sup> – Originalsprog: fransk.

<sup>2</sup> – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 17.12.2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 (EUT 2013, L 347, s. 487, berigtiget i EUT 2016, L 130, s. 1).

- spørgsmålet om, hvorvidt det er begrundet at udbetale kompensation for et indtægtstab forårsaget af begrænsninger af den økonomiske virksomhed på en fast ejendom, som ejeren havde kendskab til på tidspunktet for erhvervelsen af ejendommen.

## II. Retsforskrifter

### A. EU-retten

#### 1. Chartret

3. Chartrets artikel 17, der har overskriften »Ejendomsret«, bestemmer følgende i stk. 1:

»Enhver har ret til at besidde lovligt erhvervet ejendom, at anvende den, at træffe dispositioner hermed og at lade den gå i arv. Ingen må berøves sin ejendom, medmindre det skønnes nødvendigt i samfundets interesse, og det sker i de tilfælde og på de betingelser, der er fastsat ved lov, og mod rimelig og rettidig erstatning for tabet. Anvendelsen af ejendommen kan reguleres ved lov i det omfang, det er nødvendigt af hensyn til almenvellet.«

#### 2. Habitatdirektivet

4. Artikel 3, stk. 1, i direktiv 92/43/EØF<sup>3</sup> har følgende ordlyd:

»Der oprettes et sammenhængende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder under betegnelsen Natura 2000. Dette net, der består af lokaliteter, der omfatter de naturtyper, der er nævnt i bilag I, og levesteder for de arter, der er nævnt i bilag II, skal sikre opretholdelse eller i givet fald genopretning af en gunstig bevaringsstatus for de pågældende naturtyper og levestederne for de pågældende arter i deres naturlige udbredelsesområde.

Natura 2000-nettet omfatter ligeledes de særligt beskyttede områder, som medlemsstaterne har udlagt i medfør af direktiv 79/409/EØF [<sup>4</sup>].«

5. Habitatdirektivets artikel 6 har følgende ordlyd:

»1. For de særlige bevaringsområder iværksætter medlemsstaterne de nødvendige bevaringsforanstaltninger, hvilket i givet fald kan indebære hensigtsmæssige forvaltningsplaner, som er specifikke for lokaliteterne eller integreret i andre udviklingsplaner, samt de relevante retsakter, administrative bestemmelser eller aftaler, der opfylder de økologiske behov for naturtyperne i bilag I og de arter i bilag II, der findes på lokaliteterne.

2. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.

[...]«

<sup>3</sup> – Rådets direktiv af 21.5.1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT 1992, L 206, s. 7, herefter »habitatdirektivet«).

<sup>4</sup> – Rådets direktiv af 2.4.1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT 1979, L 103, s. 1).

### 3. Forordning nr. 1305/2013

6. Følgende fremgår af 7., 9. og 24. betragtning til forordning nr. 1305/2013:

»(7) For at sikre en umiddelbar og effektiv gennemførelse af programmerne for udvikling af landdistrikterne bør støtten fra ELFUL være baseret på tilstedeværelsen af administrative rammebetingelser, der er sunde. Medlemsstaterne bør derfor vurdere anvendeligheden og opfyldelsen af visse forhåndsbetingelser. Hver medlemsstat bør udarbejde enten et nationalt program for udvikling af landdistrikterne for hele sit område eller et sæt regionale programmer eller både et nationalt program og et sæt regionale programmer. Hvert program bør identificere en strategi til opfyldelse af mål i relation til EU-prioriteterne for udvikling af landdistrikterne og en række udvalgte foranstaltninger. Programmeringen bør være i overensstemmelse med EU-prioriteterne for udvikling af landdistrikterne, men bør samtidig tilpasses nationale forhold og supplere andre EU-politikker, navnlig markedspolitikken på landbrugsområdet, samhørighedspolitikken og den fælles fiskeripolitik. Medlemsstater, der vælger at forberede et sæt regionale programmer, bør også kunne udarbejde en national ramme, uden en særskilt budgettildeling for at lette koordineringen mellem regionerne i forbindelse med landsdækkende udfordringer.

[...]

(9) Programmer for udvikling af landdistrikterne bør identificere behovene på området og beskrive en kohærent strategi for at opfylde dem på baggrund af EU-prioriteterne for udvikling af landdistrikterne. Denne strategi bør baseres på fastsættelse af mål. Forbindelsen mellem de identificerede behov, de fastsatte mål og valget af udvalgte foranstaltninger til at opfylde dem bør fastlægges. Programmerne for udvikling af landdistrikterne bør også indeholde alle de oplysninger, der er nødvendige for at vurdere, om de er i overensstemmelse med kravene i denne forordning.

[...]

(24) Der bør fortsat ydes støtte til landbrugere og skovbrugere for at hjælpe med at tackle specifikke ulemper i de pågældende områder som følge af gennemførelsen af [direktiv 2009/147/EF<sup>5</sup>] og [habitatdirektivet] og med henblik på at bidrage til effektiv forvaltning af Natura 2000-områder. Støtten bør også stilles til rådighed for landbrugere med det formål at imødegå ulemper i vandløbsoplande som følge af gennemførelsen af [direktiv 2000/60/EF<sup>6</sup>]. Støtten bør være knyttet til de specifikke behov, der er beskrevet i programmet for udvikling af landdistrikterne, og som er mere vidtgående end de relevante obligatoriske standarder og krav. Medlemsstaterne bør også sikre, at betalinger til landbrugere ikke fører til dobbeltfinansiering i henhold til denne forordning og forordning [(EU) nr. 1307/2013<sup>7</sup>]. Endvidere bør medlemsstaterne tage hensyn til de specifikke behov i Natura 2000-områderne ved den generelle udformning af deres programmer for udvikling af landdistrikterne.«

<sup>5</sup> – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 30.11.2009 om beskyttelse af vilde fugle (EUT 2010, L 20, s. 7, herefter »fugledirektivet«).

<sup>6</sup> – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 23.10.2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (EFT 2000, L 327, s. 1, herefter »vandrammedirektivet«).

<sup>7</sup> – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 17.12.2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 637/2008 og Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 (EUT 2013, L 347, s. 608).

7. Artikel 2 i forordning nr. 1305/2013 med overskriften »Definitioner« bestemmer:

»[...]

Desuden forstås ved:

[...]

c) »foranstaltning«: et sæt operationer, der bidrager til en eller flere af EU-prioriteterne for udvikling af landdistrikterne

[...]

f) »landbrugsareal«: areal, der er udlagt som agerjord, permanent græsareal og permanente græsningsarealer eller areal med permanente afgrøder, som defineret i artikel 4 i forordning [...] nr. 1307/2013

[...]

r) »skov«: et landområde på over 0,5 [hektar] bevokset med træer af en højde på over 5 m og med en kronedækningsgrad på mindst 10% eller med træer, der kan nå disse tærskler på lokaliteten, og omfatter ikke landområder, der hovedsagelig anvendes til landbrugsmæssige eller bymæssige formål, jf. dog stk. 2.

2. En medlemsstat eller en region kan vælge at anvende en anden definition af »skov«, end den i stk. 1, litra r), omhandlede, som er baseret på gældende national ret eller et eksisterende nationalt registreringssystem. Medlemsstaterne eller regionerne angiver en sådan definition i programmet for udvikling af landdistrikterne.

[...]«

8. Artikel 4 i forordning nr. 1305/2013 med overskriften »Mål« har følgende ordlyd:

»Inden for de overordnede rammer af den fælles landbrugspolitik bidrager støtte til udvikling af landdistrikterne, herunder til aktiviteter inden for fødevarer- og nonfoodsektoren og inden for skovbrug, til at opfylde følgende mål:

a) fremme af landbrugets konkurrenceevne

b) sikring af bæredygtig forvaltning af naturressourcer og klimatiltag

c) opnåelse af en afbalanceret territorial udvikling af økonomien og samfundene i landdistrikterne, herunder skabelse og opretholdelse af beskæftigelse.«

9. Denne forordnings artikel 6 med overskriften »Programmer for udvikling af landdistrikterne« bestemmer i stk. 1:

»ELFUL's indsats i medlemsstaterne foregår via landdistriktsudviklingsprogrammer. Med disse programmer gennemføres en strategi med henblik på at opfylde EU-prioriteterne for udvikling af landdistrikterne gennem en række foranstaltninger, der er fastlagt i afsnit III. Der vil blive ansøgt

om støtte fra ELFUL til gennemførelse af prioriteterne for udvikling af landdistrikterne, der følges gennem EU-prioriteter.«

10. Denne forordnings artikel 10 med overskriften »Godkendelse af programmerne for udvikling af landdistrikterne« har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne forelægger Kommissionen et forslag til hvert landdistriktsudviklingsprogram med de i artikel 8 omhandlede oplysninger.

2. Hvert program for udvikling af landdistrikterne godkendes af Kommissionen ved en gennemførelsesretsakt.«

11. Samme forordnings artikel 30 med overskriften »Natura 2000 og betalinger i henhold til vandrammedirektivet« bestemmer:

»1. Støtte under denne foranstaltning ydes på årsbasis pr. ha landbrugsareal eller pr. ha skov til støttemodtagerne for at kompensere for ekstraomkostninger og indkomsttab som følge af ulemper i de pågældende områder i forbindelse med gennemførelsen af [habitatdirektivet], [fugledirektivet] og vandrammedirektivet.

[...]

6. Der kan udbetales støtte for følgende arealer:

a) Natura 2000-landbrugs- og skovbrugsområder, der er udpeget i henhold til [habitatdirektivet] og [fugledirektivet]

[...]«

#### 4. *Gennemførelsesforordning nr. 808/2014*

12. Artikel 10 i gennemførelsesforordning (EU) nr. 808/2014<sup>8</sup>, som har overskriften »Standardantagelse om ekstraomkostninger og indkomsttab«, bestemmer i stk. 1:

»Medlemsstaterne kan fastsætte beløbet for betalingerne for de foranstaltninger eller de typer operationer, som er omhandlet i artikel 28 til 31, artikel 33 og artikel 34 i forordning [...] nr. 1305/2013, på grundlag af standardantagelser om ekstraomkostninger og indkomsttab.«

13. Del 1, afsnit 8, med overskriften »Beskrivelse af de valgte foranstaltninger« i bilag I til denne gennemførelsesforordning har følgende ordlyd:

»[...]

11. Natura 2000-betalinger og betalinger i henhold til vandrammedirektivet (artikel 30 i forordning [...] nr. 1305/2013)

[...]

<sup>8</sup> – Kommissionens gennemførelsesforordning af 17.7.2014 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af forordning nr. 1305/2013 (EUT 2014, L 227, s. 18).

- identifikation af begrænsninger/ulemper på grundlag af hvilke, der kan ydes betalinger, og en angivelse af obligatoriske driftsmetoder
- beskrivelse af den metode og de landbrugstekniske antagelser, herunder en beskrivelse af de obligatoriske krav, jf. artikel 30, stk. 3, i forordning [...] nr. 1305/2013 for så vidt angår [habitatdirektivet] og [fugledirektivet] og artikel 30, stk. 4, i samme forordning for så vidt angår vandrammedirektivet benyttet som referencepunkt for beregninger, der anvendes til at begrunde ekstraomkostninger og indkomsttab som følge af ulemperne i de berørte områder i forbindelse med gennemførelsen af [habitatdirektivet], [fugledirektivet] og vandrammedirektivet. Hvor det er relevant, skal der ved denne metode tages hensyn til støtte for landbrugsmetoder, der er til gavn for klimaet og miljøet, som er ydet i henhold til forordning [...] nr. 1307/2013, for at udelukke dobbeltfinansiering.

[...]«

14. Del 5, foranstaltning 12, i bilag I til denne gennemførelsesforordning fastsætter Natura 2000-betalingerne og betalingerne i henhold til vandrammedirektivet inden for rammerne af artikel 30 i forordning nr. 1305/2013 og foreskriver følgende typer af betalinger:

»Kompensationsbetaling for Natura 2000-landbrugsområder [kode 12.1]

Kompensationsbetaling for Natura 2000-skovbrugsområder [kode 12.2]

Kompensationsbetaling for landbrugsområder, der er omfattet af vandområdeplaner [kode 12.3]«.

## **B. Lettisk ret**

15. Ministru kabineta 2010. gada 16. marta noteikumi Nr. 264 īpaši aizsargājamo dabas teritoriju vispārējie aizsardzības un izmantošanas noteikumi (ministerrådets dekret nr. 264 af 16.3.2010 om generelle bestemmelser vedrørende beskyttelse og anvendelse af de særlige bevaringsområder, herefter »dekret nr. 264«)<sup>9</sup> opstiller generelle regler for beskyttelse og anvendelse af de særlige bevaringsområder.

16. Dekretets kapitel 5 med overskriften »Naturbeskyttelsesområder« bestemmer i punkt 16:

»Følgende forbydes i naturbeskyttelsesområder:

[...]

16.12. anlæggelse af blåbærplantager på tørvebundsarealer

[...]«

17. 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 (ministerrådets dekret nr. 171 af 7.4.2015 om

<sup>9</sup> – *Latvijas Vēstnesis*, 2010, nr. 58.

regler for ydelse, forvaltning og kontrol af national støtte og EU-støtte til forbedring af miljø, klima og landdistrikter i programmeringsperioden 2014-2020, herefter »dekret nr. 171«<sup>10</sup> bestemmer i punkt 56-58:

»56. De arealer, der er berettigede til støtte inden for rammerne af denne foranstaltning, er skovbrugsarealer (med undtagelse af tørvebundsarealer):

56.1. som er optaget på listen over Natura 2000-områder i henhold til artikel 30, stk. 6, litra a), i forordning nr. 1305/2013 og fastlagt i overensstemmelse med likums »Par īpaši aizsargājamām dabas teritorijām« (lov om særlige bevaringsområder)

[...]

58. Støtten kan ydes, såfremt det areal, som ansøgningen vedrører, udgør mere end én hektar og består af jordstykker på mere end 0,1 hektar, og den del af et jordstykke, der som minimum er underlagt en type begrænsning, udgør mindst 0,1 hektar, og forudsat at det er muligt at foretage kartografisk identifikation af de pågældende jordstykker, at de er omfattet af landbrugsstøttetjenestens elektroniske ansøgningssystem, og at en eller flere af nedenstående begrænsninger i den økonomiske virksomhed har fundet anvendelse herpå siden den 1. marts i det indeværende år, jf. lovgivningen om beskyttelse og anvendelse af de særlige bevaringsområder eller om beskyttelse af arter og biotoper:

58.1. forbud mod skovbrugsvirksomhed

58.2. forbud mod at foretage primær hugst og rydde lysninger

58.3. forbud mod at foretage primær hugst

58.4. forbud mod at foretage fuldstændig rydning«<sup>11</sup>.

18. Lauku attīstības programma 2014.-2020.gadam (det lettiske landdistriktsudviklingsprogram for 2014-2020<sup>12</sup>), godkendt af Europa-Kommissionen i henhold til artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 1305/2013, anfører, at der kan modtages støtte, såfremt der indføres begrænsninger i skovbrugsvirksomhed i Natura 2000-områderne eller i mikroreservater beliggende på skovarealer, med undtagelse af tørvebundsarealer.

<sup>10</sup> – *Latvijas Vēstnesis*, 2015, nr. 76.

<sup>11</sup> – Kommissionen har i sit skriftlige indlæg fremhævet, at den affattelse af dekretet, der er citeret i forelæggelsesafgørelsen, indeholder ændringer vedtaget den 14.3.2017, som ikke finder anvendelse ratione temporis på de faktiske omstændigheder i hovedsagen. Før disse ændringer var punkt 58 affattet således: »Støtten kan ydes, såfremt det areal, som ansøgningen vedrører, udgør mere end én hektar og består af jordstykker på mere end 0,5 hektar, hvis grænser falder sammen med grænserne for skovbrugsområder, der kan identificeres i naturen, og hvor en af følgende begrænsninger finder anvendelse på den økonomiske aktivitet fra den 1.4. i det indeværende år, jf. lovgivningen om beskyttelse og anvendelse af de særlige bevaringsområder eller om beskyttelse af arter og biotoper: [...] forbud mod skovbrugsvirksomhed, [...] forbud mod at foretage slutfældning og mod at rydde lysninger, [...] forbud mod at foretage slutfældning [...] forbud mod at foretage fuldstændig rydning.«

<sup>12</sup> – Dette program er tilgængeligt på den lettiske regerings websted på følgende adresse: [https://www.zm.gov.lv/public/files/CMS\\_Static\\_Page\\_Doc/00/00/01/81/03/Programme\\_2014LV06RDNP001\\_9\\_0\\_lv.pdf](https://www.zm.gov.lv/public/files/CMS_Static_Page_Doc/00/00/01/81/03/Programme_2014LV06RDNP001_9_0_lv.pdf)

### III. Tvisten i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

19. I 2002 erhvervede Sātiņi-S et tørvebundsareal på 7,7 hektar beliggende i et naturbeskyttelsesområde og i et bevaringsområde af fællesskabsbetydning under Natura 2000 (herefter »Natura 2000-området«) i Letland.

20. Den 2. februar 2017 indgav Sātiņi-S en ansøgning til Lauku atbalsta dienests (landbrugsstøttetjeneste), hvori selskabet anmodede om kompensation, for 2015 og 2016, for forbuddet mod at anlægge blåbærplantager på dette tørvebundsareal. Ved afgørelse af 28. februar 2017 gav denne myndighed afslag på ansøgningen med den begrundelse, at den gældende nationale lovgivning ikke foreskrev en sådan kompensation.

21. Sātiņi-S anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved Administratīvā apgabaltiesa (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Letland), som ved dom af 26. marts 2018 frifandt den nævnte myndighed.

22. Sātiņi-S har iværksat kassationsappel til prøvelse af denne dom ved Augstākā tiesa (øverste domstol, Letland), som har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal artikel 30, stk. 6, litra a), i [...] forordning [...] nr. 1305/2013 [...] fortolkes således, at tørvebundsarealer er fuldstændig udelukkede fra Natura 2000-betalingerne?
- 2) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende, er tørvebundsarealer da omfattede af landbrugs- og skovbrugsområderne?
- 3) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende, skal artikel 30 i forordning nr. 1305/2013 da fortolkes således, at en medlemsstat kan udelukke tørvebundsarealer fuldstændigt fra Natura 2000-betalingerne, og at sådanne nationale bestemmelser er forenelige med det fastsatte kompensationsformål for de pågældende betalinger i forordning nr. 1305/2013?
- 4) Skal artikel 30 i forordning nr. 1305/2013 fortolkes således, at en medlemsstat kan begrænse udbetalingen af støtte for Natura 2000-områder ved at fastsætte, at støtten alene ydes i forbindelse med begrænsning af en specifik type af økonomisk virksomhed, som f.eks. alene skovbrugsvirksomhed for så vidt angår skovområder?
- 5) Skal artikel 30, stk. 1, i forordning nr. 1305/2013, sammenholdt med [chartrets] artikel 17 [...], fortolkes således, at en person, under henvisning til sine planer om en ny økonomisk virksomhed, har ret til en Natura 2000-betaling, når vedkommende ved erhvervelsen af ejendommen allerede havde kendskab til de begrænsninger, som ejendommen var underlagt?«

23. Sātiņi-S, den lettiske regering og Irland samt Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

24. Den lettiske regering og Irland samt Kommissionen har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet, der blev afholdt den 3. juni 2021.



## IV. Bedømmelse

### A. Det første og det andet præjudicielle spørgsmål

25. Med de to første spørgsmål, som det er hensigtsmæssigt at behandle samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 30, stk. 6, litra a), i forordning nr. 1305/2013 skal fortolkes således, at tørvebundsarealer er fuldstændigt udelukkede fra Natura 2000-betalinger, og, såfremt dette spørgsmål besvares benægtende, om disse arealer er omfattet af landbrugs- og skovbrugsområder som omhandlet i denne bestemmelse.

26. I henhold til artikel 30, stk. 1, i forordning nr. 1305/2013 ydes støtte på årsbasis pr. ha landbrugsareal eller pr. ha skov til støttemodtagerne for at kompensere for ekstraomkostninger og indkomsttab som følge af ulemper i de pågældende områder i forbindelse med gennemførelsen af habitatdirektivet, fugledirektivet og vandrammedirektivet. Denne forordnings artikel 30, stk. 6, litra a), præciserer, at den pågældende støtte kan udbetales for Natura 2000-landbrugs- og skovbrugsområder, der er udpeget i henhold til habitatdirektivet og fugledirektivet.

27. I den foreliggende sag har SātiŇi-S af landbrugsstøttetjenesten fået afslag på kompensation for begrænsningen af den økonomiske virksomhed, der består i anlæggelse af blåbærplantager på tørvebundsarealer, på grundlag af den lettiske lovgivning, som udelukker betaling af kompensation for tørvebundsarealer.

28. Den forelæggende ret har for det første anført, at ordningen med Natura 2000-betalinger har til formål at hjælpe støttemodtagerne med at tackle ulemper i forbindelse med gennemførelsen af habitatdirektivet, fugledirektivet og vandrammedirektivet, og at de begrænsninger, som medlemsstaterne har vedtaget, ikke må eliminere kompensationsformålet med denne ordning, henset til den omstændighed, at tørvebundsarealer udgør en væsentlig del af lettisk område og dækker en stor del af dette lands Natura 2000-områder. Dernæst har den forelæggende ret konstateret, at fastlæggelsen af disse områder i bilag I til habitatdirektivet medtager tørvebundsarealer blandt de naturtyper af fællesskabsbetydning, hvis bevaring kræver udpegning af særlige bevaringsområder. Endelig har den forelæggende ret dels anført, at selv om artikel 30, stk. 6, litra a), i forordning nr. 1305/2013 begrænser betalingerne til visse *områder*, dvs. landbrugs- og skovbrugsområder, begrænser denne bestemmelse ikke af den grund betalingerne til bestemte typer af *økonomisk virksomhed*, dels, at det i punkt 58 i dekret nr. 171 bestemmes, at der alene kan opnås støtte i henhold til artikel 30, stk. 6, litra a), i forordning nr. 1305/2013 for de begrænsninger, der indføres for skovbrugsvirksomhed, selv om det er muligt at udøve landbrugsvirksomhed, ved anlæggelse af blåbærplantager, på tørvebundsarealer beliggende i skovbrugsområder.

29. SātiŇi-S har gjort gældende, at den kompensation, der i henhold til den nationale lovgivning alene ydes til skovbrugsområder, med undtagelse af tørvebundsarealer, er »uretfærdig«, og at selskabets økonomiske virksomhed og afgrænsningen af dets arealer blev påbegyndt, inden naturbeskyttelsesområdet blev udpeget som særligt bevaringsområde.

30. Den lettiske regering har vedrørende det første præjudicielle spørgsmål gjort gældende, at begrænsningen af udbetalingen af kompensation følger direkte af artikel 30, stk. 6, litra a), i forordning nr. 1305/2013, som forbeholder Natura 2000-betalinger til landbrugs- og skovbrugsområder, og at tørvebundsarealet ikke er omfattet af de skovbrugsområder, hvortil staten har begrænset betalingen af kompensation, eftersom det ikke er omfattet af begrebet

»skov« som defineret i denne forordnings artikel 2, stk. 1, litra r). Ud fra den opfattelse, at dette spørgsmål bør besvares bekræftende, har regeringen gjort gældende, at det ikke er nødvendigt at tage stilling til det andet præjudicielle spørgsmål, idet den samtidig har præciseret, at et landområde i henhold til den nationale lovgivning kvalificeres efter arealudnyttelsen på grundlag af dens naturlige egenskaber og nuværende økonomiske udnyttelse, og at »landbrugsarealer«, »skove« og »tørvebundsarealer« udgør tre forskellige kategorier af arealer, alt efter jordloddernes særlige karakteristika.

31. Ifølge Kommissionen kan de pågældende tørvebundsarealer – i mangel af en angivelse, definition eller beskrivelse af en »tørvemose« eller et »tørvebundsareal« i forordning nr. 1305/2013 – være omfattet af artikel 30, stk. 6, litra a), i forordning nr. 1305/2013 ud fra deres karakteristika, når de, i givet fald, er omfattet af definitionen af »landbrugsareal« i denne forordnings artikel 2, stk. 1, litra f), eller af definitionen af »skov« i henhold til samme forordnings artikel 2, stk. 1, litra r).

32. For at besvare de to første præjudicielle spørgsmål vil jeg undersøge spørgsmålet om klassificeringen af tørvebundsarealer i henhold til artikel 30, stk. 6, litra a), i forordning nr. 1305/2013 med henblik på at fastslå, om denne bestemmelse fuldstændigt udelukker tørvebundsarealer fra Natura 2000-udbetalinger

33. Hvad angår klassificeringen af tørvebundsarealer i henhold til artikel 30, stk. 6, litra a), i forordning nr. 1305/2013 – og i mangel af en EU-retlig definition af en »tørvemose« eller et »tørvebundsareal« – skal det anføres, at et tørvebundsareal i det væsentlige er et vådområde, der er kendetegnet ved tilstedeværelsen af »tørv«, en jordbund kendetegnet ved sit meget store indhold af organisk materiale af vegetabilsk oprindelse og ved lagre af organisk kulstof<sup>13</sup>. Der findes ganske vist flere typer af tørvebundsarealer, men så vidt jeg ved, er disse elementer de væsentligste karakteristika ved disse områder.

34. På baggrund af disse karakteristika svarer definitionen af et »tørvebundsareal« for det første ikke fuldstændigt til definitionen af et »landbrugsareal« som omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra f), i forordning nr. 1305/2013<sup>14</sup>, hvorefter der ved »landbrugsareal« forstås »areal, der er udlagt som agerjord, permanent græsareal og permanente græsningsarealer eller areal med permanente

<sup>13</sup> – De få internationale regler, der findes vedrørende tørvebundsarealer, indeholder en meget fleksibel definition. Tørvebundsarealer anses for at være »vådområder« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i konventionen om vådområder af international betydning som levesteder for vandfugle, undertegnet i Ramsar (Iran) den 2.2.1971 (*United Nations Treaty Series*, bd. 996, s. 245, nr. 14583), og definitionen af »vådområde« i henhold til denne konvention er meget bred. Hvad nærmere bestemt angår tørvebundsarealer præciserer dokumentet med titlen »Inscription de Sites Ramsar: Cadre stratégique et lignes directrices pour orienter l'évolution de la Liste des zones humides d'importance internationale de la Convention sur les zones humides« (Registrering af Ramsar-områder: Strategisk ramme og retningslinjer for den fremtidige udvikling af vådområdekonventionens liste over vådområder af international betydning), fra Ramsarkonventionens sekretariat (4. udg., bd. 17, 2010), i punkt 136 og 137, at tørvebundsarealer defineres ved tilstedeværelsen af en tørvebund (hvor »tørven« er dannet af døde, delvist nedbrudte planterester, der er akkumuleret på stedet under vandmættede forhold) og er økosystemer, hvor tørvelageret undertiden er bevokset med planter (der eventuelt omdannes til tørv), undertiden er ubevokset. Tilstedeværelsen af tørv eller af planter, der kan danne tørv, er ifølge dette dokument det væsentligste kendetegn ved tørvebundsarealer.

<sup>14</sup> – Jeg finder det hensigtsmæssigt at anføre, at selv om artikel 30, stk. 6, litra a), i forordning nr. 1305/2013 nævner »landbrugsområder«, fastsætter denne forordnings artikel 2, stk. 1, litra f), en definition af »landbrugsareal«. Jeg anser dog de to udtryk for at være synonyme.

afgrøder, som defineret i artikel 4 i forordning [...] nr. 1307/2013«. Et tørvebundsareal kan dog, i det mindste delvist, udgøres af et »permanent græsareal«<sup>15</sup>, som indgår i definitionen af »landbrugsareal«<sup>16</sup>.

35. For det andet svarer definitionen af et »tørvebundsareal« heller ikke fuldstændigt til definitionen af en »skov« som omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra r), i forordning nr. 1305/2013, hvorefter der ved »skov« forstås »et landområde på over 0,5 ha bevokset med træer af en højde på over 5 m og med en kronedækningsgrad på mindst 10% eller med træer, der kan nå disse tærskler på lokaliteten, og omfatter ikke landområder, der hovedsagelig anvendes til landbrugsmæssige eller bymæssige formål, jf. dog stk. 2«<sup>17</sup>. Et tørvebundsareal kan dog, alt efter bevoksningen, i det mindste delvist udgøres af skov<sup>18</sup>.

36. Jeg er derfor tilbøjelig til at konkludere, at selv om tørvebundsarealer ikke som sådan er omhandlet i artikel 30, stk. 6, litra a), i forordning nr. 1305/2013, udgør de heller ikke, med henblik på anvendelsen af denne bestemmelse, et tertium genus i forhold til de landbrugs- og skovbrugsområder, der er nævnt i denne bestemmelse. Med andre ord udelukker den *videnskabelige* definition af tørvebundsarealer som arealer med de særlige karakteristika, der er beskrevet i dette forslag til afgørelses punkt 33, ikke, at de samme arealer, alt efter deres sammensætning, kan falde ind under den *juridiske* definition af et »landbrugsområde« eller »skovbrugsområde« som omhandlet i samme bestemmelse, for så vidt som de bl.a. omfatter græsarealer, der indgår i definitionen af et »landbrugsareal«, eller bevoksning, der svarer til den bevoksning, der udgør et »skovbrugsområde«<sup>19</sup>.

37. Det er følgelig min opfattelse, at tørvebundsarealer – i det mindste delvist – kan være omfattet af begrebet »landbrugs- eller skovbrugsområder«, for hvilke der kan udbetales støtte på grundlag af artikel 30, stk. 6, litra a), i forordning nr. 1305/2013.

<sup>15</sup> – Artikel 4, stk. 1, litra h), i forordning nr. 1307/2013 definerer »permanente græsarealer og permanente græsningsarealer« (der tilsammen benævnes »permanente græsarealer«) således: »arealer, der anvendes til dyrkning af græs eller andet grøntfoder, hvad enten der er tale om naturlige (selvsåede) eller dyrkede (tilsåede) arealer, og som er holdt uden for bedriftens omdrift i fem år eller mere; det kan omfatte andre arter, f.eks. buske og/eller træer, der kan afgræsses, forudsat at der fortsat er mest græs og andet grøntfoder samt, såfremt det besluttes af medlemsstaterne, arealer, der kan afgræsses, og som indgår i en etableret lokal praksis, hvor græs og andet grøntfoder ikke traditionelt er fremherskende i græsningsområder«.

<sup>16</sup> – Artikel 45 i forordning nr. 1307/2013, der har overskriften »Permanente græsarealer«, bestemmer i stk. 1, første afsnit, at »[m]edlemsstaterne udpeger permanente græsarealer, der er miljømæssigt sårbare inden for de områder, der er omfattet af [habitatdirektivet] eller [fugledirektivet], herunder moser og vådområder, der befinder sig i disse områder, og som har brug for streng beskyttelse for at opnå målene i disse direktiver« (min fremhævelse).

<sup>17</sup> – I henhold til artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 1305/2013 kan en medlemsstat eller region vælge at anvende en anden definition (i landdistriktsudviklingsprogrammet) af »skov« end den i denne forordnings stk. 1, litra r), omhandlede, som er baseret på gældende national ret eller et eksisterende nationalt registreringssystem.

<sup>18</sup> – Som eksempel kan nævnes, at bilag I til habitatdirektivet, som indfører listen over de naturtyper af fællesskabsbetydning, hvis bevaring kræver udpegning af særlige bevaringsområder, dels sonder mellem »moser«, under kode 7, og »skove«, under kode 9, dels medtager visse typer moser, dvs. »skovbevoksede tøvmoser«, blandt »skove i det tempererede Europa«, under kode 91D0.

<sup>19</sup> – Jeg gør i øvrigt opmærksom på, at en klassificering af sådanne områder, der er foretaget på grundlag af EU- eller national lovgivning, ikke er »endegyldig«, eftersom et områdes morfologi kan ændre sig, bl.a. som følge af menneskelig indgriben. Jeg vil som eksempel citere 81. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/2001 af 11.12.2018 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder (EUT 2018, L 328, s. 82), som udtrykkeligt anfører muligheden for, at tørvebundsarealer kan omdannes til landbrugsområder. Vedrørende spørgsmålet om indirekte ændringer i arealanvendelsen præciseres det i denne betragtning, at »[i]ndirekte ændringer i arealanvendelsen forekommer, når dyrkning af afgrøder til biobrændstoffer, flydende biobrændsler og biomassebrændsler fortrænger den traditionelle produktion af afgrøder til fødevarer- og foderbrug. Et sådant yderligere behov øger presset på arealer og kan føre til, at landbrugsarealer udvides ind på arealer med stort kulstoflager såsom skove, vådområder og tørvebundsarealer [...]« (min fremhævelse).

38. Da den lettiske lovgiver i det foreliggende tilfælde har begrænset betalingerne i henhold til artikel 30, stk. 6, litra a), i forordning nr. 1305/2013 til skovbrugsområder, og udelukket landbrugsområder, påhviler det den forelæggende ret at efterprøve, om de tørvebundsarealer, der er genstand for hovedsagen, som defineret i den lettiske lovgivning, er omfattet af begrebet »skovbrugsområde« i henhold til denne bestemmelse<sup>20</sup>.

39. Da den virksomhed i den foreliggende sag, som er forbudt, er en landbrugsvirksomhed (blåbærplantager), ønsker den forelæggende ret endvidere oplyst, om støtte, der ydes i henhold til artikel 30, stk. 6, litra a), i forordning nr. 1305/2013 med henblik på at kompensere ejerne for de ulemper, der er lidt i *skovbrugsområder*, gør det muligt at kompensere ejerne ikke blot for forbuddet mod at udøve skovbrugsvirksomhed<sup>21</sup>, men også mod at udøve en *landbrugsvirksomhed*, såsom blåbærplantager. Ifølge den forelæggende ret vedrører begrænsningen af Natura 2000-betalinger til bestemte *områder* (landbrugs- og skovbrugsområder) ikke den *økonomiske virksomhed*, som udøves i disse områder.

40. Det kan konstateres, at formålet med betalingerne i henhold til artikel 30, stk. 6, litra a), i forordning nr. 1305/2013 er »at kompensere for ekstraomkostninger og indkomsttab som følge af ulemper i de pågældende områder i forbindelse med gennemførelsen af [habitatdirektivet], [fugledirektivet] og vandrammedirektivet«.

41. Med hensyn til ordlyden præciserer hverken artikel 30, stk. 1, i forordning nr. 1305/2013 eller denne forordning i almindelighed årsagen til disse »ulemper«, eller om de følger af forbuddet mod at udøve landbrugs- eller skovbrugsvirksomhed. Del 1, afdeling 8, i bilag I til gennemførelsesforordning nr. 808/2014 pålægger imidlertid bl.a. medlemsstaterne at identificere begrænsninger eller ulemper, på grundlag af hvilke der kan ydes betalinger i henhold til planerne for udvikling af landdistrikter. Medlemsstaterne synes således frit at kunne identificere de former for ulemper, der berettiger til kompensation.

42. Med hensyn til sammenhængen anfører artikel 30, stk. 6, litra a), i forordning nr. 1305/2013 ganske vist blot, at betalingerne kan vedrøre Natura 2000-landbrugs- og skovbrugsområder, der er udpeget i henhold til habitatdirektivet og fugledirektivet, men denne forordnings artikel 30, stk. 6, litra b), udvider disse betalinger, på visse betingelser, til »andre afgrænsede naturbeskyttelsesområder, hvor *landbruget eller skovbruget er pålagt miljøbetingede begrænsninger [...]*«<sup>22</sup>. Efter min opfattelse anses disse to aktiviteter således for at være lige berettigede, uden forskel, til kompensation.

43. Ud fra et teleologisk synspunkt følger det af selve anvendelsesområdet for og formålene med forordning nr. 1305/2013 – således som det fremgår af forordningens artikel 4 – at denne støtter udvikling af landdistrikter, herunder aktiviteter inden for fødevarer- og nonfoodsektoren og inden for skovbrug. Det følger efter min opfattelse heraf, at de aktiviteter, der tages i betragtning med henblik på Natura 2000-betalinger, kun kan være landbrugs- eller skovbrugsvirksomhed, med

<sup>20</sup> – Uden at jeg vil gribe ind i den forelæggende rets kompetence med hensyn til fortolkningen af national ret, vil jeg blot konstatere, at den nationale lovgivning, hvortil denne ret har henvist, synes at anse – i det mindste implicit – tørvebundsarealer for at være en del af skovbrugsarealer, idet den i punkt 56 i dekret nr. 171 bestemmer, at »[d]e områder, som er berettiget til støtte inden for rammerne af denne foranstaltning, er *skovbrugsarealer (med undtagelse af tørvebundsarealer)*« (min fremhævelse). Ifølge den lettiske regerings indlæg i retsmødet synes den lettiske lovgivning imidlertid at have indført en definition af »tørvebundsareal«, der er uforenelig med definitionen af »skov«, hvilket Kommissionen har bestridt.

<sup>21</sup> – Jeg gør opmærksom på, at den lettiske lovgiver ifølge ordlyden af punkt 58 i dekret nr. 171 har fastsat, at betalingerne kun vedrører visse begrænsninger vedrørende skovbrugssektoren, dvs. forbuddene mod skovbrugsvirksomhed og mod visse former for skovhugst.

<sup>22</sup> – Min fremhævelse.

undtagelse af f.eks. en af de typiske aktiviteter i forbindelse med udnyttelse af tørvebundsarealer, navnlig udvinding af kul, som er en industriel virksomhed, der ikke er omfattet af denne forordnings anvendelsesområde<sup>23</sup>.

44. Det er derfor min opfattelse, at betalinger, der skal kompensere for forbuddet mod en landbrugsaktivitet i et skovbrugsområde, i princippet ikke udelukkes af artikel 30, stk. 6, litra a), i forordning nr. 1305/2013. Det tilkommer medlemsstaterne at fastsætte de aktiviteter, hvis begrænsning giver anledning til de ovennævnte betalinger.

45. Jeg foreslår derfor, at de to første præjudicielle spørgsmål besvares således, at artikel 30, stk. 6, litra a), i forordning nr. 1305/2013 skal fortolkes således, at bestemmelsen, principielt, ikke udelukker tørvebundsarealer fra betalinger i henhold til denne forordnings artikel 30, stk. 1, for så vidt som disse i givet fald kan bestå af landbrugs- eller skovbrugsområder, for hvilke der kan udbetales støtte som omhandlet i denne bestemmelse. Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om dette er tilfældet i hovedsagen.

### ***B. Det tredje og det fjerde præjudicielle spørgsmål***

46. Med det tredje og det fjerde spørgsmål, som det er hensigtsmæssigt at behandle samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 30 i forordning nr. 1305/2013 giver en medlemsstat mulighed for at udelukke tørvebundsarealer fra Natura 2000-betalinger eller at fastsætte, at støtten alene ydes i forbindelse med begrænsning af en specifik type af økonomisk virksomhed, bl.a. skovbrugsvirksomhed for så vidt angår skovområder.

47. Den forelæggende ret har bl.a. fremhævet, at selv om det tilkommer medlemsstaterne at træffe afgørelse om gennemførelsen af denne forordning, må de begrænsninger, som medlemsstaterne har vedtaget, ikke eliminere »kompensationsformålet« med ordningen med Natura 2000-betalinger<sup>24</sup>.

48. Den lettiske regering har gjort gældende, at artikel 30 i forordning nr. 1305/2013 giver medlemsstaterne mulighed for fuldstændigt at udelukke tørvebundsarealer fra Natura 2000-betalinger eller at begrænse tildelingen af støtte til Natura 2000-områder ved at fastsætte, at der alene ydes støtte i forbindelse med begrænsning af en specifik type af økonomisk virksomhed. I henhold til denne forordnings artikel 5 og 8 kan medlemsstaterne således ikke alene frit vælge foranstaltningerne i landdistriktsudviklingsprogrammet, men også fastsætte betingelserne for deres iværksættelse, og de er ikke forpligtede til at tildele alle de støtteforanstaltninger, der er fastsat i den nævnte forordning. I det foreliggende tilfælde er foranstaltningerne i Letlands landdistriktsudviklingsprogram, som er godkendt af Kommissionen, i overensstemmelse med EU-lovgivningens formål og respekterer den skønsbeføjelse, som samme forordning indrømmer medlemsstaterne, for så vidt som den nationale lovgiver har målrettet støtten, således at den bedre bidrager til målet om at styrke biodiversiteten på skovbrugsarealer, idet det undgås, at finansieringen splittes op.

<sup>23</sup> – Jeg gør f.eks. opmærksom på, at bilag II til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13.12.2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT 2012, L 26, s. 1) sondrer mellem på den ene side projekter vedrørende tørvegravning som »udvindingsindustri« og på den anden side projekter vedrørende landbrug, skovbrug og akvakultur.

<sup>24</sup> – Den forelæggende ret har hvad dette angår henvist til dom af 30.3.2017, Lingurár (C-315/16, EU:C:2017:244).

49. Kommissionen, der har gjort opmærksom på, at tørvebundsarealer kan udgøre enten et landbrugsområde eller et skovbrugsområde, afhængigt af deres karakteristika<sup>25</sup> – og på baggrund af den lettiske lovgivers valg om alene at yde kompensation for de begrænsninger, der pålægges i skovbrugsområderne – har gjort gældende, at en medlemsstat i henhold til artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 1305/2013 kan vælge at anvende en anden definition af »skov« end den i denne artikels stk. 1, litra r), omhandlede og således fuldstændigt kan udelukke, at tørvebundsarealer kan komme i betragtning til Natura 2000-betalinger, forudsat at denne definition ikke udgør forskelsbehandling. Den er endvidere af den opfattelse, at medlemsstaterne gennem deres landdistriktsudviklingsprogrammer, som den selv godkender, kan vælge de foranstaltninger, der skal modtage ELFUL-finansiering, og at denne forordnings artikel 30 ikke skaber nogen forpligtelse til at finansiere kompensation for Natura 2000-begrænsningerne. Ifølge Kommissionen kan en medlemsstat derfor begrænse udbetalingen af støtte i forbindelse med Natura 2000-områderne ved at fastsætte, at støtten alene ydes i forbindelse med visse specifikke typer af begrænsning af økonomisk virksomhed.

50. Jeg gør indledningsvis opmærksom på, at artikel 30 i forordning nr. 1305/2013 ikke skaber nogen betalingsforpligtelse, hvilket klart fremgår af ordlyden af stk. 6, som bestemmer, at de områder, som er anført i bestemmelsen, bl.a. Natura 2000-landbrugs- og skovbrugsområder, *kan* modtage støtte. Denne tilgang er i øvrigt i overensstemmelse med ånden i EU-lovgivningen vedrørende landdistriktsudvikling, som giver medlemsstaterne frihed til at fastsætte foranstaltningerne til gennemførelse af denne lovgivning i deres landdistriktsudviklingsprogrammer under overholdelse af EU-prioriteterne og under hensyntagen til de nationale forhold<sup>26</sup>.

51. Desuden konstaterer jeg for det første, at der i del 5, foranstaltning 12, i bilag I til gennemførelsesforordning nr. 808/2014 fastsættes tre typer af støtte, som medlemsstaterne kan vælge imellem inden for rammerne af artikel 30 i forordning nr. 1305/2013, dvs. kompensationsbetaling for Natura 2000-landbrugsområder, kompensationsbetaling for Natura 2000-skovbrugsområder og kompensationsbetaling for landbrugsområder, der er omfattet af vandområdeplaner. Endvidere pålægger del 1, afdeling 8, stk. 2, litra e), nr. 11), i bilag I til denne gennemførelsesforordning bl.a. medlemsstaterne at identificere begrænsninger eller ulemper, på grundlag af hvilke der kan ydes betalinger i henhold til landdistriktsudviklingsplanerne. Endelig bestemmer den nævnte gennemførelsesforordnings artikel 10, stk. 1, at medlemsstaterne kan fastsætte beløbet for betalingerne på grundlag af standardantagelser om ekstraomkostninger og indkomsttab.

52. EU-lovgivningen indrømmer følgelig, principielt, medlemsstaterne skønsbeføjelser dels for så vidt angår valget af de foranstaltninger, som de tilsigter at gennemføre, blandt dem, der er fastsat i EU-lovgivningen, dels hvad angår identificeringen af de begrænsninger eller ulemper, der giver grundlag for at yde støtte. Jeg er således af den opfattelse, at den lettiske lovgiver i forbindelse med vedtagelsen af foranstaltninger til gennemførelse af artikel 30 i forordning nr. 1305/2013, under udnyttelse af de skønsbeføjelser, som indrømmes ved denne forordning, med rette valgte, at der kun skulle udbetales kompensation i forbindelse med skovbrugsområder og kun i forbindelse med visse begrænsninger, dvs. forbuddet mod skovbrugsvirksomhed som omhandlet i punkt 58 i dekret nr. 171.

<sup>25</sup> – Jf. dette forslag til afgørelses punkt 31.

<sup>26</sup> – Jf. bl.a. artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1305/2013 og syvende betragtning hertil. I henhold til denne forordnings artikel 10 godkender Kommissionen i øvrigt blot de programmer, som medlemsstaterne forelægger den.

53. Denne konklusion kan ikke drages i tvivl af »kompensationsformålet« med ordningen med Natura 2000-betalinger, hvortil den forelæggende ret har henvist på grundlag af Lingurár-dommen<sup>27</sup>. Denne dom vedrørte således en situation, hvor den pågældende medlemsstat havde gennemført Natura 2000-støtte til private ejere på grund af begrænsninger af anvendelsen af skove og andre træbevoksede arealer og fuldstændigt havde udelukket de skovbrugsområder, hvor der fandtes et areal – uanset af hvilken størrelse – der tilhørte staten, fra støtten, hvilket i det pågældende tilfælde indebar, at et skovareal, hvoraf 0,182% tilhørte staten, ikke var berettiget til støtte. Det var denne begrænsning, som ifølge Domstolen var i strid med kompensationsformålet med betalingsordningen og udgjorde en uforholdsmæssig foranstaltning<sup>28</sup>. Situationen adskiller sig fra situationen i hovedsagen, idet den lettiske lovgiver fuldstændigt har udelukket tørvebundsarealer fra de skovdriftsarealer, for hvilke der ydes støtte, og herved foretaget et valg, som i princippet henhører under denne lovgivers beføjelser.

54. Når en medlemsstat vælger de foranstaltninger, den vil vedtage, skal den ganske vist overholde de almindelige EU-retlige principper som f.eks. princippet om forbud mod forskelsbehandling og proportionalitetsprincippet<sup>29</sup>. Hvis de pågældende områder på grund af deres karakteristika henhørte under »skove« i overensstemmelse med den definition, der er fastsat i den nævnte forordnings artikel 2, stk. 1, litra r), eller den definition, der eventuelt blev vedtaget i dens landdistriktsudviklingsprogram i henhold til denne forordnings artikel 2, stk. 2<sup>30</sup>, ville udelukkelsen af de omhandlede tørvebundsarealer fra støtte i henhold til artikel 30 i forordning nr. 1305/2013 – som Kommissionen har anført – være i strid med det almindelige princip om forbud mod forskelsbehandling, som er en del af Unionens lovgivningssystem.

55. Jeg foreslår derfor, at det tredje og det fjerde præjudicielle spørgsmål besvares således, at artikel 30, stk. 6, litra a), i forordning nr. 1305/2013 skal fortolkes således, at denne bestemmelse giver en medlemsstat mulighed for, under overholdelse af det almindelige princip om forbud mod forskelsbehandling, enten at udelukke tørvebundsarealer fra Natura 2000-betalingerne, uden at denne udelukkelse griber ind i kompensationsformålet med disse betalinger, eller at fastsætte, at den støtte, der ydes vedrørende disse områder, alene ydes i forbindelse med begrænsningerne af en specifik type af økonomisk virksomhed, bl.a. skovbrugsvirksomhed.

### ***C. Det femte præjudicielle spørgsmål***

56. Med det femte og sidste spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 30 i forordning nr. 1305/2013, sammenholdt med chartrets artikel 17, skal fortolkes således, at ejeren af en fast ejendom har ret til betalinger for en begrænsning af den økonomiske virksomhed på denne ejendom, når vedkommende ved erhvervelsen af ejendommen havde kendskab til en sådan begrænsning.

57. Den lettiske regering har foreslået, at dette spørgsmål besvares benægtende med den begrundelse, at chartrets artikel 17 af hensyn til almenvellet og under iagttagelse af proportionalitetsprincippet tillader begrænsning af anvendelsen af ejendom, at Sātiņi-S havde erhvervet de pågældende faste ejendomme, selv om der allerede fandtes lovlige begrænsninger af

<sup>27</sup> – Dom af 30.3.2017 (C-315/16, EU:C:2017:244).

<sup>28</sup> – Jf. dom af 30.3.2017, Lingurár (C-315/16, EU:C:2017:244, præmis 26-30).

<sup>29</sup> – Jf. for så vidt angår proportionalitetsprincippet dom af 30.3.2017, Lingurár (C-315/16, EU:C:2017:244, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

<sup>30</sup> – Jf. fodnote 20 i dette forslag til afgørelse. I retsmødet har Kommissionen udelukket, at den lettiske lovgiver har vedtaget en definition af »skov« som omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra r), i forordning nr. 1305/2013, mens den lettiske lovgivning ifølge den lettiske regerings indlæg synes at have indført en definition af »tørvebundsareal«, der er uforenelig med definitionen af »skov«.

udøvelsen af den økonomiske virksomhed, som selskabet ønskede at påbegynde, og at der ikke er noget bevis for, at det havde modtaget en lovformelig forsikring om, at de nationale foranstaltninger vedrørende ydelse af Natura 2000-betalinger kunne ændres, således at de var gunstigere for selskabet.

58. Irland, som har begrænset sine indlæg til dette spørgsmål, har foreslået, at spørgsmålet besvares således, at artikel 30, stk. 1, i forordning nr. 1305/2013, sammenholdt med chartrets artikel 17, ikke giver ret til en Natura 2000-betaling på grund af en persons planer om en ny økonomisk virksomhed, når vedkommende ved erhvervelsen af ejendommen allerede havde kendskab til de begrænsninger, som ejendommen var underlagt.

59. Kommissionen har anført, at der i det foreliggende tilfælde ikke er tale om ekspropriation af fast ejendom, men om en lovgivning om anvendelsen af ejendom, som er tilladt i det omfang, det er nødvendigt af hensyn til almenvellet, jf. chartrets artikel 17, stk. 1, sidste punktum, idet beskyttelse af miljøet udgør et alment formål, og forbuddet mod at anlægge en blåbærplantage ikke er uforholdsmæssigt i denne henseende. Den har gjort gældende, at artikel 30 i forordning nr. 1305/2013 hverken skaber nogen forpligtelse eller indeholder noget løfte om kompensation til fysiske personer for samtlige begrænsninger, der pålægges i henhold til Natura 2000, og at habitatdirektivet og fugledirektivet heller ikke indeholder bestemmelser om indførelse af en kompensationsordning. Den har ligeledes rejst spørgsmålet om, hvorvidt Domstolen har kompetence til at udtale sig om en begrænsning af ejendomsretten som den i den foreliggende sag omhandlede, der ikke henhører under gennemførelsen af EU-retten.

60. Jeg gør indledningsvis opmærksom på – hvad angår spørgsmålet om Domstolens kompetence til at udtale sig om det femte spørgsmål – at chartrets bestemmelser i henhold til dets artikel 51, stk. 1, som vedrører dets anvendelsesområde, kun er rettet til medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten. Denne bestemmelse bekræfter Domstolens faste praksis, hvorefter de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved EU's retsorden, kan anvendes i alle situationer, der reguleres af EU-retten, men ikke kan anvendes uden for sådanne situationer. Når en retlig situation ikke henhører under EU-rettens anvendelsesområde, har Domstolen ikke kompetence til at træffe afgørelse herom, og de af chartrets bestemmelser, der eventuelt er blevet påberåbt, kan ikke i sig selv danne grundlag for denne kompetence<sup>31</sup>.

61. I den foreliggende sag har den forelæggende ret imidlertid forelagt et spørgsmål om fortolkningen af artikel 30, stk. 1, i forordning nr. 1305/2013, *sammenholdt* med chartrets artikel 17. Dette spørgsmål vedrører således principalt anvendelsen af denne forordnings artikel 30.

62. I denne henseende skal det blot anføres, at artikel 30 i forordning nr. 1305/2013, som det fremgår af de svar på de foregående spørgsmål, som jeg foreslår, ikke skaber nogen betalingsforpligtelse eller nogen ret til kompensation for de begrænsninger, der er pålagt inden for rammerne af Natura 2000. Som jeg har redegjort for i dette forslag til afgørelses punkt 50 og 51, kan medlemsstaterne ganske vist vedtage foranstaltninger i henhold til denne bestemmelse, men er på ingen måde forpligtede til at gøre det og råder desuden over skønsbeføjelser med hensyn til, hvilke foranstaltninger de anser for at være hensigtsmæssige for gennemførelsen af denne forordning.

<sup>31</sup> – Jf. i denne retning dom af 22.4.2021, Profi Credit Slovakia (C-485/19, EU:C:2021:313, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).



63. Denne konklusion kan ikke drages i tvivl af fortolkningen af artikel 30 i forordning nr. 1305/2013, sammenholdt med chartrets artikel 17 – idet sidstnævnte bestemmelse ikke har nogen indvirkning på anvendelsesområdet for artikel 30 i forordning nr. 1305/2013 – eller af en eventuel selvstændig anvendelse af nævnte artikel 17, som ville indebære, at denne bestemmelse blev anvendt i en rent intern situation, og ikke ville henhøre under gennemførelsen af EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1.

64. Hvad nærmere bestemt angår habitatdirektivets artikel 6, som Irland har påberåbt sig som grundlag for en forpligtelse for medlemsstaterne, konstaterer jeg, at det i det væsentlige fremgår af denne artikels stk. 1, at medlemsstaterne iværksætter de nødvendige bevaringsforanstaltninger for de særlige bevaringsområder, og i stk. 2, at disse medlemsstater træffer passende foranstaltninger for, i de samme områder, at undgå forringelse af levestederne samt væsentlige forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget. Selv om denne bestemmelse forpligter medlemsstaterne til at vedtage foranstaltninger til beskyttelse af de relevante områder, foreskriver den efter min opfattelse på ingen måde, at der skal vedtages kompensationsforanstaltninger som dem, der er genstand for hovedsagen.

65. Subsidiært gør jeg opmærksom på, at de begrænsninger, som den lettiske lovgiver har indført, og som er genstand for hovedsagen, ikke rejser tvivl om ejendomsrettens kerne, men eventuelt dens anvendelse, som i henhold til chartrets artikel 17, stk. 1, sidste punktum, kan reguleres ved lov, i det omfang det er nødvendigt af hensyn til almenvellet. I henhold til Domstolens faste praksis kan udøvelsen af ejendomsretten således underkastes begrænsninger, forudsat at disse er nødvendige for at tilgodese almene hensyn, og at de, henset til det tilstræbte formål, ikke udgør et uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb, der krænker selve den garanterede rettigheds kerne<sup>32</sup>. I den foreliggende sag udgør beskyttelsen af miljøet et sådant hensyn, og det kan dermed begrunde en begrænsning af udøvelsen af ejendomsretten<sup>33</sup>, således at et forbud mod at anlægge en blåbærplantage, som i den foreliggende sag, er i overensstemmelse med et alment hensyn og ikke er uforholdsmæssigt i forhold til det forfulgte mål, eftersom kravet om at beskytte økosystemet nødvendigvis må indebære et forbud mod ændringer af arealerne<sup>34</sup>.

66. Jeg foreslår derfor, at det femte spørgsmål besvares således, at artikel 30 i forordning nr. 1305/2013, sammenholdt med chartrets artikel 17, skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke giver ejeren af en fast ejendom, såsom tørvebundsarealer, ret til Natura 2000-betalinger for en begrænsning af udøvelsen af en økonomisk virksomhed på denne ejendom.

## V. Forslag til afgørelse

67. Henset til ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de af Augstākā tiesa (øverste domstol, Letland) forelagte præjudicielle spørgsmål således:

»1) Artikel 30, stk. 6, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 af 17. december 2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 skal fortolkes således, at denne bestemmelse, principielt, ikke

<sup>32</sup> – Jf. dom af 15.1.2013, Križan m.fl. (C-416/10, EU:C:2013:8, præmis 113 og den deri nævnte retspraksis).

<sup>33</sup> – Jf. dom af 15.1.2013, Križan m.fl. (C-416/10, EU:C:2013:8, præmis 114 og den deri nævnte retspraksis).

<sup>34</sup> – I øvrigt tvivler jeg på, at Sātiņi-S, som ved erhvervelsen af denne ejendom havde kendskab til de allerede eksisterende begrænsninger, kan påberåbe sig, at selskabets ejendomsret er berørt.

udelukker tørvebundsarealer fra udbetaling af kompensation i henhold til denne forordnings artikel 30, stk. 1, for så vidt som disse i givet fald kan bestå af landbrugs- eller skovbrugsområder, for hvilke der kan udbetales støtte som omhandlet i denne bestemmelse.

- 2) Artikel 30, stk. 6, litra a), i forordning nr. 1305/2013 skal fortolkes således, at denne bestemmelse giver en medlemsstat mulighed for, under overholdelse af det almindelige princip om forbud mod forskelsbehandling, enten at udelukke tørvebundsarealer fra Natura 2000-betalingerne, uden at denne udelukkelse griber ind i kompensationsformålet med disse betalinger, eller at fastsætte, at den støtte, der ydes vedrørende disse områder, alene ydes i forbindelse med begrænsningerne af en specifik type af økonomisk virksomhed, bl.a. skovbrugsvirksomhed.
- 3) Artikel 30 i forordning nr. 1305/2013, sammenholdt med artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke giver ejeren af en fast ejendom, såsom tørvebundsarealer, ret til Natura 2000-betalinger for en begrænsning af udøvelsen af en økonomisk virksomhed på denne ejendom.«