



Határozatok Tára

ATHANASIOS RANTOS
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2021. szeptember 9.¹

C-234/20. sz. ügy

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

(az Augstākā tiesa [legfelsőbb bíróság, Lettország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) – 1305/2013/EU rendelet – Vidékfejlesztési támogatás – 30. cikk – Natura 2000 kifizetések – Mezőgazdasági és erdőterületekből származó bevételkiesés kompenzációja – Kártalanítás korlátozása vagy kizárása tőzeglápok esetében – Az Európai Unió Alapjogi Chartája – 17. cikk – A tulajdonhoz való jog – Az ingatlanszerzést megelőzően fennálló, a tulajdonos által ismert egyes gazdasági tevékenységeket érintő korlátozásokért járó kártalanítás”

I. Bevezetés

1. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a SIA Sātiņi-S lett vállalkozás (a továbbiakban: Sātiņi-S) és a Lauku atbalsta dienests (vidékfejlesztési szolgálat, Lettország) között folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő.

2. E kérelem az 1305/2013/EU rendelet² 30. cikke (1) bekezdésének és (6) bekezdése a) pontjának, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 17. cikkének értelmezésére vonatkozik, és lényegét tekintve a következő kérdéseket érinti:

- a „tőzeglápok” minősítését az 1305/2013 rendelet 30. cikke (1) bekezdésének és (6) bekezdése a) pontjának alkalmazásában;
- azt a kérdést, hogy valamely tagállam kizárhatja vagy korlátozhatja-e bizonyos területekre vagy tevékenységekre az 1305/2013 rendelet 30. cikkének (1) bekezdésében és (6) bekezdésének a) pontjában előírt kifizetéseket;

¹ Eredeti nyelv: francia.

² Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) által nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és az 1698/2005/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 347., 487. o.; helyesbítés: HL 2016. L 130., 1. o.).

- azt a kérdést, hogy igazolt-e a bevételkiesésért járó kártalanítás fizetése olyan ingatlanon végzett gazdasági tevékenység korlátozása miatt, amely korlátozásról a tulajdonos az ingatlan megszerzésekor tudomással bírt.

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. A Charta

3. A Charta „A tulajdonhoz való jog” című 17. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogszerűen szerzett tulajdonát birtokolja, használja, azzal rendelkezzen, és azt örökül hagyja. Tulajdonától senkit sem lehet megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből, a törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel, valamint az ezáltal elszenvedett veszteségekért kellő időben fizetett méltányos összegű kártalanítás mellett történik. A tulajdon használatát, az általános érdek által szükségessé tett mértékben, törvénnyel lehet szabályozni.”

2. Az élőhelyvédelmi irányelv

4. A 92/43/EGK irányelv³ 3. cikkének (1) bekezdése kimondja:

„A különleges természetmegőrzési területek egységes európai ökológiai hálózatát Natura 2000 néven hozzák létre. Az I. mellékletben felsorolt természetes élőhelytípusokat magában foglaló, továbbá a II. mellékletben felsorolt fajok élőhelyéül szolgáló természeti területekből álló hálózat célja, hogy biztosítsa az érintett természetes élőhelytípusok, valamint az érintett fajok élőhelyeinek kedvező védettségi állapotának fenntartását vagy adott esetben helyreállítását természetes kiterjedésükön, illetve elterjedési területükön belül.

A Natura 2000 hálózat a tagállamok által a 79/409/EGK irányelvnek^[4] megfelelően minősített különleges természetvédelmi területeket [helyesen: különleges védelmi területeket] is magában foglalja.”

5. Az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke értelmében:

„(1) A tagállamok megállapítják a különleges természetvédelmi területek [helyesen: különleges természetmegőrzési területek] védelméhez szükséges intézkedéseket, megfelelő esetben beleértve a kifejezetten az egyes természeti területekre kidolgozott vagy más fejlesztési tervek részét képező intézkedési terveket, továbbá olyan törvényi [helyesen: jogszabályi], közigazgatási vagy szerződéses aktusokat [helyesen: intézkedéseket] is, amelyek az adott természeti területen

³ A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i tanácsi irányelv (HL 1992. L 206., 7. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 102. o.; a továbbiakban: élőhelyvédelmi irányelv).

⁴ A vadon élő madarak védelméről szóló 1979. április 2-i tanácsi irányelv (HL 1979. L 103., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 98. o.).

megtalálható, az I. mellékletben szereplő természetes élőhelytípusok, illetve a II. mellékletben szereplő fajok ökológiai szükségleteinek megfelelnek.

(2) A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket a különleges természetvédelmi területeken [helyesen: különleges természetmegőrzési területeken] található olyan természetes élőhelytípusok és olyan fajok élőhelyei károsodásának és megzavarásának megakadályozására [helyesen: a természetes élőhelytípusok és fajok élőhelyei károsodásának, valamint olyan fajok megzavarásának megakadályozására], amelyek céljára az egyes területeket kijelölték, amennyiben a zavarás mértéke ezen irányelv céljaira tekintettel jelentős hatással lehet.

[...]

3. Az 1305/2013 rendelet

6. Az 1305/2013 rendelet (7), (9) és (24) preambulumbekzdése kimondja:

„(7) A vidékfejlesztési programok haladéktalan megkezdésének és hatékony végrehajtásának biztosítása érdekében indokolt, hogy az EMVA-ból nyújtott támogatás szilárd adminisztratív keretfeltételek meglétéhez legyen kötve. Ezért a tagállamoknak meg kell vizsgálniuk bizonyos előfeltételek alkalmazhatóságát és teljesítését. Az egyes tagállamoknak vagy a területük egészére vonatkozó nemzeti vidékfejlesztési programot, vagy több regionális programot, illetve nemzeti programot és több regionális programot egyaránt ki kell dolgozniuk. Minden programban meg kell határozni az uniós vidékfejlesztési prioritásokkal kapcsolatos célkitűzések teljesítésére irányuló stratégiát és a kapcsolódó intézkedéseket. A programozásnak meg kell felelnie az uniós vidékfejlesztési prioritásoknak, ugyanakkor alkalmazkodnia kell a sajátos nemzeti körülményekhez is, és ki kell egészítenie az egyéb uniós szakpolitikákat, különös tekintettel a mezőgazdasági piacokkal kapcsolatos politikára, a kohéziós politikára és a közös halászati politikára. Azon tagállamok számára, amelyek több regionális program létrehozatala mellett döntenek, lehetőséget kell biztosítani egy olyan, önálló költségvetéssel nem rendelkező nemzeti keret létrehozására, amely megkönnyíti a nemzeti szintű kihívások kezelése céljából a régiók között folytatandó koordinációt.

[...]

(9) A vidékfejlesztési programoknak meg kell határozniuk az általuk lefedett terület szükségleteit, és fel kell vázolniuk egy következetes stratégiát, amelyen keresztül e szükségletek az uniós vidékfejlesztési prioritások figyelembevételével kielégíthetők. A stratégiának konkrét célok meghatározásán kell alapulnia. Meg kell állapítani az azonosított szükségletek, a meghatározott célok és az ezek teljesítéséhez kiválasztott intézkedések közötti kapcsolatokat. A vidékfejlesztési programoknak tartalmazniuk kell továbbá az e rendeletben foglalt követelményeknek való megfelelésük értékeléséhez szükséges valamennyi információt.

[...]

(24) A Natura 2000 területek hatékony kezeléséhez való hozzájárulás céljából továbbra is támogatást kell nyújtani a mezőgazdasági termelők és az erdőgazdálkodók részére annak érdekében, hogy az érintett területeken ellensúlyozni tudják a [2009/147/EK irányelv⁵] és [az élőhelyvédelmi irányelv] végrehajtásából eredő különös hátrányokat. Támogatást kell biztosítani továbbá a mezőgazdasági termelőknek, hogy ellensúlyozni tudják a [2000/60/EK irányelv⁶] végrehajtása nyomán a vízgyűjtő területeken jelentkező hátrányokat. A támogatást olyan, a vidékfejlesztési programban ismertetett konkrét követelményekhez kell kapcsolni, amelyek túlmutatnak a vonatkozó kötelező előírásokon és követelményeken. A tagállamoknak arról is gondoskodniuk kell, hogy a mezőgazdasági termelők számára teljesített kifizetések ne vezessenek az e rendelet és az 1307/2013/EU rendelet⁷ szerinti kettős finanszírozáshoz. Ezenkívül a tagállamoknak vidékfejlesztési programjaik kialakításakor figyelembe kell venniük a Natura 2000 területek sajátos szükségleteit.”

7. Az 1305/2013 rendelet „Fogalommeghatározások” című 2. cikke a következőképpen rendelkezik:

„[...]

Ezen túlmenően az alábbi fogalommeghatározásokat kell alkalmazni:

[...]

c) »intézkedés«: egy vagy több uniós vidékfejlesztési prioritás végrehajtásához hozzájáruló műveletek sorozata;

[...]

f) »mezőgazdasági terület«: a szántóterületek, az állandó gyepterület, az állandó legelő vagy az állandó kultúrák által elfoglalt terület a(z) [1307/2013] rendelet 4. cikkében meghatározottak szerint;

[...]

r) »erdő«: több mint fél hektárra kiterjedő, 5 méternél magasabb fákkal és 10 %-ot meghaladó lombkorona-fedettséggel, illetve e küszöbértékeket *in situ* elérni képes fákkal borított terület, és nem terjed ki az elsődlegesen mezőgazdasági vagy városi hasznosítású földterületekre, figyelemmel a 2. bekezdésre is[.]

(2) Egy tagállam vagy régió dönthet úgy is, hogy az (1) bekezdés r) pontjában szereplő más, a meglévő nemzeti jogszabályain vagy nyilvántartási rendszerén alapuló fogalommeghatározást alkalmaz az erdők vonatkozásában. Ez esetben e tagállamoknak vagy régióknak az ilyen fogalommeghatározást bele kell foglalniuk a vidékfejlesztési programjukba.

⁵ A vadon élő madarak védelméről szóló, 2009. november 30-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2010. L 20., 7. o.; a továbbiakban: madárvédelmi irányelv).

⁶ A vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló, 2000. október 23-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2000. L 327., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 5. kötet, 275. o.; a továbbiakban: vízkeretirányelv).

⁷ A közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 637/2008/EK tanácsi rendelet és a 73/2009/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 347., 608. o.; helyesbítés: HL 2016. L 130., 8. o.).

[...]

8. Az 1305/2013 rendelet „Célkitűzések” című 4. cikke értelmében:

„A [közös agrárpolitika (KAP)] átfogó keretén belül a vidékfejlesztés támogatásának – az élelmiszeripari, a nem élelmiszeripari és az erdészeti ágazatot egyaránt beleértve – az alábbi célkitűzések megvalósításához kell hozzájárulnia:

- a) a mezőgazdaság versenyképességének előmozdítása;
- b) a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás és az éghajlatváltozáshoz kapcsolódó fellépés biztosítása;
- c) a vidéki gazdaságok és közösségek kiegyensúlyozott területfejlesztésének megvalósítása, munkahelyek létrehozását és fenntartását is beleértve.”

9. E rendelet „Vidékfejlesztési programok” című 6. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Az EMVA a tagállamokban vidékfejlesztési programokon keresztül működik. Az említett programok a III. címben meghatározott intézkedéseken keresztül hajtják végre az uniós vidékfejlesztési prioritások megvalósítására irányuló stratégiát. Az EMVA a vidékfejlesztés célkitűzéseinek uniós prioritásokon keresztül történő megvalósítását támogatja.”

10. Az említett rendeletnek „A vidékfejlesztési programok jóváhagyása” című 10. cikke a következőképpen szól:

„(1) A tagállamok minden egyes vidékfejlesztési programra vonatkozóan a 8. cikkben említett információkat tartalmazó javaslatot nyújtanak be a Bizottságnak.

(2) A Bizottság az egyes vidékfejlesztési programokat végrehajtási jogi aktus útján hagyja jóvá.”

11. Ugyanezen rendeletnek a „Natura 2000 kifizetések és a víz-keretirányelvhez kapcsolódó kifizetések” című 30. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Ezen intézkedés keretében a támogatások évente, a mezőgazdasági terület vagy az erdőterület után hektáronként ítéltetők oda a kedvezményezettek számára az érintett területeken a [élőhelyvédelmi irányelv], a [madárvédelmi irányelv] és a víz-keretirányelv végrehajtásával összefüggő hátrányok következtében felmerülő többletköltségek és elmaradt bevétel ellentételezése céljából.

[...]

(6) A kifizetések a következő területek számára folyósíthatók:

- a) a[z] [élőhelyvédelmi] és a [madárvédelmi] irányelv szerint kijelölt Natura 2000 mezőgazdasági és erdőterületek;

[...]

4. A 808/2014 végrehajtási rendelet

12. A 808/2014/EU végrehajtási rendelet⁸ „A többletköltségekre és az elmaradt bevételre vonatkozó általános feltevések” című 10. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A többletköltségekre és az elmaradt bevételre vonatkozó általános feltevések alapján a tagállamok rögzíthetik az [1305/2013] rendelet 28–31., 33. és 34. cikke szerinti intézkedések vagy művelettípusok tekintetében történő kifizetések összegét.”

13. E végrehajtási rendelet I. melléklete I. részének „A kiválasztott intézkedések ismertetése” című 8. szakasza a következőképpen szól:

„[...]

11. Natura 2000 kifizetések és a víz-keretirányelvhez kapcsolódó kifizetések (az 1305/2013/EU rendelet 30. cikke)

[...]

- azon korlátozások/hátrányok megnevezése, amelyek alapján támogatás adható, valamint a kötelező gyakorlatok megnevezése;
- azon módszertan, valamint azon agronómiai feltevések ismertetése – beleértve az [1305/2013] rendelet 30. cikkének (3) bekezdésében (a[z] [élőhelyvédelmi] és a [madárvédelmi] irányelvre vonatkozóan) és az említett rendelet 30. cikkének (4) bekezdésében (a víz-keretirányelvre vonatkozóan) említett minimumkövetelmények ismertetését –, amelyeket az érintett területeken a[z] [élőhelyvédelmi] irányelv, a [madárvédelmi] irányelv és a víz-keretirányelv végrehajtásával összefüggő hátrányok következtében felmerülő többletköltségeket és elmaradt bevételt igazoló számításoknál támpontként alkalmaznak; a kettős finanszírozás elkerülése érdekében az említett módszertannak adott esetben figyelembe kell vennie az éghajlat és a környezet védelme szempontjából kedvező mezőgazdasági gyakorlatok számára az [1307/2013] rendeletnek megfelelően nyújtott finanszírozást.

[...]”

14. Az említett végrehajtási rendelet I. melléklete 5. részének 12. szakasza megállapítja a Natura 2000 és a víz-keretirányelv alapján történő kifizetéseket az 1305/2013 rendelet 30. cikke alapján, és a következő típusú kifizetésekről rendelkezik:

„A Natura 2000 mezőgazdasági területek tekintetében biztosított kompenzációs kifizetések [12.1]

A Natura 2000 erdőterületek tekintetében biztosított kompenzációs kifizetések [12.2]

A vízgyűjtő-gazdálkodási tervekbe felvett mezőgazdasági területek tekintetében biztosított kompenzációs kifizetések [12.3]”

⁸ Az 1305/2013 rendelet alkalmazási szabályainak megállapításáról szóló, 2014. július 17-i bizottsági végrehajtási rendelet (HL 2014. L 227., 18. o.).

B. A lett jog

15. A Ministru kabineta 2010. gada 16. marta noteikumu Nr. 264 Īpaši aizsargājamo dabas teritoriju vispārējie aizsardzības un izmantošanas noteikumi (a különleges természetmegőrzési területek védelmére és használatára vonatkozó általános rendelkezésekről szóló, 2010. március 16-i 264. sz. minisztertanácsi rendelet; a továbbiakban: 264. sz. rendelet)⁹ állapítja meg a különleges természetmegőrzési területek védelmére és használatára vonatkozó általános szabályokat.

16. E rendelet „Természetvédelmi területek” című 5. fejezetének 16. pontja a következőket mondja ki:

„A természetvédelmi területeken tilos:

[...]

16.12. áfonyaültetvények telepítése tűzeglápos területen;

[...]”.

17. A Ministru kabineta 2015. gada 7. aprīļa noteikumos Nr. 171 „Noteikumi par valsts un Eiropas Savienības atbalsta piešķiršanu, administrēšanu un uzraudzību vides, klimata un lauku ainavas uzlabošanai 2014–2020. gada plānošanas periodā” (a 2014–2020 közötti programozási időszak alatt a környezet, az éghajlat és a vidéki környezet javítását célzó nemzeti és európai uniós támogatások nyújtásáról, kezeléséről és felülvizsgálatáról szóló, 2015. április 7-i 171. sz. minisztertanácsi rendelet, a továbbiakban: 171. sz. rendelet)¹⁰ 56. és 58. pontjában a következőképpen rendelkezik:

„56. Ezen intézkedés keretében azon erdőterület pályázhat támogatásra (a tűzeglápok kivételével):

56.1. amely [a Natura 2000 területek] felsorolása között szerepel az 1305/2013 rendelet 30. cikke (6) bekezdése a) pontjának megfelelően, és amelyet a likums »Par īpaši aizsargājamām dabas teritorijām« (a különleges természetmegőrzési területekről szóló törvény) alapján határoznak meg;

[...]

58. A támogatás akkor nyújtható, ha a támogatásra bejelentett, elfogadható terület legalább egy hektár, legalább 0,1 hektár mező alkotja és az egyik mezőn valamely korlátozásnak alávetett minimális terület legalább 0,1 hektár, valamint ha a hivatkozott mezők a térképen beazonosíthatók, a vidékfejlesztési szolgálat elektronikus pályázati rendszerébe tartoznak, és a különleges természetmegőrzési területek védelmére és használatára, és a fajok, illetve biotópok védelmére vonatkozó szabályozás értelmében a folyó év március 1-jétől e mezők tekintetében a gazdasági tevékenységre bármelyik alábbi korlátozás alkalmazható:

58.1. fakitermelési tilalom;

58.2. elsődleges kitermelési és gyérítési tilalom;

⁹ *Latvijas Vēstnesis*, 2010, 58. szám.

¹⁰ *Latvijas Vēstnesis*, 2015, 76. szám.

58.3. elsődleges kitermelési tilalom;

58.4. tarvágási tilalom.”¹¹

18. Az Európai Bizottság által az 1305/2013 rendelet 10. cikkének (2) bekezdése alapján jóváhagyott, lauku attistības programma 2014–2020.gadam (2014–2020 lett vidékfejlesztési program)¹² alapján a támogatás akkor fizethető ki, ha korlátozásokat írnak elő a Natura 2000 hálózat területein, vagy az erdőterületeken belül elhelyezkedő kisebb zárt területen (a tőzeglápokot kivéve) korlátozzák a fakitermelési tevékenységet.

III. Az alapeljárás, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések és a Bíróság előtti eljárás

19. 2002 folyamán a Sātiņi-S 7,7 hektár tőzeglápos területet vásárolt természetvédelmi területen és a Natura 2000 európai jelentőségű természetmegőrzési területen (a továbbiakban: Natura 2000 terület) Lettorszában.

20. 2017. február 2-án a Sātiņi-S kérelmet nyújtott be a Lauku atbalsta dienestshez (vidékfejlesztési szolgálat), amely arra irányult, hogy a 2015-ös és 2016-os évekre vonatkozóan kártalanításban részesüljön amiatt, hogy tilos áfonyaültetvényt telepíteni ezen a tőzeglápos területen. 2017. február 28-i határozatával e hatóság elutasította e kérelmet azzal az indokkal, hogy az alkalmazandó nemzeti szabályozás nem rendelkezik ilyen kártalanításról.

21. A Sātiņi-S keresetet nyújtott be e határozattal szemben az administratīvā apgabaltiesa (regionális közigazgatási bíróság, Lettország) előtt, amely 2018. március 26-i ítéletével elutasította e keresetet.

22. A Sātiņi-S ezen ítélettel szemben felülvizsgálati kérelmet terjesztett az Augstākā tiesa Senāts (legfelsőbb bíróság, Lettország) elé, amely úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- „1) Úgy kell-e értelmezni az [1305/2013 rendelet] 30. cikke (6) bekezdésének a) pontját, hogy a tőzeglápos területek teljesen ki vannak zárva a Natura 2000 alapján történő kifizetések hatálya alól?
- 2) Az első kérdésre adandó nemleges válasz esetén, a tőzeglápos területek a mezőgazdasági területek vagy erdőterületek közé tartoznak-e?

¹¹ A Bizottság írásbeli észrevételeiben hangsúlyozza, hogy e rendeletnek az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban idézett változata 2017. március 14-én elfogadott módosításokat tartalmaz, amelyek időbeli hatályukra tekintettel nem alkalmazhatók az alapügy tényállására. E módosításokat megelőzően az 58. pont szövege a következő volt: „A támogatás akkor adható meg, ha a támogatásra bejelentett, elfogadható terület legalább egy hektár, és legalább 0,5 hektár mező alkotja, amelynek határai egybeesnek a természetben azonosítható erdőparcellák határaival, és amelyekre vonatkozóan a különleges természetmegőrzési területek védelmére és használatára, és a fajok, illetve biotópok védelmére vonatkozó szabályozás értelmében a folyó év április 1-jétől a gazdasági tevékenységre bármelyik alábbi korlátozás alkalmazható: [...] fakitermelési tilalom; [...] végleges kivágás és gyérítés tilalma; [...] végleges kivágás tilalma; [...] tarvágás tilalma.”

¹² Ez a program a lett kormány honlapján a következő címen érhető el: https://www.zm.gov.lv/public/files/CMS_Static_Page_Doc/00/00/01/81/03/Programme_2014LV06RDNP001_9_0_lv.pdf

- 3) Az első kérdésre adandó nemleges válasz esetén, úgy kell-e értelmezni az 1305/2013 rendelet 30. cikkét, hogy valamely tagállam a tőzeglápos területeket teljes mértékben kizárhatja a Natura 2000 kifizetésekből, valamint, hogy az ilyen nemzeti rendelkezések összeegyeztethetők a szóban forgó kifizetéseknek az 1305/2013 rendeletben foglalt kompenzációs céljával?
- 4) Úgy kell-e értelmezni az 1305/2013 rendelet 30. cikkét, hogy valamely tagállam korlátozhatja a Natura 2000 hálózat területe vonatkozásában nyújtható támogatások kifizetéseit oly módon, hogy kizárólag egy adott gazdasági tevékenységre vonatkozó korlátozás – például az erdőterületeken csak a fakitermelés – vonatkozásában állapít meg támogatást?
- 5) Úgy kell-e értelmezni a[z] [Charta] 17. cikkével összefüggésben az 1305/2013 rendelet 30. cikkének (1) bekezdését, hogy valamely személy új gazdasági tevékenységre irányuló terveire hivatkozással jogosult a Natura 2000 kifizetésekre, ha a tulajdonszerzéskor már tudomása volt az e tulajdonra vonatkozó korlátozásokról?”

23. A Sātiņi-S, a lett és az ír kormány, valamint a Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket.

24. A 2021. június 3-án tartott tárgyaláson a lett és az ír kormány, valamint a Bizottság terjesztett elő szóbeli észrevételeket.

IV. Elemzés

A. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első és második kérdésről

25. Első két kérdésével – amelyeket együttesen célszerű vizsgálni – a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy az 1305/2013 rendelet 30. cikke (6) bekezdésének a) pontját úgy kell-e értelmezni, hogy a tőzeglápos területek teljes egészükben ki vannak zárva a Natura 2000 hálózat alapján járó kifizetések hatálya alól, és az e kérdésre adott nemleges válasz esetén e területek az e rendelkezés értelmében vett mezőgazdasági területek vagy erdőterületek közé tartoznak-e.

26. Az 1305/2013 rendelet 30. cikkének (1) bekezdése értelmében az érintett területeken a kedvezményezettek számára az élőhelyvédelmi irányelv, a madárvédelmi irányelv és a víz-keretirányelv végrehajtásából eredő hátrányok következtében felmerülő többletköltségek és elmaradt bevétel ellentételezése céljából a mezőgazdasági terület vagy az erdőterület után hektáronként évente támogatást nyújtanak. E rendelet 30. cikke (6) bekezdésének a) pontja pontosítja, hogy a szóban forgó támogatásra vonatkozó kifizetések az élőhelyvédelmi és a madárvédelmi irányelv alapján kijelölt Natura 2000 mezőgazdasági és erdőterületek számára folyósíthatók.

27. A jelen ügyben a vidékfejlesztési szolgálat a tőzegláposokat a kifizetésekből kizáró lett szabályozás alapján tagadta meg a Sātiņi-S-től az áfonyaültetvények tőzeglápos területen történő telepítésének, mint gazdasági tevékenységnek a korlátozása miatti kompenzációt.

28. A kérdést előterjesztő bíróság mindenekelőtt megjegyzi, hogy a Natura 2000 területek alapján történő kifizetések rendszerének az a célja, hogy segítse a kedvezményezetteket az élőhelyvédelmi irányelv, a madárvédelmi irányelv és a víz-keretirányelv végrehajtásából eredő hátrányok kezelésében, és hogy a tagállamok által elfogadott korlátozások nem áthatják alá e rendszer

kompenzációs szándékát, tekintettel arra, hogy a tőzeglápok a lett terület jelentős részét teszik ki, és a Natura 2000 területek nagy részét lefedik. Ezt követően az említett bíróság megállapítja, hogy e területeknek az élőhelyvédelmi irányelv I. mellékletében szereplő meghatározása azon európai jelentőségű természetes élőhelytípusok között sorolja fel a tőzeglápokat, amelyek megőrzéséhez különleges természetmegőrzési területek kijelölése szükséges. Végezetül a kérdést előterjesztő bíróság megállapítja egyrészt, hogy bár az 1305/2013 rendelet 30. cikke (6) bekezdésének a) pontja bizonyos *területekre*, nevezetesen a mezőgazdasági és erdőterületekre korlátozza a kifizetéseket, ugyanakkor azokat nem korlátozza egyes *gazdasági tevékenységekre* vonatkozóan, és másrészt a 171. sz. rendelet 58. pontja az 1305/2013 rendelet 30. cikke (6) bekezdésének a) pontja szerinti támogatást a fakitermelési tevékenységek korlátozása esetén teszi lehetővé, holott az erdőterületeken található tőzeglápon – például áfonyaültetvények létesítésével – mezőgazdasági tevékenység is végezhető.

29. A SātiŇi-S arra hivatkozik, hogy a nemzeti szabályozás által – a tőzeglápok kizárásával – kizárólag az erdőterületekre nyújtott kártalanítás „igazságtalan”, és hogy e társaság gazdasági tevékenysége és földterületei kijelölése azelőtt kezdődött meg, hogy a védett természeti területet különleges természetmegőrzési területté nyilvánították volna.

30. A lett kormány az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdést illetően azzal érvel, hogy a támogatások nyújtásának korlátozása közvetlenül az 1305/2013 rendelet 30. cikke (6) bekezdésének a) pontjából következik, amely a Natura 2000 kifizetéseket a mezőgazdasági és erdőterületek számára tartja fenn, és hogy a tőzeglápos terület nem tartozik azon erdőterületek közé, amelyekre az állam a kifizetések nyújtását korlátozza, mivel nem tartozik az e rendelet 2. cikke (1) bekezdésének r) pontjában meghatározott „erdő” fogalmába. Mivel erre a kérdésre a lett kormány szerint igenlő választ kell adni, így arra hivatkozik, hogy nem szükséges határozni az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdéstről, pontosítva azonban, hogy a nemzeti szabályozás alapján a földterületeket azok hasznosítása szerint minősítik, ami azok természetes jellemzőitől és aktuális gazdasági hasznosításától függ, és az egyes parcellák sajátos jellemzőiknek megfelelően a „mezőgazdasági földterületek”, az „erdők” és a „tőzeglápok” három különböző kategóriájába tartoznak.

31. A Bizottság szerint mivel az 1305/2013 rendelet „tőzeglápról” vagy „tőzeglápos területről” nem tesz említést, nem ad fogalommeghatározást, illetve leírást, a szóban forgó tőzeglápos területek a rendelet 30. cikke (6) bekezdése a) pontjának hatálya alá tartozhatnak, amennyiben jellemzőik alapján adott esetben az említett rendelet 2. cikke (1) bekezdésének f) pontja szerinti „mezőgazdasági terület”, vagy 2. cikke (1) bekezdésének r) pontja szerinti „erdő” fogalmának körébe tartoznak.

32. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első két kérdés megválaszolása érdekében megvizsgálom a tőzeglápoknak az 1305/2013 rendelet 30. cikke (6) bekezdése a) pontja szerinti besorolásának kérdését annak megállapítása érdekében, hogy e rendelkezés teljes mértékben kizárja-e a tőzeglápokat a Natura 2000 hálózat területeire vonatkozó kifizetések köréből.

33. Ami a tőzeglápoknak az 1305/2013 rendelet 30. cikke (6) bekezdésének a) pontja szerinti besorolását illeti, és mivel az uniós jog nem határozza meg a „tőzegláp” vagy a „tőzeglápos terület” fogalmát, tisztázom, hogy a tőzegláp alapvetően olyan vizes élőhely, amelynek meghatározó eleme a „tőzeg”, azaz növényi eredetű szerves anyagban és szerves szénben gazdag

talajféle.¹³ Kétségtelen, hogy a tőzeglápok más tipológia szerint is besorolhatók, azonban – tudomásom szerint – ezek az elemek az alapvető jellemzői ezen területeknek.

34. E jellemzőkre tekintettel egyrészt a „tőzegláp” meghatározása nem felel meg teljesen az 1305/2013 rendelet¹⁴ 2. cikke (1) bekezdésének f) pontja értelmében vett „mezőgazdasági terület” fogalmának, amely szerint „mezőgazdasági terület” alatt „a szántóterületek, az állandó gyepterület, az állandó legelő vagy az állandó kultúrák által elfoglalt területet [kell érteni] a(z) [1307/2013] rendelet 4. cikkében meghatározottak szerint”. Mindazonáltal, a tőzeglápok – legalábbis részben – „állandó gyepterületből”¹⁵ is állhatnak, amelyet a „mezőgazdasági terület” fogalma magában foglal.¹⁶

35. Másrészt a „tőzegláp” meghatározása nem felel meg teljes egészében az 1305/2013 rendelet 2. cikke (1) bekezdésének r) pontja értelmében vett „erdő” fogalmának sem, amely szerint az „erdő” „több mint fél hektárra kiterjedő, 5 méternél magasabb fákkal és 10%-ot meghaladó lombkorona-fedettséggel, illetve e küszöbértékeket *in situ* elérni képes fákkal borított terület, és nem terjed ki az elsődlegesen mezőgazdasági vagy városi hasznosítású földterületekre, figyelemmel a 2. bekezdésre is”.¹⁷ A jelenlévő növényzettől függően azonban a tőzeglápot – legalábbis részben – erdők is alkotják.¹⁸

36. Hajlok tehát arra a következtetésre, hogy bár a tőzeglápokra konkrétan nem vonatkozik az 1305/2013 rendelet 30. cikke (6) bekezdésének a) pontja, azok e rendelkezés alkalmazásában az itt említett mezőgazdasági és erdőterülethez képest *tertium genusnak* sem minősülnek. Másként fogalmazva, a „tőzeglápoknak” a jelen indítvány 33. pontjában ismertetett különleges jellemzőkkel rendelkező területekként való *tudományos* meghatározása nem zárja ki, hogy ugyanezen területek – összetételüktől függően – ugyanezen rendelkezés értelmében a

¹³ Az a néhány nemzetközi szabály, ami a tőzeglápokra vonatkozik, igen rugalmas definíciót fogalmaz meg. Az 1971. február 2-án Ramsarban (Irán) aláírt, különösen a vízimadarak élőhelye szempontjából nemzetközi jelentőségű vizes élőhelyekről szóló egyezmény (*Az Egyesült Nemzetek Szerződéseinek Tára*, 996. kötet, 245. o., 14583. sz.) értelmében a tőzeglápok „nedves területnek” minősülnek, és a „vizes élőhely” ezen egyezmény szerinti meghatározása igen tág. Ami közelebbről a tőzeglápokat illeti, a ramsari egyezmény titkarsága által a „Ramsari területek: A vizes élőhelyekről szóló egyezmény nemzetközi jelentőségű vizes élőhelyekről szóló jegyzékének fejlesztésére irányadó stratégiai keret és iránymutatások” címen kiadott dokumentum (4. kiadás, 17. kötet, 2010) a 136. és 137. pontjában rögzíti, hogy a tőzeglápokat tőzeges altalaj jellemzi (a „tőzeg” elhalt és részben lebomlott növények maradványa, amely helyben halmozódott fel a vízzel átitatott talajban) és olyan ökoszisztémákat alkotnak, amelyeket némely esetben növényzet borít (ami vagy tőzeggé alakul vagy sem), más esetben pedig nincs rajtuk növényzet. E dokumentum szerint a tőzegláp alapvető jellemzője a tőzeg vagy a tőzeg előállítására alkalmas növényzet jelenléte.

¹⁴ Hasznosnak tartom megjegyezni, hogy noha az 1305/2013 rendelet 30. cikke (6) bekezdésének a) pontja mezőgazdasági „területeket” említ, e rendelet 2. cikke (1) bekezdésének f) pontja meghatározza a mezőgazdasági „terület” fogalmát. Ugyanakkor számomra úgy tűnik, hogy a két kifejezés egymással felcserélhető.

¹⁵ Az 1307/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének h) pontja a következőképpen határozza meg az „állandó gyepterület és állandó legelő” (együttesen: állandó gyepterület) fogalmát: „gyep vagy egyéb egyényári takarmánynövény természetes (vetés nélküli) vagy művelés útján (vetéssel) történő termesztésére használt, a mezőgazdasági üzem vetésforgójában öt vagy ötnél több évig nem szereplő földterület, amely tartalmazhat egyéb olyan, legeltetés céljára alkalmas fajokat, mint cserjék és/vagy fák, feltéve hogy a gyepterület és az egyéb egyényári takarmánynövények túlsúlyban maradnak, illetve amennyiben a tagállamok így határoznak, olyan földterület, amely legeltetés céljára alkalmas, és a honos helyi gyakorlatok részét képezi, és amelyen a gyepterület és az egyéb egyényári takarmánynövények a legeltetési területeken hagyományosan nincsenek túlsúlyban”.

¹⁶ Az 1307/2013 rendelet „Állandó gyepterület” című 45. cikke (1) bekezdésének első albekezdése előírja, hogy „[a] tagállamok kijelölik azokat az állandó gyepterületeket, amelyek a [élőhelyvédelmi] irányelv vagy a [madárvédelmi] irányelv hatálya alá tartozó területeken, *ideértve az e területeken található tőzeges és vizes élőhelyeket is*, környezeti szempontból érzékenyek számíthatnak, és amelyek szigorú védelmet igényelnek annak érdekében, hogy ezen irányelvek célkitűzéseit teljesíthetők legyenek” (kiemelés tőlem).

¹⁷ Az 1305/2013 rendelet 2. cikkének (2) bekezdése alapján egy tagállam vagy régió dönthet úgy is, hogy más, a meglévő nemzeti jogszabályain vagy nyilvántartási rendszerén alapuló fogalom meghatározást alkalmaz (a vidékfejlesztési programjában) az erdők vonatkozásában.

¹⁸ Példaként megjegyzem, hogy az élőhelyvédelmi irányelv I. melléklete, amely felsorolja azon közösségi jelentőségű természetes élőhelyeket, amelyek megőrzéséhez különleges természetmegőrzési területek kijelölése szükséges, egyrészt különbséget tesz a 7. kód alatt szereplő „tőzeglápok” és a 9. kód alatt szereplő „erdők” között, másrészt a tőzeglápok egyes típusait, azaz a 91D0 kód alatt szereplő „láperdők” „Európa mérsékelt övi erdői” közé sorolja.

„mezőgazdasági-” vagy „erdőterület” jogi meghatározásának hatálya alá tartozzanak, amennyiben azokat többek között a „mezőgazdasági terület” fogalmába tartozó gyepterület vagy az „erdőterület” fogalmának megfelelő növényzet alkotja.¹⁹

37. Következésképpen úgy vélem, hogy a tőzeglápos területek – legalábbis részben – beletartozhatnak a „mezőgazdasági”, illetve az „erdőterületek” fogalmába, amelyek az 1305/2013 rendelet 30. cikke (6) bekezdésének a) pontja alapján támogathatók.

38. A jelen ügyben, mivel a lett jogalkotó az 1305/2013 rendelet 30. cikke (6) bekezdésének a) pontja szerinti kifizetéseket a mezőgazdasági területek kizárásával az erdőterületekre korlátozta, a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy az alapügy tárgyát képező tőzeglápok a lett szabályozás meghatározása szerint az e rendelkezés értelmében vett „erdőterületek” fogalmába tartoznak-e.²⁰

39. Ezenkívül, mivel a jelen ügyben tiltott tevékenység mezőgazdasági tevékenység (áfonyatelepítés), a kérdést előterjesztő bíróság azt is kérdezi, hogy az 1305/2013 rendelet 30. cikke (6) bekezdésének a) pontja alapján az erdőterületen található földterületek tulajdonosainak az ebből fakadóan elszenvedett hátrányok kompenzálása céljából nyújtott támogatásokkal kártalaníthatók-e ezen tulajdonosok az erdészeti tevékenység tilalmán kívül²¹ olyan *mezőgazdasági tevékenység* tilalma miatt is, mint például az áfonyatelepítés. A kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint a Natura 2000 kifizetések bizonyos *területekre* (mezőgazdasági és erdőterületekre) történő korlátozása nem vonatkozik az e területeken végzett *gazdasági tevékenységekre*.

40. Márpedig megállapítom, hogy az 1305/2013 rendelet 30. cikke (6) bekezdésének a) pontja alapján nyújtott kifizetések célja a kedvezményezettek kártalanítása „a[z] [élőhelyvédelmi] irányelv, a [madárvédelmi] irányelv és a víz-keretirányelv végrehajtásával összefüggő hátrányok következtében felmerülő többletköltségek és elmaradt bevétel ellentételezés[ével]”.

41. Szövegét tekintve sem az 1305/2013 rendelet 30. cikkének (1) bekezdése, sem általánosságban e rendelet nem határozza meg e „hátrányok” okait, ahogy azt sem, hogy e hátrányok valamely mezőgazdasági vagy erdészeti tevékenység gyakorlásának tilalmából erednek-e. Mindazonáltal a 808/2014 végrehajtási rendelet I. melléklete 1. részének 8. szakasza többek között arra kötelezi a tagállamokat, hogy határozzák meg azokat a korlátozásokat vagy hátrányokat, amelyekre a vidékfejlesztési tervekben előírt kifizetéseket odaítélik. Úgy tűnik tehát, hogy a tagállamok szabadon határozhatják meg a kompenzálható hátrányok típusait.

¹⁹ Egyébiránt megjegyzem, hogy az ilyen területeknek az uniós vagy nemzeti szabályozás szerinti besorolása nem „végleges”, mivel valamely terület morfológiája megváltozhat, többek között emberi beavatkozás következtében is. Példaként idézem a megújuló energiaforrásokból előállított energia használatának előmozdításáról szóló, 2018. december 11-i (EU) 2018/2001 európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2018. L 328., 82. o.) (81) preambulumbekzdését, amely kifejezetten rendelkezik annak a lehetőségéről, hogy a tőzegláposokat mezőgazdasági területekké alakítsák át. A talaj rendeltetésének közvetett megváltozását illetően e preambulumbekzdés kimondja, hogy „[a] közvetett földhasználat-változás akkor következik be, amikor az élelmiszer- és takarmánycélú hagyományos növénytermesztést felváltja a bioüzemanyagokra, folyékony bio-energiahordozókra és biomasszából előállított üzemanyagokra irányuló növénytermesztés. Ez az újabb igény növeli a termőföldre nehezedő nyomást, és [...] olyan jelentős szénkészletekkel rendelkező földterületekre terjesztheti ki a mezőgazdasági termőterületeket, mint az erdők, a vizes élőhelyek és a tőzegláp [...]” (kiemelés tőlem).

²⁰ Anélkül, hogy el kívánnám vitatni a kérdést előterjesztő bíróságnak a nemzeti jog értelmezésével kapcsolatos hatáskörét, annak megállapítására szorítkozom, hogy az e bíróság által hivatkozott nemzeti szabályozás – legalábbis hallgatólagosan – mintha a tőzegláposokat az erdőterület részének tekintené, amikor a 171. sz. rendelet 56. pontjában megállapítja, hogy „[e]zen intézkedés keretében [...] erdőterület pályázhat támogatásra (a tőzeglápok kivételével)” (kiemelés tőlem). Mindazonáltal a lett kormány által a tárgyaláson tett észrevételek szerint úgy tűnik, hogy a lett szabályozás a „tőzeglápnak” az „erdő” fogalmával összeegyeztethetetlen meghatározását fogadta el, amit a Bizottság vitatott.

²¹ Megjegyzem, hogy a 171. sz. rendelet 58. pontja értelmében a lett jogalkotó a kifizetéseket az erdészeti tevékenységre vonatkozó bizonyos korlátozásokra szűkítette, nevezetesen egyes fakitermelési tevékenységek és irtási tevékenységek tilalmára.

42. Kontextusát tekintve, noha az 1305/2013 rendelet 30. cikke (6) bekezdésének a) pontja annak kimondására szorítkozik, hogy a kifizetések az élőhelyvédelmi és a madárvédelmi irányelv szerint kijelölt Natura 2000 mezőgazdasági és erdőterületek után nyújthatók, e rendelet 30. cikke (6) bekezdésének b) pontja e kifizetések körét bizonyos feltételek mellett „egyéb olyan körülhatárolt természetvédelmi területek[re]” is kiterjeszti, „amelyeken *a gazdálkodásra vagy az erdőkre alkalmazandó*²² környezetvédelmi korlátozások vannak érvényben [...]”. Ezért úgy vélem, hogy erre a két tevékenységre egyformán és megkülönböztetés nélkül nyújtható kifizetés.

43. Teleológiai szempontból az 1305/2013 rendelet hatályából és – 4. cikkében ismertetett – célkitűzéseiből az következik, hogy e rendelet a vidékfejlesztés – többek között az élelmiszeripari, a nem élelmiszeripari és az erdészeti ágazatba tartozó tevékenységek – támogatására szolgál. Ebből véleményem szerint az következik, hogy a Natura 2000 hálózat területeire vonatkozó kifizetések céljából figyelembe vett tevékenységek csak mezőgazdasági vagy erdészeti tevékenységek lehetnek, e körből kizárva a tőzeglápok hasznosítására irányuló egyik tipikus tevékenységet, a szénkitermelést, amely az e rendelet hatályán kívül eső ipari tevékenységnek minősül.²³

44. Ennélfogva véleményem szerint az erdőterületen végzett mezőgazdasági tevékenység tilalmának kompenzációját szolgáló kifizetések nyújtását főszabály szerint nem zárja ki az 1305/2013 rendelet 30. cikke (6) bekezdésének a) pontja. A tagállamok feladata azon tevékenységek meghatározása, amelyek korlátozása a fent említett kifizetésekhez vezet.

45. Azt javaslom tehát, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első két kérdésre azt a választ adja, hogy az 1305/2013 rendelet 30. cikke (6) bekezdésének a) pontját úgy kell értelmezni, hogy az főszabály szerint nem zárja ki a tőzeglápot az e rendelet 30. cikkének (1) bekezdése szerinti kifizetésekből, mivel azok adott esetben olyan mezőgazdasági vagy erdőterületekből állhatnak, amelyekre e rendelkezés értelmében kifizetés nyújtható. A kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy az alapügyben ez a helyzet áll-e fenn.

B. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik és negyedik kérdésről

46. Harmadik és negyedik kérdésével – amelyeket együttesen célszerű vizsgálni – a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy az 1305/2013 rendelet 30. cikke lehetővé teszi-e valamely tagállam számára, hogy a tőzeglápot kizárja a Natura 2000 hálózat területeire vonatkozó kifizetésekből, vagy hogy a támogatást kizárólag egy adott gazdasági tevékenységre – például az erdőterületeken folytatott erdészeti tevékenységre – vonatkozó korlátozásokra szűkítse.

47. E bíróság hangsúlyozza többek között, hogy bár a tagállamok feladata e rendelet végrehajtásáról határozni, az általuk elfogadott korlátozások nem áthatják alá a Natura 2000 kifizetési rendszer „kompenzációs szándékát”.²⁴

²² Kiemelés tőlem.

²³ Megjegyzem például, hogy az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2011. december 13-i 2011/92/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2012. L 26., 1. o.) II. melléklete különbséget tesz egyrészt a tőzegláptermelésre, mint „nyersanyag-kitermelő iparágra” vonatkozó projektek és másrészt a mezőgazdaságot, az erdőgazdálkodást és az akvakultúrát érintő projektek között.

²⁴ A kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben a 2017. március 30-i Lingurár ítéletre (C-315/16, EU:C:2017:244) hivatkozik.

48. A lett kormány azzal érvel, hogy az 1305/2013 rendelet 30. cikke lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy teljesen kizárják a tőzeglápos területeket a Natura 2000 hálózat területeire vonatkozó kifizetésekből, vagy korlátozzák a Natura 2000 területekre nyújtott támogatások odaítélését azáltal, hogy kizárólag egy adott típusú gazdasági tevékenységre vonatkozóan előírt korlátozáshoz nyújtanak támogatást. E rendelet 5. és 8. cikke értelmében ugyanis a tagállamok nemcsak szabadon választhatják meg a vidékfejlesztési program intézkedéseit, hanem azok végrehajtásának feltételeit is szabadon határozhatják meg, és nem kötelesek az említett rendeletben előírt valamennyi támogatási intézkedés nyújtására. A jelen ügyben Lettország vidékfejlesztési programjának a Bizottság által jóváhagyott intézkedései megfelelnek az uniós szabályozás célkitűzéseinek, és tiszteletben tartják az ugyanezen rendelet által a tagállamokra ruházott mérlegelési jogkört, mivel a nemzeti jogalkotó a támogatást úgy irányozta elő, hogy az jobban hozzájáruljon az erdőterületek biológiai sokféleségének növelésére irányuló célkitűzéshez, elkerülve a finanszírozás széttagoltságát.

49. A Bizottság, miután emlékeztetett arra, hogy a tőzeglápos területek a sajátosságaiktól függően mezőgazdasági területnek vagy erdőterületnek is minősülhetnek,²⁵ és figyelembe véve a lett jogalkotó azon választását, hogy csak az erdőterületeken előírt korlátozások tekintetében nyújt kártalanítást, arra hivatkozik, hogy az 1305/2013 rendelet 2. cikkének (2) bekezdése értelmében valamely tagállam dönthet úgy, hogy az e cikk (1) bekezdésének r) pontjában szereplő fogalom meghatározástól eltérően határozza meg az „erdő” fogalmát – feltéve, hogy az nem hátrányosan megkülönböztető –, és így teljes mértékben kizárhatja a tőzeglápos területeket a Natura 2000 hálózat területeire vonatkozó kifizetésekből. Ezenkívül úgy véli, hogy a tagállamok az általa jóváhagyott vidékfejlesztési programjaikon keresztül választhatják meg az EMVA-ból finanszírozandó intézkedéseket, és hogy e rendelet 30. cikke nem ír elő semmilyen kötelezettséget a Natura 2000 alapján bevezetett korlátozások miatti kártalanítás finanszírozására. Következésképpen úgy véli, hogy valamely tagállam korlátozhatja a Natura 2000 területekre nyújtott támogatásokat oly módon, hogy csak a gazdasági tevékenység korlátozásának egyes sajátos típusaira nyújt támogatást.

50. Elöljáróban megjegyzem, hogy az 1305/2013 rendelet 30. cikke nem állapít meg semmilyen fizetési kötelezettséget, ami egyértelműen kitűnik (6) bekezdésének szövegéből, amely úgy rendelkezik, hogy kifizetések az ott említett területek, többek között a Natura 2000 mezőgazdasági és erdőterületek számára folyósíthatók. Ez a megközelítés egyébiránt összhangban áll a vidékfejlesztésre vonatkozó uniós szabályozás szellemével, amely lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy az Unió prioritásainak tiszteletben tartása mellett a nemzeti körülmények figyelembevételével szabadon határozzák meg az e szabályozásnak a vidékfejlesztési programjukban történő végrehajtására irányuló intézkedéseket.²⁶

51. Ezenkívül mindenekelőtt megállapítom, hogy a 808/2014 végrehajtási rendelet I. melléklete 5. részének 12. intézkedése három fizetési módozatról rendelkezik, amelyek között a tagállamok az 1305/2013 rendelet 30. cikke keretében választhatnak, azaz a Natura 2000 mezőgazdasági területek tekintetében biztosított kompenzációs kifizetések, a Natura 2000 erdőterületek tekintetében biztosított kompenzációs kifizetések, és a vízgyűjtő-gazdálkodási tervekbe felvett mezőgazdasági területek tekintetében biztosított kompenzációs kifizetések között. Ezt követően e végrehajtási rendelet I. melléklete 1. része 8. szakasza 11. pontja (2) bekezdésének e) pontja többek között arra kötelezi a tagállamokat, hogy határozzák meg azokat a korlátozásokat vagy hátrányokat, amelyek ellentételezésére a vidékfejlesztési tervekben előírt kifizetések nyújthatók.

²⁵ Lásd a jelen indítvány 31. pontját.

²⁶ Lásd különösen az 1305/2013 rendelet 6. cikkének (1) bekezdését és (7) preambulumbekzdését. Ezenkívül e rendelet 10. cikke értelmében a Bizottság a tagállamok által hozzá benyújtott programok jóváhagyására szorítkozik.

Végezetül, az említett végrehajtási rendelet 10. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a kifizetések összegét a többletköltségekre és az elmaradt bevételre vonatkozó általános feltevések alapján a tagállamok rögzíthetik.

52. Következésképpen az uniós szabályozás főszabály szerint mérlegelési mozgásteret biztosít a tagállamoknak egyrészt az uniós szabályozásban előírt intézkedések közül általuk végrehajtani kívánt intézkedések megválasztását, másrészt pedig azon korlátozások és hátrányok meghatározását illetően is, amelyek alapján a kifizetéseket teljesítik. Úgy vélem tehát, hogy a lett jogalkotó az 1305/2013 rendelet 30. cikkének végrehajtási intézkedéseinek elfogadása során, az e rendelet által számára biztosított mérlegelési mozgástérrel élve, jogosan döntött kizárólag az erdőterületek után járó támogatások mellett, és szűkítette a kifizetések körét bizonyos korlátozásokra, nevezetesen a 171. sz. rendelet 58. pontjában szereplő fakitermelési tevékenységet érintő tilalomra.

53. E következtetést nem kérdőjelezheti meg a Natura 2000 kifizetési rendszer „kompenzációs szándéka”, amelyre a kérdést előterjesztő bíróság a Lingurár ítélet²⁷ alapján hivatkozott. Ez az ítélet ugyanis olyan helyzetre vonatkozott, amelyben az érintett tagállam a Natura 2000 hálózat alapján támogatást nyújtott az erdők és egyéb fás területek magánszemélyek általi használatának korlátozásai miatt, és teljes mértékben kizárta a támogatásból azokat az erdőterületeket, amelyek egy része – bármekkora legyen is az – állami tulajdonban volt, ami ebben az ügyben azt jelentette, hogy a szóban forgó erdőterület, amelynek 0,182%-a volt állami tulajdonban, nem részesülhetett támogatásban. A Bíróság szerint ez a korlátozás sértette a kifizetési rendszer kompenzációs célját, és aránytalan intézkedésnek minősült.²⁸ Más a helyzet az alapügyben, mivel a lett jogalkotó olyan döntés meghozatalával zárta ki teljesen a támogatásban részesítendő erdőterületek köréből a tőzeglápokat, amelyre hatásköre főszabály szerint kiterjed.

54. Kétségtelen, hogy a tagállamnak az elfogadandó intézkedések megválasztása során tiszteletben kell tartania az Unió általános elveit, így a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét és az arányosság elvét.²⁹ Amint azt a Bizottság megjegyezte, ha a szóban forgó tőzeglápok jellemzőiknél fogva az 1305/2013 rendelet 2. cikke (1) bekezdésének r) pontjában elfogadott meghatározás szerinti, vagy a rendelet 2. cikkének (2) bekezdésével összhangban a vidékfejlesztési programban esetlegesen elfogadott meghatározás szerinti „erdők” fogalmába tartoznak,³⁰ akkor e területeknek az említett rendelet 30. cikke szerinti támogatásból való kizárása ellentétesnek bizonyulhat a hátrányos megkülönböztetés tilalmának az uniós rendszerbe illeszkedő általános elvével.

55. Azt javaslom tehát, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik és a negyedik kérdésre azt a választ adja, hogy az 1305/2013 rendelet 30. cikke (6) bekezdésének a) pontját úgy kell értelmezni, hogy az lehetővé teszi a tagállam számára, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmának általános elvét tiszteletben tartva kizárja a tőzeglápokat a Natura 2000 hálózat alapján teljesítendő kifizetésekből, anélkül, hogy e kizárás sértené e kifizetések kompenzációs célját, illetve, hogy az e területek számára nyújtott támogatásokat a gazdasági tevékenység egy adott típusára, nevezetesen az erdészeti tevékenységre vonatkozó korlátozások kompenzációjára szűkítse.

²⁷ 2017. március 30-i ítélet (C-315/16, EU:C:2017:244).

²⁸ Lásd: 2017. március 30-i Lingurár ítélet (C-315/16, EU:C:2017:244, 26–30. pont).

²⁹ Az arányosság elvét illetően lásd: 2017. március 30-i Lingurár ítélet (C-315/16, EU:C:2017:244, 29. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

³⁰ Lásd a jelen indítvány 20. lábjegyzetét. A tárgyaláson a Bizottság kizárta, hogy a lett jogalkotó az „erdőnek” az 1305/2013 rendelet 2. cikke (1) bekezdésének r) pontja értelmében vett meghatározását fogadta volna el, míg a lett kormány észrevételei alapján úgy tűnik, hogy a lett szabályozásban az „erdő” fogalmával összeegyeztethetetlen meghatározását fogadták el a „tőzeglápok”.

C. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett ötödik kérdésről

56. Ötödik, egyben utolsó kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy az 1305/2013 rendelet 30. cikkét a Charta 17. cikkével összefüggésben úgy kell-e értelmezni, hogy az ingatlan tulajdonosa jogosult a kifizetésre az ingatlanon végzett gazdasági tevékenység korlátozása miatt, ha a tulajdonszerzéskor már tudomása volt az e tulajdonra vonatkozó ilyen korlátozásról.

57. A lett kormány e kérdésre nemleges válasz adását javasolja, azon indoknál fogva, hogy a Charta 17. cikke általános érdekből és az arányosság elvének tiszteletben tartása mellett lehetővé teszi a tulajdon használatának korlátozását, és hogy a Sātiņi-S a szóban forgó ingatlanokat akkor szerezte meg, amikor már fennálltak az általa tervezett gazdasági tevékenység gyakorlására vonatkozó jogszabályi korlátozások, és semmi nem mutat arra, hogy e vállalkozás jogos bizalmat keletkeztető biztosítékot kapott volna arra nézve, hogy a Natura 2000 kifizetésekre vonatkozó nemzeti intézkedéseket számára kedvezően módosíthatják.

58. Az ír kormány, amely észrevételeit e kérdésre korlátozza, azt javasolja, hogy az említett kérdésre azt a választ kell adni, hogy az 1305/2013 rendelet 30. cikkének a Charta 17. cikkével összefüggésben értelmezett (1) bekezdése nem biztosít jogosultságot a Natura 2000 kifizetésekre valamely személynek egy adott tulajdonon folytatott, új gazdasági tevékenységre irányuló tervei alapján, ha annak a tulajdonszerzéskor már tudomása volt az említett tulajdonra vonatkozó korlátozásokról.

59. A Bizottság rámutat, hogy a jelen ügyben nem ingatlan kisajátításáról van szó, hanem a tulajdon használatának szabályozásáról, amely a Charta 17. cikke (1) bekezdésének utolsó mondata alapján az általános érdek által szükségessé tett mértékben megengedett, mivel a környezetvédelem közérdekű célnak minősül, és az áfonyaültetvény telepítésének tilalma e tekintetben nem aránytalan. Arra hivatkozik, hogy az 1305/2013 rendelet 30. cikke nem keletkeztet semmilyen kötelezettséget, illetve ígéretet arra vonatkozóan, hogy a Natura 2000 hálózat alapján előírt valamennyi korlátozásért kártalanítást kell fizetni a természetes személyeknek, és hogy az élőhelyvédelmi és a madárvédelmi irányelv sem tartalmaz kártalanítási mechanizmus létrehozására vonatkozó rendelkezéseket. Felveti azt a kérdést is, hogy a Bíróság egyáltalán rendelkezik-e hatáskörrel a tulajdonhoz való jog olyan korlátozásáról való határozathozatalra, mint amelyről a jelen ügyben szó van, amely nem tartozik az uniós jog végrehajtásának körébe.

60. Előjáróban, azon kérdést illetően, hogy a Bíróság rendelkezik-e hatáskörrel az előzetes döntéshozatalra előterjesztett ötödik kérdés eldöntésére, emlékeztetek arra, hogy a Charta alkalmazási körét szabályozó 51. cikkének (1) bekezdése értelmében a Charta rendelkezéseinek a tagállamok csak annyiban címzettjei, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. E rendelkezés megerősíti a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatát, amely szerint az uniós jogrendben biztosított alapvető jogokat az uniós jog által szabályozott valamennyi tényállásra alkalmazni kell, az ilyen tényállásokon kívül azonban nem. Ha valamely jogi tényállás nem tartozik az uniós jog alkalmazási körébe, a Bíróság annak elbírálására nem rendelkezik hatáskörrel, a Charta esetleg hivatkozott rendelkezései pedig önmagukban nem alapozhatják meg e hatáskört.³¹

³¹ Lásd ebben az értelemben: 2021. április 22-i Profi Credit Slovakia ítélet (C-485/19, EU:C:2021:313, 37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

61. Márpedig a jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság az 1305/2013 rendelet 30. cikke (1) bekezdésének a Charta 17. cikkével *összefüggésben* történő értelmezésére vonatkozóan tesz fel kérdést. Ez a kérdés tehát elsődlegesen e rendelet 30. cikkének alkalmazására vonatkozik.

62. E tekintetben elegendő megállapítani, hogy – amint az az előző kérdésekre javasolt válaszokból kitűnik – az 1305/2013 rendelet 30. cikke nem keletkeztet fizetési kötelezettséget, illetve semmilyen jogot nem keletkeztet a Natura 2000 keretében előírt korlátozások alapján fizetendő kártalanításra. Ugyanis, amint az a jelen indítvány 50. és 51. pontjában kifejtésre került, bár a tagállamok e rendelkezés alapján elfogadhatnak intézkedéseket, ezt egyáltalán nem kötelesek megtenni, és ezenkívül mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek azon intézkedéseket illetően, amelyeket e rendelet végrehajtásához megfelelőnek ítélnék.

63. E következtetést nem kérdőjelezheti meg az 1305/2013 rendelet 30. cikkének a Charta 17. cikkével összefüggésben való értelmezése, mivel ez utóbbi rendelkezés nincs hatással az 1305/2013 rendelet 30. cikkének hatályára, sem pedig az említett 17. cikk esetleges önálló alkalmazása, amelyre csupán tisztán belső helyzetben kerülhetne sor, amely így nem tartozna az uniós jognak a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében vett végrehajtása körébe.

64. Ami közelebről az ír kormány által a tagállamok számára kötelezettségforrásként hivatkozott élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkét illeti, megjegyzem, hogy e rendelkezés az (1) bekezdésében lényegében azt írja elő, hogy a tagállamok megállapítják a különleges természetmegőrzési területek védelméhez szükséges intézkedéseket, a (2) bekezdésében pedig azt, hogy e tagállamok ugyanezen területekre vonatkozóan megteszik a megfelelő intézkedéseket az élőhelyek károsodásának és azon fajok jelentős megzavarásának elkerülése érdekében, amelyek védelmében e területeket kijelölték. Úgy tűnik számomra, hogy bár az említett rendelkezés arra kötelezi a tagállamokat, hogy intézkedéseket fogadjanak el az érintett területek védelme érdekében, egyáltalán nem rendelkezik olyan kártalanítási intézkedések elfogadásáról, amelyekről az alapügyben szó van.

65. Másodlagosan megjegyzem, hogy a lett jogalkotó által bevezetett, az alapügy tárgyát képező korlátozások nem a tulajdonhoz való jog lényegét, hanem esetlegesen a tulajdon használatát kérdőjelezi meg, amelyet a Charta 17. cikke (1) bekezdésének utolsó mondata értelmében az általános érdek által szükségessé tett mértékben, törvénnyel lehet szabályozni. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint ugyanis a tulajdonhoz való jog korlátozható, feltéve, hogy ezek a korlátozások ténylegesen megfelelnek az Európai Unió által elérni kívánt közérdekű céloknak, és a kitűzött cél tekintetében nem jelentenek olyan aránytalan és megengedhetetlen beavatkozást, amely csorbítaná az így biztosított jogok lényegét.³² A jelen ügyben szóban forgó környezetvédelem e célok között szerepel, így igazolhatja a tulajdonhoz való jog gyakorlásának korlátozását,³³ ily módon az áfonyaültetvény telepítésének tilalma, mint jelen esetben, összhangban van a közérdekű céllal, és nem aránytalan az elérni kívánt céllal, mivel az ökoszisztéma védelmének szükségessége szükségszerűen maga után vonja a terület állapotának megváltoztatására vonatkozó tilalmat.³⁴

³² Lásd: 2013. január 15-i Križan és társai ítélet (C-416/10, EU:C:2019:8, 113. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

³³ Lásd: 2013. január 15-i Križan és társai ítélet (C-416/10, EU:C:2019:8, 114. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

³⁴ Egyébiránt kétkem, hogy a Sātiņi-S, amely e javakat a korábban fennálló korlátozások tudatában szerezte meg, hivatkozhatna akár a tulajdonhoz való jogának megsértésére.

66. Azt javaslom tehát, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett ötödik kérdésre azt a választ adja, hogy a Charta 17. cikkével összefüggésben az 1305/2013 rendelet 30. cikkét úgy kell értelmezni, hogy az nem biztosítja a tőzeglápos ingatlanok tulajdonosai számára a Natura 2000 kifizetésekhez való jogosultságot az ezen ingatlanon végezhető gazdasági tevékenység korlátozása alapján.

V. Végkövetkeztetés

67. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a következőképpen válaszoljon az Augstākā tiesa (legfelsőbb bíróság, Lettország) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre:

- 1) Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és az 1698/2005/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1305/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 30. cikke (6) bekezdésének a) pontját úgy kell értelmezni, hogy az főszabály szerint nem zárja ki a tőzegláposokat az e rendelet 30. cikkének (1) bekezdése szerinti kompenzációs kifizetésekből, mivel azok adott esetben olyan mezőgazdasági vagy erdőterületekből állhatnak, amelyekre e rendelkezés értelmében kifizetés nyújtható.
- 2) Az 1305/2013 rendelet 30. cikke (6) bekezdésének a) pontját úgy kell értelmezni, hogy az lehetővé teszi a tagállam számára, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmának általános elvét tiszteletben tartva kizárja a tőzegláposokat a Natura 2000 hálózat alapján teljesítendő kifizetésekből, anélkül, hogy e kizárás sértené e kifizetések kompenzációs célját, illetve, hogy az e területek számára nyújtott támogatásokat a gazdasági tevékenység egy adott típusára, nevezetesen az erdészeti tevékenységre vonatkozó korlátozások kompenzációjára szűkítse.
- 3) Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 17. cikkével összefüggésben az 1305/2013 rendelet 30. cikkét úgy kell értelmezni, hogy az nem biztosítja a tőzeglápos ingatlanok tulajdonosai számára a Natura 2000 kifizetésekhez való jogosultságot az ezen ingatlanon végezhető gazdasági tevékenység korlátozása alapján.