



Datum van inontvangstneming : 03/06/2021

Zaak C-251/21

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

21 april 2021

Verwijzende rechter:

Augstākākā tiesa (Senāts) (Letland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

21 april 2021

Verzoekster in eerste aanleg en eiseres tot cassatie:

SIA Piltenes meži

Andere partij in de cassatieprocedure:

Lauku atbalsta dienests (Letland)

Voorwerp van het hoofdgeding

Cassatieberoep in een bestuursrechtelijke procedure waarin SIA Piltenes meži de Lauku atbalsta dienests (dienst voor plattelandssteun, Letland) verzoekt om de vaststelling van een positief administratief besluit inzake de toekenning van een compensatiebedrag voor bosgebieden van een microreservaat.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

De verwijzende rechter verzoekt op grond van artikel 267 VWEU om de uitlegging van artikel 30, lid 6, van verordening nr. 1305/2013 teneinde te kunnen bepalen of betalingen voor in bosgebied gevestigde microreservaten die zijn ingesteld ter verwezenlijking van de doelstellingen van richtlijn 2009/147 binnen de werkingssfeer van die verordening vallen, alsook om [de uitlegging] van verordening nr. 702/2014 teneinde te kunnen bepalen of op de beperkingen die deze laatste verordening oplegt inzake betalingen aan ondernemingen in

moeilijkheden moeten worden toegepast op de compensatiebetalingen voor microreservaten.

Prejudiciële vragen

„1) Vallen betalingen voor in bosgebied gevestigde microreservaten die zijn ingesteld ter verwezenlijking van de doelstellingen van richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand, binnen de werkingssfeer van artikel 30, lid 6, van verordening nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad?

2) Is de toekenning van compensatie voor microreservaten die zijn ingesteld ter verwezenlijking van de doelstellingen van richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand, onderworpen aan de beperkingen betreffende betalingen aan ondernemingen in moeilijkheden zoals deze worden opgelegd door verordening (EU) nr. 702/2014 van de Commissie van 25 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie met de interne markt verenigbaar worden verklaard?”

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikelen 42, 107, 108 en 109 VWEU.

Artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Artikel 81, lid 2, van verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2013 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad.

Artikel 1, lid 1, onder e), artikel 1, lid 6, en artikel 2, punt 14, van verordening (EU) nr. 702/2014 van de Commissie van 25 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie met de interne markt verenigbaar worden verklaard.

Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand.

Rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europa Unie

Arrest van 4 juni 2009, JK Otsa Talu (C- 241/07, EU:C:2009:337, punt 51).

Beschikking van 10 januari 2013, ██████████ (C- 650/11, niet gepubliceerd, EU:C:2013:7).

Arrest van 9 juni 2011, ██████████ (C- 115/10, EU:C:2011:376).

Arrest van 9 juni 2010 (██ C- 92/09 en C- 93/09, EU:C:2010:662).

Arrest van 17 oktober 2013, ██████████ ██████████ ██████████ ██████████ ██████████ ██████████ (C- 203/12, EU:C:2013:664, punt 34).

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Artikel 2, lid 3, en artikel 4, lid 2, van de Likums „Par kompensāciju par saimnieciskās darbības ierobežojumiem aizsargājamās teritorijās” (wet betreffende compensatie voor beperkingen van de economische activiteit in beschermd gebied).

Artikel 5, leden 4, 7, 8 en 9, van de Lauksaimniecības un lauku attīstības likums (wet inzake landbouw en plattelandsontwikkeling).

Artikel 10, lid 2, van de Sugu un biotopu aizsardzības likums (wet inzake het behoud van soorten en biotopen), op grond waarvan eigenaars van terreinen recht hebben op de wettelijk vastgestelde compensatie voor beperkingen van de economische activiteit in microreservaten.

Punten 1, 1.1, 1.8, 2, 2.3, 56, 56.1, 56.2, 61 en 61.6 van Ministru kabineta 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 houdende de voorschriften betreffende de toekenning, het beheer 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).

Afdeling 2.6, getiteld „Toekenning van steun in het kader van de maatregel „betaling van compensatie voor bosgebieden van het Natura 2000-netwerk”:

„56. Gebieden die in aanmerking komen voor steun in het kader van deze maatregel is bosgebied [...]:

[...]

56.2. een gebied dat is gelegen in een microreservaat buiten het Natura 2000-netwerk overeenkomstig artikel 30, lid 6, van verordening nr. 1305/2013, of – indien de beschermingsregeling van Natura 2000 het behoud van een soort of een biotoop niet waarborgt – in een Natura 2000-gebied, mits het microreservaat op wettige wijze is ingesteld [...]

61. Om de steun te kunnen ontvangen, moet de aanvrager voldoen aan de volgende voorwaarden: [...]

61.6. Op 15 juni van het lopende jaar is geen van de kenmerken van een onderneming in moeilijkheden zoals bedoeld in artikel 2, punt 14, van verordening nr. 702/2014 vastgesteld [...].

Punten 52, 53, 53.1. en 54 van Ministru kabineta noteikumi Nr. 599 „Noteikumi par Eiropas Lauksaimniecības garantiju fonda, Eiropas Lauksaimniecības fonda lauku attīstībai, Eiropas Jūrlietu un zivsaimniecība fonda, kā arī par valsts un Eiropas Savienības atbalsta lauksaimniecībai un lauku un zivsaimniecības attīstībai finansējuma administrēšanu 2014.-2020. gada plānošanas periodā” (besluit nr. 599 van de ministerraad inzake het beheer van de financiering uit het Europees Landbouwgarantiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en inzake het beheer van de financiële steun van de Staat en van de Europese Unie voor landbouw en plattelands- en visserijontwikkeling in de programmeringsperiode 2014-2020).

Korte beschrijving van de feiten en het hoofdgeding

- 1 Rekwirante, SIA Piltenes meži, is eigenaar van een terrein met een oppervlakte van 500,8769 hectare waarop zich een microreservaat voor een beschermde vogelsoort, het auerhoen (*Tetrao urogallus*), bevindt. Het microreservaat is een bosgebied dat geen deel uitmaakt van het Natura 2000-netwerk. Het microreservaat op het terrein van rekwirante is ingesteld overeenkomstig de nationale wetgeving tot omzetting van richtlijn 2009/147.
- 2 Rekwirante, SIA Piltenes meži, heeft bij de Lauku atbalsta dienests (dienst voor plattelandsteun, Letland; hierna: „dienst”) steun aangevraagd via de „Verzamelaanvraag voor 2015” en de bijlage daarbij getiteld „Aanvraag van de compensatiebetaling voor bosbouwgebieden van het Natura 2000-netwerk voor 2015” (hierna: „NIM”). Op het aanvraagformulier wordt vermeld dat er ook compensatiebetalingen voor Natura 2000-bosbouwgebieden kunnen worden ontvangen voor buiten het Natura 2000-netwerk gelegen microreservaten, zodat de aanvraag uniek is en niet wordt voorzien in een afzonderlijk verzoek om compensatie voor in microreservaten gelegen gebieden.
- 3 Bij besluit van 1 juni 2016 (hierna: „oorspronkelijk besluit”) heeft de dienst de verlening van NIM-steun aan rekwirante geweigerd na bij rekwirante een kenmerk van een onderneming in moeilijkheden te hebben vastgesteld. Rekwirante was het

niet eens met het oorspronkelijke besluit en is ertegen opgekomen. Het besluit werd evenwel bevestigd nadat de dienst de jaarrekening van rekwirante over 2014 had onderzocht en had vastgesteld dat haar verliezen een bedrag van meer dan 50 % van haar maatschappelijk kapitaal vertegenwoordigden, waardoor haar status als onderneming in moeilijkheden als bedoeld in punt 53.1 van besluit nr. 599 diende te worden vastgesteld en zij niet voldeed aan de voorwaarde van punt 61.6 van besluit nr. 171 om in aanmerking te komen voor de NIM-steun.

- 4 Rekwirante kon zich niet vinden in het besluit van de dienst en heeft beroep ingesteld bij de rechter, waarbij zij de vaststelling van een positief administratief besluit inzake de verlening van de NIM-steun vorderde. Rekwirante wijst erop dat zij het boekjaar 2014 heeft afgesloten met winst, maar ontkent niet dat het eigen vermogen negatief was. Volgens haar kan dit geen reden zijn om de eigenaar van een onroerende zaak de vergoeding voor de beperking van het eigendomsrecht niet toe te kennen. Rekwirante is van mening dat de in besluit nr. 171 vervatte regeling in strijd is met de strekking van de wet betreffende compensatie voor beperkingen van de economische activiteit in beschermde gebieden en een bepaalde groep van personen de facto het recht ontzegt op een compensatie waarin de wet voorziet. Bovendien maakt het terrein van rekwirante geen deel uit van het Natura 2000-netwerk, zodat, in de opvatting van rekwirante, op haar terrein niet dezelfde beoordelingscriteria dienen te worden toegepast als op Natura 2000-gebieden.
- 5 Bij vonnis van 24 maart 2017 heeft de Administratīvā rajona tiesa (bestuursrechter in eerste aanleg, Letland) het beroep toegewezen, overwegende dat de dienst de beperkingen op grond waarvan een onderneming in moeilijkheden de compensatiebetaling voor een in een Natura 2000-gebied gelegen terrein moet worden geweigerd ten onrechte had toegepast op rekwirante, aangezien de eigendom van rekwirante zich niet in een Natura 2000-gebied bevindt.
- 6 Bij arrest van 30 november 2017 van de Administratīvā apgabaltiesa (bestuursrechter in tweede aanleg, Letland) is de vordering van rekwirante afgewezen onder verwijzing naar de verschillende aard van de compensaties die moeten worden betaald voor beperkingen die worden opgelegd aan de economische activiteit: enerzijds die welke worden gefinancierd ten laste van de staatsbegroting of de begroting van lokale overheden en anderzijds die welke worden gefinancierd uit middelen van de Europese Unie. De wet betreffende compensatie voor beperkingen van de economische activiteit in beschermde gebieden bepaalt dat de uit middelen van de Unie betaalde compensatie moet worden beheerd overeenkomstig de wetgeving die de betaling van steun van de Unie regelt. Artikel 30, lid 6, onder a) en b), van verordening nr. 1305/2013 bepaalt dat Natura 2000-landbouwgebieden, Natura 2000-bosbouwgebieden en andere afgebakende natuurbeschermingsgebieden met specifieke beperkingen op milieugebied voor landbouw of bossen in aanmerking komen voor betalingen. Uit deze Unieregeling volgt dat eigenaars of bezitters van bosgebieden die niet tot het Natura 2000-netwerk behoren, maar waarvoor geldt dat er beperkingen zijn opgelegd aan de economische activiteit, steunbetalingen kunnen ontvangen, doch

per jaar slechts één betaling van dit type kunnen aanvragen. Aangezien rekwirante ervoor heeft gekozen om de rechtstreeks door de dienst beheerde compensatie aan te vragen, concludeert de [Administratīvā] apgabaltiesa dat de toepassing van de beperkende voorwaarde gerechtvaardigd is, gelet op het feit dat verordening nr. 702/2014 verwijst naar verordening nr. 1305/2013 en de definitie van onderneming in moeilijkheden in artikel 2, punt 14, van eerstgenoemde verordening derhalve van toepassing is op een exploitant die een steunbetaling aanvraagt voor een microreservaat dat is gevestigd in een bosgebied op zijn terrein. De regeling van besluit nr. 171 (punten 2.3., 56. en 61.6.) voldoet van haar kant aan voornoemde regeling van de Europese Unie.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 7 [Betoogd wordt] dat de [Administratīvā] apgabaltiesa artikel 4, leden 1 en 2, en artikel 5, lid 3, van de wet betreffende compensatie voor beperkingen van de economische activiteit in beschermde gebieden onjuist heeft uitgelegd door te verklaren dat rekwirante ervoor heeft gekozen om een vergoeding aan te vragen bij de dienst en niet bij de Dabas aizsardzības pārvalde (natuurbeschermingsautoriteit, Letland). Conform artikel 2, lid 3, en artikel 4, lid 2, van voornoemde wet en conform besluit nr. 171 heeft rekwirante geen keuze uitgeoefend, maar heeft zij een aanvraag ingediend bij de autoriteit die belast is met het beheer van de compensaties uit middelen van de Unie voor de beperkingen op de economische activiteit in kwestie. Indien de dienst van oordeel was dat er in casu beletsels waren voor de betaling van de compensatie aan rekwirante, had hij de aanvraag van compensatie moeten doorsturen naar de bevoegde autoriteit in plaats van de aanvraag inhoudelijk te beoordelen en rekwirante het recht op een compensatie te ontzeggen.
- 8 [Aangevoerd wordt dat] de [Administratīvā] apgabaltiesa punt 61.6 van besluit nr. 171 en artikel 2, punt 14, onder a), van verordening nr. 702/2014 onjuist heeft toegepast, aangezien de compensatie wordt toegekend op grond van artikel 30, lid 6, onder b), van verordening nr. 1305/2013 en laatstgenoemde verordening geen beperkende voorwaarden bevat wat de toekenning van steun aan ondernemingen in moeilijkheden betreft. Verordening nr. 702/2014 beoogt maatregelen vast te stellen die verenigbaar met artikel 107 VWEU moeten worden geacht, zonder dat elke betaling aan een van de marktdeelnemers in het kader van die regeling echter per se als staatssteun dient te worden beschouwd. Voor personen die hun eigendomsrechten beperkt zien om een reden van algemeen belang wordt voorzien in een compensatie voor die beperking van rechten, zonder dat onderscheid wordt gemaakt naargelang van de rechtsvorm of de financiële gezondheid van de personen.
- 9 De compensatieregeling zoals vervat in de wet inzake het behoud van soorten en biotopen en de wet betreffende compensatie voor beperkingen van de economische activiteit in beschermde gebieden wordt ten onrechte gelijkgesteld met staatssteun in de zin van de artikelen 107 tot en met 109 VWEU, aangezien de

compensatie valt onder het begrip „eigendom” in de zin van artikel 105 van de Latvijas Republikas Satversme (grondwet van de Republiek Letland; hierna: „grondwet”) en de Satversmes tiesa (grondwettelijk hof, Letland) heeft verklaard dat de compensatie uit hoofde van de wet inzake het behoud van soorten en biotopen geen staatssteun vormt, maar een schadeloosstelling voor de beperking van het eigendomsrecht. Bij het verkrijgen van een compensatie ontvangt de onderneming geen economisch voordeel maar een vergoeding voor de door de Staat in het algemeen belang opgelegde beperkingen van haar economische activiteit.

- 10 De dienst onderstreept dat in artikel 4, lid 2, van de wet betreffende compensatie voor beperkingen van de economische activiteit in beschermde gebieden wordt bepaald dat de uit middelen van de Unie betaalde compensatie wordt beheerd overeenkomstig de regeling inzake steunbetalingen van de Unie. Bijgevolg was de dienst verplicht om de steunaanvraag van rekwirante ook te toetsen aan verordening nr. 702/2014, waarin in artikel 1, lid 1, wordt vermeld op welke categorieën steun die verordening van toepassing is en onder e) wordt voorzien in steun ten gunste van de bosbouw. In artikel 1, lid 6, van diezelfde verordening wordt bepaald dat de verordening niet van toepassing is op steun aan ondernemingen in moeilijkheden. Bijgevolg mag de onderneming, om steun te kunnen ontvangen vanwege de beperkende omstandigheden in bosgebieden – microreservaten –, niet in moeilijkheden verkeren.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 11 Om te bepalen over welke beoordelingsvrijheid de Staat beschikt om de aan begunstigden van compensatiebetalingen opgelegde voorwaarden vast te stellen (zie arrest C-241/07, punt 51), moet de bron van de financiering van de litigieuze steun worden gespecificeerd. Zoals blijkt uit de stukken, is de litigieuze steunbetaling ontworpen als een compensatiemaatregel die de facto wordt gefinancierd uit middelen van de Unie.
- 12 Volgens de wet betreffende compensatie voor beperkingen van de economische activiteit in beschermde gebieden worden de jaarlijkse steunbetalingen in verband met beperkingen van de economische activiteit in beschermingszones van Europees belang (Natura 2000) gefinancierd uit middelen van de Unie, terwijl in het geval van microreservaten de steunbetalingen in verband met beperkingen van de economische activiteit kunnen worden gefinancierd uit middelen van de Unie. [Ministru kabineta] 2013. gada 17. septembra noteikumi Nr. 891 „Noteikumi par saimnieciskās darbības ierobežojumiem, par kuriem pienākas kompensācija, tās izmaksas nosacījumiem, kārtību un apmēru” (besluit nr. 891 van de ministerraad van 17 september 2013 betreffende de beperkingen van de economische activiteit waarvoor compensatie wordt toegekend en betreffende de voorwaarden voor, de modaliteiten van en het bedrag van de betaling ervan), dat is vastgesteld ingevolge de wet betreffende compensatie voor beperkingen van de economische activiteit in beschermde gebieden, voorziet in de betaling van die compensatie voor

beperkingen van economische bosbouwactiviteiten, waaronder in microreservaten, zonder dat het bepalingen inzake de beoordeling van de solvabiliteit van de aanvrager bevat.

- 13 Ofschoon in de overwegingen 22 en 28 van verordening nr. 1305/2013 op exhaustieve wijze wordt ingegaan op betalingen voor gebieden waarvoor beperkingen zijn vastgesteld ter naleving van bosmilieuverbintenissen, voorziet artikel 30, lid 6, van die verordening in de overeenkomstige compensatie voor Natura 2000-gebieden en microreservaten uit hoofde van richtlijn 92/43, maar niet in betalingen voor bosbouwgebieden waarvoor beperkingen zijn vastgesteld uit hoofde van richtlijn 2009/147.
- 14 De Letse regering heeft de steun in verband met de beperkingen die gelden in bosgebieden van het Natura 2000-netwerk, waar ook betalingen voor microreservaten onder vallen, gecoördineerd met de Europese Commissie, waarbij zij zich er bijgevolg toe heeft verbonden om in de nationale regeling, overeenkomstig verordening nr. 702/2014, op te nemen dat ondernemingen in moeilijkheden de compensatiebetaling niet kunnen ontvangen (punt 61.1 van besluit nr. 171).
- 15 Bepaald moet worden welke Unierechtelijke bepalingen van toepassing zijn op de betaling van de steun in kwestie en of de betrokken betaling is gebaseerd op een rechtstreeks toepasselijke bepaling van Unierecht dan wel een door de Staat toegekende compensatiebetaling is (zie, mutatis mutandis, de beschikking in zaak C-650/11).
- 16 Omdat de rechter in eerste aanleg en de rechter in tweede aanleg deze vraag verschillend hebben beantwoord, heeft de Senāts (hoogste rechterlijke instantie, Letland) het Zemkopības ministrija (ministerie van Landbouw, Letland) verzocht om verduidelijking. Het ministerie heeft meegedeeld dat „aangezien de op grond van besluit nr. 171 toegekende compensatie voor bosbouwgebieden van het Natura 2000-netwerk (die in casu ook de compensatie voor microreservaten omvat) niet onder artikel 42 VWEU valt, op die steun de artikelen 107 VWEU, 108 VWEU en 109 VWEU van toepassing zijn. In die artikelen zijn criteria neergelegd volgens welke een overheidsmaatregel wordt aangemerkt als staatssteun voor de toepassing van artikel 81, lid 1, van verordening nr. 1305/2013, evenals het mechanisme voor de uitvoering van de staatssteun, met inbegrip van de verplichting om de staatssteun te coördineren met de Europese Commissie.
- 17 Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie beschikt de staat over een zekere handelingsvrijheid om de modaliteiten voor de verlening van de betalingen vast te stellen, zoals de instellingen van de Unie beschikken over een zekere beoordelingsvrijheid op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (arrest C-241/07, punten 48 en 51). Tegelijkertijd moet de door de staat uitgevoerde maatregel in overeenstemming zijn met hetgeen met de Europese Commissie is overeengekomen (arrest C-115/10).

- 18 De Senāts concludeert dat noch verordening nr. 1305/2013 (artikel 30, lid 6), noch punt 56 van besluit nr. 171 *expressis verbis* melding maken van de betaling van compensatie voor een bosgebied waarin een microreservaat is gevestigd dat voldoet aan de vereisten van richtlijn 2009/147.
- 19 De compensaties uit hoofde van Natura 2000, die volgens de Senāts vergelijkbaar zijn met andere compensaties van dezelfde aard voor gebieden die zijn onderworpen aan beperkingen die worden opgelegd om te voldoen aan de doelstellingen van bepaalde Unierechtelijke bepalingen, vormen steun ten behoeve van de toepassing van de EU-strategie inzake biodiversiteit van 2011, die voorzag in financiële middelen voor dit doel. Bijgevolg was voorzien in financiering uit het Elfpo. Om de transparantie bij de uitvoering van compensatiebetalingen te waarborgen, worden deze toegekend overeenkomstig verordening nr. 1305/2013 en uitvoeringsverordening (EU) nr. 808/2014 van de Commissie van 17 juli 2014 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor verordening (EU) nr. 1305/2013 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Elfpo. In die regelingen zijn voorwaarden voor het ontvangen van steun neergelegd, waarbij met name in overweging 38 van verordening nr. 1305/2013 wordt verklaard dat criteria voor de selectie van projecten niet nodig zijn in geval van maatregelen die worden genomen aan de hand van bepaalde objectieve criteria (overweging 26).
- 20 Niettemin bestrijkt ook verordening nr. 702/2014 „steun voor de bosbouw” [artikel 1, lid 1, onder e), en overweging 61]. In de zienswijze van de Senāts kan de bepaling van verordening nr. 702/2014 volgens welke die verordening niet van toepassing is op steun aan ondernemingen in moeilijkheden worden uitgelegd in de context van de steunregeling van de Unie, in de zin dat met elke steun een eigen doel wordt nagestreefd. Uit overweging 16 van verordening nr. 702/2014 blijkt dat steun aan ondernemingen in moeilijkheden als zodanig niet door die groepsvrijstellingsverordening wordt “toegestaan of goedgekeurd”, aangezien dergelijke steun moet worden getoetst aan de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden of richtsnoeren die deze vervangen. Volgens het ministerie van Landbouw moet artikel 1, lid 6, van verordening nr. 702/2014 aldus worden opgevat dat behalve in de gevallen die worden opgesomd in die bepaling, waarin niet uitdrukkelijk wordt verwezen naar de betaling van compensatie voor bepaalde beperkingen in verband met het bestaan van microreservaten, de steun waarin die verordening voorziet niet kan worden betaald aan ondernemingen in moeilijkheden.
- 21 In casu wordt de compensatie voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het Unierecht bepaald door de nationale regeling. Hoewel richtlijn 2009/147 geen verplichting oplegt om een concreet microreservaat in te stellen, is de instelling van beschermingszones een verplichting van de lidstaten met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van die richtlijn. De opgelegde beperkingen vormen een inperking van het eigendomsrecht in de zin van het Unierecht voor de toepassing van artikel 17 van het Handvest van de grondrechten, met als gevolg

dat zij krachtens de wet moeten worden vastgesteld, een legitiem doel moeten nastreven en de beginselen van evenredigheid en gelijkheid moeten eerbiedigen.

- 22 Hoewel het verbod voor een onderneming in moeilijkheden om een compensatiebetaling voor de beperking van het gebruik van haar eigendom te ontvangen is vastgesteld met het legitieme doel om de financiële middelen van de Unie te beschermen en een optimaal gebruik van overheidsmiddelen te waarborgen, ziet de Senāts een fundamenteel gebrek in dit verbod, dat wordt opgelegd zonder te worden afgewogen tegen de bescherming van het eigendomsrecht (zie, mutatis mutandis, het arrest in zaak C-92/09).
- 23 Indien wordt aanvaard dat verordening nr. 702/2014 verbiedt om voor de last van een microreservaat een compensatie te betalen aan een onderneming in moeilijkheden, dan heeft de Commissie niet gezorgd voor een evenwicht tussen een optimaal gebruik van overheidsmiddelen en artikel 17 van het Handvest van de grondrechten. Naar het oordeel van de Senāts strookt dat aldus opgelegde verbod niet met het evenredigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.
- 24 Met betrekking tot het onderzoek van de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel, dat vereist dat de middelen waarmee een Unierechtelijke bepaling de door de betrokken regelgeving nagestreefde legitieme doelstellingen beoogt te bereiken passend zijn en niet verder gaan dan daartoe noodzakelijk is (arrest C-203/12, punt 34), moet worden geoordeeld dat het formele criterium dat de berekening van de verliezen van een kapitaalvennootschap in aanmerking neemt zonder andere objectieve criteria voor de beoordeling van de levensvatbaarheid van de onderneming te hanteren, onevenredige lasten voor de betrokken eigenaars veroorzaakt en verder gaat dan nodig is om een optimaal gebruik van overheidsmiddelen te waarborgen.
- 25 Bovendien geldt dit verbod slechts voor één type marktdeelnemer, de kapitaalvennootschap, hetgeen niet in overeenstemming is met het gelijkheidsbeginsel, aangezien de controle op het optimale gebruik van overheidsmiddelen ook moet worden uitgevoerd ten aanzien van andere entiteiten. In dit verband deelt de Senāts de redenering van rekwirante tot cassatie dat personen van wie het eigendomsrecht wordt beperkt ten behoeve van het algemeen belang, moeten worden gecompenseerd voor die beperking van hun recht, zonder onderscheid naargelang van hun rechtsvorm of hun financiële gezondheid.
- 26 Bijgevolg zijn er twijfels over de ondubbelzinnige en begrijpelijke uitlegging en toepassing van de litigieuze regeling inzake de compensatiebetaling. De Senāts is van mening dat de ontzegging van compensatie aan een bedrijf in moeilijkheden niet beantwoordt aan de strekking van die vergoedingen, namelijk de instandhouding van de biodiversiteit. Gelet op het feit dat de beperkingen worden opgelegd in overeenstemming met dwingende vereisten van het Unierecht, dat de betrokken compensatie tevens voortvloeit uit de nakoming van Unierechtelijke verplichtingen, dat er bovendien twijfel is gerezen over de legitimiteit van het aan

de orde zijnde compensatieverbod en dat de betaling van de compensatie geschiedt uit EU-middelen, acht de Senāts het passend om het Hof van Justitie prejudiciële vragen voor te leggen.