



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
ATHANASIOSA RANTOSA
od 9. rujna 2021.¹

Predmet C-234/20

**SIA „Sātiņi-S”
protiv
Lauku atbalsta dienests**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputila Augstākā Tiesa (Vrhovni sud, Latvija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) – Uredba (EU) br. 1305/2013 – Potpora ruralnom razvoju – Članak 30. – Plaćanja povezana s mrežom Natura 2000 – Naknada zbog gubitka prihoda u poljoprivrednim i šumskim područjima – Ograničenje ili isključenje tresetištâ iz naknade – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 17. – Pravo na vlasništvo – Naknada zbog ograničenja gospodarskih djelatnosti koja su postojala prije stjecanja nepokretne imovine i za koja je korisnik znao”

I. Uvod

1. Zahtjev za prethodnu odluku upućen je u okviru spora između društva SIA Sātiņi-S, latvijskog poduzetnika (u daljnjem tekstu: Sātiņi-S) i Lauku atbalsta dienests (Služba za podršku ruralnim područjima, Latvija).

2. Taj se zahtjev odnosi na tumačenje članka 30. stavka 1. i članka 30. stavka 6. točke (a) Uredbe (EU) br. 1305/2013² i članka 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) i u biti na:

- kvalifikaciju „tresetišta” za potrebe primjene članka 30. stavka 1. i članka 30. stavka 6. točke (a) Uredbe (EU) br. 1305/2013;
- pitanje može li država članica isključiti ili ograničiti, na određena područja ili aktivnosti, plaćanja predviđena člankom 30. stavkom 1. i člankom 30. stavkom 6. točkom (a) Uredbe br. 1305/2013;

¹ Izvorni jezik: francuski

² Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 (SL 2013., L 347, str. 487. i ispravak SL 2016., L 130, str. 1.)

- pitanje je li opravdano isplatiti naknade zbog gubitka prihoda koji je uzrokovan ograničenjima gospodarskih djelatnosti na nepokretnoj imovini za koja je vlasnik znao prilikom stjecanja te nepokretne imovine.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Povelja

3. Člankom 17. Povelje, naslovljenim „Pravo na vlasništvo”, u stavku 1. predviđa se:

„Svatko ima pravo na vlasništvo nad svojom na zakonit način stečenom imovinom, koristiti je, njome raspolagati i ostaviti je u nasljedstvo. Vlasništvo nikome ne može biti oduzeto, osim u javnom interesu u slučajevima i pod uvjetima koje propisuje zakon, ako se pravodobno isplati pravična naknada za gubitak vlasništva. Uživavanje prava vlasništva može biti uređeno zakonom u mjeri u kojoj je to potrebno radi općeg interesa.”

2. Direktiva o staništima

4. U članku 3. stavku 1. Direktive 92/43/EEZ³ navodi se:

„Koherentna europska ekološka mreža posebnih područja očuvanja osniva se pod nazivom Natura 2000. Ova mreža, sastavljena od područja u kojima se nalaze prirodni stanišni tipovi navedeni u Prilogu I. i staništa vrsta navedenih u Prilogu II., omogućuje održavanje određenih prirodnih stanišnih tipova i staništa vrsta ili, kad je to potrebno, njihov povrat u povoljno stanje očuvanosti u njihovom prirodnom arealu.

Mreža Natura 2000 obuhvaća područja posebne zaštite koja su države članice klasificirale u skladu s Direktivom 79/409/EEZ⁴.”

5. U skladu s člankom 6. Direktive o staništima:

„1. Za posebna područja očuvanja, države članice utvrđuju potrebne mjere za očuvanje koje prema potrebi uključuju odgovarajuće planove upravljanja, posebno priređene za ta područja ili integrirane u druge razvojne planove te odgovarajuće zakonske, administrativne ili ugovorne mjere koje odgovaraju ekološkim zahtjevima prirodnih stanišnih tipova iz Priloga I. i vrstama iz Priloga II. koji su prisutni na tim područjima.

2. Države članice poduzimaju odgovarajuće korake kako bi se u posebnim područjima očuvanja izbjeglo pogoršanje prirodnih staništa i staništa vrsta, kao i uznemiravanje vrsta za koje su ta područja određena, u mjeri u kojoj bi takvo uznemiravanje moglo utjecati na ciljeve ove Direktive.

[...]

³ Direktiva Vijeća od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (SL 1992., L 206, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 2., str. 14.) (u daljnjem tekstu: Direktiva o staništima)

⁴ Direktiva Vijeća od 2. travnja 1979. o očuvanju divljih ptica (SL 1979., L 103, str. 1.)

3. Uredba br. 1305/2013

6. U uvodnim izjavama 7., 9. i 24. Uredbe br. 1305/2013 navodi se:

„(7) Kako bi se osigurao izravan početak i učinkovita provedba programa ruralnog razvoja, potpora iz EPFRR-a trebala bi se temeljiti na postojanju preduvjeta iz administrativnog okvira koje su valjane. Stoga bi države članice trebale procijeniti primjenjivost i ispunjavanje određenih *ex ante* uvjeta. Svaka država članica trebala bi pripremiti ili nacionalni program ruralnog razvoja za čitav svoj teritorij ili niz regionalnih programa ili oboje, i nacionalni program i niz regionalnih programa. Svaki bi program trebao utvrditi strategiju za postizanje ciljeva vezanih uz prioritete Unije za ruralni razvoj te određeni niz mjera. Programiranje bi trebalo biti sukladno s prioritetima Unije za ruralni razvoj te se istovremeno prilagođavati nacionalnom kontekstu i dopunjavati druge politike Unije, osobito politiku poljoprivrednog tržišta, kohezijsku politiku te zajedničku ribarstvenu politiku. Države članice koje se odluče za pripremu niza regionalnih programa također bi trebale biti u stanju pripremiti nacionalni okvir bez posebne dodjele sredstava iz proračuna, kako bi se olakšala koordinacija među regijama u rješavanju problema na državnoj razini.

[...]

(9) Programi ruralnog razvoja trebali bi utvrditi potrebe područja koje pokrivaju i opisati koherentnu strategiju njihova zadovoljavanja, sukladno prioritetima Unije za ruralni razvoj. Ta bi se strategija trebala temeljiti na određivanju ciljeva. Potrebno je uspostaviti veze između utvrđenih potreba, zadanih ciljeva te odabira mjera za njihovo postizanje. Programi ruralnog razvoja također bi trebali sadržavati sve podatke potrebne za procjenu njihove sukladnosti sa zahtjevima ove Uredbe.

[...]

(24) Potpora bi se i dalje trebala odobravati poljoprivrednicima i posjednicima šuma s ciljem rješavanja specifičnih nedostataka tih područja nastalih provedbom [Direktive 2009/147/EZ⁵] i [Direktive o staništima] kako bi se doprinijelo učinkovitim upravljanju lokalitetima mreže Natura 2000. Potpora bi u isto vrijeme trebala biti dostupna i poljoprivrednicima u područjima porječja kako bi im pomogla u rješavanju nedostataka nastalih provedbom [Direktive 2000/60/EZ⁶]. Potporu bi trebalo povezati sa specifičnim zahtjevima koji se opisuju u programu ruralnog razvoja koji premašuju važeće propisane standarde i zahtjeve. Države članice također bi trebale osigurati da plaćanja poljoprivrednicima ne dovedu do dvostrukog financiranja u okviru ove Uredbe i Uredbe (EU) br. 1307/2013⁷. Nadalje, države članice trebale bi uzeti u obzir specifične potrebe područja mreže Natura 2000. u cjelokupnom projektu izrade svojih programa ruralnog razvoja.”

⁵ Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2009. o očuvanju divljih ptica (SL 2010., L 20, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 32., str. 128. i ispravak SL 2015., L 75, str. 20.) (u daljnjem tekstu: Direktiva o pticama)

⁶ Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike (SL 2000., L 327, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 48.) (u daljnjem tekstu: Okvirna direktiva o vodama)

⁷ Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju pravila za izravna plaćanja poljoprivrednicima u programima potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 637/2008 i Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 (SL 2013., L 347, str. 608. i ispravak SL 2016., L 130, str. 7.)

7. Člankom 2. Uredbe br. 1305/2013, naslovljenim „Definicije”, predviđa se:

„[...]

Osim toga, primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

(c) ‚mjera’ znači niz djelatnosti koje doprinose jednom ili više prioriteta Unije za ruralni razvoj;

[...]

(f) ‚poljoprivredna površina’ znači bilo koja površina koja se koristi kao obradivo zemljište, trajni travnjak, trajni pašnjak ili trajni nasad kako se navodi u članku 4. [Uredbe br. 1307/2013];

[...]

(r) ‚šuma’ znači površina zemljišta koja obuhvaća više od 0,5 hektara, sa stablima višim od 5 metara i krošnjama koje pokrivaju više od 10 posto površine, ili stablima koja mogu doseći te vrijednosti in situ i ne uključuje zemljište koje se u prvom redu koristi kao poljoprivredno ili urbano zemljište, u skladu sa stavkom 2;

2. Država članica ili regija može izabrati primjenu definicije šume, različite od one u stavku 1. točki (r), koja se temelji na postojećem nacionalnom pravu ili evidencijskom sustavu. Države članice ili regije utvrđuju takvu definiciju u programu ruralnog razvoja;

[...]”

8. U skladu s člankom 4. Uredbe br. 1305/2013, naslovljenim „Ciljevi”:

„U sklopu općeg okvira [zajedničke poljoprivredne politike (ZPP)] , potpora za ruralni razvoj, uključujući za aktivnosti u prehrambenom kao i neprehrambenom sektoru i u šumarstvu, doprinosi postizanju sljedećih ciljeva:

(a) poticanju konkurentnosti poljoprivrede;

(b) osiguravanju održivog upravljanja prirodnim resursima i akcije protiv klimatskih promjena;

(c) postizanju uravnoteženog teritorijalnog razvoja ruralnih gospodarstava i zajednica, uključujući stvaranje i zadržavanje radnih mjesta.”

9. Člankom 6. te uredbe, naslovljenom „Programi ruralnog razvoja”, u stavku 1. određuje se:

„EPFRR djeluje u državama članicama putem programa ruralnog razvoja. Tim se programima provodi strategija za postizanje prioriteta Unije za ruralni razvoj kroz niz mjera, kako je određeno u glavi III. Za postizanje ciljeva ruralnog razvoja temeljenog na prioritetima Unije traži se pomoć EPFRR-a.”

10. Članak 10. te uredbe, naslovljen „Odobrenje programa ruralnog razvoja”, glasi:

„1. Države članice Komisiji podnose prijedlog svakog programa ruralnog razvoja koji sadrži podatke iz članka 8.

2. Komisija svaki program ruralnog razvoja odobrava provedbenim aktom.”

11. Člankom 30. navedene uredbe, naslovljenim „Plaćanja povezana s mrežom Natura 2000. i Okvirnom direktivom o vodama”, predviđa se:

„1. Potpora iz okvira ove mjere dodjeljuje se godišnje, po hektaru poljoprivredne površine ili po hektaru šume u svrhu nadoknade korisnicima za dodatne troškove i izgubljeni prihod nastale zbog nepovoljnih prilika u navedenim područjima, vezano uz provedbu direktiva [o staništima] i [o pticama] te Okvirne direktive o vodama.

[...]

6. Sljedeća područja ispunjavaju uvjete za plaćanja:

(a) poljoprivredna i šumska područja u okviru mreže Natura 2000. odabrana u skladu s Direktivom [o staništima] i Direktivom [o pticama];

[...]”

4. Provedbena uredba br. 808/2014

12. Člankom 10. Provedbene uredbe (EU) br. 808/2014⁸, naslovljenim „Standardna pretpostavka o dodatnim troškovima i izgubljenom prihodu”, u stavku 1. predviđa se:

„Države članice mogu odrediti iznos plaćanja za mjere ili vrste operacija iz članaka 28. do 31. i članaka 33. i 34. [Uredbe br. 1305/2013] na temelju standardnih pretpostavki o dodatnim troškovima i izgubljenom prihodu.”

13. Prilog I. dio 1. odjeljak 8. te provedbene uredbe, naslovljen „Opis odabranih mjera”, glasi:

„[...]

11. *Plaćanja povezana s mrežom Natura 2000. i Okvirnom direktivom o vodama (ODV) [članak 30. Uredbe br. 1305/2013]*

[...]

- utvrđivanje ograničenja/nedostataka na temelju kojih se mogu dodijeliti plaćanja te navođenje obveznih praksi,
- opis metodologije i agronomskih pretpostavki, uključujući opis osnovnih zahtjeva iz članka 30. stavka 3. [Uredbe br. 1305/2013] za direktive [o staništima] i [o pticama] i članka 30. stavka 4. te Uredbe za ODV Direktivu 2000/60/EZ, koji se upotrebljavaju kao

⁸ Provedbena uredba Komisije od 17. srpnja 2014. o utvrđivanju pravila primjene Uredbe br. 1305/2013 (SL 2014., L 227, str. 18.)

referentne točke za izračune koji opravdavaju dodatne troškove i izgubljeni prihod zbog poteškoća koje nastaju u dotičnom području zbog provedbe direktiva [o staništima], [o pticama] i ODV-a; prema potrebi, tom se metodologijom uzima u obzir plaćanje za poljoprivredne prakse korisne za klimu i okoliš koje se dodjeljuje u skladu s [Uredbom br. 1307/2013], kako bi se izbjeglo dvostruko financiranje.

[...]"

14. U Prilogu I. dijelu 5. mjeri 12. navedene provedbene uredbe utvrđuju se plaćanja povezana s mrežom Natura 2000. i Okvirnom direktivom o vodama u okviru članka 30. Uredbe br. 1305/2013 te se predviđaju sljedeći načini plaćanja:

„plaćanje naknade za poljoprivredne površine obuhvaćene mrežom Natura 2000. [oznaka 12.1]

plaćanje naknade za šumske površine obuhvaćene mrežom Natura 2000. [oznaka 12.2]

plaćanje naknade za poljoprivredne površine uključene u planove upravljanja riječnim slivovima [oznaka 12.3]"

B. Latvijsko pravo

15. Ministru kabineta 2010. gada 16. marta noteikumijem Nr. 264 īpaši aizsargājamo dabas teritoriju vispārējie aizsardzības un izmantošanas noteikumi (Uredba br. 264 Vijeća ministara od 16. ožujka 2010. o općim odredbama koje se odnose na zaštitu i upotrebu posebnih područja očuvanja; u daljnjem tekstu: Uredba br. 264)⁹ utvrđuju se opća pravila zaštite i upotrebe posebnih područja očuvanja.

16. U poglavlju 5. te uredbe, naslovljenom „Zaštićena prirodna područja”, u točki 16. navodi se:

„U zaštićenim prirodnim područjima zabranjuje se:

[...]

16.12. uspostava plantaža brusnica u tresetištima;

[...]"

17. U točkama 56. do 58. Ministru kabineta 2015. gada 7. aprīļa noteikumijem Nr. 171 noteikumi par valsts un Eiropas Savienības atbalsta piešķiršanu, administrēšanu un uzraudzību vides, klimata un lauku ainavas uzlabošanai 2014.–2020. gada plānošanas periodā (Uredba Vijeća ministara

⁹ Latvijas Vēstnesis, 2010., br. 58

br. 171 od 7. travnja 2015. o dodjeli, upravljanju i nadzoru državnih potpora i potpora Europske unije za poboljšanje okoliša, klime i krajobraza tijekom programskog razdoblja 2014. – 2020.; u daljnjem tekstu: Uredba br. 171)¹⁰ određuje se:

„56. Površina koja je prihvatljiva za potporu u okviru te mjere jest šumsko zemljište (izuzev tresetišta):

56.1. uključeno na popis područja [mreže Natura 2000] u skladu s člankom 30. stavkom 6. točkom (a) Uredbe br. 1305/2013 i određeno na temelju likumsa ‚Par īpaši aizsargājamām dabas teritorijām’ [Zakon o posebnim područjima očuvanja];

[...]

58. Potpora se može dodijeliti ako je veličina prihvatljive površine prijavljene za potporu najmanje jedan hektar, ako se sastoji od polja veličine najmanje 0,1 hektara a veličina najmanje površine na koju se primjenjuje neka vrsta ograničenja na jednom polju iznosi najmanje 0,1 hektara, i ako se navedena polja mogu utvrditi na karti, ako su uključena u elektronički sustav za podnošenje zahtjeva Službe za podršku ruralnim područjima te se na njih se od 1. ožujka tekuće godine, na temelju propisa o zaštiti i upotrebi posebnih područja očuvanja ili zaštiti vrsta i biotopa, može primijeniti bilo koje od sljedećih ograničenja gospodarske djelatnosti:

58.1. zabrana djelatnosti iskorištavanja šuma;

58.2. zabrana planske sječe i prorjeđivanja;

58.3. zabrana planske sječe;

58.4. zabrana čiste sječe.”¹¹

18. U lauku attīstības programmu 2014.-2020.gadam (latvijski Program ruralnog razvoja za razdoblje 2014. – 2020.¹²), koji je Europska komisija odobrila na temelju članka 10. stavka 2. Uredbe br. 1305/2013, navodi se da je moguće primiti potporu ako se u područjima mreže Natura 2000 ili u mikro-rezervatima smještenim na šumskim zemljištima (izuzev tresetišta) propisuju ograničenja djelatnosti iskorištavanja šuma.

III. Glavni postupak, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

19. Tijekom 2002. Sātiņi-S kupio je 7,7 ha zemljišta s tresetnim tлом koja su smještena u zaštićenom prirodnom području i u području očuvanja od europskog značaja u okviru mreže Natura 2000 (u daljnjem tekstu: područje mreže Natura 2000) u Latviji.

¹⁰ Latvijas Vēstnesis, 2015., br. 76

¹¹ Komisija u svojim pisanim očitovanjima naglašava da verzija te uredbe koja se navodi u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku sadržava izmjene donesene 14. ožujka 2017. koje nisu primjenjive *ratione temporis* na činjenice u glavnom postupku. Tekst točke 58. prije tih izmjena glasio je: „Potpora se može dodijeliti ako je veličina prihvatljive površine prijavljene za potporu najmanje jedan hektar te se sastoji od polja veličine najmanje 0,5 hektara čije se granice podudaraju s granicama šumskih parcela koje se mogu utvrditi u prirodi i na koje se od 1. ožujka tekuće godine, na temelju propisa o zaštiti i upotrebi posebnih područja očuvanja ili zaštiti vrsta i biotopa, može primijeniti bilo koje od sljedećih ograničenja gospodarske djelatnosti: [...] zabrana djelatnosti iskorištavanja šuma; [...] zabrana konačne sječe i prorjeđivanja; [...] zabrana konačne sječe; [...] zabrana čiste sječe.”

¹² Taj je program dostupan na internetskim stranicama latvijske vlade na sljedećoj poveznici: https://www.zm.gov.lv/public/files/CMS_Static_Page_Doc/00/00/01/81/03/Programme_2014LV06RDNP001_9_0_lv.pdf

20. Sātiņi-S podnio je 2. veljače 2017. zahtjev Lauku atbalsta dienestsu (Služba za podršku ruralnim područjima, Latvija) kojim je za 2015. i 2016. tražio naknadu zbog zabrane uspostave plantaže brusnica u tresetištima. Odlukom od 28. veljače 2017. ta je služba odbila taj zahtjev uz obrazloženje da se primjenjivim nacionalnim propisom ne predviđa takva naknada.

21. Sātiņi-S podnio je protiv te odluke tužbu Administratīvā apgabaltiesi (Okružni upravni sud, Latvija) koja ju je odbila presudom od 26. ožujka 2018.

22. Protiv te presude Sātiņi-S podnio je žalbu u kasacijskom postupku Augstākā tiesa (Vrhovni sud, Latvija) koja je odlučila prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Treba li članak 30. stavak 6. točku (a) [Uredbe br. 1305/2013] tumačiti na način da su zemljišta s tresetnim tlom u potpunosti isključena iz plaćanja povezanih s mrežom Natura 2000?
2. U slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje, jesu li zemljišta s tresetnim tlom obuhvaćena poljoprivrednim ili šumskim područjima?
3. U slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje, treba li članak 30. Uredbe br. 1305/2013 tumačiti na način da država članica može u potpunosti isključiti zemljišta s tresetnim tlom iz plaćanja povezanih s mrežom Natura 2000 i na način da su takve nacionalne odredbe u skladu s ciljem nadoknade navedenih plaćanja utvrđenim Uredbom br. 1305/2013?
4. Treba li članak 30. Uredbe br. 1305/2013 tumačiti na način da država članica može ograničiti isplatu potpore za područja mreže Natura 2000 tako da potporu uvede isključivo u odnosu na ograničenje posebne vrste gospodarske djelatnosti poput, na primjer, u šumskim područjima, samo za djelatnosti iskorištavanja šuma?
5. Treba li članak 30. stavak 1. Uredbe br. 1305/2013, u vezi s člankom 17. [Povelje], tumačiti na način da osoba ima pravo, pozivajući se na svoje planove za novu gospodarsku djelatnost, na plaćanje povezano s mrežom Natura 2000 ako je, kad je stekla imovinu, već znala za ograničenja koja se primjenjuju na tu imovinu?”

23. Pisana očitovanja podnijeli su Sātiņi-S, latvijska i irska vlada te Komisija.

24. Na raspravi održanoj 3. lipnja 2021. usmena očitovanja iznijele su latvijska i irska vlada te Komisija.

IV. Analiza

A. Prvo i drugo prethodno pitanje

25. Svojim prvim dvama pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 30. stavak 6. točku (a) Uredbe br. 1305/2013 tumačiti na način da su zemljišta s tresetnim tlom potpuno isključena iz prava na plaćanja povezana s mrežom Natura 2000 i, u slučaju niječnog odgovora na to pitanje, ubrajaju li se ta zemljišta u poljoprivredna ili šumska područja u smislu te odredbe.

26. U skladu s člankom 30. stavkom 1. Uredbe br. 1305/2013, potpora se dodjeljuje godišnje, po hektaru poljoprivredne površine ili po hektaru šume u svrhu nadoknade korisnicima za dodatne troškove i izgubljeni prihod nastale zbog nepovoljnih prilika u navedenim područjima, vezano uz provedbu Direktive o staništima, Direktive o pticama i Okvirne direktive o vodama. U članku 30. stavku 6. točki (a) te uredbe pojašnjava se da uvjete za plaćanja koja se odnose na predmetnu potporu ispunjavaju poljoprivredna i šumska područja u okviru mreže Natura 2000 odabrana u skladu s Direktivom o staništima i Direktivom o pticama.

27. U ovom slučaju, Služba za podršku ruralnim područjima odbila je društvu Sātiņi-S dodijeliti naknadu zbog ograničenja gospodarske djelatnosti koja uključuje uspostavu plantaža brusnica u tresetištima, na temelju latvijskog propisa kojim su ta plaćanja isključena za tresetišta.

28. Sud koji je uputio zahtjev najprije ističe da je cilj sustava plaćanja povezanih s mrežom Natura 2000 pomoći korisnicima u rješavanju nepovoljnih prilika koje proizlaze iz provedbe Direktive o staništima, Direktive o pticama i Okvirne direktive o vodama te da se ograničenjima koja uvedu države članice ne smije ukloniti kompenzacijska namjena tog sustava, s obzirom na činjenicu da su tresetišta važan dio latvijskog državnog područja i pokrivaju veliki dio područjâ mreže Natura 2000 te zemlje. Nadalje, navedeni sud utvrđuje da se prilikom određivanja tih područja u Prilogu I. Direktivi o staništima tresetišta navode među prirodnim stanišnim tipovima od interesa Zajednice čije očuvanje zahtijeva određivanje posebnih područja očuvanja. Naposljetku, taj sud ističe, s jedne strane, da, iako se člankom 30. stavkom 6. točkom (a) Uredbe br. 1305/2013 plaćanja ograničavaju na određena *područja*, odnosno na poljoprivredna i šumska područja, njime se plaćanja ipak ne ograničavaju na određene vrste *gospodarskih djelatnosti* i, s druge strane, da se točkom 58. Uredbe br. 171 potpora na temelju članka 30. stavka 6. točke (a) Uredbe br. 1305/2013 ograničava na djelatnosti iskorištavanja šuma, iako je moguće obavljati poljoprivredne djelatnosti u tresetištima smještenim na šumskim zemljištima te na njima uspostaviti plantaže brusnica.

29. Sātiņi-S tvrdi da je naknada koja se na temelju nacionalnog propisa dodjeljuje samo za šumska područja, izuzev tresetišta, „nepravedna” i da su gospodarska djelatnost i razgraničenje zemljišta tog društva počeli prije nego što je zaštićeno prirodno područje određeno kao posebno područje očuvanja.

30. Što se tiče prvog prethodnog pitanja, latvijska vlada tvrdi da ograničenje dodjele naknada proizlazi izravno iz članka 30. stavka 6. točke (a) Uredbe br. 1305/2013, na temelju kojeg se plaćanja povezana s mrežom Natura 2000 odnose isključivo na poljoprivredna i šumska područja i da se zemljišta s tresetnim tlom ne ubrajaju u šumska područja na koja država ograničava dodjelu plaćanja jer ona nisu obuhvaćena pojmom „šuma” kako je definiran u članku 2. stavku 1. točki (r) te uredbe. Budući da na to pitanje odgovara potvrdno, ta vlada tvrdi da ne treba odlučiti o drugom prethodnom pitanju, pri čemu pojašnjava da se, u skladu s nacionalnim propisom, kopnena površina kvalificira ovisno o načinu korištenja zemljišta, ovisno o njegovim prirodnim kvalitetama i njegovoj trenutačnoj gospodarskoj uporabi te da, ovisno o posebnim značajkama zemljišnih čestica, „poljoprivredna zemljišta”, „šume” i „tresetišta” čine tri različite kategorije zemljišta.

31. Komisija smatra da, s obzirom na to da se u Uredbi br. 1305/2013 „tresetište” ili „zemljište s tresetnim tlom” ne spominje, ne definira i ne opisuje, predmetna zemljišta s tresetnim tlom mogu biti obuhvaćena člankom 30. stavkom 6. točkom (a) te uredbe, ovisno o svojim obilježjima, ako su, ovisno o slučaju, obuhvaćena pojmom „poljoprivredna površina”, u skladu s člankom 2. stavkom 1. točkom (f) te uredbe, ili pojmom „šuma”, u skladu s člankom 2. stavkom 1. točkom (r) navedene uredbe.

32. Kako bih odgovorio na prva dva prethodna pitanja, ispitat ću pitanje klasifikacije tresetišta u smislu članka 30. stavka 6. točke (a) Uredbe br. 1305/2013 kako bi se utvrdilo isključuju li se potpuno tom odredbom tresetišta iz plaćanja povezanih s mrežom Natura 2000.

33. Što se tiče klasifikacije tresetišta u smislu članka 30. stavka 6. točke (a) Uredbe br. 1305/2013 i s obzirom na to da u pravu Unije nema definicije „tresetišta” ili „zemljišta s tresetnim tlom”, ističem da je tresetište u biti močvarno područje koje obilježava „treset”, tlo koje ima vrlo visok udio organskih tvari biljnog podrijetla i razinu pohrane organskog ugljika¹³. Točno je da postoji nekoliko tipologija tresetišta, ali su ti elementi, koliko mi je poznato, glavne značajke tih područja.

34. S obzirom na ta obilježja, s jedne strane, definicija „tresetišta” ne odgovara u potpunosti definiciji „poljoprivredne površine” u smislu članka 2. stavka 1. točke (f) Uredbe br. 1305/2013¹⁴, u skladu s kojim „poljoprivredna površina” znači „bilo koja površina koja se koristi kao obradivo zemljište, trajni travnjak, trajni pašnjak ili trajni nasad kako se navodi u članku 4. [Uredbe br. 1307/2013]”. Međutim, tresetište se barem djelomično može sastojati od „trajnih travnjaka”¹⁵ koji su uključeni u definiciju „poljoprivredne površine”¹⁶.

35. S druge strane, definicija „tresetišta” ne odgovara sasvim ni definiciji „šume” u smislu članka 2. stavka 1. točke (r) Uredbe 1305/2013, u skladu s kojom „šuma” znači „površina zemljišta koja obuhvaća više od 0,5 hektara, sa stablima višim od 5 metara i krošnjama koje pokrivaju više od 10 posto površine, ili stablima koja mogu doseći te vrijednosti *in situ* i ne uključuje zemljište koje se u prvom redu koristi kao poljoprivredno ili urbano zemljište, u skladu sa stavkom 2.”¹⁷. Međutim, tresetište se, ovisno o prisutnoj vegetaciji, može barem djelomično sastojati od šuma¹⁸.

36. Stoga sam sklon zaključiti da, iako tresetišta kao takva nisu obuhvaćena člankom 30. stavkom 6. točkom (a) Uredbe br. 1305/2013, za potrebe primjene te odredbe nisu ni *tertium genus* u odnosu na poljoprivredna i šumska područja iz navedene odredbe. Drugim riječima, *znanstvenom* definicijom tresetišta kao zemljišta s posebnim obilježjima opisanim u točki 33. ovog mišljenja ne isključuje se činjenica da ta zemljišta, ovisno o svojem sastavu, mogu biti

¹³ U nekoliko međunarodnih propisa o tresetištima navodi se vrlo fleksibilna definicija tog pojma. Tresetišta se smatraju „močvarnim tlom” u smislu Konvencije o močvarama koje su od međunarodnog značenja, osobito kao prebivalište ptica močvarica, potpisane u Ramsaru (Iran) 2. veljače 1971. (*Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda*, sv. 996., str. 245., br. 14583) i definicija „močvarnog područja” u skladu s tom konvencijom vrlo je široka. Kad je konkretno riječ o tresetištima, u dokumentu Tajništva Ramsarske konvencije naslovljenom „Uvrštavanje lokaliteta na Ramsarski popis: strateški okvir i smjernice za tijek razvoja Popisa močvara od međunarodnog značenja Konvencije o močvarama” (4. izdanje, sv. 17., 2010.) pojašnjava se, u točkama 136. i 137., da tresetišta obilježava tresetna podloga (jer se treset stvara od ostataka uvenulih i djelomično strunulih biljaka koje su se nakupile *in situ* u tlu koje je zasićeno vodom) i da su ona ekosustavi u kojima je naslaga treseta ponekad prekrivena vegetacijom (koja se pretvara ili ne pretvara u treset), a ponekad na njoj nema vegetacije. U skladu s tim dokumentom, prisutnost treseta ili vegetacije iz koje može nastati treset glavno je obilježje tresetišta.

¹⁴ Čini mi se korisnim napomenuti da, iako se u članku 30. stavku 6. točki (a) Uredbe br. 1305/2013 navode poljoprivredna „područja”, u članku 2. stavku 1. točki (f) te uredbe definira se poljoprivredna „površina”. Međutim, čini mi se da su oba izraza međusobno zamjenjiva.

¹⁵ U članku 4. stavku 1. točki (h) Uredbe br. 1307/2013 „trajni travnjak i trajni pašnjak” (zajedno nazvani: trajni travnjak) definiraju se kako slijedi: „zemljište koje se koristi za uzgoj trava ili ostale travolike paše na prirodan način (samoniklo) ili putem uzgoja (zasijano) i koje nije bilo uključeno u izmjenu nasada poljoprivrednog gospodarstva tijekom pet ili više godina; može uključivati druge vrste poput grmlja i/ili drveća koje se mogu upotrebljavati za ispašu pod uvjetom da trave i ostala travolika paša i dalje prevladavaju, kao i, ako države članice tako odluče, zemljište koje se može upotrebljavati za ispašu i koje čini dio uspostavljene lokalne prakse koja podrazumijeva da trave i druge travolike paše tradicionalno ne prevladavaju na područjima za ispašu.”

¹⁶ Člankom 45. Uredbe br. 1307/2013, naslovljenim „Trajni travnjak”, predviđa se u njegovu stavku 1. prvom podstavku da su „[d]ržave članice dužne [...] odrediti trajne travnjake koji su okolišno osjetljivi, na područjima obuhvaćenim direktivama [o staništima] ili [o pticama], uključujući na tresetnim i močvarnim dijelovima smještenima u tim područjima, te kojima je potrebna stroga zaštita kako bi se ispunili ciljevi tih direktiva” (moje isticanje).

¹⁷ U skladu s člankom 2. stavkom 2. Uredbe br. 1305/2013 država članica ili regija može (u programu ruralnog razvoja) odabrati primjenu definicije šume koja se razlikuje od one u stavku 1. točki (r) i koja se temelji na postojećem nacionalnom pravu ili evidencijskom sustavu.

¹⁸ Na primjer, utvrđujem da se u Prilogu I. Direktivi o staništima, u kojem se navodi popis prirodnih stanišnih tipova od interesa Zajednice, čije očuvanje zahtijeva određivanje posebnih područja očuvanja, s jedne strane, pravi razlika između „cretova” navedenih pod oznakom 7. i „šuma” navedenih pod oznakom 9., a s druge strane, obuhvaća određene vrste tresetišta, odnosno „cretne šume” pod oznakom 91D 0, iz kategorije „šume europskog umjerenog pojasa”.

obuhvaćena *pravnom* definicijom „poljoprivrednog” ili „šumskog” područja u smislu te odredbe ako uključuju, među ostalim, trajne pašnjake iz definicije „poljoprivrednog područja” ili vegetaciju koja odgovara vegetaciji „šumskog područja”¹⁹.

37. Stoga smatram da se tresetna područja barem djelomično mogu obuhvatiti pojmom „poljoprivredna” ili „šumska” područja na temelju članka 30. stavka 6. točke (a) Uredbe br. 1305/2013.

38. U ovom slučaju, budući da je latvijski zakonodavac ograničio plaćanja na temelju članka 30. stavka 6. točke (a) Uredbe br. 1305/2013 na šumska područja, pri čemu je isključio poljoprivredna područja, na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri jesu li tresetišta o kojima je riječ u glavnom postupku, kako su definirana latvijskim zakonodavstvom, obuhvaćena pojmom „šumskog područja” na temelju te odredbe²⁰.

39. K tomu, budući da je u ovom slučaju zabranjena poljoprivredna djelatnost (uspostava plantaže brusnica), sud koji je uputio zahtjev također pita može li se potporama koje se dodjeljuju na temelju članka 30. stavka 6. točke (a) Uredbe br. 1305/2013 kako bi se vlasnicima zemljišta nadoknadile nepovoljne prilike nastale u *šumskim područjima*, tim vlasnicima odobriti naknada za zabranu ne samo obavljanja šumarske djelatnosti²¹, nego i *poljoprivredne djelatnosti*, kao što je uspostava plantaže brusnica. Taj sud smatra da se ograničenje plaćanja povezanih s mrežom Natura 2000 na određena (poljoprivredna i šumska) *područja* ne odnosi na *gospodarske djelatnosti* koje se obavljaju u tim područjima.

40. Međutim, smatram da se potpore dodijeljene na temelju članka 30. stavka 6. točke (a) Uredbe br. 1305/2013 dodjeljuju „u svrhu nadoknade korisnicima za dodatne troškove i izgubljeni prihod nastale zbog nepovoljnih prilika u navedenim područjima, vezano uz provedbu direktive [o staništima] i [o pticama] te Okvirne direktive o vodama”.

41. S obzirom na tekst, ni u članku 30. stavku 1. Uredbe br. 1305/2013 ni u toj uredbi općenito ne navodi se koji je uzrok tih „nepovoljnih prilika” i proizlaze li one iz zabrane obavljanja poljoprivredne ili šumarske djelatnosti. Međutim, u dijelu 1. odjeljku 8. Priloga I. Provedbenoj uredbi br. 808/2014 državama članicama osobito se nalaže da utvrde ograničenja ili nepovoljne prilike zbog kojih se mogu dodijeliti plaćanja predviđena planovima ruralnog razvoja. Stoga mi se čini da su države članice slobodne odrediti vrste nepovoljnih prilika za koje se isplaćuje naknada štete.

¹⁹ Osim toga, napominjem da klasifikacija takvih područja koja se provodi u skladu s propisima Unije ili nacionalnim propisima nije „konačna” jer se morfologija zemljišta može mijenjati, osobito ljudskom intervencijom. Kao primjer navest ću uvodnu izjavu 81. Direktive (EU) 2018/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora (SL 2018., L 328, str. 82. i ispravak SL 2020., L 311, str. 11.) u kojoj se izričito predviđa mogućnost da se tresetišta pretvore u poljoprivredna područja. Što se tiče pitanja neizravne promjene uporabe zemljišta, tom se uvodnom izjavom pojašnjava da „[n]eizravna promjena uporabe zemljišta pojavljuje se kada se uzgajanjem kultura za biogoriva, tekuća biogoriva i goriva iz biomase premješta tradicionalna proizvodnja kultura za proizvodnju hrane i hrane za životinje. Takva dodatna potražnja može povećati pritisak na zemljište i može dovesti do proširenja *poljoprivrednog zemljišta na područja s velikim zalihama ugljika, kao što su šume, močvarna zemljišta i tresetišta, [...]*” (moje isticanje).

²⁰ Budući da ne želim zadirati u nadležnosti suda koji je uputio zahtjev u pogledu tumačenja nacionalnog prava, samo ću utvrditi da se čini da iz nacionalnog propisa na koji se poziva taj sud barem implicitno proizlazi da su tresetišta dio šumskih zemljišta s obzirom na to da se u točki 56. Uredbe br. 171 utvrđuje da „[p]ovršina koja je prihvatljiva za potporu u okviru te mjere jest *šumsko zemljište (izuzev tresetišta)*” (moje isticanje). Međutim, u skladu s očitovanjima latvijske vlade na raspravi, čini se da je latvijski zakonodavac donio definiciju tresetišta koja nije u skladu s definicijom pojma „šuma”, što je Komisija osporavala.

²¹ Ističem da je latvijski zakonodavac u skladu s točkom 58. Uredbe br. 171 ograničio plaćanja na određena ograničenja koja se odnose na šumsku djelatnost, odnosno zabrane djelatnosti iskorištavanja šuma i izvršavanja određenih sječa.

42. S kontekstualnog gledišta, iako se u članku 30. stavku 6. točki (a) Uredbe br. 1305/2013 samo navodi da se plaćanja mogu odnositi na poljoprivredna i šumska područja mreže Natura 2000 odabrana na temelju Direktive o staništima i Direktive o pticama, u članku 30. stavku 6. točki (b) te uredbe ta se plaćanja pod određenim uvjetima proširuju na „ostala razgraničena zaštićena prirodna područja s okolišnim ograničenjima koja se *primjenjuju na poljoprivrednu proizvodnju ili šume*²² [...]”. Stoga ocjenjujem da se smatra da te dvije djelatnosti u istom opsegu i podjednako ispunjavaju uvjete za plaćanja.

43. S teleološkog gledišta, iz područja primjene i samih ciljeva Uredbe br. 1305/2013, kako su navedeni u njezinu članku 4., proizlazi da se tom uredbom podupire ruralni razvoj i osobito aktivnosti u prehrambenom kao i neprehrambenom sektoru i u šumarstvu. Prema mojem mišljenju, iz toga slijedi da djelatnosti koje se uzimaju u obzir za plaćanja povezana s mrežom Natura 2000 mogu biti samo poljoprivredne ili šumarske djelatnosti, osim primjerice nekih od tipičnih djelatnosti iskorištavanja tresetišta, osobito vađenja ugljena, koje predstavlja industrijsku djelatnost koja nije obuhvaćena područjem primjene te uredbe²³.

44. Stoga smatram da dodjela potpora kako bi se nadoknadila zabrana poljoprivredne djelatnosti u šumskom području u načelu nije isključena člankom 30. stavkom 6. točkom (a) Uredbe br. 1305/2013. Na državama članicama je da utvrde djelatnosti za koje se u slučaju ograničenja dodjeljuju prethodno navedene potpore.

45. Stoga predlažem da se na prva dva prethodna pitanja odgovori da članak 30. stavak 6. točku (a) Uredbe br. 1305/2013 treba tumačiti na način da se njime tresetišta u načelu ne isključuju iz plaćanja na temelju članka 30. stavka 1. te uredbe ako se ona, ovisno o slučaju, mogu sastojati od poljoprivrednih ili šumskih područja za koja se mogu primati plaćanja u smislu te odredbe. Na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri je li to slučaj u glavnom predmetu.

B. Treće i četvrto prethodno pitanje

46. Sud koji je uputio zahtjev trećim i četvrtim pitanjem, koja treba ispitati zajedno, u biti pita dopušta li se člankom 30. Uredbe br. 1305/2013 državi članici da isključi tresetišta iz prava na plaćanja povezana s mrežom Natura 2000 ili da potporu dodijeli isključivo za ograničenja posebne vrste gospodarske djelatnosti, osobito za šumarsku djelatnost u šumskom području.

47. Taj sud osobito naglašava da, iako je na državama članicama da odluče o provedbi te uredbe, ograničenjima koja uvedu ne smije se ukloniti „kompenzacijska namjena” sustava plaćanja povezanih s mrežom Natura 2000²⁴.

48. Latvijska vlada tvrdi da se člankom 30. Uredbe br. 1305/2013 državama članicama dopušta da u potpunosti isključe tresetišta iz plaćanja povezanih s mrežom Natura 2000 ili da ograniče dodjelu potpora za područja mreže Natura 2000 tako da potporu predvide isključivo za ograničenje posebne vrste gospodarske djelatnosti. Naime, na temelju članaka 5. i 8. te uredbe, države članice slobodne su ne samo odabrati mjere programa ruralnog razvoja nego i odrediti uvjete njihove provedbe te nisu obvezne dodijeliti sve mjere potpore predviđene navedenom

²² Moje isticanje

²³ Primjerice, napominjem da se u Prilogu II. Direktivi 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL 2012., L 26, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 27., str. 3.) razlikuju, s jedne strane, projekti koji se odnose na iskorištavanje tresetišta kao što je „eksternativna industrija” i, s druge strane, projekti koji se odnose na poljoprivredu, šumarstvo i akvakulturu.

²⁴ Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu upućuje na presudu od 30. ožujka 2017., Lingurár (C-315/16, EU:C:2017:244).

uredbom. U ovom slučaju, mjere programa ruralnog razvoja Latvije koji je odobrila Komisija u skladu su s ciljevima propisa Unije i poštuju diskrecijsku ovlast koja se tom uredbom dodjeljuje državama članicama jer je nacionalni zakonodavac namijenio potporu boljem doprinosu cilju jačanja biološke raznolikosti na šumskim zemljištima, pri čemu se izbjegava rascjepkanost financiranja.

49. Nakon što je Komisija podsjetila na to da zemljišta s tresetnim tлом mogu činiti poljoprivredno područje ili šumsko područje, ovisno o njegovim obilježjima²⁵, i s obzirom na odabir latvijskog zakonodavca da dodijeli naknadu samo za ograničenja u šumskim područjima, ona tvrdi da, na temelju članka 2. stavka 2. Uredbe br. 1305/2013, država članica može odabrati primjenu definicije „šume” koja se razlikuje od one u stavku 1. točki (r) tog članka i stoga može iz plaćanja povezanih s mrežom Natura 2000 u potpunosti isključiti tresetišta, pod uvjetom da ta definicija nije diskriminirajuća. K tomu smatra da države članice svojim programima ruralnog razvoja koje ona odobri mogu odabrati mjere koje treba financirati iz EPFRR-a i da se člankom 30. te uredbe ne nalaže nikakva obveza financiranja naknada zbog ograničenja povezanih s mrežom Natura 2000. Stoga ocjenjuje da država članica može ograničiti dodjelu potpora za područja mreže Natura 2000 tako da potporu uvede isključivo u odnosu na ograničenje posebne vrste gospodarske djelatnosti.

50. Najprije ističem da se člankom 30. Uredbe br. 1305/2013 ne nalaže nikakva obveza plaćanja, što jasno proizlazi iz teksta njegova stavka 6. kojim se predviđa da navedena područja, osobito poljoprivredna i šumska područja mreže Natura 2000, *ispunjavaju* uvjete za plaćanja. Taj je pristup uostalom u skladu sa smislom propisa Unije u području ruralnog razvoja, u kojem se državama članicama ostavlja sloboda da odrede mjere za provedbu tog propisa u svojim programima ruralnog razvoja, u skladu s prioritetima Unije i s obzirom na nacionalni kontekst²⁶.

51. K tomu, najprije utvrđujem da se u dijelu 5. mjeri 12. Priloga I. Provedbenoj uredbi br. 808/2014 predviđaju tri načina plaćanja koje države članice mogu izabrati u okviru članka 30. Uredbe br. 1305/2013, odnosno plaćanje naknade za poljoprivredne površine obuhvaćene mrežom Natura 2000, plaćanje naknade za šumske površine obuhvaćene mrežom Natura 2000 i plaćanje naknade za poljoprivredne površine uključene u planove upravljanja riječnim slivovima. Nadalje, u dijelu 1. odjeljku 8., točki 11.(2)(e) Priloga I. toj provedbenoj uredbi državama članicama osobito se nalaže da utvrde ograničenja ili nedostaci na temelju kojih se mogu dodijeliti plaćanja predviđena planovima ruralnog razvoja. Konačno, člankom 10. stavkom 1. navedene provedbene uredbe predviđa se da države članice mogu utvrditi iznos plaćanja na temelju standardnih pretpostavki o dodatnim troškovima i izgubljenom prihodu.

52. Stoga se propisima Unije državama članicama u načelu dodjeljuje margina prosudbe u pogledu, s jedne strane, odabira mjera koje namjeravaju provesti među mjerama predviđenim propisima Unije i, s druge strane, utvrđivanja ograničenjâ ili nedostataka na temelju kojih se dodjeljuju plaćanja. Stoga smatram da se latvijski zakonodavac prilikom donošenja mjera za provedbu članka 30. Uredbe br. 1305/2013, pri čemu se koristio marginom prosudbe koja mu se dodjeljuje tom uredbom, pravilno odlučio samo za naknade za šumska zemljišta te je ograničio plaćanja na određena ograničenja, odnosno na zabrane djelatnosti iskorištavanja šuma iz točke 58. Uredbe br. 171.

²⁵ Vidjeti točku 31. ovog mišljenja.

²⁶ Vidjeti osobito članak 6. stavak 1. i uvodnu izjavu 7. Uredbe br. 1305/2013. K tomu, u skladu s člankom 10. te uredbe, Komisija samo odobrava programe koje joj podnesu države članice.

53. Taj zaključak ne može se dovesti u pitanje „kompenzacijskom namjenom” sustava plaćanja povezanih s mrežom Natura 2000, na koju se sud koji je uputio zahtjev pozvao na temelju presude Lingurár²⁷. Naime, ta se presuda odnosila na situaciju u kojoj je dotična država članica dodijelila potporu povezanu s mrežom Natura 2000 zbog ograničenja korištenja šuma i ostalih šumovitih područja u korist pojedinaca te je iz potpore potpuno isključila šumska područja u kojima postoji površina, neovisno o njezinu opsegu, koja pripada državi, što je u tom slučaju značilo da se za šumsku površinu od koje 0,182 % pripada državi ne može dodijeliti predmetna potpora. Prema mišljenju Suda, to ograničenje ugrožava kompenzacijsku namjenu sustava plaćanja i predstavlja neproporcionalnu mjeru²⁸. U glavnom je predmetu situacija drukčija jer je latvijski zakonodavac u potpunosti isključio tresetišta iz šumskih zemljišta za koja se dodjeljuje potpora, pri čemu je izvršio odabir koji je u načelu u njegovoj nadležnosti.

54. Točno je da država članica prilikom odabira mjera koje će donijeti treba poštovati opća načela Unije, kao što su načela nediskriminacije i proporcionalnosti²⁹. Kao što je to Komisija napomenula, ako se predmetna tresetišta s obzirom na svoja obilježja ubrajaju u „šume” u skladu s definicijom iz članka 2. stavka 1. točke (r) Uredbe br. 1305/2013 ili definicijom koja je eventualno donesena u njezinu programu ruralnog razvoja u skladu s člankom 2. stavkom 2. te uredbe³⁰, isključenje tih područja iz prava na primanje potpora na temelju članka 30. navedene uredbe bilo bi protivno općem načelu nediskriminacije koje je svojstveno regulatornom sustavu Unije.

55. Stoga predlažem da se na treće i četvrto prethodno pitanje odgovori da članak 30. stavak 6. točku (a) Uredbe br. 1305/2013 treba tumačiti na način da se njime dopušta državi članici da, uz poštovanje općeg načela nediskriminacije, isključi tresetišta iz prava na plaćanja povezana s mrežom Natura 2000 a da se tim isključenjem ne zadire u kompenzacijsku svrhu tih plaćanja, ili da potpore dodjeljuje isključivo za ta područja u odnosu na ograničenja posebne vrste gospodarske djelatnosti, osobito za šumarsku djelatnost.

C. Peto prethodno pitanje

56. Svojim petim i posljednjim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 30. Uredbe br. 1305/2013 u vezi s člankom 17. Povelje tumačiti na način da vlasnik nepokretne imovine ima pravo na plaćanja zbog ograničenja gospodarske djelatnosti na toj nepokretnoj imovini ako je, kad je stekao navedenu imovinu, već znao za takvo ograničenje.

57. Latvijska vlada predlaže da se na to pitanje odgovori niječno jer se člankom 17. Povelje, u općem interesu i radi poštovanja načela proporcionalnosti, dopuštaju ograničenja uporabe imovine, da je Sātiņi-S kupio predmetnu nepokretnu imovinu kad su već postojala zakonska ograničenja za obavljanje gospodarske djelatnosti koju je namjeravao obavljati i da ne postoji nijedan dokaz da je potonje društvo dobilo legitimna jamstva da se nacionalne mjera koje se odnose na dodjelu plaćanja povezanih s mrežom Natura 2000 mogu izmijeniti tako da budu povoljnije za njega.

²⁷ Presuda od 30. ožujka 2017. (C-315/16, EU:C:2017:244)

²⁸ Vidjeti presudu od 30. ožujka 2017., Lingurár (C-315/16, EU:C:2017:244, t. 26. do 30.).

²⁹ U pogledu načela proporcionalnosti vidjeti presudu od 30. ožujka 2017., Lingurár (C-315/16, EU:C:2017:244, t. 29. i navedena sudska praksa).

³⁰ Vidjeti bilješku20. ovog mišljenja. Komisija je na raspravi isključila mogućnost da je latvijski zakonodavac donio definiciju „šume” u smislu članka 2. stavka 1. točke (r) Uredbe br. 1305/2013, dok se u skladu s očitovanjima latvijske vlade čini da je latvijski zakonodavac donio definiciju „tresetišta” koja nije u skladu s definicijom „šume”.

58. Irska vlada, čija se očitovanja odnose samo na to pitanje, predlaže da se na navedeno pitanje odgovori da se člankom 30. stavkom 1. Uredbe br. 1305/2013, u vezi s člankom 17. Povelje, za planove koje osoba ima za novu gospodarsku djelatnost na određenoj imovini ne dodjeljuju prava na plaćanje povezano s mrežom Natura 2000 ako je ta osoba, kad je stekla imovinu, već znala za ograničenja koja se primjenjuju na tu imovinu.

59. Komisija ističe da u ovom slučaju nije riječ o izvlaštenju nepokretne imovine, nego o uređenju uporabe imovine koje je dopušteno ako je to potrebno radi općeg interesa, na temelju članka 17. stavka 1. zadnje rečenice Povelje, s obzirom na to da je zaštita okoliša cilj od općeg interesa i da zabrana uspostave plantaže brusnica u tom pogledu nije neproporcionalna. Tvrdi da se člankom 30. Uredbe br. 1305/2013 ne nalaže nikakva obveza niti se obećava isplata naknada fizičkim osobama za sva ograničenja povezana s mrežom Natura 2000 i da Direktiva o staništima i Direktiva o pticama također ne sadržavaju odredbe o uspostavi mehanizma naknade. Postavlja i pitanje o nadležnosti Suda za odlučivanje o ograničenju prava na vlasništvo, kao što je ono o kojem je riječ u ovom slučaju, koje nije obuhvaćeno provedbom prava Unije.

60. Najprije, što se tiče pitanja nadležnosti Suda za odlučivanje o petom prethodnom pitanju, podsjećam na to da se u skladu s člankom 51. stavkom 1. Povelje kojim se uređuje njezino područje primjene, odredbe Povelje odnose na države članice samo kada provode pravo Unije. Ta odredba potvrđuje ustaljenu sudsku praksu Suda prema kojoj se temeljna prava zajamčena pravnim poretkom Unije primjenjuju na sve situacije uređene pravom Unije, ali ne i izvan njih. Kada pravna situacija ne ulazi u područje primjene prava Unije, Sud nije nadležan o njoj odlučivati a odredbe Povelje na koje se eventualno poziva ne mogu same po sebi biti temelj te nadležnosti³¹.

61. Međutim, u ovom slučaju, sud koji je uputio zahtjev postavlja pitanje u pogledu tumačenja članka 30. stavka 1. Uredbe br. 1305/2013 u vezi s člankom 17. Povelje. To se pitanje dakle prije svega odnosi na primjenu članka 30. te uredbe.

62. U tom je pogledu dovoljno istaknuti da se, kao što to proizlazi iz odgovora predloženih na prethodna pitanja, člankom 30. Uredbe br. 1305/2013 ne nalaže nikakva obveza plaćanja i nikakvo pravo na naknadu na temelju ograničenja propisanih u okviru mreže Natura 2000. Naime, kao što se to navodi u točkama 50. i 51. ovog mišljenja, iako države članice mogu donijeti mjere na temelju te odredbe, one to uopće nisu obvezne učiniti i usto raspoložu marginom prosudbe u pogledu mjera koje smatraju primjerenim za provedbu te uredbe.

63. Taj se zaključak ne može dovesti u pitanje tumačenjem članka 30. Uredbe br. 1305/2013 u vezi s člankom 17. Povelje, s obzirom na to da potonja odredba nema nikakav učinak na područje primjene članka 30. Uredbe br. 1305/2013, ni eventualnom autonomnom primjenom navedenog članka 17., koji podrazumijeva primjenu te odredbe u potpuno unutarnjoj situaciji i nije obuhvaćen provedbom prava Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje.

64. Konkretnije, što se tiče članka 6. Direktive o staništima na koji se irska vlada poziva kao na izvor obveze država članica, utvrđujem da se tom odredbom, u njezinu stavku 1., u biti predviđa da države članice utvrđuju potrebne mjere očuvanja za posebna područja očuvanja i, u njezinu stavku 2., da te države članice poduzimaju odgovarajuće korake kako bi se u istim tim područjima izbjeglo znatno pogoršanje staništa i uznemiravanje vrsta za koje su ta područja određena. Čini mi

³¹ Vidjeti u tom smislu presudu od 22. travnja 2021., Profi Credit Slovakia (C-485/19, EU:C:2021:313, t. 37. i navedena sudska praksa).

se da se navedenom odredbom države članice obvezuju da donesu mjere za zaštitu relevantnih područja te se njome ni na koji način ne predviđa da donesu mjere naknade kao što su one o kojima je riječ u glavnom predmetu.

65. Podredno, napominjem da se ograničenjima koja je uveo latvijski zakonodavac i koja su predmet glavnog postupka ne dovodi u pitanje bit prava na vlasništvo, nego eventualno korištenje tim pravom koje, u smislu članka 17. stavka 1. zadnje rečenice Povelje, može biti uređeno zakonom ako je to potrebno radi općeg interesa. Naime, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, ostvarivanje prava na vlasništvo može se ograničiti pod uvjetom da ta ograničenja stvarno odgovaraju ciljevima od općeg interesa i da s obzirom na zadani cilj ne predstavljaju neproporcionalno i neprihvatljivo uplitanje kojim se povređuje sâma bit tako zajamčenog prava³². U ovom slučaju, zaštita okoliša jedan je od tih ciljeva i stoga može opravdati ograničenje ostvarivanja prava na vlasništvo³³, tako da je zabrana uspostave plantaže brusnica, kao u predmetnom slučaju, u skladu s ciljem od općeg interesa i nije neproporcionalna s obzirom na zadani cilj jer potreba zaštite ekosustava nužno uključuje zabranu izmjene stanja u kojem se nalaze lokaliteti³⁴.

66. Stoga predlažem da se na peto prethodno pitanje odgovori da članak 30. Uredbe br. 1305/2013 u vezi s člankom 17. Povelje treba tumačiti na način da se njime vlasniku imovine kao što su tresetišta ne dodjeljuje pravo na plaćanja povezana s mrežom Natura 2000 zbog ograničenja gospodarske djelatnosti na toj imovini.

V. Zaključak

67. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputila Augstākā tiesa (Vrhovni sud, Latvija) odgovori na sljedeći način:

1. Članak 30. stavak 6. točku (a) Uredbe (EU) br. 1305/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 treba tumačiti na način da se njime tresetišta u načelu ne isključuju iz kompenzacijskih plaćanja na temelju članka 30. stavka 1. te uredbe ako se ona, ovisno o slučaju, mogu sastojati od poljoprivrednih ili šumskih područja za koja se mogu primati plaćanja u smislu te odredbe.
2. Članak 30. stavak 6. točku (a) Uredbe br. 1305/2013 treba tumačiti na način da se njime dopušta državi članici da, uz poštovanje općeg načela nediskriminacije, isključi tresetišta iz prava na plaćanja povezana s mrežom Natura 2000 a da se tim isključenjem ne zadire u kompenzacijsku svrhu tih plaćanja, ili da potpore koje se dodjeljuju za ta područja ograniči isključivo na ograničenja određena za posebne vrste gospodarske djelatnosti, osobito za šumarsku djelatnost.
3. Članak 30. Uredbe br. 1305/2013 u vezi s člankom 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima treba tumačiti na način da se njime vlasniku nepokretne imovine kao što su tresetišta ne dodjeljuje pravo na plaćanja povezana s mrežom Natura 2000 zbog ograničenja gospodarske djelatnosti na toj imovini.

³² Vidjeti presudu od 15. siječnja 2013., Križan i dr. (C-416/10, EU:C:2013:8, t. 113. i navedena sudska praksa).

³³ Vidjeti presudu od 15. siječnja 2013., Križan i dr. (C-416/10, EU:C:2013:8, t. 114. i navedena sudska praksa).

³⁴ Osim toga, imam dvojbe u pogledu toga može li se Sātiņi-S, koji je tu imovinu stekao svjestan postojećih ograničenja, pozvati na zadiranje u svoje pravo na vlasništvo.