



# Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

A. RANTOS

van 9 september 2021<sup>1</sup>

**Zaak C-234/20**

**SIA „Sātiņi-S”**

**tegen**

**Lauku atbalsta dienests**

[verzoek van de Augstākā tiesa (hoogste rechterlijke instantie, Letland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) – Verordening (EU) nr. 1305/2013 – Steun voor plattelandontwikkeling – Artikel 30 – Betalingen in het kader van het Natura 2000-netwerk – Compensatie voor gedeerde inkomsten in landbouw- en bosbouwgebieden – Beperking of uitsluiting van compensatie voor veengebieden – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikel 17 – Recht op eigendom – Compensatie voor beperkingen op economische activiteiten, die dateren van vóór de verwerving van een onroerend goed en die de begunstigde bekend waren”

## I. Inleiding

1. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is ingediend in het kader van een geding tussen SIA Sātiņi-S, een Letse onderneming (hierna: „Sātiņi-S”), en de Lauku atbalsta dienests (dienst voor plattelandsteun, Letland).

2. Dit verzoek betreft de uitlegging van artikel 30, lid 1 en lid 6, onder a), van verordening (EU) nr. 1305/2013<sup>2</sup> en artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), en heeft in wezen betrekking op:

- de kwalificatie van „veengebieden” voor de toepassing van artikel 30, lid 1 en lid 6, onder a), van verordening nr. 1305/2013;
- de vraag of een lidstaat de betalingen bedoeld in artikel 30, lid 1 en lid 6, onder a), van verordening nr. 1305/2013 kan uitsluiten of beperken tot bepaalde gebieden of activiteiten;

<sup>1</sup> Oorspronkelijke taal: Frans.

<sup>2</sup> Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 487, met rectificatie in PB 2016, L 130, blz. 1).

- de vraag of het gerechtvaardigd is om compensatie te betalen voor gedeelde inkomsten als gevolg van beperkingen van de economische activiteiten op een onroerend goed, waarvan de eigenaar bij de verwerving van dat goed op de hoogte was.

## II. Toepasselijke bepalingen

### A. *Unierecht*

#### 1. *Handvest*

3. Artikel 17 van het Handvest, met als opschrift „Het recht op eigendom”, bepaalt in lid 1:

„Eenieder heeft het recht de goederen die hij rechtmatig heeft verkregen, in eigendom te bezitten, te gebruiken, erover te beschikken en te vermaken. Niemand mag zijn eigendom worden ontnomen, behalve in het algemeen belang, in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet en mits het verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed. Het gebruik van de goederen kan bij wet worden geregeld, voor zover het algemeen belang dit vereist.”

#### 2. *Habitatrichtlijn*

4. Artikel 3, lid 1, van richtlijn 92/43/EEG<sup>3</sup> bepaalt:

„Er wordt een coherent Europees ecologisch netwerk gevormd van speciale beschermingszones, Natura 2000 genaamd. Dit netwerk, dat bestaat uit gebieden met in bijlage I genoemde typen natuurlijke habitats en habitats van in bijlage II genoemde soorten, moet de betrokken typen natuurlijke habitats en habitats van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding behouden of in voorkomend geval herstellen.

Het Natura 2000-netwerk bestrijkt ook de door de lidstaten overeenkomstig richtlijn 79/409/EEG<sup>[4]</sup> aangewezen speciale beschermingszones.”

5. Artikel 6 van de habitatrichtlijn luidt als volgt:

„1. De lidstaten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.

2. De lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor

<sup>3</sup> Richtlijn van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992, L 206, blz. 7; hierna: „habitatrichtlijn”).

<sup>4</sup> Richtlijn van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB 1979, L 103, blz. 1).

zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.

[...]”

### 3. Verordening nr. 1305/2013

6. De overwegingen 7, 9 en 24 van verordening nr. 1305/2013 luiden:

„(7) Om ervoor te zorgen dat de programma’s voor plattelandsontwikkeling onverwijld van start gaan en efficiënt worden uitgevoerd, moet de steun uit het Elfpo berusten op solide administratieve algemene voorwaarden. De lidstaten moeten daarom beoordelen of bepaalde voorwaarden waaraan vooraf moet worden voldaan, toepasselijk zijn en vervuld zijn. Elke lidstaat moet hetzij een nationaal plattelandsontwikkelingsprogramma voor zijn gehele grondgebied opstellen, hetzij een reeks regionale programma’s, hetzij zowel een nationaal programma als een reeks regionale programma’s. Elk programma moet, naast een selectie van maatregelen, een strategie bevatten aan de hand waarvan de streefdoelen die ten aanzien van de prioriteiten van de Unie zijn vastgesteld, moeten worden gehaald. De programmering dient in overeenstemming te zijn met de prioriteiten van de Unie, en dient tevens aangepast te zijn aan de nationale context en een aanvulling te vormen op de andere beleidsgebieden van de Unie, waaronder het landbouwmarktbeleid, het cohesiebeleid en het gemeenschappelijk visserijbeleid. Lidstaten die opteren voor het opstellen van een reeks regionale programma’s, moeten tevens in staat zijn een nationaal kader, zonder afzonderlijke begrotingstoewijzing, op te stellen teneinde een gecoördineerde aanpak van natiewijde uitdagingen door de regio’s te faciliteren.

[...]

(9) In de plattelandsontwikkelingsprogramma’s moeten de behoeften van het betrokken gebied worden omschreven, alsmede een samenhangende strategie voor de invulling van die behoeften overeenkomstig de prioriteiten van de Unie voor plattelandsontwikkeling. Die strategie moet worden gebaseerd op streefdoelen. Voorts moet worden verduidelijkt welke verbanden er bestaan tussen enerzijds de omschreven behoeften en de vastgestelde streefdoelen en anderzijds de maatregelen die zijn geselecteerd om aan deze behoeften tegemoet te komen en deze streefdoelen te halen. Bovendien moeten de plattelandsontwikkelingsprogramma’s alle gegevens bevatten die nodig zijn om de overeenstemming van deze programma’s met de onderhavige verordening te toetsen.

[...]

(24) Als bijdrage aan een doeltreffend beheer van de Natura 2000-gebieden, dient ook in de toekomst steun aan landbouwers en bosbezitters te worden verleend om de specifieke nadelen te helpen compenseren die in de betrokken zones voortvloeien uit de toepassing van [richtlijn 2009/147/EG<sup>5</sup>] en [de habitatrichtlijn], terwijl ook steun voor landbouwers beschikbaar dient te worden gesteld om in stroomgebieden van rivieren de nadelen te

<sup>5</sup> Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PB 2010, L 20, blz. 7; hierna: „vogelrichtlijn”).

helpen compenseren van de toepassing van [richtlijn 2000/60/EG<sup>6</sup>]. De steun moet worden gekoppeld aan specifieke voorwaarden die in het betrokken plattelandsontwikkelingsprogramma worden beschreven en verder gaan dan de desbetreffende dwingende normen en eisen. De lidstaten moeten er ook voor zorgen dat betalingen aan landbouwers niet leiden tot dubbele financiering uit hoofde van deze verordening en verordening (EU) nr. 1307/2013<sup>7</sup>. Voorts moeten de lidstaten in het algemene ontwerp van hun plattelandsontwikkelingsprogramma's rekening houden met de specifieke behoeften van de Natura 2000-gebieden.”

7. Artikel 2 van verordening nr. 1305/2013, met het opschrift „Definities”, bepaalt:

„[...]

Voorts gelden onderstaande definities:

[...]

c) ‚maatregel’: een samenstel van concrete acties die bijdragen tot de verwezenlijking van één of meerdere prioriteiten van de Unie voor plattelandsontwikkeling;

[...]

f) ‚landbouwareaal’: alle grond die wordt gebruikt als bouwland, als blijvend grasland en blijvend weiland of voor blijvende teelten als omschreven in artikel 4 van [verordening nr. 1307/2013];

[...]

r) ‚bos’: een gebied van meer dan 0,5 hectare met bomen van meer dan 5 meter hoog en een bladerdak van meer dan 10 procent of bomen die deze waarden ter plaatse kunnen bereiken, doch hoofdzakelijk voor landbouw of bebouwing gebruikt land valt hier niet onder, onder voorbehoud van lid 2;

[...]

2. Een lidstaat of regio kan op basis van bestaande wetgeving of een bestaand inventarisatiesysteem ervoor kiezen om voor bos een definitie te hanteren die verschilt van deze in lid 1, onder r). De lidstaten of regio's nemen de definitie op in het programma voor plattelandsontwikkeling.

[...]”

<sup>6</sup> Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PB 2000, L 327, blz. 1; hierna: „kaderrichtlijn water”).

<sup>7</sup> Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 608).

8. Artikel 4 van verordening nr. 1305/2013, „Doelstellingen”, luidt als volgt:

„In het algemene kader van het [gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)] draagt de steun voor plattelandontwikkeling, inclusief de steun voor activiteiten in de voedings- en non-foodsector en in de bosbouw, bij tot de verwezenlijking van de volgende doelstellingen:

- a) stimuleren van een concurrerende landbouw;
- b) zorgen voor een duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen en klimaatactie;
- c) realiseren van een evenwichtige territoriale ontwikkeling van plattelandseconomieën en -gemeenschappen, met inbegrip van het scheppen en behouden van werkgelegenheid.”

9. Artikel 6 van deze verordening, met als opschrift „Programma’s voor plattelandontwikkeling”, bepaalt in lid 1:

„Het Elfpo treedt in de lidstaten op door middel van de programma’s voor plattelandontwikkeling. Die programma’s geven uitvoering aan een strategie die moet leiden tot de verwezenlijking van de prioriteiten van de Unie voor plattelandontwikkeling via een reeks maatregelen zoals omschreven in titel III. Om steun uit het Elfpo wordt verzocht voor de verwezenlijking van de doelstellingen inzake plattelandontwikkeling die door de prioriteiten van de Unie worden nagestreefd.”

10. Artikel 10 van die verordening, met het opschrift „Goedkeuring van plattelandontwikkelingsprogramma’s”, luidt als volgt:

„1. Voor elk programma voor plattelandontwikkeling dient de lidstaat bij de Commissie een voorstel in dat de in artikel 8 bedoelde gegevens bevat.

2. Elk plattelandontwikkelingsprogramma wordt door de Commissie bij uitvoeringshandeling goedgekeurd.”

11. Artikel 30 van verordening nr. 1305/2013, „Betalingen in het kader van de Natura 2000-richtlijn en de kaderrichtlijn water”, bepaalt:

„1. In het kader van deze maatregel wordt jaarlijks steun per hectare landbouwareaal of per hectare bos verleend om de begunstigden te vergoeden voor de extra kosten en de gedeerde inkomsten als gevolg van nadelen die in de betrokken gebieden worden ondervonden door de uitvoering van de [habitatrichtlijn], de [vogelrichtlijn] en de kaderrichtlijn water.

[...]

6. De volgende gebieden komen in aanmerking voor betalingen:

- a) overeenkomstig de [habitatrichtlijn] en de [vogelrichtlijn] aangewezen Natura 2000-landbouwgebieden en Natura 2000-bosbouwgebieden;

[...]”

#### 4. Uitvoeringsverordening nr. 808/2014

12. Artikel 10 van uitvoeringsverordening (EU) nr. 808/2014<sup>8</sup>, met als opschrift „Standaardveronderstellingen over extra kosten en gedeerde inkomsten”, bepaalt in lid 1:

„De lidstaten kunnen het bedrag van de betalingen voor de in de artikelen 28 tot en met 31, 33 en 34 van [verordening nr. 1305/2013] bedoelde maatregelen of soorten concrete acties vaststellen op basis van standaardveronderstellingen over extra kosten en gedeerde inkomsten.”

13. Afdeling 8 van deel 1 van bijlage I bij deze uitvoeringsverordening, met het opschrift „Beschrijving van de geselecteerde maatregelen”, is verwoord als volgt:

„[...]

11. Betalingen in het kader van de Natura 2000-richtlijn en de kaderrichtlijn water [artikel 30 van verordening nr. 1305/2013]

[...]

- identificatie van de beperkingen/nadelen op basis waarvan betalingen kunnen worden toegekend en vermelding van verplichte praktijken;
- een beschrijving van de methodologie en de als referentiepunt gebruikte agronomische veronderstellingen met inbegrip van de basisvereisten als bedoeld in artikel 30, lid 3, van [verordening nr. 1305/2013] voor de [habitatrichtlijn] en de [vogelrichtlijn] en in artikel 30, lid 4, van die verordening voor de kaderrichtlijn water, die worden toegepast bij de berekeningen ter rechtvaardiging van extra kosten en gedeerde inkomsten die het gevolg zijn van de nadelen in de betrokken gebieden in verband met de uitvoering van de [habitatrichtlijn], de [vogelrichtlijn] en de kaderrichtlijn water; indien relevant houdt die methodologie rekening met de overeenkomstig [verordening nr. 1307/2013] verleende betaling voor klimaat- en milieuvriendelijke landbouwpraktijken, om dubbele financiering uit te sluiten.

[...]”

14. Maatregel 12 van deel 5 van bijlage I bij die uitvoeringsverordening stelt de betalingen krachtens de Natura 2000-richtlijn en de kaderrichtlijn water in het kader van artikel 30 van verordening nr. 1305/2013 vast en voorziet in de volgende soorten betalingen:

„compensatiebetaling voor Natura 2000-landbouwgebieden [code 12.1]

compensatiebetaling voor Natura 2000-bosgebieden [code 12.2]

compensatiebetaling voor landbouwgebieden die vallen onder stroomgebiedbeheersplannen [code 12.3]”.

<sup>8</sup> Uitvoeringsverordening van de Commissie van 17 juli 2014 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor verordening nr. 1305/2013 (PB 2014, L 227, blz. 18).

## B. Lets recht

15. In de Ministru kabineta 2010. gada 16. marta noteikumi Nr. 264 īpaši aizsargājamo dabas teritoriju vispārējie aizsardzības un izmantošanas noteikumi (besluit nr. 264 van de ministerraad van 16 maart 2010 betreffende algemene bepalingen inzake de bescherming en het gebruik van speciale beschermingszones; hierna: „besluit nr. 264”)<sup>9</sup> zijn de algemene regels vastgesteld voor de bescherming en het gebruik van speciale beschermingszones.

16. Hoofdstuk 5 van dit besluit, „Beschermd natuurgebieden”, bepaalt in punt 16:

„Het is verboden om in beschermd natuurgebieden:

[...]

16.12. bosbessenplantages aan te leggen in veengebieden;

[...]”

17. Ministru kabineta 2015. gada 7. aprīļa noteikumi Nr. 171 noteikumi par valsts un Eiropas Savienības atbalsta piešķiršanu, administrēšanu un uzraudzību vides, klimata un lauku ainavas uzlabošanai 2014.-2020. gada plānošanas periodā (besluit nr. 171 van de ministerraad betreffende de toekenning en het beheer van en het toezicht op staatssteun en steun van de Europese Unie ter verbetering van het milieu, het klimaat en het agrarische landschap voor de programmeringsperiode 2014-2020) van 7 april 2015 (hierna: „besluit nr. 171”)<sup>10</sup> bepaalt in de punten 56 tot en met 58:

„56. Het gebied dat voor steun in het kader van deze maatregel in aanmerking komt, is bosgrond (met uitzondering van veengronden):

56.1. die is opgenomen in de lijst van [Natura 2000-gebieden] overeenkomstig artikel 30, lid 6, onder a), van verordening nr. 1305/2013 en die is aangewezen in overeenstemming met de likums ‚Par īpaši aizsargājamām dabas teritorijām’ (wet betreffende speciale beschermingszones);

[...]

58. De steun kan worden toegekend als de aangegeven subsidiabele oppervlakte ten minste één hectare bedraagt, deze oppervlakte uit velden van ten minste 0,1 hectare bestaat en de minimumoppervlakte waarvoor in een veld een beperking geldt ten minste 0,1 hectare bedraagt, en als die velden cartografisch kunnen worden geïdentificeerd, zij zijn opgenomen in het digitale aanvraagstelsel van de dienst voor plattelandssteun en ten aanzien van die velden, krachtens de regels inzake de bescherming en het gebruik van speciale beschermingszones of inzake de bescherming van soorten en biotopen, per 1 maart van het lopende jaar een van de volgende beperkingen ter zake van economische activiteiten geldt:

58.1. verbod op bosbouwactiviteiten;

58.2. verbod op hoofdkap en op uitdunnen;

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

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

58.3. verbod op hoofdkap;

58.4. verbod op kaalslag.”<sup>11</sup>

18. Het lauku attīstības programma 2014.-2020. gadam (plattelandsontwikkelingsprogramma van Letland voor 2014-2020)<sup>12</sup>, dat door de Commissie is goedgekeurd overeenkomstig artikel 10, lid 2, van verordening nr. 1305/2013, vermeldt dat steun kan worden verleend als er beperkingen worden gesteld aan bosbouwactiviteiten in Natura 2000-gebieden of in microreservaten op bosgrond, met uitzondering van veengronden.

### III. Hoofdgeding, prejudiciële vragen en procedure bij het Hof

19. In 2002 heeft Sātiņi-S 7,7 hectare veengrond gekocht, die is gelegen in een beschermd natuurgebied en een Natura 2000-beschermingszone van Europees belang (hierna: „Natura 2000-gebied”) in Letland.

20. Op 2 februari 2017 heeft Sātiņi-S bij de Lauku atbalsta dienests (dienst voor plattelandssteun) een verzoek ingediend om voor 2015 en 2016 compensatie te verkrijgen voor het verbod om op die veengrond bosbessenplantages aan te leggen. Bij besluit van 28 februari 2017 heeft deze dienst dat verzoek afgewezen op grond dat de toepasselijke nationale regeling niet in een dergelijke compensatie voorziet.

21. Tegen dit besluit heeft Sātiņi-S beroep ingesteld bij de administratīvā apgabaltiesa (bestuursrechter in tweede aanleg, Letland), die dit beroep heeft verworpen bij arrest van 26 maart 2018.

22. Sātiņi-S heeft tegen dat arrest cassatieberoep ingesteld bij de Augstākā tiesa (hoogste rechterlijke instantie, Letland), die de behandeling van de zaak heeft geschorst en het Hof heeft verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Moet artikel 30, lid 6, onder a), van [verordening nr. 1305/2013] aldus worden uitgelegd dat veengronden volledig uitgesloten zijn van betalingen in het kader van de Natura 2000-richtlijn?
- 2) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, vallen veengronden dan onder landbouwgebieden of bosbouwgebieden?

<sup>11</sup> De Commissie benadrukt in haar schriftelijke opmerkingen dat de door de verwijzende rechter aangehaalde versie van dit besluit wijzigingen bevat die op 14 maart 2017 zijn vastgesteld, welke ratione temporis niet van toepassing zijn op de feiten van het hoofdgeding. De tekst van punt 58 vóór die wijzigingen was de volgende: „De steun kan worden toegekend als de aangegeven subsidiabele oppervlakte ten minste één hectare bedraagt en deze oppervlakte bestaat uit velden van ten minste 0,5 hectare waarvan de grenzen samenvallen met die van bospercelen, die in de natuur kunnen worden geïdentificeerd en ten aanzien waarvan krachtens de regels inzake de bescherming en het gebruik van speciale beschermingszones of inzake de bescherming van soorten en biotopen, per 1 april van het lopende jaar een van de volgende beperkingen ter zake van economische activiteiten geldt: [...] verbod op bosbouwactiviteiten; [...] verbod op eindkap en op uitdunnen; [...] verbod op eindkap; [...] verbod op kaalslag”.

<sup>12</sup> Dit programma is beschikbaar op de website van de Letse regering:  
[https://www.zm.gov.lv/public/files/CMS\\_Static\\_Page\\_Doc/00/00/01/81/03/Programme\\_2014LV06RDNP001\\_9\\_0\\_lv.pdf](https://www.zm.gov.lv/public/files/CMS_Static_Page_Doc/00/00/01/81/03/Programme_2014LV06RDNP001_9_0_lv.pdf)



- 3) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, moet artikel 30 van verordening nr. 1305/2013 dan aldus worden uitgelegd dat een lidstaat veengronden volledig kan uitsluiten van betalingen in het kader van de Natura 2000-richtlijn en dat dergelijke nationale bepalingen verenigbaar zijn met het compensatiedoel van die betalingen zoals vastgesteld in verordening nr. 1305/2013?
- 4) Moet artikel 30 van verordening nr. 1305/2013 aldus worden uitgelegd dat een lidstaat de toekenning van steun voor Natura 2000-gebieden kan beperken door slechts steun te verlenen wanneer bepaalde economische activiteiten worden beperkt, bijvoorbeeld in bosbouwgebieden alleen voor bosbouwactiviteiten?
- 5) Moet artikel 30, lid 1, van verordening nr. 1305/2013, gelezen in samenhang met artikel 17 van het [Handvest], aldus worden uitgelegd dat een persoon onder verwijzing naar zijn voornemen om nieuwe economische activiteiten te gaan verrichten, recht heeft op betalingen in het kader van de Natura 2000-richtlijn indien hij bij het verwerven van de eigendom reeds op de hoogte was van de beperkingen die ten aanzien van die eigendom gelden?”

23. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door SătiŃi-S, de Letse en de Ierse regering, en door de Commissie.

24. Ter terechtzitting van 3 juni 2021 hebben de Letse en de Ierse regering alsmede de Commissie pleidooi gehouden.

#### **IV. Analyse**

##### ***A. Eerste en tweede prejudiciële vraag***

25. Met zijn eerste twee vragen, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 30, lid 6, onder a), van verordening nr. 1305/2013 aldus moet worden uitgelegd dat veengronden volledig uitgesloten zijn van betalingen in het kader van het Natura 2000-netwerk en, indien deze vraag ontkennend wordt beantwoord, of die gronden dan vallen onder landbouwgebieden of bosbouwgebieden in de zin van deze bepaling.

26. Volgens artikel 30, lid 1, van verordening nr. 1305/2013 wordt jaarlijks steun per hectare landbouwareaal of per hectare bos verleend om de begunstigen in de betrokken gebieden te vergoeden voor de extra kosten en de gederfde inkomsten als gevolg van nadelen die worden ondervonden door de uitvoering van de habitatrichtlijn, de vogelrichtlijn en de kaderrichtlijn water. Artikel 30, lid 6, onder a), van deze verordening preciseert dat overeenkomstig de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn aangewezen Natura 2000-landbouwgebieden en Natura 2000-bosbouwgebieden in aanmerking komen voor betalingen van de betrokken steun.

27. In het onderhavige geval heeft de dienst voor plattelandssteun geweigerd om SătiŃi-S een compensatie toe te kennen voor de beperking ten aanzien van de economische activiteit van het aanleggen van bosbessenplantages in veengebieden, op grond dat de Letse regeling veengronden uitsluit van deze betalingen.

28. De verwijzende rechter merkt om te beginnen op dat het systeem van betalingen in het kader van de Natura 2000-richtlijn tot doel heeft de nadelen te helpen compenseren die voor de begunstigden voortvloeien uit de uitvoering van de habitatrichtlijn, de vogelrichtlijn en de kaderrichtlijn water, en dat de door de lidstaten vastgestelde beperkingen het compensatiedoel van dit systeem niet volledig uit de weg mogen ruimen, rekening houdende met het feit dat veengebieden een aanzienlijk deel van het Letse grondgebied uitmaken en een groot deel van de Natura 2000-gebieden van dit land bestrijken. Vervolgens stelt de verwijzende rechter vast dat bijlage I bij de habitatrichtlijn, waarin deze gebieden zijn vastgesteld, veengrond vermeldt als een van de typen natuurlijke habitats van communautair belang voor de instandhouding waarvan aanwijzing van speciale beschermingszones vereist is. Ten slotte wijst de verwijzende rechter er ten eerste op dat artikel 30, lid 6, onder a), van verordening nr. 1305/2013 de betalingen weliswaar beperkt tot bepaalde *gebieden*, namelijk landbouw- en bosbouwgebieden, maar niet beperkt tot bepaalde soorten *economische activiteiten*, en ten tweede dat punt 58 van besluit nr. 171 bepaalt dat steun in het kader van artikel 30, lid 6, onder a), van verordening nr. 1305/2013 enkel kan worden verstrekt met betrekking tot beperkingen ter zake van bosbouwactiviteiten, hoewel landbouwactiviteiten kunnen worden verricht in veengebieden die zich in bosbouwgebieden bevinden, door daar bosbessenplantages aan te leggen.

29. Sātiņi-S stelt dat de compensatie die de nationale regeling alleen toekent aan bosbouwgebieden, met uitzondering van veengebieden, „onrechtvaardig” is en dat de economische activiteit van deze onderneming en de afbakening van haar gronden reeds waren begonnen vóór het beschermde natuurgebied als speciale beschermingszone werd aangewezen.

30. De Letse regering voert met betrekking tot de eerste prejudiciële vraag aan dat de beperking van de toekenning van compensaties rechtstreeks voortvloeit uit artikel 30, lid 6, onder a), van verordening nr. 1305/2013, dat de betalingen in het kader van de Natura 2000-richtlijn voorbehoudt aan landbouw- en bosbouwgebieden, en dat veengronden niet behoren tot de bosbouwgebieden – de enige gebieden waarvoor de staat betalingen toekent –, aangezien veengrond niet valt onder het begrip „bos” zoals dat is gedefinieerd in artikel 2, lid 1, onder r), van deze verordening. Omdat deze vraag volgens deze regering bevestigend moet worden beantwoord, stelt zij dat het niet nodig is om uitspraak te doen over de tweede prejudiciële vraag, waarbij zij preciseert dat een landoppervlak volgens de nationale regeling wordt gekwalificeerd aan de hand van het bodemgebruikstype en op basis van de natuurlijke kwaliteiten en het huidige economische gebruik van de bodem, en dat „landbouwgrond”, „bos” en „veengrond” naargelang van de specifieke kenmerken van de percelen drie verschillende categorieën grond vormen.

31. Volgens de Commissie kunnen de betrokken veengronden, bij gebreke van enige vermelding, definitie of beschrijving van een „veengebied” of „veengrond” in verordening nr. 1305/2013, op basis van de kenmerken ervan onder artikel 30, lid 6, onder a), van deze verordening vallen, wanneer zij in voorkomend geval vallen onder de definitie van „landbouwareaal” in de zin van artikel 2, lid 1, onder f), van die verordening of die van „bos” in de zin van artikel 2, lid 1, onder r), van verordening nr. 1305/2013.

32. Om de eerste twee prejudiciële vragen te beantwoorden, zal ik onderzoeken hoe veengebieden moeten worden geclassificeerd in de zin van artikel 30, lid 6, onder a), van verordening nr. 1305/2013, teneinde vast te stellen of deze bepaling veengebieden volledig uitsluit van de betalingen in het kader van het Natura 2000-netwerk.

33. Met betrekking tot de classificatie van veengebieden in de zin van artikel 30, lid 6, onder a), van verordening nr. 1305/2013 en bij gebreke van een definitie van „veengebied” of „veengrond” in het Unierecht, merk ik op dat een veengebied in wezen een moerasgebied is dat wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van „veen”, een bodem die wordt gekenmerkt door een zeer hoog gehalte aan organisch materiaal van plantaardige oorsprong en de opslag van organische koolstof.<sup>13</sup> Het is juist dat er verschillende soorten veengebieden bestaan, maar de genoemde elementen vormen, naar mijn weten, de wezenlijke kenmerken van deze gebieden.

34. Gelet op deze kenmerken komt de definitie van een „veengebied” niet volledig overeen met die van „landbouwareaal” in de zin van artikel 2, lid 1, onder f), van verordening nr. 1305/2013<sup>14</sup>, volgens welke onder „landbouwareaal” wordt verstaan: „alle grond die wordt gebruikt als bouwland, als blijvend grasland en blijvend weiland of voor blijvende teelten als omschreven in artikel 4 van [verordening nr. 1307/2013]”. Een veengebied kan echter, althans gedeeltelijk, bestaan uit blijvend grasland<sup>15</sup>, dat is opgenomen in de definitie van landbouwareaal.<sup>16</sup>

35. De definitie van een „veengebied” komt evenmin volledig overeen met die van „bos” in de zin van artikel 2, lid 1, onder r), van verordening nr. 1305/2013, volgens welke onder „bos” wordt verstaan: „een gebied van meer dan 0,5 hectare met bomen van meer dan 5 meter hoog en een bladerdak van meer dan 10 procent of bomen die deze waarden ter plaatse kunnen bereiken, doch hoofdzakelijk voor landbouw of bebouwing gebruikt land valt hier niet onder, onder voorbehoud van lid 2”.<sup>17</sup> Een veengebied kan evenwel, naargelang van de aanwezige vegetatie, althans gedeeltelijk uit bossen bestaan.<sup>18</sup>

<sup>13</sup> De weinige internationale regels die bestaan met betrekking tot veengebieden geven een zeer flexibele definitie ervan. Veengebieden worden beschouwd als „watergebieden” in de zin van de Overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats voor watervogels, ondertekend te Ramsar (Iran) op 2 februari 1971 (United Nations Treaty Series, deel 996, blz. 245, nr. 14583), waarbij de definitie van „watergebied” volgens deze Overeenkomst erg ruim is. Meer in het bijzonder met betrekking tot veengebieden wordt in de punten 136 en 137 van het document met als opschrift „Inscription de Sites Ramsar: Cadre stratégique et lignes directrices pour orienter l'évolution de la Liste des zones humides d'importance internationale de la Convention sur les zones humides” („Opneming van Ramsar sites: strategisch kader en richtsnoeren ter sturing van de ontwikkeling van de lijst van watergebieden van internationale betekenis van de Overeenkomst inzake watergebieden”) van het secretariaat van de Overeenkomst van Ramsar (4e druk, deel 17, 2010) vermeld dat veengebieden worden gekenmerkt door de aanwezigheid van een veenachtige onderlaag (waarbij het „veen” bestaat uit afgestorven plantenresten in een toestand van onvolledige ontbinding, die zich ter plaatse hebben opgehoopt in met water verzadigde grond) en ecosystemen zijn waarin het afgezette veen soms is begroeid met vegetatie (die al dan niet in veen overgaat). Volgens dat document is de aanwezigheid van veen of vegetatie die kan leiden tot veengroei, het voornaamste kenmerk van veengebieden.

<sup>14</sup> Opgemerkt zij dat artikel 30, lid 6, onder a), van verordening nr. 1305/2013 weliswaar spreekt van „landbouwgebieden”, maar dat artikel 2, lid 1, onder f), van deze verordening een definitie geeft van „landbouwareaal”. Het lijkt mij echter dat beide termen uitwisselbaar zijn.

<sup>15</sup> Artikel 4, lid 1, onder h), van verordening nr. 1307/2013 omschrijft „blijvend grasland en blijvend weiland” (samen: „blijvend grasland”) als volgt: „grond met een natuurlijke of ingezaaide vegetatie van grassen of andere kruidachtige voedergewassen die ten minste vijf jaar niet in de vruchtwisseling van het bedrijf is opgenomen; andere begraasbare soorten, zoals struiken en/of bomen, kunnen er deel van uitmaken, mits de grassen en andere kruidachtige voedergewassen overheersen, alsmede, indien lidstaten daartoe besluiten, begraasbaar land dat deel uitmaakt van de gangbare plaatselijke praktijken waar grassen en andere kruidachtige voedergewassen traditioneel niet overheersen in weiland”.

<sup>16</sup> Artikel 45 van verordening nr. 1307/2013, met als opschrift „Blijvend grasland”, bepaalt in lid 1, eerste alinea: „De lidstaten wijzen blijvend grasland aan dat ecologisch kwetsbaar is in zones als bedoeld in [de habitatrichtlijn] of [de vogelrichtlijn], onder meer veen- en moerasgebieden in deze zones, en dat strikt moet worden beschermd teneinde de doelstellingen van die richtlijnen te verwezenlijken” (cursivering van mij).

<sup>17</sup> Krachtens artikel 2, lid 2, van verordening nr. 1305/2013 kan een lidstaat of een regio op basis van bestaande wetgeving of een bestaand inventarisatiesysteem ervoor kiezen om (in het plattelandsontwikkelingsprogramma) voor bos een definitie te hanteren die verschilt van deze in lid 1, onder r).

<sup>18</sup> Bij wijze van voorbeeld stel ik vast dat bijlage I bij de habitatrichtlijn, die de lijst invoert van typen natuurlijke habitats van communautair belang voor de instandhouding waarvan aanwijzing van speciale beschermingszones vereist is, onderscheid maakt tussen enerzijds „venen”, die zijn opgenomen onder code 7, en „bossen”, die zijn opgenomen onder code 9, en anderzijds bepaalde soorten venen, te weten „veenbossen”, onder code 91D0 indeelt onder de „bossen van het Europese gematigd gebied”.

36. Ik ben dan ook geneigd om te concluderen dat veengebieden als zodanig niet onder artikel 30, lid 6, onder a), van verordening nr. 1305/2013 vallen, maar voor de toepassing van deze bepaling evenmin een tertium genus of derde soort vormen ten opzichte van de in die bepaling genoemde landbouw- en bosbouwgebieden. Met andere woorden, de *wetenschappelijke* definitie van „veengebieden” als gronden die de in punt 33 van de onderhavige conclusie beschreven bijzondere kenmerken vertonen, sluit niet uit dat die gronden, naargelang van hun samenstelling, kunnen vallen onder de *juridische* definitie van een „landbouwgebied” of „bosbouwgebied” in de zin van de genoemde bepaling, voor zover zij met name grasland omvatten dat is opgenomen in de definitie van „landbouwgebied”, of vegetatie omvatten waaruit een „bosbouwgebied” bestaat.<sup>19</sup>

37. Derhalve ben ik van mening dat veengebieden ten minste gedeeltelijk kunnen vallen onder het begrip „landbouwgebied” of „bosbouwgebied” en in aanmerking kunnen komen voor betalingen op grond van artikel 30, lid 6, onder a), van verordening nr. 1305/2013.

38. Aangezien de Letse wetgever de betalingen in het kader van artikel 30, lid 6, onder a), van verordening nr. 1305/2013 heeft beperkt tot bosbouwgebieden, met uitsluiting van landbouwgebieden, staat het in casu aan de verwijzende rechter om na te gaan of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde veengebieden, zoals zij in de Letse wetgeving zijn gedefinieerd, onder het begrip „bosbouwgebied” in de zin van deze bepaling vallen.<sup>20</sup>

39. Gelet op het feit dat de in casu verboden activiteit een landbouwactiviteit is (aanleg van bosbessenplantages), wenst de verwijzende rechter ook te vernemen of de steun die op grond van artikel 30, lid 6, onder a), van verordening nr. 1305/2013 wordt toegekend om grondeigenaren te compenseren voor de nadelen die worden ondervonden in *bosbouwgebieden*, het mogelijk maakt om deze eigenaren te compenseren voor het verbod op uitoefening van niet alleen bosbouwactiviteiten<sup>21</sup>, maar ook *landbouwactiviteiten*, zoals de aanleg van bosbessenplantages. Volgens hem geldt de beperking van de betalingen in het kader van de Natura 2000-richtlijn tot bepaalde *gebieden* (landbouw- en bosbouwgebieden) niet voor de *economische activiteiten* die in deze gebieden worden uitgeoefend.

40. Ik stel vast dat de betalingen uit hoofde van artikel 30, lid 6, onder a), van verordening nr. 1305/2013 bedoeld zijn „om de begunstigden in de betrokken gebieden te vergoeden voor de extra kosten en de gederfde inkomsten als gevolg van nadelen die worden ondervonden door de uitvoering van de [habitatrichtlijn], de [vogelrichtlijn] en de kaderrichtlijn water”.

<sup>19</sup> Voorts merk ik op dat een indeling van dergelijke gebieden – op grond van de Unieregeling of de nationale regeling – niet „definitief” is, aangezien de morfologie van een terrein kan veranderen, met name als gevolg van menselijk ingrijpen. Bij wijze van voorbeeld verwijs ik naar overweging 81 van richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PB 2018, L 328, blz. 82), die uitdrukkelijk voorziet in de mogelijkheid dat veengebieden worden omgevormd tot landbouwgebieden. Wat de kwestie van indirecte veranderingen in landgebruik betreft, wordt in deze overweging gespecificeerd dat „[i]ndirecte veranderingen in landgebruik [plaatsvinden] wanneer de traditionele productie van gewassen voor voedsel- en voerdoeleinden wordt vervangen door de teelt van gewassen voor biobrandstoffen, vloeibare biomassa en biomassabrandstoffen. Dergelijke bijkomende vraag vergroot de druk op land en kan leiden tot de *uitbreiding van landbouwgrond naar gebieden met hoge koolstofvoorraden, zoals bossen, waterrijke gebieden en veengebieden* [...]” (cursivering van mij)

<sup>20</sup> Zonder afbreuk te willen doen aan de bevoegdheden van de verwijzende rechter inzake de uitlegging van het nationale recht, zal ik mij ertoe beperken vast te stellen dat de door deze rechter genoemde nationale regeling minstens impliciet ervan uit lijkt te gaan dat veengebieden deel uitmaken van bosbouwgebieden, wanneer in punt 56 van besluit nr. 171 wordt bepaald dat „[h]et gebied dat voor steun in het kader van deze maatregel in aanmerking komt, [...] *bosgrond* [is] (*met uitzondering van veengebieden*)” (cursivering van mij). Volgens het pleidooi van de Letse regering ter terechtzitting lijkt het er echter op dat in de Letse wetgeving een definitie van „veengebied” is vastgesteld die onverenigbaar is met die van „bos”, hetgeen door de Commissie is betwist.

<sup>21</sup> Ik merk op dat de Letse wetgever volgens punt 58 van besluit nr. 171 de betalingen heeft beperkt tot bepaalde beperkingen ten aanzien van bosbouwactiviteiten, namelijk een verbod op bosbouwactiviteiten en een verbod op bepaalde kapvormen.

41. Vanuit een grammaticaal oogpunt preciseert noch artikel 30, lid 1, van verordening nr. 1305/2013, noch deze verordening in het algemeen wat de oorzaak is van die „nadelen”, en of zij voortvloeien uit het verbod om een landbouwactiviteit of een bosbouwactiviteit uit te oefenen. Niettemin dienen met name de lidstaten volgens afdeling 8 in deel 1 van bijlage I bij uitvoeringsverordening nr. 808/2014 de beperkingen of nadelen te identificeren op basis waarvan de betalingen waarin de plattelandsontwikkelingsprogramma’s voorzien, kunnen worden toegekend. Het ziet er dus naar uit dat de lidstaten vrij zijn om de voor compensatie in aanmerking komende soorten nadelen te identificeren.

42. Vanuit contextueel oogpunt is in artikel 30, lid 6, onder a), van verordening nr. 1305/2013 weliswaar enkel bepaald dat de betalingen betrekking kunnen hebben op overeenkomstig de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn aangewezen Natura 2000-landbouwgebieden en Natura 2000-bosbouwgebieden, maar artikel 30, lid 6, onder b), van deze verordening breidt deze betalingen, onder bepaalde voorwaarden, uit tot „andere afgebakende natuurbeschermingsgebieden met specifieke beperkingen op milieugebied *voor landbouw of bossen* [...]”<sup>22</sup>. Ik ben derhalve van mening dat deze twee activiteiten worden geacht ook zonder onderscheid in aanmerking te komen voor de betalingen.

43. Vanuit teleologisch oogpunt volgt uit de werkingssfeer en de doelstellingen van verordening nr. 1305/2013, zoals die in artikel 4 ervan zijn weergegeven, dat zij voorziet in steun voor de plattelandsontwikkeling, inclusief voor activiteiten in de voedings- en de non-foodsector en in de bosbouw. Hieruit volgt naar mijn mening dat de activiteiten die in aanmerking worden genomen voor de betalingen in het kader van het Natura 2000-netwerk, alleen landbouw- of bosbouwactiviteiten kunnen zijn, met uitsluiting van bijvoorbeeld een van de typische activiteiten in het kader van de exploitatie van veengebieden, namelijk de winning van steenkool, hetgeen een industriële activiteit vormt die niet onder deze verordening valt.<sup>23</sup>

44. Bijgevolg wordt de toekenning van betalingen ter compensatie van het verbod op uitoefening van een landbouwactiviteit in een bosbouwgebied mijns inziens in beginsel niet uitgesloten door artikel 30, lid 6, onder a), van verordening nr. 1305/2013. Het is aan de lidstaten om de activiteiten vast te stellen ten aanzien waarvan de beperking aanleiding geeft tot de voornoemde betalingen.

45. Ik geef derhalve in overweging om op de eerste twee prejudiciële vragen te antwoorden dat artikel 30, lid 6, onder a), van verordening nr. 1305/2013 aldus moet worden uitgelegd dat het veengebieden in beginsel niet uitsluit van betalingen op grond van artikel 30, lid 1, van deze verordening, aangezien veengebieden in voorkomend geval kunnen bestaan uit landbouw- of bosbouwgebieden die in aanmerking kunnen komen voor betalingen in de zin van deze bepaling. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of dit in het hoofdgeding het geval is.

<sup>22</sup> Cursivering van mij.

<sup>23</sup> Ik merk op dat bijvoorbeeld bijlage II bij richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 2012, L 26, blz. 1) onderscheid maakt tussen projecten voor turfwinning als „extractieve bedrijven” en projecten op het gebied van landbouw, bosbouw en aquacultuur.

## **B. Derde en vierde prejudiciële vraag**

46. Met zijn derde en vierde vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 30 van verordening nr. 1305/2013 een lidstaat toestaat om veengebieden uit te sluiten van betalingen in het kader van het Natura 2000-netwerk, of om de steun slechts te verstrekken met betrekking tot beperkingen die aan een specifieke soort economische activiteit worden gesteld, met name aan bosbouwactiviteit in een bosgebied.

47. De verwijzende rechter wijst er met name op dat het weliswaar aan de lidstaten is om te beslissen hoe deze verordening wordt uitgevoerd, maar dat de door de lidstaten vastgestelde beperkingen het compensatiedoel van het systeem van betalingen in het kader van de Natura 2000-richtlijn niet volledig uit de weg mogen ruimen.<sup>24</sup>

48. De Letse regering stelt dat artikel 30 van verordening nr. 1305/2013 de lidstaten toestaat om veengronden volledig uit te sluiten van betalingen in het kader van de Natura 2000-richtlijn of om de toekenning van steun voor Natura 2000-gebieden te beperken door te bepalen dat steun slechts wordt verleend met betrekking tot een beperking die aan een specifieke soort economische activiteit wordt gesteld. Volgens de artikelen 5 en 8 van deze verordening zijn de lidstaten immers niet alleen vrij om de maatregelen van het programma voor plattelandontwikkeling te kiezen, maar ook om de voorwaarden voor de uitvoering ervan te bepalen, en hoeven zij niet alle steunmaatregelen van die verordening te verlenen. In casu zijn de maatregelen van het door de Commissie goedgekeurde plattelandontwikkelingsprogramma van Letland in overeenstemming met de doelstellingen van de Unieregeling en eerbiedigen zij de beoordelingsbevoegdheid die verordening nr. 1305/2013 aan de lidstaten toekent, aangezien de nationale wetgever zich heeft toegespitst op bepaalde steun om beter bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstelling om de biodiversiteit op bosgronden te versterken, waarbij versnippering van de financiering wordt vermeden.

49. De Commissie – die erop heeft gewezen dat veengronden, afhankelijk van de kenmerken ervan, een landbouwgebied of bosbouwgebied kunnen vormen<sup>25</sup>, en gelet op de keuze van de Letse wetgever om slechts compensatie te verlenen met betrekking tot in bosbouwgebieden opgelegde beperkingen – stelt dat een lidstaat overeenkomstig artikel 2, lid 2, van verordening nr. 1305/2013 ervoor kan kiezen om voor de term „bos” een definitie te hanteren die verschilt van deze in lid 1, onder r), van dit artikel en veengronden dus volledig kan uitsluiten van betalingen in het kader van de Natura 2000-richtlijn, mits deze definitie niet discriminerend is. Voorts is de Commissie van mening dat de lidstaten in hun door haar goedgekeurde plattelandontwikkelingsprogramma's de maatregelen kunnen kiezen die in aanmerking moeten komen voor financiering uit het Elfpo en dat artikel 30 van deze verordening geen verplichting in het leven roept om de compensaties voor beperkingen in het kader van Natura 2000 te financieren. Bijgevolg is zij van mening dat een lidstaat de toekenning van steun in het kader van Natura 2000-gebieden kan beperken door enkel steun te verlenen met betrekking tot bepaalde specifieke beperkingen ten aanzien van de economische activiteit.

50. Ik merk om te beginnen op dat artikel 30 van verordening nr. 1305/2013 geen verplichting tot betaling in het leven roept, hetgeen duidelijk blijkt uit de bewoordingen van lid 6 ervan, waarin is bepaald dat de erin genoemde gebieden, met name Natura 2000-landbouwgebieden en Natura 2000-bosbouwgebieden, *in aanmerking komen* voor betalingen. Deze benadering is overigens in overeenstemming met de geest van de Unieregeling inzake plattelandontwikkeling, die de

<sup>24</sup> De verwijzende rechter verwijst op dit punt naar het arrest van 30 maart 2017, *Lingurár* (C-315/16, EU:C:2017:244).

<sup>25</sup> Zie punt 31 van deze conclusie.

lidstaten vrijlaat om in hun programma's voor plattelandontwikkeling de maatregelen ter uitvoering van deze regeling vast te stellen met inachtneming van de prioriteiten van de Unie en rekening houdende met de nationale context.<sup>26</sup>

51. Voorts stel ik allereerst vast dat maatregel 12 in deel 5 van bijlage I bij uitvoeringsverordening nr. 808/2014 voorziet in drie soorten betalingen waaruit de lidstaten in het kader van artikel 30 van verordening nr. 1305/2013 kunnen kiezen, namelijk compensatiebetaling voor Natura 2000-landbouwgebieden, compensatiebetaling voor Natura 2000-bosgebieden en compensatiebetaling voor landbouwgebieden die vallen onder stroomgebiedbeheersplannen. Vervolgens dienen met name de lidstaten volgens afdeling 8, lid 2, onder e), punt 11, van deel 1 van bijlage I bij deze uitvoeringsverordening de beperkingen of nadelen te bepalen op basis waarvan de betalingen als bedoeld in de plannen voor plattelandontwikkeling kunnen worden toegekend. Ten slotte bepaalt artikel 10, lid 1, van die uitvoeringsverordening dat de lidstaten het bedrag van de betalingen kunnen vaststellen op basis van standaardveronderstellingen over extra kosten en gedeerde inkomsten.

52. In beginsel verleent de Unieregeling de lidstaten dus een beoordelingsmarge met betrekking tot, ten eerste, de keuze van de in de Unieregeling vastgestelde maatregelen die zij willen uitvoeren, en, ten tweede, de vaststelling van de beperkingen of nadelen op basis waarvan betalingen worden toegekend. Ik ben dan ook van mening dat de Letse wetgever bij de vaststelling van de maatregelen ter uitvoering van artikel 30 van verordening nr. 1305/2013, daarbij gebruikmakend van de hem bij deze verordening toegekende beoordelingsmarge, op goede gronden ervoor heeft gekozen om enkel te voorzien in compensatie voor bosgrond en de betalingen heeft beperkt tot bepaalde beperkingen, namelijk het in punt 58 van besluit nr. 171 bedoelde verbod op bosbouwactiviteiten.

53. Aan deze conclusie kan niet worden afgedaan door het „compensatiedoel” van het systeem van betalingen in het kader van de Natura 2000-richtlijn, waaraan de verwijzende rechter refereert op basis van het arrest *Lingurár*<sup>27</sup>. Dat arrest had immers betrekking op een situatie waarin de betrokken lidstaat een steunmaatregel in het kader van het Natura 2000-netwerk had uitgevoerd ten behoeve van particulieren, omdat er beperkingen voor het gebruik van bossen en andere beboste oppervlakten waren opgelegd, en bosgebieden waarin zich een oppervlakte bevindt die eigendom van de overheid is, wat ook de omvang ervan is, volledig had uitgesloten van steun, hetgeen in dat geval betekende dat een bosoppervlak waarvan 0,182 % eigendom van de staat was, niet in aanmerking kwam voor de betrokken steun. Volgens het Hof deed die beperking afbreuk aan het compensatiedoel van het betalingssysteem en vormde zij een onevenredige maatregel.<sup>28</sup> De situatie is anders in het hoofdgeding, aangezien de Letse wetgever veengebieden volledig heeft uitgesloten van de bosgrond waarvoor steun wordt toegekend, door een keuze te maken die, in beginsel, onder zijn bevoegdheid valt.

54. Het is juist dat een lidstaat bij de keuze van de vast te stellen maatregelen de algemene beginselen van de Unie, zoals de beginselen van non-discriminatieverbod en evenredigheid, moet eerbiedigen.<sup>29</sup> Zoals de Commissie heeft opgemerkt, zou, indien de betrokken veengebieden op grond van de kenmerken ervan vallen onder „bos” overeenkomstig de definitie die in artikel 2,

<sup>26</sup> Zie met name artikel 6, lid 1, en overweging 7 van verordening nr. 1305/2013. Voorts bepaalt artikel 10 van deze verordening dat de Commissie zich beperkt tot het goedkeuren van de programma's die haar door de lidstaten zijn voorgelegd.

<sup>27</sup> Arrest van 30 maart 2017 (C-315/16, EU:C:2017:244).

<sup>28</sup> Zie arrest van 30 maart 2017, *Lingurár* (C-315/16, EU:C:2017:244, punten 26-30).

<sup>29</sup> Zie, met betrekking tot het evenredigheidsbeginsel, arrest van 30 maart 2017, *Lingurár* (C-315/16, EU:C:2017:244, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

lid 1, onder r), van verordening nr. 1305/2013 is vastgesteld of die welke in het plattelandontwikkelingsprogramma eventueel wordt toegepast overeenkomstig artikel 2, lid 2, van deze verordening<sup>30</sup>, de uitsluiting van deze gebieden van de steun in het kader van artikel 30 van die verordening in strijd blijken te zijn met het algemeen beginsel van non-discriminatie, dat inherent is aan het regelgevingsstelsel van de Unie.

55. Ik geef derhalve in overweging om op de derde en de vierde prejudiciële vraag te antwoorden dat artikel 30, lid 6, onder a), van verordening nr. 1305/2013 aldus moet worden uitgelegd dat het een lidstaat toestaat om, met eerbiediging van het algemeen beginsel van non-discriminatie, ofwel veengebieden uit te sluiten van betalingen in het kader van het Natura 2000-netwerk, zonder dat deze uitsluiting afbreuk doet aan het compensatiedoel van deze betalingen, ofwel de steun in het kader van deze gebieden slechts te verstrekken met betrekking tot beperkingen die aan een specifieke soort economische activiteit, met name bosbouw, worden gesteld.

### *C. Vijfde prejudiciële vraag*

56. Met zijn vijfde en laatste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 30 van verordening nr. 1305/2013, gelezen in samenhang met artikel 17 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat de eigenaar van een onroerend goed recht heeft op betalingen wegens een beperking ter zake van de economische activiteit op dat goed, indien hij bij de verwerving van het goed op de hoogte was van die beperking.

57. De Letse regering stelt voor deze vraag ontkennend te beantwoorden, op grond dat artikel 17 van het Handvest – in het algemeen belang en met eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel – beperkingen op het gebruik van goederen toestaat, dat SatiŇi-S de betrokken onroerende goederen heeft verworven toen er reeds wettelijke beperkingen golden voor de uitoefening van de economische activiteit die zij wilde verrichten, en dat er geen enkel bewijs is dat laatstgenoemde redelijke zekerheid had gekregen dat de nationale maatregelen betreffende de toekenning van betalingen in het kader van het Natura 2000-netwerk zouden kunnen worden gewijzigd op een wijze die voor haar gunstiger uitviel.

58. De Ierse regering, die haar opmerkingen beperkt tot deze vraag, stelt voor om op die vraag te antwoorden dat artikel 30, lid 1, van verordening nr. 1305/2013, gelezen in samenhang met artikel 17 van het Handvest, geen rechten verleent op betalingen in het kader van het Natura 2000-netwerk, omdat iemand voornemens is om een nieuwe economische activiteit op een eigendom te verrichten, indien deze persoon bij de verwerving van deze eigendom reeds op de hoogte was van de beperkingen die aan die eigendom waren gesteld.

59. De Commissie merkt op dat er in de onderhavige zaak geen sprake is van de onteigening van een onroerend goed, maar van een regeling van het gebruik van goederen, die is toegestaan voor zover het algemeen belang dit vereist in de zin van artikel 17, lid 1, laatste volzin, van het Handvest, aangezien de bescherming van het milieu een doelstelling van algemeen belang vormt en een verbod op het aanleggen van een bosbessenplantage in dit verband niet onevenredig is. Zij stelt dat artikel 30 van verordening nr. 1305/2013 geen enkele verplichting of belofte schept om aan natuurlijke personen compensatie te betalen voor alle in het kader van het Natura 2000-netwerk opgelegde beperkingen, en dat de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn evenmin

<sup>30</sup> Zie voetnoot 20 van deze conclusie. Ter terechtzitting heeft de Commissie uitgesloten dat de Letse wetgever een definitie van „bos” in de zin van artikel 2, lid 1, onder r), van verordening nr. 1305/2013 heeft vastgesteld, terwijl het er volgens de opmerkingen van de Letse regering op lijkt dat de Letse wetgever een definitie van „veengebied” heeft vastgesteld die onverenigbaar is met die van „bos”.



bepalingen over de invoering van een compensatiemechanisme bevatten. Zij werpt tevens de vraag op of het Hof bevoegd is om zich uit te spreken over een beperking van het recht op eigendom als de onderhavige, die niet onder de uitvoering van het Unierecht valt.

60. Wat om te beginnen de vraag betreft of het Hof bevoegd is om zich uit te spreken over de vijfde prejudiciële vraag, herinner ik eraan dat luidens artikel 51, lid 1, van het Handvest – dat het toepassingsgebied ervan vaststelt – de bepalingen van het Handvest enkel tot de lidstaten zijn gericht wanneer zij het Unierecht ten uitvoer brengen. Deze bepaling bevestigt de vaste rechtspraak van het Hof dat de in de rechtsorde van de Unie gewaarborgde grondrechten gelden voor alle situaties die door het Unierecht worden beheerst, maar niet daarbuiten. Wanneer een juridische situatie niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt, is het Hof niet bevoegd om daarover uitspraak te doen en kunnen de eventueel aangevoerde bepalingen van het Handvest op zich niet de grondslag vormen voor die bevoegdheid.<sup>31</sup>

61. In casu stelt de verwijzende rechter een vraag over de uitlegging van artikel 30, lid 1, van verordening nr. 1305/2013, *gelezen in samenhang met* artikel 17 van het Handvest. Deze vraag betreft dus hoofdzakelijk de toepassing van artikel 30 van deze verordening.

62. Dienaangaande kan worden volstaan met de opmerking dat artikel 30 van verordening nr. 1305/2013, zoals blijkt uit de voorgestelde antwoorden op de vorige vragen, geen enkele verplichting tot betaling, noch enig recht op compensatie wegens de in het kader van Natura 2000 opgelegde beperkingen in het leven roept. Zoals in de punten 50 en 51 van deze conclusie is uiteengezet, kunnen de lidstaten op grond van deze bepaling namelijk weliswaar maatregelen vaststellen, maar zijn zij daartoe geenszins verplicht en beschikken zij bovendien over een beoordelingsmarge met betrekking tot de maatregelen die zij geschikt achten om deze verordening uit te voeren.

63. Aan deze conclusie kan niet worden afgedaan door de uitlegging van artikel 30 van verordening nr. 1305/2013, *gelezen in samenhang met* artikel 17 van het Handvest, aangezien deze laatste bepaling geen gevolgen heeft voor de werkingssfeer van artikel 30 van verordening nr. 1305/2013, noch door artikel 17 van het Handvest eventueel autonoom toe te passen, hetgeen zou neerkomen op de toepassing van deze bepaling in een zuiver interne situatie en niet zou vallen onder het ten uitvoer brengen van het recht van de Unie in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest.

64. Meer in het bijzonder met betrekking tot artikel 6 van de habitatrichtlijn, dat door de Ierse regering wordt aangevoerd als bron van verplichting voor de lidstaten, stel ik vast dat dit artikel in lid 1 in wezen bepaalt dat de lidstaten de nodige instandhoudingsmaatregelen treffen voor de speciale beschermingszones, en in lid 2 dat de lidstaten passende maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de habitats in deze zones niet verslechtert en er geen storende factoren met een significant effect optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen. Het komt mij voor dat die bepaling de lidstaten verplicht om maatregelen ter bescherming van de relevante gebieden te treffen, maar geenszins voorziet in de verplichting om compensatiemaatregelen vast te stellen zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn.

65. Subsidiair merk ik op dat de door de Letse wetgever ingevoerde beperkingen die het voorwerp van het hoofdgeding zijn, de essentie van het recht op eigendom niet ter discussie stellen, maar eventueel wel het gebruik ervan, dat volgens artikel 17, lid 1, laatste volzin, van het Handvest bij

<sup>31</sup> Zie in die zin arrest van 22 april 2021, Profi Credit Slovakia (C-485/19, EU:C:2021:313, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

wet kan worden geregeld, voor zover het algemeen belang dit vereist. Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan het gebruik van het recht op eigendom namelijk aan beperkingen worden onderworpen, voor zover dergelijke beperkingen werkelijk beantwoorden aan doeleinden van algemeen belang en, het nagestreefde doel in aanmerking genomen, niet zijn te beschouwen als een onevenredige en onduidelbare inbreuk, waardoor het gewaarborgde recht in zijn kern wordt aangetast.<sup>32</sup> In het onderhavige geval is de bescherming van het milieu een van die doelstellingen die dus een beperking van het recht op eigendom kan rechtvaardigen<sup>33</sup>, zodat een verbod op het aanleggen van een bosbessenplantage, zoals in casu, beantwoordt aan een doelstelling van algemeen belang en niet onevenredig is ten opzichte van het nagestreefde doel, aangezien de noodzaak om het ecosysteem te beschermen noodzakelijkerwijs het verbod inhoudt om de toestand van de grond te wijzigen.<sup>34</sup>

66. Ik geef derhalve in overweging op de vijfde prejudiciële vraag te antwoorden dat artikel 30 van verordening nr. 1305/2013, gelezen in samenhang met artikel 17 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het de eigenaar van een onroerend goed, zoals veengebieden, geen recht verleent op betalingen in het kader van het Natura 2000-netwerk wegens een beperking op de uitoefening van een economische activiteit op dit goed.

## V. Conclusie

67. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Augstākā tiesa als volgt te beantwoorden:

- „1) Artikel 30, lid 6, onder a), van verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad moet aldus worden uitgelegd dat het veengebieden in beginsel niet uitsluit van compensatiebetalingen op grond van artikel 30, lid 1, van deze verordening, aangezien veengebieden in voorkomend geval kunnen bestaan uit landbouw- of bosbouwgebieden die in aanmerking kunnen komen voor betalingen in de zin van deze bepaling.
- 2) Artikel 30, lid 6, onder a), van verordening nr. 1305/2013 moet aldus worden uitgelegd dat het een lidstaat toestaat om, met eerbiediging van het algemeen beginsel van non-discriminatie, ofwel veengebieden uit te sluiten van betalingen in het kader van het Natura 2000-netwerk, zonder dat deze uitsluiting afbreuk doet aan het compensatiedoel van deze betalingen, ofwel de steun in het kader van deze gebieden slechts te verstrekken met betrekking tot beperkingen die aan een specifieke soort economische activiteit, met name bosbouw, worden gesteld.
- 3) Artikel 30 van verordening nr. 1305/2013, gelezen in samenhang met artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, moet aldus worden uitgelegd dat het de eigenaar van een onroerend goed, zoals veengebieden, geen recht verleent op betalingen in het kader van het Natura 2000-netwerk wegens een beperking op de uitoefening van een economische activiteit op dit goed.”

<sup>32</sup> Zie arrest van 15 januari 2013, Križan e.a. (C-416/10, EU:C:2013:8, punt 113 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

<sup>33</sup> Zie arrest van 15 januari 2013, Križan e.a. (C-416/10, EU:C:2013:8, punt 114 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

<sup>34</sup> Bovendien betwijfel ik of SătiŃi-S, die kennis had van de reeds bestaande beperkingen toen zij deze onroerende goederen verwierf, zich kan beroepen op de aantasting van zijn recht op eigendom.