



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ATHANASIOSA RANTOSA
przedstawiona w dniu 9 września 2021 r.¹

Sprawa C-234/20

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

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Augstākā tiesa (sąd najwyższy, Łotwa)]

Odesłanie prejudycjalne – Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – Rozporządzenie (UE) nr 1305/2013 – Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich – Artykuł 30 – Płatności z tytułu sieci Natura 2000 – Rekompensata za utratę dochodów na obszarach rolnych i leśnych – Ograniczenie lub wyłączenie rekompensaty w przypadku torfowisk – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 17 – Prawo własności – Rekompensata za ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej poprzedzające zakup nieruchomości i znane beneficjentowi

I. Wprowadzenie

1. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony w ramach sporu między SIA Sātiņi-S, łotewskim przedsiębiorstwem (zwanym dalej „spółką Sātiņi-S”) a Lauku atbalsta dienests (urzędem wsparcia obszarów wiejskich, Łotwa).

2. Wniosek ten dotyczy wykładni art. 30 ust. 1 i art. 30 ust. 6 lit. a) rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)² i art. 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”) i zasadniczo odnosi się do:

- klasyfikacji „torfowisk” do celów stosowania art. 30 ust. 1 i art. 30 ust. 6 lit. a) rozporządzenia nr 1305/2013;
- kwestii, czy państwo członkowskie może wyłączyć lub ograniczyć płatności przewidziane w art. 30 ust. 1 i art. 30 ust. 6 lit. a) rozporządzenia nr 1305/2013 w odniesieniu do niektórych obszarów lub rodzajów działalności;

¹ Język oryginału: francuski.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz.U. 2013, L 347, s. 487; sprostowanie Dz.U. 2016, L 130, s. 1).

- ustalenia, czy uzasadnione jest wypłacenie rekompensaty z tytułu utraty dochodów spowodowanej ograniczeniami w działalności gospodarczej dotyczącej nieruchomości, o których właściciel wiedział przy nabyciu tej nieruchomości.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Karta

3. Artykuł 17 karty, zatytułowany „Prawo własności”, w ust. 1 stanowi:

„Każdy ma prawo do władania, używania, rozporządzania i przekazania w drodze spadku mienia nabytego zgodnie z prawem. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny”.

2. Dyrektywa siedliskowa

4. Artykuł 3 ust. 1 dyrektywy 92/43/EWG³ stanowi:

„Zostanie stworzona spójna europejska sieć ekologiczna specjalnych obszarów ochrony, pod nazwą Natura 2000. Ta sieć, złożona z terenów, na których znajdują się typy siedlisk przyrodniczych wymienione w załączniku I i siedliska gatunków wymienione w załączniku II, umożliwi zachowanie tych typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu lub, w stosownych przypadkach, ich odtworzenie.

Sieć Natura 2000 obejmie specjalne obszary ochrony sklasyfikowane przez państwa członkowskie zgodnie z dyrektywą 79/409/EWG⁴”.

5. Zgodnie z art. 6 dyrektywy siedliskowej:

„1. Dla specjalnych obszarów ochrony państwa członkowskie tworzą konieczne środki ochronne obejmujące, jeśli zaistnieje taka potrzeba, odpowiednie plany zagospodarowania opracowane specjalnie dla tych terenów bądź zintegrowane z innymi planami rozwoju oraz odpowiednie środki ustawowe, administracyjne lub umowne, odpowiadające ekologicznym wymaganiom typów siedlisk przyrodniczych, wymienionych w załączniku I, lub gatunków, wymienionych w załączniku II, żyjących na tych terenach.

2. Państwa członkowskie podejmują odpowiednie działania w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak również w celu uniknięcia niepokojenia gatunków, dla których zostały wyznaczone takie obszary, o ile to niepokojenie może mieć znaczenie w stosunku do celów niniejszej dyrektywy.

³ Dyrektywa Rady z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. 1992, L 206, s. 7, zwana dalej „dyrektywą siedliskową”).

⁴ Dyrektywa Rady z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. 1979, L 103, s. 1).

[...]”.

3. Rozporządzenie (WE) nr 1305/2013

6. Rozporządzenie nr 1305/2013 stanowi w motywach 7, 9 i 24:

„(7) W celu zapewnienia niezwłocznego uruchomienia i skutecznej realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich, wsparcie z EFRROW powinno opierać się na istnieniu solidnych ramowych warunków administracyjnych. Z tego względu państwa członkowskie powinny ocenić możliwość zastosowania i spełnienie pewnych uwarunkowań *ex ante*. Każde z państw członkowskich powinno przygotować krajowy program rozwoju obszarów wiejskich dla całego swojego terytorium albo zbiór programów regionalnych albo zarówno program krajowy, jak i zbiór programów regionalnych. W każdym z tych programów należy określić strategię osiągnięcia celów w odniesieniu do priorytetów unijnych w zakresie rozwoju obszarów wiejskich oraz zestaw działań. Programowanie powinno być zgodne z priorytetami unijnymi w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, przy jednoczesnym dostosowaniu do kontekstu krajowego i uzupełnianiu innych obszarów polityki unijnej, w szczególności polityki rynku rolnego, polityki spójności oraz wspólnej polityki rybołówstwa. Państwa członkowskie, które decydują się na przygotowanie zbioru programów regionalnych, powinny również być w stanie opracować ramy krajowe – bez przydziału oddzielnych środków budżetowych – w celu ułatwienia międzyregionalnej koordynacji radzenia sobie z wyzwaniami ogólnokrajowymi.

[...]

(9) W programach rozwoju obszarów wiejskich należy określić potrzeby objętego nimi obszaru i opisać spójną strategię zaspokojenia tych potrzeb, z uwzględnieniem priorytetów unijnych w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Strategia ta powinna być oparta na wyznaczeniu celów. Należy ustalić powiązania między określonymi potrzebami, wyznaczonymi celami i działaniami wybranymi do osiągnięcia tych celów i zaspokojenia potrzeb. Programy rozwoju obszarów wiejskich powinny również zawierać wszystkie informacje wymagane do oceny ich zgodności z wymogami niniejszego rozporządzenia.

[...]

(24) Powinno się w dalszym ciągu przyznawać rolnikom i posiadaczom lasów wsparcie ze względu na doświadczane przez nich na danych obszarach szczególne niedogodności, wynikające z wdrażania [dyrektywy 2009/147/WE⁵] i [dyrektywy siedliskowej] oraz w celu przyczynienia się do skutecznego zarządzania obszarami Natura 2000. Należy również udostępniać rolnikom wsparcie, aby pomóc im w uporaniu się z niedogodnościami na obszarach znajdujących się w dorzeczach, wynikającymi z wdrażania [dyrektywy 2000/60/WE⁶]. Wsparcie powinno być powiązane z określonymi wymogami opisanymi w programie rozwoju obszarów wiejskich, które wykraczają poza odpowiednie obowiązkowe normy i wymogi. Państwa członkowskie powinny również zapewnić, aby płatności dla rolników nie prowadziły do podwójnego finansowania na mocy niniejszego

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. 2010, L 20, s. 7, zwana dalej „dyrektywą ptasią”).

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.U. 2000, L 327, s. 1, zwana dalej „ramową dyrektywą wodną”).

rozporządzenia oraz rozporządzenia (UE) nr 1307/2013⁷. Przy opracowywaniu programów rozwoju obszarów wiejskich państwa członkowskie powinny ponadto uwzględnić specyficzne potrzeby obszarów Natura 2000”.

7. Artykuł 2 rozporządzenia nr 1305/2013, zatytułowany „Definicje”, stanowi:

„[...]”

Ponadto stosuje się następujące definicje:

[...]

c) »działanie« oznacza zespół operacji przyczyniających się do wykonania co najmniej jednego z priorytetów unijnych w zakresie rozwoju obszarów wiejskich;

[...]

f) »użytek rolny« oznacza każdy obszar zajęty przez grunty orne, trwałe użytki zielone, pastwiska trwałe lub uprawy trwałe określone w art. 4 [rozporządzenia nr 1307/2013];

[...]

r) »las« oznacza obszar gruntu obejmujący ponad 0,5 [hektara] z drzewami o wysokości powyżej 5 metrów wysokości, o zwarciu drzewostanu ponad 10%, lub z drzewami, które są w stanie osiągnąć te progi in situ; pojęcie to nie obejmuje gruntu, który jest użytkowany przede wszystkim w celach rolniczych lub urbanistycznych, z zastrzeżeniem ust. 2[.]

[...]

2. Państwo członkowskie lub region mogą wybrać stosowanie definicji lasu innej niż definicja zawarta w ust. 1 lit. r), na podstawie istniejącego prawa krajowego lub systemu inwentaryzacji. Państwa członkowskie lub regiony umieszczają taką definicję w programie rozwoju obszarów wiejskich.

[...]”

8. Zgodnie z art. 4 rozporządzenia nr 1305/2013, zatytułowanym „Cele”:

„W ogólnych ramach [wspólnej polityki rolnej (WPR)], wsparcie rozwoju obszarów wiejskich, w tym działań w sektorze spożywczym i sektorze produktów niespożywczych oraz leśnictwie, przyczynia się do osiągnięcia następujących celów:

a) wspieranie konkurencyjności rolnictwa;

b) zapewnienie zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi oraz działania w dziedzinie klimatu;

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.U. 2013, L 347, s. 608).

c) osiągnięcie zrównoważonego rozwoju terytorialnego wiejskich gospodarek i społeczności, w tym tworzenie i utrzymywanie miejsc pracy”.

9. Artykuł 6 tego rozporządzenia, zatytułowany „Programy rozwoju obszarów wiejskich”, stanowi w ust. 1:

„EFRROW działa w państwach członkowskich poprzez programy rozwoju obszarów wiejskich. W ramach tych programów wdraża się strategię mającą na celu realizację priorytetów unijnych w zakresie rozwoju obszarów wiejskich poprzez zbiór działań określonych w tytule III. Wsparcie z EFRROW wykorzystuje się do osiągnięcia celów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich realizowanych poprzez priorytety unijne”.

10. Artykuł 10 tego rozporządzenia, zatytułowany „Zatwierdzanie programów rozwoju obszarów wiejskich”, ma następujące brzmienie:

„1. Państwa członkowskie przedkładają Komisji projekt każdego programu rozwoju obszarów wiejskich, zawierający informacje, o których mowa w art. 8.

2. Każdy program rozwoju obszarów wiejskich jest zatwierdzany przez Komisję w drodze aktu wykonawczego”.

11. Artykuł 30 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Płatności dla obszarów Natura 2000 i płatności związane z ramową dyrektywą wodną”, przewiduje:

„1. Wsparcie w ramach tego działania udzielane jest rocznie na hektar użytków rolnych lub na hektar lasu w celu rekompensowania beneficjentom dodatkowych kosztów i utraconych dochodów w wyniku niedogodności na danych obszarach, związanych z wdrażaniem [dyrektywy siedliskowej, dyrektywy ptasiej] oraz ramowej dyrektywy wodnej.

[...]

6. Do płatności kwalifikują się następujące obszary:

a) obszary rolne i leśne sieci Natura 2000 wyznaczone zgodnie z dyrektywami [siedliskową] i [ptasią];

[...]”.

4. Rozporządzenie wykonawcze nr 808/2014

12. Artykuł 10 rozporządzenia wykonawczego (UE) nr 808/2014⁸, zatytułowany „Standardowe założenia dotyczące dodatkowych kosztów i utraconych dochodów”, przewiduje w ust. 1:

„Państwa członkowskie mogą ustalić kwotę płatności w odniesieniu do działań lub rodzajów operacji, o których mowa w art. 28–31, art. 33 i 34 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013, na podstawie standardowych założeń dotyczących dodatkowych kosztów i utraconych dochodów”.

⁸ Rozporządzenie wykonawcze Komisji z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia nr 1305/2013 (Dz.U. 2014, L 227, s. 18).

13. Część 1 sekcji 8 załącznika I do tego rozporządzenia wykonawczego, zatytułowana „Opis wybranych działań”, ma następujące brzmienie:

„[...]”

11. Płatności dla obszarów Natura 2000 i płatności związane z ramową dyrektywą wodną (art. 30 rozporządzenie (UE) nr 1305/2013)

[...]

- określenie ograniczeń/niedogodności, na podstawie których płatności mogą zostać przyznane, oraz wskazanie obowiązkowych praktyk;
- opis metody oraz założeń i parametrów agronomicznych, w tym opis wymogów minimalnych określonych w art. 30 ust. 3 [rozporządzenia nr 1305/2013] w odniesieniu do dyrektyw [siedliskowej] i [ptasiej] oraz w art. 30 ust. 4 tego rozporządzenia w odniesieniu do [ramowej dyrektywy wodnej], wykorzystanych jako punkt odniesienia przy obliczeniach uzasadniających koszty dodatkowe, dochody utracone wynikające z niedogodności istniejących na przedmiotowych obszarach, związanych z wdrożeniem [dyrektywy siedliskowej] i [dyrektywy ptasiej] oraz [ramowej dyrektywy wodnej]; w stosownych przypadkach metoda ta uwzględnia płatność z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska, przyznaną zgodnie z [rozporządzeniem nr 1307/2013], w celu wykluczenia podwójnego finansowania.

[...]”

14. Sekcja 12 załącznika I do wspomnianego rozporządzenia wykonawczego ustanawia w części 5 płatności z tytułu Natura 2000 i ramowej dyrektywy wodnej w ramach art. 30 rozporządzenia nr 1305/2013 i przewiduje następujące rodzaje płatności:

„Płatności kompensacyjne dla obszarów rolnych Natura 2000 [kod 12.1]

Płatności kompensacyjne dla obszarów leśnych Natura 2000 [kod 12.2]

Płatności kompensacyjne dla obszarów rolnych włączonych do planów gospodarowania wodami w dorzeczu [kod 12.3]”.

B. Prawo łotewskie

15. Ministru kabineta 2010. gada 16. marta noteikumi Nr. 264 īpaši aizsargājamo dabas teritoriju vispārējie aizsardzības un izmantošanas noteikumi (rozporządzenie rady ministrów nr 264 w sprawie ogólnych przepisów dotyczących ochrony i użytkowania specjalnych obszarów ochrony) z dnia 16 marca 2010 r. (zwane dalej „rozporządzeniem nr 264”)⁹ ustanawia ogólne zasady dotyczące ochrony i użytkowania specjalnych obszarów ochrony.

⁹ *Latvijas Vēstnesis*, 2010, nr 58.

16. Rozdział 5 tego rozporządzenia, zatytułowany „Obszary przyrodnicze chronione”, stanowi w pkt 16:

„Na chronionych obszarach przyrody zakazane jest:

[...]

16.12 zakładanie plantacji borówek na torfowiskach

[...]”.

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 (rozporządzenie rady ministrów nr 171 z dnia 7 kwietnia 2015 r. w sprawie zasad przyznawania wsparcia krajowego i wsparcia z Unii Europejskiej przeznaczonego na poprawę stanu środowiska, klimatu i obszarów wiejskich w okresie programowania 2014–2020, a także zarządzania tym wsparciem i jego monitorowania), z dnia 7 kwietnia 2015 r. (zwane dalej „rozporządzeniem nr 171”)¹⁰, stanowi w pkt 56–58:

„56. Obszar kwalifikujący się do wsparcia w ramach tego środka musi być gruntem leśnym (z wyłączeniem torfowisk):

56.1. włączonym do wykazu [obszarów Natura 2000] zgodnie z art. 30 ust. 6 lit. a) rozporządzenia nr 1305/2013 i określonym zgodnie z likums „Par īpaši aizsargājamām dabas teritorijām [ustawą o specjalnych obszarach ochrony]”;

[...]

58. Wsparcie może zostać przyznane, jeżeli kwalifikujący się do objęcia wsparciem zadeklarowany obszar wynosi co najmniej jeden hektar, składa się z pól o powierzchni co najmniej 0,1 ha, a minimalna powierzchnia podlegająca określonej ograniczeniu na danym polu wynosi co najmniej 0,1 ha oraz jeżeli pola te można zidentyfikować kartograficznie, są one włączone do elektronicznego systemu składania wniosków urzędu wsparcia obszarów wiejskich i od dnia 1 marca bieżącego roku, na podstawie przepisów dotyczących ochrony i użytkowania specjalnych obszarów ochrony lub ochrony gatunków i biotopów, mają do nich zastosowanie którekolwiek z następujących ograniczeń działalności gospodarczej:

58.1. zakaz prowadzenia działalności związanej z gospodarką leśną;

58.2. zakaz zasadniczego pozyskiwania drewna i trzebieży;

58.3. zakaz zasadniczego pozyskiwania drewna;

¹⁰ *Latvijas Vēstnesis*, 2015, nr 76.

58.4. zakaz zrębu zupełnego.”¹¹

18. W lauku attīstības programma 2014.2020.gadam (łotewskim programie rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020¹²), zatwierdzonym przez Komisję Europejską na podstawie art. 10 ust. 2 rozporządzenia nr 1305/2013, wskazano, że wsparcie można otrzymać, jeżeli na obszarach sieci Natura 2000 lub w mikrorezerwatach położonych na gruntach leśnych (z wyłączeniem torfowisk) zostaną wprowadzone ograniczenia działalności w dziedzinie gospodarki leśnej.

III. Spór w postępowaniu głównym, pytania prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

19. W 2002 r. spółka Sātiņi-S zakupiła na Łotwie 7,7 ha terenu torfowisk położonego na chronionym obszarze przyrody oraz na obszarze ochrony o znaczeniu europejskim Natura 2000 (zwanym dalej „obszarem Natura 2000”).

20. W dniu 2 lutego 2017 r. spółka Sātiņi-S złożyła wniosek do Lauku atbalsta dienests (urzędu wsparcia obszarów wiejskich), zmierzający do uzyskania wypłaty rekompensaty z tytułu zakazu zakładania plantacji borówek na torfowiskach w latach 2015 i 2016. Decyzją z dnia 28 lutego 2017 r. urząd ten oddalił ów wniosek ze względu na to, że obowiązujące przepisy krajowe nie przewidują takiej rekompensaty.

21. Spółka Sātiņi-S wniosła skargę na tę decyzję do Administratīvā apgabaltiesa (regionalnego sądu administracyjnego, Łotwa), który oddalił tę skargę wyrokiem z dnia 26 marca 2018 r.

22. Spółka Sātiņi-S wniosła skargę kasacyjną od tego wyroku do Augstākā tiesa Senāts (sądu najwyższego, Łotwa), który postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy art. 30 ust. 6 lit. a) [rozporządzenia nr 1305/2013] należy interpretować w ten sposób, że torfowiska są całkowicie wyłączone z płatności w ramach sieci Natura 2000?
- 2) W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na poprzednie pytanie, czy obszary rolne lub leśne obejmują torfowiska?
- 3) W przypadku odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze, czy art. 30 rozporządzenia nr 1305/2013 należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie może całkowicie wyłączyć torfowiska z płatności w ramach sieci Natura 2000 i że takie przepisy krajowe są zgodne z celem wyrównawczym wspomnianych płatności ustanowionym w rozporządzeniu nr 1305/2013?

¹¹ Komisja podkreśla w swoich uwagach na piśmie, że wersja tego rozporządzenia przytoczona w postanowieniu odsyłającym zawiera zmiany przyjęte w dniu 14 marca 2017 r., które nie mają zastosowania *ratione temporis* do okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym. Punkt 58 przed tymi zmianami miał następujące brzmienie: „Wsparcie może zostać przyznane, jeżeli kwalifikujący się do objęcia wsparciem zadeklarowany obszar wynosi co najmniej jeden hektar, składa się z pól o powierzchni co najmniej 0,5 hektara, których granice odpowiadają granicom działek leśnych, które można zidentyfikować w przyrodzie i na których do działalności gospodarczej od dnia 1 kwietnia bieżącego roku stosuje się jakiegokolwiek z poniższych ograniczeń, zgodnie z przepisami w sprawie ochrony i użytkowania specjalnych obszarów ochrony lub ochrony gatunków i biotopów: [...] zakaz prowadzenia działalności związanej z gospodarką leśną; [...] zakaz ostatecznego zrębu i trzebieży; [...] zakaz ostatecznego zrębu; [...] zakaz zrębu zupełnego”.

¹² Program ten jest dostępny na stronie internetowej rządu łotewskiego pod następującym adresem: https://www.zm.gov.lv/public/files/CMS_Static_Page_Doc/00/00/01/81/03/Programme_2014LV06RDNP001_9_0_lv.pdf

- 4) Czy art. 30 rozporządzenia nr 1305/2013 należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie może ograniczyć wypłaty wsparcia dla obszarów sieci Natura 2000 poprzez wprowadzenie wsparcia jedynie w odniesieniu do ograniczenia szczególnego rodzaju działalności gospodarczej, jak np. na obszarach leśnych, tylko w odniesieniu do działalności związanej z gospodarką leśną?
- 5) Czy art. 30 ust. 1 rozporządzenia nr 1305/2013 w związku z art. 17 [karty] należy interpretować w ten sposób, że dana osoba, powołując się na swoje plany dotyczące nowej działalności gospodarczej, ma prawo do otrzymania płatności w ramach sieci Natura 2000, jeżeli w chwili nabycia nieruchomości wiedziała już o ograniczeniach, jakim owa nieruchomość podlegała?”.

23. Spółka Sātiņi-S, rządy irlandzki i łotewski oraz Komisja przedstawiły uwagi na piśmie.

24. Na rozprawie, która odbyła się w dniu 3 czerwca 2021 r., uwagi ustne przedstawiły rządy łotewski i irlandzki i oraz Komisja.

IV. Analiza

A. W przedmiocie pytań prejudycjalnych pierwszego i drugiego

25. Poprzez dwa pierwsze pytania, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 30 ust. 6 lit. a) rozporządzenia nr 1305/2013 należy interpretować w ten sposób, że tereny torfowisk są całkowicie wyłączone z płatności w ramach sieci Natura 2000, a w przypadku odpowiedzi przeczącej na to pytanie – czy tereny te należą do obszarów rolnych lub obszarów leśnych w rozumieniu tego przepisu.

26. Zgodnie z art. 30 ust. 1 rozporządzenia nr 1305/2013 wsparcie udzielane jest rocznie na hektar użytków rolnych lub na hektar lasu w celu rekompensowania beneficjentom dodatkowych kosztów i utraconych dochodów w wyniku niedogodności na danych obszarach, związanych z wdrażaniem dyrektywy siedliskowej, dyrektywy ptasiej i ramowej dyrektywy wodnej. Artykuł 30 ust. 6 lit. a) tego rozporządzenia stanowi, że do płatności kwalifikują się obszary rolne i leśne sieci Natura 2000 wyznaczone zgodnie z dyrektywami siedliskową i ptasią.

27. W niniejszej sprawie spółka Sātiņi-S spotkała się z odmową przyznania przez urząd wsparcia obszarów wiejskich rekompensaty za ograniczenie działalności gospodarczej polegającej na zakładaniu plantacji borówek na torfowiskach, na podstawie łotewskiego uregulowania wyłączającego takie płatności w odniesieniu do torfowisk.

28. Sąd odsyłający zauważa przede wszystkim, że system płatności z tytułu obszarów Natura 2000 ma na celu wsparcie beneficjentów w przeciwdziałaniu niedogodnościom wynikającym z wdrożenia dyrektywy siedliskowej, dyrektywy ptasiej i ramowej dyrektywy wodnej oraz że ograniczenia przyjęte przez państwa członkowskie nie powinny pozbawiać tego systemu wyrównawczego celu, biorąc pod uwagę fakt, że torfowiska stanowią znaczną część łotewskiego terytorium i obejmują dużą część obszarów Natura 2000 tego państwa. Następnie wspomniany sąd stwierdza, że w załączniku I do dyrektywy siedliskowej określono te obszary ujmując torfowiska wśród typów siedlisk przyrodniczych ważnych dla Wspólnoty, których ochrona wymaga wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony. Wreszcie sąd ten podnosi, po pierwsze, że jakkolwiek art. 30 ust. 6 lit. a) rozporządzenia nr 1305/2013 ogranicza płatności w odniesieniu do

niektórych *obszarów*, a mianowicie obszarów rolnych i leśnych, to jednak nie ogranicza on płatności w odniesieniu do niektórych rodzajów *działalności gospodarczej*, a po drugie, że pkt 58 rozporządzenia nr 171 ogranicza wsparcie na podstawie art. 30 ust. 6 lit. a) rozporządzenia nr 1305/2013 do ograniczeń nałożonych na działalność związaną z gospodarką leśną, mimo że możliwe jest prowadzenie działalności rolnej na torfowiskach położonych na gruntach leśnych poprzez zakładanie na nich plantacji borówek.

29. Spółka Sātiņi-S podnosi, że rekompensata przyznana w przepisach krajowych wyłącznie na obszary leśne, z wyłączeniem torfowisk, jest „niesprawiedliwa” i że działalność gospodarcza i rozgraniczenie gruntów tej spółki rozpoczęły się przed wyznaczeniem chronionego obszaru naturalnego jako specjalnego obszaru ochrony.

30. W odniesieniu do pierwszego pytania prejudycjalnego rząd łotewski podnosi, że ograniczenie przyznawania rekompensat wynika bezpośrednio z art. 30 ust. 6 lit. a) rozporządzenia nr 1305/2013, który zastrzega płatności z tytułu sieci Natura 2000 dla obszarów rolnych i leśnych, oraz że tereny torfowisk nie należą do obszarów leśnych, do których państwo ogranicza przyznawanie płatności, ponieważ nie są one objęte zakresem pojęcia „las” w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. r) tego rozporządzenia. Mając na uwadze odpowiedź twierdzącą, jakiej udziela on na to pytanie, rząd ten twierdzi, że nie ma potrzeby wypowiedzania się w przedmiocie pytania drugiego, precyzując jednocześnie, że zgodnie z przepisami krajowymi powierzchnia gruntu jest kwalifikowana w zależności od rodzaju użytkowania gruntów, w zależności od jego naturalnych cech i obecnego wykorzystania gospodarczego, oraz że w zależności od szczególnych cech działek ziemi „grunty rolne”, „lasy” i „torfowiska” stanowią trzy odrębne kategorie gruntów.

31. Zdaniem Komisji w braku wzmianki, definicji lub opisu „torfowiska” lub „terenu torfowisk” w rozporządzeniu nr 1305/2013, rozpatrywane tereny torfowisk mogłyby być objęte art. 30 ust. 6 lit. a) rozporządzenia nr 1305/2013 w zależności od ich cech charakterystycznych, jeżeli w danym wypadku są objęte zakresem definicji „użytku rolnego” zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. f) tego rozporządzenia lub zakresem definicji „lasu” w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. r) wspomnianego rozporządzenia.

32. W celu udzielenia odpowiedzi na dwa pierwsze pytania prejudycjalne zbadam kwestię klasyfikacji torfowisk w rozumieniu art. 30 ust. 6 lit. a) rozporządzenia nr 1305/2013 w celu ustalenia, czy przepis ten całkowicie wyłącza torfowiska z płatności z tytułu sieci Natura 2000.

33. Co się tyczy klasyfikacji torfowisk w rozumieniu art. 30 ust. 6 lit. a) rozporządzenia nr 1305/2013 i wobec braku definicji „torfowiska” lub „terenu torfowisk” w prawie Unii, pragnę zauważyć, że torfowisko jest zasadniczo obszarem podmokłym charakteryzującym się obecnością „torfu”, gleby o bardzo wysokiej zawartości materiału organicznego pochodzenia roślinnego, zawierającej złogi węgla organicznego¹³. Istnieją wprawdzie różne rodzaje torfów, jednak według mojej wiedzy elementy te są istotnymi cechami charakterystycznymi tych obszarów.

¹³ Kilka przepisów międzynarodowych dotyczących torfowisk nadaje im bardzo elastyczną definicję. Torfowiska są uważane za „tereny podmokłe” w rozumieniu Konwencji o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego, podpisanej w Ramsarze (Iran) w dniu 2 lutego 1971 r. (*Recueil des traités des Nations unies*, t. 996, s. 245, nr 14583), a definicja „obszaru wodno-błotnego” zgodnie z tą konwencją jest bardzo szeroka. W odniesieniu w szczególności do torfowisk w dokumencie zatytułowanym „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” sekretariatu konwencji ramsarskiej (wyd 4, t. 17, 2010) wyjaśniono w pkt 136 i 137, że torfowiska są określone poprzez obecność substancji torfowej (przy czym „torf” składa się z pozostałości martwych roślin w stanie częściowego rozkładu, które nagromadziły się w danym miejscu w glebie nasyconej wodą). Obecność torfu lub roślinności mogącej wytworzyć torf jest zgodnie z tym dokumentem główną cechą torfowisk.

34. W świetle tych cech, po pierwsze, definicja „torfowiska” nie odpowiada w pełni definicji „użytku rolnego” w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. f) rozporządzenia nr 1305/2013¹⁴, zgodnie z którą „użytek rolny” oznacza „każdy obszar zajęty przez grunty orne, trwałe użytki zielone, pastwiska trwałe lub uprawy trwałe określone w art. 4 [rozporządzenia nr 1307/2013]”. Niemniej jednak torfowisko może stanowić, przynajmniej częściowo, „trwałe użytki zielone”¹⁵, które są objęte definicją „użytków rolnych”¹⁶.

35. Po drugie, definicja „torfowiska” nie odpowiada również w pełni definicji „lasu” w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. r) rozporządzenia nr 1305/2013, zgodnie z którą „las” oznacza „obszar gruntu obejmujący ponad 0,5 ha z drzewami o wysokości powyżej 5 metrów wysokości, o zwarciu drzewostanu ponad 10%, lub z drzewami, które są w stanie osiągnąć te progi in situ; pojęcie to nie obejmuje gruntu, który jest użytkowany przede wszystkim w celach rolniczych lub urbanistycznych, z zastrzeżeniem ust. 2”¹⁷. Niemniej jednak torfowisko, w zależności od istniejącej roślinności, może składać się przynajmniej częściowo z lasów¹⁸.

36. Skłaniam się zatem do wyciągnięcia wniosku, że chociaż torfowiska nie zostały jako takie wymienione w art. 30 ust. 6 lit. a) rozporządzenia nr 1305/2013, to jednak nie stanowią one dla celów stosowania tego przepisu *tertium genus* w stosunku do obszarów rolnych i leśnych, o których mowa we wspomnianym przepisie. Innymi słowy, naukowa definicja torfowisk jako terenów o szczególnych cechach opisanych w pkt 33 niniejszej opinii nie wyklucza, że tereny te, w zależności od ich zawartości, mogą być objęte zakresem *prawnej* definicji „użytku rolnego” lub „lasu” w rozumieniu tego przepisu, jeśli zawierają one w szczególności łąki objęte definicją „użytku rolnego” lub roślinność, która odpowiada roślinności tworzącej „las”¹⁹.

37. W związku z tym uważam, że obszary torfowisk mogą, przynajmniej częściowo, wchodzić w zakres pojęcia „użytków rolnych” lub „lasów” mogących korzystać z płatności na podstawie art. 30 ust. 6 lit. a) rozporządzenia nr 1305/2013.

¹⁴ Wydaje mi się, że warto zauważyć, iż o ile w art. 30 ust. 6 lit. a) rozporządzenia nr 1305/2013 wymieniono „obszary” rolne, o tyle w art. 2 ust. 1 lit. f) tego rozporządzenia zdefiniowano „użytki” rolne. Wydaje mi się jednak, że te dwa wyrażenia są zamiennie.

¹⁵ W art. 4 ust. 1 lit. h) rozporządzenia nr 1307/2013 zdefiniowano „trwałe użytki zielone i pastwiska trwałe” (zwane dalej łącznie „trwałymi użytkami zielonymi”) w następujący sposób: „grunty wykorzystywane do uprawy traw lub innych pastewnych roślin zielonych rozsiewających się naturalnie (samosiewnych) lub uprawianych (wysiewanych), które nie były objęte płodozmianem danego gospodarstwa rolnego przez okres pięciu lat lub dłużej; mogą one obejmować inne gatunki, takie jak krzewy lub drzewa, które mogą nadawać się do wypasu, pod warunkiem że zachowano przewagę traw i innych pastewnych roślin zielonych, a także – w przypadku gdy zadecydują tak państwa członkowskie – grunty, które mogą nadawać się do wypasu i które stanowią część utrwalonych praktyk lokalnych w przypadkach, gdy trawy i inne zielone rośliny pastewne tradycyjnie nie są roślinnością dominującą na obszarach wypasu”.

¹⁶ Artykuł 45 rozporządzenia nr 1307/2013, zatytułowany „Trwałe użytki zielone”, przewiduje w ust. 1 akapit pierwszy, że „[p]aństwa członkowskie wyznaczają trwałe użytki zielone, które są wrażliwe pod względem środowiskowym na obszarach objętych zakresem obowiązywania dyrektywy [siedliskowej] lub [ptasiej], w tym na glebach torfowych i terenach podmokłych znajdujących się na tych obszarach, i które wymagają ścisłej ochrony, aby spełnić cele tych dyrektyw” (wyróżnienie moje).

¹⁷ Na podstawie art. 2 ust. 2 rozporządzenia nr 1305/2013 państwo członkowskie lub region mogą wybrać stosowanie (w programie rozwoju obszarów wiejskich) definicji lasu innej niż definicja zawarta w ust. 1 lit. r) tego rozporządzenia, na podstawie istniejącego prawa krajowego lub systemu inwentaryzacji.

¹⁸ Tytułem przykładu pragnę zauważyć, że w załączniku I do dyrektywy siedliskowej, który wprowadza wykaz typów siedlisk przyrodniczych będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty w celu wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony, z jednej strony odróżniono „torfowiska” opatrzone kodem 7 od „lasów” opatrzonych kodem 9, z drugiej strony, zawarto pewne rodzaje torfowisk, a mianowicie „las bagienny”, wśród „lasów strefy umiarkowanej Europy” pod kodem 91D.

¹⁹ Ponadto pragnę zauważyć, że klasyfikacja takich obszarów zgodnie z przepisami prawa Unii lub krajowymi nie jest „ostateczna”, ponieważ morfologia terenu może ulec zmianie, w szczególności w wyniku interwencji człowieka. Tytułem przykładu przytaczam motyw 81 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz.U. 2018, L 328, s. 82), który wyraźnie przewiduje możliwość przekształcenia torfowisk w obszary rolne. Jeśli chodzi o kwestię pośrednich zmian w zakresie użytkowania gruntów, motyw ten stanowi, że „[p]ośrednia zmiana użytkowania gruntów ma miejsce, gdy uprawa roślin z przeznaczeniem na produkcję biopaliw, biopłynów i paliw z biomasy wypiera tradycyjną produkcję roślin przeznaczonych do celów spożywczych lub pastewnych. Taki dodatkowy popyt zwiększa presję na użytkowanie gruntów i może doprowadzić do rozszerzenia gruntów rolnych na obszary zasobne w pierwiastek węgla, takie jak lasy, tereny podmokłe i torfowiska [...]” (wyróżnienie moje).

38. W niniejszej sprawie, skoro łotewski ustawodawca ograniczył płatności na podstawie art. 30 ust. 6 lit. a) rozporządzenia nr 1305/2013 do obszarów leśnych, wyłączając obszary rolne, do sądu odsyłającego należy zbadanie, czy torfowiska będące przedmiotem sprawy w postępowaniu głównym, tak jak zostały one zdefiniowane w łotewskim ustawodawstwie, wchodzą w zakres pojęcia „lasu” w rozumieniu tego przepisu²⁰.

39. Ponadto, ponieważ w niniejszym przypadku działalność zakazana jest działalnością rolną (plantacje borówek), sąd odsyłający zmierza również do ustalenia, czy wsparcie przyznane na podstawie art. 30 ust. 6 lit. a) rozporządzenia nr 1305/2013 w celu wypłaty rekompensaty właścicielom terenów za niedogodności doznane na *obszarach leśnych* umożliwia wypłacenie tym właścicielom rekompensaty nie tylko za zakaz prowadzenia działalności w zakresie gospodarki leśnej²¹, lecz również *działalności rolnej*, takiej jak plantacje borówek. Jego zdaniem ograniczenie płatności z tytułu sieci Natura 2000 do niektórych *obszarów* (rolnych i leśnych) nie dotyczy *działalności gospodarczej* prowadzonej na tych obszarach.

40. Tymczasem, pragnę zauważyć, że płatności przyznane na podstawie art. 30 ust. 6 lit. a) rozporządzenia nr 1305/2013 zmierzają do „rekompensowania beneficjentom dodatkowych kosztów i utraconych dochodów w wyniku niedogodności na danych obszarach, związanych z wdrażaniem dyrektywy [siedliskowej] i dyrektywy [ptasiej] oraz ramowej dyrektywy wodnej”.

41. Biorąc pod uwagę ich brzmienie, ani w art. 30 ust. 1 rozporządzenia nr 1305/2013, ani w tym rozporządzeniu ogólnie nie określono przyczyny tych „niedogodności” ani czy wynikają one z zakazu prowadzenia działalności rolnej lub leśnej. Niemniej jednak w sekcji 8 części 1 załącznika I do rozporządzenia wykonawczego nr 808/2014 zobowiązano państwa członkowskie do określenia ograniczeń lub niedogodności, z powodu których mogą zostać przyznane płatności przewidziane w planach rozwoju obszarów wiejskich. Wydaje się zatem, że państwa członkowskie mają swobodę w określaniu rodzajów niedogodności kwalifikujących się do rekompensaty.

42. Biorąc pod uwagę kontekst, jakkolwiek w art. 30 ust. 6 lit. a) rozporządzenia nr 1305/2013 ograniczono się do wskazania, że płatności mogą dotyczyć obszarów rolnych i leśnych sieci Natura 2000 wyznaczonych zgodnie z dyrektywami siedliskową i ptasią, to jednak art. 30 ust. 6 lit. b) tego rozporządzenia rozszerza te płatności, przy spełnieniu pewnych przesłanek, na „inne wyznaczone obszary ochrony środowiska, na których mają zastosowanie środowiskowe ograniczenia *działalności rolnej lub leśnej*”²² [...]. Uważam zatem, że te dwa rodzaje działalności również i bez rozróżnienia kwalifikują się do płatności.

43. Z punktu widzenia wykładni celowościowej z zakresu stosowania i celów rozporządzenia nr 1305/2013, jak wskazano w jego art. 4, wynika, że wspiera ono rozwój obszarów wiejskich, a w szczególności działania w sektorze spożywczym i sektorze produktów niespożywczych oraz leśnictwie. Moim zdaniem wynika z tego, że działalność uwzględniana do celów płatności

²⁰ Nie chcąc wkraczać w kompetencje sądu odsyłającego w zakresie wykładni prawa krajowego, ograniczę się do stwierdzenia, że uregulowanie krajowe przywołane przez ten sąd wydaje się wskazywać, przynajmniej w sposób dorozumiany, iż torfowiska stanowią część gruntów leśnych, gdy w pkt 56 rozporządzenia nr 171 stanowi, że „[o]bszar kwalifikujący się do wsparcia w ramach tego środka musi być *gruntom leśnym* (z wyłączeniem torfowisk)” (wyróżnienie moje). Jednakże zgodnie z uwagami rządu łotewskiego na rozprawie wydaje się, że w łotewskich przepisach przyjęto definicję torfowiska niezgodną z definicją „lasu”, co zostało zakwestionowane przez Komisję.

²¹ Pragnę zauważyć, że zgodnie z pkt 58 rozporządzenia nr 171 łotewski ustawodawca ograniczył płatności do pewnych ograniczeń związanych z gospodarką leśną, a mianowicie do zakazu prowadzenia działalności związanej z gospodarką leśną i prowadzenia określonego zrębu.

²² Wyróżnienie moje.

w ramach sieci Natura 2000 może być jedynie działalnością rolną lub leśną, z wyłączeniem na przykład typowej działalności eksploatacji torfowisk, w szczególności wydobywania węgla, które stanowi działalność przemysłową nieobjętą zakresem stosowania tego rozporządzenia²³.

44. Zatem moim zdaniem przyznanie płatności w celu rekompensaty zakazu prowadzenia działalności rolnej na obszarze leśnym nie jest co do zasady wyłączone przez art. 30 ust. 6 lit. a) rozporządzenia nr 1305/2013. Do państw członkowskich należy określenie działalności, których ograniczenie prowadzi do wyżej wymienionych płatności.

45. Proponuję zatem, aby na dwa pierwsze pytania prejudycjalne odpowiedzieć, iż art. 30 ust. 6 lit. a) rozporządzenia nr 1305/2013 należy interpretować w ten sposób, że nie wyłącza on co do zasady torfowisk z płatności na podstawie art. 30 ust. 1 tego rozporządzenia, ponieważ mogą one w danym przypadku składać się z obszarów rolnych lub leśnych mogących korzystać z płatności w rozumieniu tego przepisu. Do sądu odsyłającego należy zbadanie, czy taka sytuacja ma miejsce w przypadku sprawy w postępowaniu głównym.

B. W przedmiocie trzeciego i czwartego pytania prejudycjalnego

46. Poprzez pytania trzecie i czwarte, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 30 rozporządzenia nr 1305/2013 pozwala państwu członkowskiemu na wyłączenie torfowisk z płatności z tytułu sieci Natura 2000 lub ograniczenie wsparcia do ograniczeń nałożonych na szczególny rodzaj działalności gospodarczej, mianowicie na działalność leśną na obszarze leśnym.

47. Sąd ten podkreśla w szczególności, że choć to do państw członkowskich należy decyzja o sposobie wdrożenia tego rozporządzenia, to jednak przyjęte przez nie ograniczenia nie powinny eliminować „celu wyrównawczego” systemu płatności z tytułu sieci Natura 2000²⁴.

48. Rząd łotewski podnosi, że art. 30 rozporządzenia nr 1305/2013 pozwala państwom członkowskim na całkowite wyłączenie terenów torfowisk z płatności z tytułu sieci Natura 2000 lub ograniczenie przyznawania wsparcia na obszary Natura 2000, przewidując wsparcie wyłącznie w odniesieniu do ograniczenia nałożonego na szczególny rodzaj działalności gospodarczej. Na mocy art. 5 i 8 tego rozporządzenia państwa członkowskie mają bowiem swobodę nie tylko w zakresie wyboru środków programu rozwoju obszarów wiejskich, lecz również określenia warunków ich wdrożenia, i nie są zobowiązane do przyznawania wszystkich środków wsparcia przewidzianych we wspomnianym rozporządzeniu. W niniejszej sprawie środki zatwierdzonego przez Komisję programu rozwoju obszarów wiejskich na Łotwie są zgodne z celami uregulowań Unii i są zgodne ze swobodnym uznaniem przyznanym państwom członkowskim w tym rozporządzeniu, ponieważ krajowy ustawodawca ukierunkował wsparcie, aby lepiej przyczynić się do celu polegającego na zwiększeniu różnorodności biologicznej na gruntach leśnych, unikając rozdrobnienia finansowania.

²³ Pragnę zauważyć na przykład, że w załączniku II do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U. 2012, L 26, s. 1) rozróżniono z jednej strony przedsięwzięcia dotyczące eksploatacji torfowisk jako „przemysł wydobywczy”, a z drugiej strony przedsięwzięcia dotyczące rolnictwa, leśnictwa i akwakultury.

²⁴ Sąd odsyłający powołuje się w tej kwestii na wyrok z dnia 30 marca 2017 r., *Lingurár* (C-315/16, EU:C:2017:244).

49. Komisja, przypominawszy, że tereny torfowisk mogą stanowić obszar rolny lub obszar leśny w zależności od ich cech charakterystycznych²⁵, i biorąc pod uwagę dokonany przez łotewskiego ustawodawcę wybór przyznania rekompensaty jedynie w odniesieniu do ograniczeń nałożonych na obszarach leśnych, utrzymuje, że zgodnie z art. 2 ust. 2 rozporządzenia nr 1305/2013 państwo członkowskie może zdecydować o zastosowaniu definicji pojęcia „lasu” innej niż definicja znajdująca się w ust. 1 lit. r) tego artykułu i może zatem całkowicie wyłączyć tereny torfowisk z korzystania z płatności z tytułu sieci Natura 2000 pod warunkiem, że definicja ta nie jest dyskryminująca. Uważa ona ponadto, że państwa członkowskie za pośrednictwem swoich programów rozwoju obszarów wiejskich, zatwierdzonych przez nią, mogą wybrać środki, które powinny korzystać z finansowania EFRROW, oraz że art. 30 tego rozporządzenia nie ustanawia żadnego obowiązku finansowania rekompensat za ograniczenia wynikające z sieci Natura 2000. Uważa ona zatem, że państwo członkowskie może ograniczyć przyznawanie wsparcia na obszary Natura 2000, przewidując wsparcie jedynie w odniesieniu do niektórych szczególnych rodzajów ograniczenia działalności gospodarczej.

50. Na wstępie pragnę zauważyć, że art. 30 rozporządzenia nr 1305/2013 nie ustanawia żadnego obowiązku płatności, co jasno wynika z brzmienia jego ust. 6, w którym przewidziano, że wymienione w nim obszary, w szczególności obszary rolne i leśne Natura 2000, *mogą* korzystać z płatności. Takie podejście jest zresztą zgodne z duchem uregulowań Unii w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich, które pozostawiają państwom członkowskim swobodę w określaniu środków wdrażających te uregulowania w swoich programach rozwoju obszarów wiejskich, z poszanowaniem priorytetów Unii i z uwzględnieniem kontekstu krajowego²⁶.

51. Ponadto stwierdzam przede wszystkim, że w działaniu 12 części 5 załącznika I do rozporządzenia wykonawczego nr 808/2014 przewidziano trzy rodzaje płatności, spośród których państwa członkowskie mogą dokonać wyboru, w ramach art. 30 rozporządzenia nr 1305/2013, a mianowicie płatności kompensacyjne dla obszarów rolnych Natura 2000, płatności kompensacyjne dla obszarów leśnych Natura 2000 i płatności kompensacyjne dla obszarów rolnych włączonych do planów gospodarowania wodami w dorzeczach. Następnie w pkt 11 sekcji 8 ust. 2 lit. e) części 1 załącznika I do tego rozporządzenia wykonawczego zobowiązano w szczególności państwa członkowskie do określenia ograniczeń lub niedogodności, na podstawie których mogą zostać przyznane płatności przewidziane w planach rozwoju obszarów wiejskich. Wreszcie w art. 10 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia wykonawczego przewidziano, że państwa członkowskie mogą ustalić kwotę płatności na podstawie standardowych założeń dotyczących dodatkowych kosztów i utraconych dochodów.

52. W związku z tym co do zasady przepisy Unii przyznają państwom członkowskim pewien zakres uznania w odniesieniu, po pierwsze, do wyboru środków, które zamierzają wdrożyć spośród środków przewidzianych w przepisach Unii, a po drugie, do określenia ograniczeń lub niedogodności, na podstawie których płatności są przyznawane. Uważam zatem, że łotewski ustawodawca, przyjmując środki wykonawcze do art. 30 rozporządzenia nr 1305/2013, korzystając z zakresu uznania przyznanego mu w tym rozporządzeniu, zgodnie z prawem wybrał jedynie rekompensatę na rzecz gruntów leśnych i ograniczył płatności do pewnych ograniczeń, a mianowicie do zakazów prowadzenia działalności związanej z gospodarką leśną, o których mowa w pkt 58 rozporządzenia nr 171.

²⁵ Zobacz pkt 31 niniejszej opinii.

²⁶ Zobacz w szczególności art. 6 ust. 1 i motyw 7 rozporządzenia nr 1305/2013. Ponadto zgodnie z art. 10 tego rozporządzenia Komisja ogranicza się do zatwierdzania programów przedłożonych jej przez państwa członkowskie.

53. Wniosku tego nie może podważyć „wyrównawczy cel” systemu płatności z tytułu sieci Natura 2000, na który powołuje się sąd odsyłający na podstawie wyroku Lingurár.²⁷ Wyrok ten dotyczył bowiem sytuacji, w której dane państwo członkowskie wdrożyło wsparcie w ramach sieci Natura 2000 ze względu na ograniczenia użytkowania lasów i innych obszarów zalesionych na rzecz jednostek i całkowicie wyłączyło ze wsparcia obszary leśne, na których występowała powierzchnia należąca do państwa, niezależnie od jej wielkości, co oznaczało w niniejszym przypadku, że powierzchnia leśna, z której 0,182% należało do państwa, nie kwalifikowała się do objęcia omawianym wsparciem. Zdaniem Trybunału to właśnie to ograniczenie naruszało wyrównawczy cel systemu płatności i stanowiło nieproporcjonalny środek²⁸. W sprawie rozpatrywanej w postępowaniu głównym sytuacja jest odmienna, ponieważ łotewski ustawodawca wyłączył całkowicie torfowiska z obszarów leśnych, na które przyznawane jest wsparcie, dokonując wyboru, który co do zasady mieści się w zakresie jego kompetencji.

54. Oczywiście przy wyborze środków, jakie należy przyjąć, państwo członkowskie musi przestrzegać ogólnych zasad Unii, takich jak zasady niedyskryminacji i proporcjonalności²⁹. Jak zauważyła Komisja, gdyby rozpatrywane torfowiska, ze względu na swoje cechy, stanowiły „las” zgodnie z definicją przyjętą w art. 2 ust. 1 lit. r) rozporządzenia nr 1305/2013 lub ewentualnie przyjętą w jego programie rozwoju obszarów wiejskich zgodnie z art. 2 ust. 2 tego rozporządzenia³⁰, wyłączenie tych obszarów z możliwości otrzymania wsparcia na podstawie art. 30 wspomnianego rozporządzenia okazałoby się sprzeczne z ogólną zasadą niedyskryminacji, która jest nieodłączną częścią systemu regulacyjnego Unii.

55. Proponuję zatem, aby na pytania prejudycjalne trzecie i czwarte odpowiedzieć, iż art. 30 ust. 6 lit. a) rozporządzenia nr 1305/2013 należy interpretować w ten sposób, że pozwala on państwu członkowskiemu – przy poszanowaniu ogólnej zasady niedyskryminacji – albo na wyłączenie torfowisk z możliwości korzystania z płatności z tytułu sieci Natura 2000, przy czym wyłączenie to nie może wpływać na wyrównawczy cel tych płatności, albo na ograniczenie wsparcia przyznanego na te obszary do ograniczeń nałożonych na szczególnie rodzaj działalności gospodarczej, w szczególności działalność leśną.

C. W przedmiocie piątego pytania prejudycjalnego

56. Poprzez pytanie piąte i ostatnie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 30 rozporządzenia nr 1305/2013 w związku z art. 17 karty należy interpretować w ten sposób, że właściciel nieruchomości ma prawo do płatności z tytułu ograniczenia działalności gospodarczej na tej nieruchomości, jeżeli w chwili nabycia wspomnianej nieruchomości wiedział o takim ograniczeniu.

57. Rząd łotewski proponuje udzielenie na to pytanie odpowiedzi przeczącej ze względu na to, że art. 17 karty zezwala, w interesie ogólnym i przy poszanowaniu zasady proporcjonalności, na ograniczenia korzystania z nieruchomości, że spółka Sātiņi-S nabyła rozpatrywane nieruchomości, mimo że istniały już prawne ograniczenia w prowadzeniu działalności

²⁷ Wyrok z dnia 30 marca 2017 r., C-315/16, EU:C:2017:244.

²⁸ Zobacz wyrok z dnia 30 marca 2017 r., Lingurár, C-315/16, EU:C:2017:244, pkt 26–30.

²⁹ Zobacz w odniesieniu do zasady proporcjonalności wyrok z dnia 30 marca 2017 r., Lingurár, C-315/16, EU:C:2017:244, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo.

³⁰ Zobacz przypis 20 do niniejszej opinii. Na rozprawie Komisja wykluczyła, by łotewski ustawodawca przyjął definicję „lasu” w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. r) rozporządzenia nr 1305/2013, podczas gdy zgodnie z uwagami rządu łotewskiego wydaje się, że w łotewskich przepisach przyjęto definicję „torfowiska” niezgodną z definicją „lasu”.

gospodarczej, którą zamierzała podjąć, oraz że nie istniał żaden dowód na to, iż spółka ta uzyskała wiarygodne zapewnienie, że przepisy krajowe dotyczące przyznawania płatności z tytułu sieci Natura 2000 mogłyby zostać zmienione na jej korzyść.

58. Rząd irlandzki, który ogranicza swoje uwagi do tego pytania, proponuje odpowiedzieć na wspomniane pytanie w ten sposób, że art. 30 ust. 1 rozporządzenia nr 1305/2013 w związku z art. 17 karty nie przyznaje praw do płatności z tytułu sieci Natura 2000 z uwagi na projekty danej osoby dotyczące nowej działalności gospodarczej na terenie nieruchomości, jeżeli w chwili nabycia tej nieruchomości wiedziała już o ograniczeniach, jakim wspomniana nieruchomość podlegała.

59. Komisja podnosi, że w niniejszej sprawie nie chodzi o wywłaszczenie nieruchomości, lecz o uregulowanie korzystania z mienia, które jest dopuszczalne w zakresie niezbędnym dla interesu ogólnego na podstawie art. 17 ust. 1 zdanie ostatnie karty, ponieważ ochrona środowiska naturalnego stanowi cel leżący w interesie ogólnym, a zakaz zakładania plantacji nie jest w tym względzie nieproporcjonalny. Utrzymuje ona, że art. 30 rozporządzenia nr 1305/2013 nie ustanawia żadnego obowiązku ani obietnicy wypłaty rekompensaty osobom fizycznym za wszelkie ograniczenia nałożone z tytułu sieci Natura 2000 oraz że dyrektywy siedliskowe i ptasia również nie zawierają przepisów dotyczących wprowadzenia mechanizmu rekompensaty. Podnosi ona również kwestię właściwości Trybunału do orzekania w przedmiocie ograniczenia prawa własności takiego jak to w niniejszej sprawie, które nie wchodzi w zakres stosowania prawa Unii.

60. Co się tyczy na wstępie kwestii właściwości Trybunału do orzekania w przedmiocie piątego pytania prejudycjalnego, przypominam, że zgodnie z art. 51 ust. 1 karty, regulującym jej zakres stosowania, jej postanowienia mają zastosowanie do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Postanowienie to potwierdza utrwalone orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym prawa podstawowe chronione w porządku prawnym Unii znajdują zastosowanie we wszystkich sytuacjach podlegających prawu Unii, ale nie mogą być stosowane poza takimi sytuacjami. Jeżeli stan prawny nie jest objęty zakresem stosowania prawa Unii, Trybunał nie jest właściwy do jego oceny, a przytaczane ewentualnie postanowienia karty nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do nadania mu takiej właściwości³¹.

61. Tymczasem w niniejszej sprawie sąd odsyłający przedstawia pytanie dotyczące wykładni art. 30 ust. 1 rozporządzenia nr 1305/2013 *w związku z* art. 17 karty. Pytanie to dotyczy zatem, przede wszystkim, zastosowania art. 30 tego rozporządzenia.

62. W tym względzie wystarczy zauważyć, że jak wynika z odpowiedzi proponowanych na poprzednie pytania, art. 30 rozporządzenia nr 1305/2013 nie ustanawia żadnego obowiązku przyznania płatności ani żadnego prawa do rekompensaty z tytułu ograniczeń nałożonych w ramach sieci Natura 2000. Jak bowiem wskazano w pkt 50 i 51 niniejszej opinii, choć państwa członkowskie mogą przyjąć środki na podstawie tego przepisu, to jednak nie są one w żaden sposób zobowiązane do uczynienia tego, a ponadto dysponują zakresem uznania co do środków, które uważają za odpowiednie do wdrożenia tego rozporządzenia.

³¹ Zobacz podobnie wyrok z dnia 22 kwietnia 2021 r., Profi Credit Slovakia, C-485/19, EU:C:2021:313, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo.

63. Wniosku tego nie podważa wykładnia art. 30 rozporządzenia nr 1305/2013 w związku z art. 17 karty, ponieważ to ostatecznie postanowienie nie ma żadnego wpływu na zakres stosowania art. 30 rozporządzenia nr 1305/2013, ani ewentualne samodzielne stosowanie wspomnianego art. 17, które oznaczałoby zastosowanie tego przepisu w sytuacji czysto wewnętrznej i nie wchodziłoby w zakres stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty.

64. Jeśli chodzi w szczególności o art. 6 dyrektywy siedliskowej, przywołany przez rząd irlandzki jako źródło obowiązku państw członkowskich, stwierdzam, że zasadniczo przepis ten przewiduje w ust. 1, iż dla specjalnych obszarów ochrony państwa członkowskie tworzą konieczne środki ochronne, a w ust. 2, że te państwa członkowskie podejmują odpowiednie działania w celu uniknięcia na tych obszarach pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak również w celu uniknięcia niepokojenia gatunków, dla których zostały wyznaczone takie obszary. Moim zdaniem, jakkolwiek wspomniany przepis zobowiązuje państwa członkowskie do przyjęcia środków ochrony właściwych obszarów, to jednak nie przewiduje on w żaden sposób przyjęcia środków rekompensaty takich jak będące przedmiotem sprawy w postępowaniu głównym.

65. Posiłkowo pragnę zauważyć, że ograniczenia wprowadzone przez łotewskiego ustawodawcę, będące przedmiotem sprawy w postępowaniu głównym, nie podważają istoty prawa własności, lecz ewentualnie korzystanie z niego, które w rozumieniu art. 17 ust. 1 zdanie ostatecznie karty może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem Trybunału wykonywanie prawa własności może zostać poddane ograniczeniom, pod warunkiem że ograniczenia te rzeczywiście odpowiadają celom służącym interesowi ogólnemu i nie stanowią, w stosunku do swego celu, ingerencji nieproporcjonalnej i niemożliwej do przyjęcia, która naruszałaby istotę tego prawa³². W niniejszej sprawie ochrona środowiska naturalnego jest jednym z takich celów i wobec tego może uzasadniać ograniczenie wykonywania prawa własności³³, w związku z czym zakaz zakładania plantacji borówek, taki jak w niniejszej sprawie, jest zgodny z celem interesu ogólnego i nie jest nieproporcjonalny w stosunku do zamierzonego celu, ponieważ konieczność ochrony ekosystemu obejmuje nieuchronnie zakaz dokonywania przekształceń stanu danych obszarów³⁴.

66. Proponuję zatem odpowiedzieć na piąte pytanie prejudycjalne, że art. 30 rozporządzenia nr 1305/2013 w związku z art. 17 karty należy interpretować w ten sposób, iż nie przyznaje on właścicielowi nieruchomości, takiej jak torfowiska, prawa do płatności z tytułu sieci Natura 2000 za ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej na tej nieruchomości.

V. Wnioski

67. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby na pytania prejudycjalne przedstawione przez Augstākā tiesa (sąd najwyższy, Łotwa) Trybunał odpowiedział w następujący sposób:

- 1) Artykuł 30 ust. 6 lit. a) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 należy interpretować w ten sposób, że nie wyłącza

³² Zobacz wyrok z dnia 15 stycznia 2013 r., Križan i in., C-416/10, EU:C:2013:8, pkt 113 i przytoczone tam orzecznictwo.

³³ Zobacz wyrok z dnia 15 stycznia 2013 r., Križan i in., C-416/10, EU:C:2013:8, pkt 114 i przytoczone tam orzecznictwo.

³⁴ Ponadto wątpię, by spółka Sātiņi-S, która nabyła te nieruchomości znając wcześniej istniejące ograniczenia, mogła powołać się na samo przeznaczenie jej prawa własności.

on co do zasady torfowisk z płatności wyrównawczych na podstawie art. 30 ust. 1 tego rozporządzenia, ponieważ mogą one w danym przypadku składać się z obszarów rolnych lub leśnych mogących korzystać z płatności w rozumieniu tego przepisu.

- 2) Artykuł 30 ust. 6 lit. a) rozporządzenia nr 1305/2013 należy interpretować w ten sposób, że pozwala on państwu członkowskiemu – przy poszanowaniu ogólnej zasady niedyskryminacji – albo na wyłączenie torfowisk z możliwości korzystania z płatności z tytułu sieci Natura 2000, przy czym wyłączenie to nie może wpływać na wyrównawczy cel tych płatności, albo na ograniczenie wsparcia przyznanego na te obszary do ograniczeń nałożonych na szczególny rodzaj działalności gospodarczej, w szczególności działalność leśną.
- 3) Artykuł 30 rozporządzenia nr 1305/2013 w związku z art. 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że nie przyznaje on właścicielowi nieruchomości, takiej jak torfowiska, prawa do płatności z tytułu sieci Natura 2000 za ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej na tej nieruchomości.