



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Ottende Afdeling)

7. august 2018\*

»Præjudiciel forelæggelse – landbrug – støtte til udvikling af landdistrikterne – forordning (EF) nr. 1257/1999 – artikel 10-12 – støtte til førtidspensionering – national lovgivning, der foreskriver overdragelse af støtten til førtidspensionering ved arv – lovgivning godkendt af Europa-Kommissionen – standpunkt, som senere ændres – beskyttelse af den berettigede forventning«

I sag C-120/17,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Latvijas Republikas Satversmes tiesa (forfatningsdomstol, Letland) ved afgørelse af 28. februar 2017, indgået til Domstolen den 7. marts 2017, i sagen

**Administratīvā rajona tiesa**

mod

**Ministru kabinets,**

har

DOMSTOLEN (Ottende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J. Malenovský, og dommerne D. Šváby og M. Vilaras (refererende dommer),

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitssekretær: fuldmægtig K. Malacek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 17. januar 2018,

efter at der er afgivet indlæg af:

- den lettiske regering ved I. Kucina og G. Bambāne, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved J. Aquilina og I. Naglis, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 30. maj 2018,

afsagt følgende

\* Processprog: lettisk.

## Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 10-12 i Rådets forordning (EF) nr. 1257/1999 af 17. maj 1999 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) og om ændring og ophævelse af visse forordninger (EFT 1999, L 160, s. 80) og af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.
- 2 Anmodningen er blevet fremsat i forbindelse med en anmodning om prøvelse af forfatningsmæssighed indgivet af Administratīvā rajona tiesa (distriktsdomstol i forvaltningsretlige sager, Letland) i anledning af en tvist mellem flere privatpersoner og Lauku atbalsta dienests (landbrugsstøttetjeneste, Letland) vedrørende gyldigheden af offentligretlige aftaler om tildeling af støtte til førtidspensionering på landbrugsområdet på grundlag af artikel 10-12 i forordning nr. 1257/1999.

### Retsforskrifter

#### *EU-retten*

- 3 23. betragtning til forordning nr. 1257/1999 havde følgende ordlyd:  

»[D]er bør på baggrund af erfaringerne med gennemførelsen af [Rådets] forordning (EØF) nr. 2079/92 [af 30. juni 1992 om en fællesskabsordning med støtte til førtidspensionering i landbruget (EFT 1992, L 215, s. 91)] tilskyndes til førtidspensionering i landbruget for at bedre bedrifternes økonomiske bæredygtighed.«
- 4 Kapitel IV med overskriften »Førtidspensionering« i afsnit II, som har overskriften »Foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne«, i forordning nr. 1257/1999 indeholdt artikel 10-12. Forordningens artikel 10, stk. 1, bestemte som følger:  

»Støtte til førtidspensionering i landbruget tager sigte på følgende mål:

  - at sikre ældre landbrugere, der beslutter at ophøre med landbrugsvirksomhed, en indkomst
  - at give landbrugere, der kan forbedre de resterende landbrugsbedrifternes økonomiske levedygtighed, større mulighed for at overtage sådanne ældre landbrugeres bedrifter, hvor dette er nødvendigt
  - at landbrugsjord anvendes til andre formål, når den ikke kan udnyttes rentabelt til landbrugsformål.«
- 5 Den nævnte forordnings artikel 11, stk. 1 og 5, bestemte:  

»1. En overdrager af en landbrugsbedrift skal:

  - ophøre endeligt med al erhvervsmæssig landbrugsvirksomhed; den pågældende kan dog fortsat drive ikke-erhvervsmæssigt landbrug og udnytte bygningerne
  - være mindst 55 år ved overdragelsen, men endnu ikke have nået den normale pensionsalder

og

  - have drevet landbrug i ti år forud for overdragelsen.

[...]

5. De i denne artikel fastsatte betingelser gælder i hele den periode, overdrageren modtager støtte til førtidspensionering.«

6 Samme forordnings artikel 12, stk. 2, bestemte følgende:

»Der må højst udbetales støtte til førtidspensionering i en samlet periode på 15 år for overdrageren og 10 år for arbejdstageren. Støtten må ikke udbetales, efter at overdrageren er fyldt 75 år, og ikke efter at arbejdstageren har nået normal pensionsalder.

Hvis medlemsstaten udbetaler normal alderspension til en overdrager, ydes støtten til førtidspensionering som et tillæg, der beregnes under hensyntagen til størrelsen af den nationale alderspension.«

7 Afsnit III i forordning nr. 1257/1999 med overskriften »Generelle principper, administrative og finansielle bestemmelser« indeholdt artikel 35-50.

8 Forordningens artikel 39 havde følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne træffer alle nødvendige forholdsregler for at sikre, at støtteforanstaltninger til udvikling af landdistrikterne er kendetegnet ved den i dette kapitel foreskrevne forenelighed og sammenhæng.

2. De planer til udvikling af landdistrikterne, som medlemsstaterne forelægger, skal indeholde en vurdering af de planlagte støtteforanstaltningers forenelighed og sammenhæng samt oplysninger om de forholdsregler, der er truffet for at sikre foranstaltningernes forenelighed og sammenhæng.

3. Hvis det er nødvendigt for at sikre forenelighed og sammenhæng, revideres støtteforanstaltningerne efterfølgende.«

9 Samme forordnings artikel 44, stk. 2, bestemte:

»Kommissionen vurderer, om de foreslåede planer er i overensstemmelse med denne forordning. På basis af planerne godkender Kommissionen programmeringsdokumenter vedrørende udvikling af landdistrikterne efter proceduren i artikel 50, stk. 2, i [Rådets] forordning (EF) nr. 1260/1999 [af 21. juni 1999 om vedtagelse af generelle bestemmelser for strukturfonden (EFT 1999, L 161, s. 1)] senest seks måneder efter planernes forelæggelse.«

### ***Lettisk ret***

10 Ministru kabinets (ministerråd, Letland) vedtog den 30. november 2004 dekret nr. 1002 om bestemmelser til gennemførelse af programmeringsdokumentet »Plan til udvikling af landdistrikterne i Letland med henblik på gennemførelsen af programmet for udvikling af landdistrikterne 2004-2006« (*Latvijas Vēstnesis*, 2004 nr. 193, herefter »dekret nr. 1002«).

11 Punkt 9.3 i plan til udvikling af landdistrikterne i Letland med henblik på gennemførelsen af programmet for udvikling af landdistrikterne 2004-2006 (herefter »planen til udvikling af landdistrikterne«) gav ejere af landbrugsbedrifter på mindst 55 år mulighed for at overdrage deres bedrift til en tredjemand mod modtagelse af støtte til førtidspensionering (herefter »støtten til førtidspensionering«), idet betingelserne for at være omfattet af denne ordning i vid udstrækning svarede til dem, der var fastsat i artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1257/1999.

- 12 Punkt 12.3.2 i denne plan indeholdt et afsnit med overskriften »Førtidspensionering«, af hvis litra a) fremgik, at hvis modtageren af støtten til førtidspensionering afgik ved døden i løbet af den periode, hvor en aftale om tildeling af støtte til førtidspensionering var gældende, ville den månedlige førtidspension fortsat blive udbetalt i den resterende periode til den person, som var arveberettiget i henhold til national ret.
- 13 Punkt 1 i ministerrådets dekret nr. 187 af 14. april 2015 om ændring af dekret nr. 1002 (*Latvijas Vēstnesis*, 2015, nr. 74, herefter »dekret nr. 187«) ophævede muligheden for overdragelse ved arv af denne støtte.
- 14 Dekretet trådte ifølge dets punkt 2 i kraft den 30. april 2015.

### *Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål*

- 15 Ved en beslutning af 30. juli 2004 godkendte Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber planen til udvikling af landdistrikterne, som indeholdt bestemmelser om overdragelse ved arv af støtten til førtidspensionering.
- 16 Private personer anlagde sag for Administratīvā rajona tiesa (distriktsdomstol i forvaltningsretlige sager) med påstand om, at det blev fastslået, at offentligretlige aftaler om tildeling af støtte til førtidspensionering på landbrugsområdet var gyldige, fordi landbrugsstøttetjenesten efter ikrafttrædelsen af dekret nr. 187 var ophørt med at overholde sine tilsagn vedrørende overdragelse ved arv af støtte til førtidspensionering.
- 17 Denne ret var af den opfattelse, at vedtagelsen af dekret nr. 187 har skabt en situation, hvor arvingerne til overdrageren af en landbrugsbedrift kan miste retten til at modtage støtten til førtidspensionering, selv når landbrugsbedriften er blevet overdraget til en tredjemand. Eftersom hverken forordning nr. 1257/1999 eller planen til udvikling af landdistrikterne forbød overdragelse af landbrugsbedriften til overdragerens arvinger, skabte indgåelsen af en aftale om tildeling af støtte til førtidspensionering en berettiget forventning hos overdrageren af landbrugsbedriften og dennes arvinger om, at de sidstnævnte kunne arve støtten til førtidspensionering, hvis tilsagnene i denne aftale fortsat overholdes.
- 18 Administratīvā rajona tiesa (distriktsdomstol i forvaltningsretlige sager) har derfor indbragt sagen for Latvijas Republikas Satversmes tiesa (forfatningsdomstol, Letland) med henblik på, at sidstnævnte retsinstans træffer afgørelse vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt dekret nr. 187 er i overensstemmelse med artikel 105 i Latvijas Republikas Satversme (Republikken Letlands forfatning, herefter »forfatningen«), der vedrører ejendomsret.
- 19 Ministerrådet har for Latvijas Republikas Satversmes tiesa (forfatningsdomstol) gjort gældende, at dekret nr. 187 er i overensstemmelse med forfatningens artikel 105. Ministerrådet har anført, at Kommissionens Udvalg for Udvikling af Landdistrikterne på sit møde den 19. oktober 2011 konkluderede, at »EUGFL ikke fandt anvendelse på overdragelse ved arv af støtte til førtidspensionering«. Denne overdragelse er derfor ikke i overensstemmelse med formålet med forordning nr. 1257/1999. Et af målene med dekret nr. 187 består i at undgå, at lettisk ret er uforenelig med de krav, som følger af denne forordning, og med princippet om en nyttig og effektiv anvendelse af Unionens og medlemsstaternes finanser.
- 20 Den forelæggende ret har anført, at den har fastslået, at direkte statsstøtte i form af en sum penge fastsat i en retsakt er omfattet af forfatningens artikel 105.

- 21 Den forelæggende ret har rejst spørgsmålet, om forordning nr. 1257/1999 forbød vedtagelsen af en bestemmelse i lettisk ret om overdragelse ved arv af støtten til førtidspensionering, eller om denne forordning tillagde medlemsstaterne et skøn i denne henseende. Den forelæggende ret har imidlertid anført, at betingelserne for at modtage denne støtte, som fremgår af denne forordnings artikel 11 og 12, viser, at denne støtte har en personlig karakter, og at arvingerne til en overdrager af en landbrugsbedrift ikke er parter i aftalen om tildeling af en sådan støtte.
- 22 Denne retsinstans har imidlertid bemærket, at der i forordning nr. 1257/1999 henvises til erfaringerne med gennemførelsen af forordning nr. 2079/92. Sidstnævnte forordning havde til formål at sikre ældre landbrugere, der besluttede at ophøre med landbrugsvirksomhed, en indkomst. Overdragelse ved arv af støtten til førtidspensionering kan således tilskynde landbrugere til at deltage i foranstaltningen om førtidspensionering.
- 23 Den forelæggende ret har på baggrund heraf konkluderet, at bestemmelserne i forordning nr. 1257/1999 vedrørende førtidspensionering ikke kan anses for at indebære klare og præcise forpligtelser, og at de kan anses for at tillægge medlemsstaterne et skøn.
- 24 Denne retsinstans har endvidere henvist til en delt kompetence mellem Unionen og medlemsstaterne på landbrugsområdet.
- 25 Den forelæggende ret har herved fremhævet, at Kommissionen den 30. juli 2004 vedtog en beslutning om godkendelse af planen til udvikling af landdistrikterne og således godkendte bestemmelsen om overdragelse ved arv af støtten til førtidspensionering.
- 26 Denne retsinstans har ikke desto mindre anført, at Kommissionens Udvalg for Udvikling af Landdistrikterne den 19. oktober 2011 med hensyn til den forordning, som trådte i stedet for forordning nr. 1257/1999, konkluderede, at overdragelse ved arv af støtte til førtidspensionering ikke var i overensstemmelse med de EU-bestemmelser, som fandt anvendelse på dette tidspunkt, en stillingtagen, der blev bekræftet i løbet af 2015.
- 27 Den forelæggende ret har givet udtryk for tvivl med hensyn til Kommissionens skrivelse af 11. maj 2015, hvorefter det burde stå klart for alle medlemsstater, at betalingerne i form af støtten til førtidspensionering ikke overføres til arvingerne til overdrageren af en landbrugsbedrift, og at det siden den 19. oktober 2011 ikke længere har været muligt at påberåbe sig en berettiget forventning, idet denne dato skal betragtes som fristen for et nyt tilsagn.
- 28 Den forelæggende ret har således rejst spørgsmålet, om den sag, som er blevet indbragt for den, udgør et tilfælde, hvor en medlemsstats praksis, der ikke er i overensstemmelse med EU-retten, har kunnet få retsvirkninger, idet en landbruger, der er part i en aftale om tildeling af støtte til førtidspensionering, ikke kunne have kendskab til en eventuel fejl fra medlemsstatens og Kommissionens side.
- 29 Under disse omstændigheder har Latvijas Republikas Satversmes tiesa (forfatningsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal bestemmelserne i forordning nr. 1257/1999 [...], [sammenholdt med] et af formålene hermed, nemlig at landbrugerne deltager i foranstaltningen om førtidspensionering i landbruget, og henset til den delte kompetence mellem Unionen og medlemsstaterne [på landbrugsområdet], fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstat inden for rammerne af forordningens gennemførelsesforanstaltninger vedtager en lovgivning, der gør det muligt at arve støtte til førtidspensionering i landbruget?
- 2) Såfremt det første præjudicielle spørgsmål besvares bekræftende, dvs. hvis bestemmelserne i forordning nr. 1257/1999 udelukker, at støtte til førtidspensionering i landbruget kan gå i arv, er det da muligt, at der i en situation, hvor [...] Kommissionen under de relevante procedurer har

anset en medlemsstats retsforskrift for at være i overensstemmelse med bestemmelserne i forordning nr. 1257/1999, og landbrugerne har deltaget i foranstaltningen om førtidspensionering i landbruget i henhold til national praksis, opstår en subjektiv ret til at arve den støtte, som er tildelt inden for rammerne af foranstaltningen?

- 3) Såfremt det andet præjudicielle spørgsmål besvares bekræftende, dvs. hvis der opstår en sådan subjektiv ret, udgør den konklusion, der blev draget den 19. oktober 2011 i [...] Kommissionens Udvalg for Udvikling af Landdistrikternes møde, hvorefter støtte til førtidspensionering i landbruget ikke kan overføres fra overdrageren af en landbrugsbedrift til dennes arvinger, da et grundlag for førtidig ophør af den ovenfor nævnte erhvervede subjektive ret?»

## Om de præjudicielle spørgsmål

### *Det første spørgsmål*

- 30 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 10-12 i forordning nr. 1257/1999 skal fortolkes således, at de er til hinder for, at medlemsstaterne inden for rammerne af gennemførelsen af disse artikler vedtager foranstaltninger, der muliggør overdragelse ved arv af støtten til førtidspensionering.
- 31 Det følger af fast retspraksis, at medlemsstaterne kan vedtage gennemførelsesforanstaltninger til en forordning, hvis de ikke hindrer dens direkte anvendelighed, hvis de ikke skjuler dens EU-retlige karakter, og hvis de præciserer udøvelsen af det skøn, der er tildelt dem ved den pågældende forordning, alt sammen inden for grænserne af forordningens bestemmelser (dom af 7.7.2016, Občina Gorje, C-111/15, EU:C:2016:532, præmis 35, og af 30.3.2017, Lingurár, C-315/16, EU:C:2017:244, præmis 18).
- 32 Det er under henvisning til de relevante bestemmelser i den omhandlede forordning, fortolket i lyset af forordningens mål, at det skal afgøres, om disse bestemmelser forbyder, pålægger eller tillader medlemsstaterne at vedtage visse gennemførelsesforanstaltninger og særligt i sidstnævnte tilfælde, om den pågældende foranstaltning falder inden for rammerne af det skøn, som er tildelt medlemsstaterne (dom af 7.7.2016, Občina Gorje, C-111/15, EU:C:2016:532, præmis 36, og af 30.3.2017, Lingurár, C-315/16, EU:C:2017:244, præmis 19).
- 33 I den foreliggende sag omfatter afsnit II i forordning nr. 1257/1999 med overskriften »Foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne« et kapitel IV med overskriften »Førtidspensionering«, som i forordningens artikel 10-12 definerer målene med, betingelserne for tildeling af og de overordnede retningslinjer for fremgangsmåderne for gennemførelse af en foranstaltning om støtte til førtidspensionering, som tildeles en ældre landbruger mod overdragelse af dennes bedrift.
- 34 Det skal fastslås, at disse artikler ikke vedrører den situation, hvor den pågældende, som er omfattet af denne foranstaltning, afgår ved døden. Nærmere bestemt hverken tillader eller forbyder disse artikler muligheden for ved arv at overdrage retten til at oppebære støtten til førtidspensionering.
- 35 Ifølge Domstolens praksis skal der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (dom af 6.11.2014, Feakins, C-335/13, EU:C:2014:2343, præmis 35, og af 12.11.2015, Jakutis og Kretingalės kooperatinė ŽŪB, C-103/14, EU:C:2015:752, præmis 93).



- 36 I den foreliggende sag kan visse elementer i ordlyden af artikel 10-12 i forordning nr. 1257/1999, læst hver for sig, forstås således, at de tillader medlemsstaterne inden for rammerne af deres skøn at fastsætte bestemmelser om overdragelse ved arv af støtten til førtidspensionering.
- 37 Forordningens artikel 10 bestemmer således, at denne støtte bl.a. har til formål at sikre ældre landbrugere, der beslutter at ophøre med landbrugsvirksomhed, en indkomst. Støtten til førtidspensionering kan som en foranstaltning, der tilskynder til at ophøre med en sådan virksomhed, i dette omfang anses for bedre at kunne opfylde dette mål, hvis det ved overdrageren af landbrugsbedriftens død var muligt at overdrage denne støtte til denne overdragere arvinger.
- 38 Forordningens artikel 12, stk. 2, hvorefter der højst må udbetales støtte til førtidspensionering i en samlet periode på 15 år, uden yderligere præciseringer, kan, som generaladvokaten har anført i punkt 37 i forslaget til afgørelse, forstås således, at der indføres en grænse vedrørende såvel overdrageren af en landbrugsbedrift som dennes arvinger, idet der ikke er nogen henvisning til de særlige egenskaber ved denne overdrager.
- 39 Uanset disse forhold fremgår det ikke desto mindre af en samlet læsning af artikel 10-12 i forordning nr. 1257/1999 i lyset af formålene med den foranstaltning om støtte til førtidspensionering, som de indfører, at denne er underlagt betingelser, som alene personligt gælder for overdrageren af en landbrugsbedrift, og at disse artikler derfor skal forstås således, at de ikke tillader medlemsstaterne at fastsætte bestemmelser om overdragelse ved arv af den nævnte støtte.
- 40 For det første angiver denne forordnings artikel 11 i stk. 1 således de betingelser, som alle vedrører overdrageren af en landbrugsbedrift personligt. Dette gælder forpligtelsen til endeligt at ophøre med al erhvervsmæssig landbrugsvirksomhed, kravet om at være mindst 55 år ved overdragelsen, men endnu ikke have nået den normale pensionsalder, og kravet om have drevet landbrug i ti år forud for overdragelsen. Denne artikel 11 bestemmer ligeledes i stk. 5, at modtageren af støtten til førtidspensionering, dvs. overdrageren af en landbrugsbedrift skal overholde disse betingelser i hele den periode, hvor den pågældende modtager denne støtte.
- 41 For det andet gælder det, at selv om artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 1257/1999 bestemmer, at støtte til førtidspensionering højst må udbetales i 15 år, fastsætter artikel 12, stk. 2, ligeledes en anden tidsmæssig grænse, nemlig at støtten ikke må udbetales, efter at overdrageren er fyldt 75 år. Herved kan denne bestemmelse ikke fortolkes således, at den giver en ubetinget ret til udbetaling af støtten i en periode på 15 år. Denne bestemmelse fremhæver således ikke blot den midlertidige karakter af denne støtte, men indebærer a fortiori, at overdrageren af en landbrugsbedrifts død bringer støttens udbetaling til ophør.
- 42 For det tredje taler formålene med forordning nr. 1257/1999 også for at fastslå, at støtten til førtidspensionering ikke kan være genstand for en overdragelse ved arv.
- 43 Først og fremmest fastsætter den nævnte forordnings artikel 10, stk. 1, flere formål med foranstaltningen om støtte til førtidspensionering, nemlig at sikre ældre landbrugere, der beslutter at ophøre med landbrugsvirksomhed, en indkomst, at give landbrugere, der kan forbedre de resterende landbrugsbedrifters økonomiske levedygtighed, større mulighed for at overtage sådanne ældre landbrugere bedrifter, hvor dette er nødvendigt, og at foranstalte, at landbrugsjord anvendes til andre formål, når den ikke kan udnyttes rentabelt til landbrugsformål.
- 44 Dernæst har Domstolen af disse forskellige formål udledt, at EU-lovgiver har ønsket at tilskynde til tidlig pensionering i landbrugssektoren med henblik på at forbedre landbrugsbedrifters levedygtighed og give ældre landbrugere et økonomisk incitament til, at de ophører med deres virksomhed før tid og under omstændigheder, hvor de normalt ikke ville gøre dette, idet supplementet til

førtidspensionen eller den yderligere indkomst kun er en af konsekvenserne af anvendelsen af forordning nr. 1257/1999 (jf. i denne retning dom af 7.7.2016, Polen mod Kommissionen, C-210/15 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:529, præmis 39).

- 45 Heraf følger dels, at støtten til førtidspensionering tildeles overdrageren af en landbrugsbedrift, henset til betingelser, som alene gælder for denne personligt, dels at det afgørende formål med denne støtte ikke består i at supplere denne overdragers indkomst. Den nævnte støtte kan derfor, henset til dens personlige karakter, ikke overdrages til arvingerne til overdrageren af en landbrugsbedrift ved dennes død.
- 46 Henset til de foregående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 10-12 i forordning nr. 1257/1999 skal fortolkes således, at de er til hinder for, at medlemsstaterne inden for rammerne af gennemførelsen af disse artikler vedtager foranstaltninger, der muliggør overdragelse ved arv af støtte til førtidspensionering som den i hovedsagen omhandlede.

### *Det andet og det tredje spørgsmål*

- 47 Med det andet og det tredje spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om princippet om beskyttelse af den berettigede forventning skal fortolkes således, at en national bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede, der foreskrev overdragelse ved arv af støtte til førtidspensionering, og som var blevet godkendt af Kommissionen som værende i overensstemmelse med forordning nr. 1257/1999, har skabt en berettiget forventning for så vidt angår arvingerne til landbrugere, som har modtaget denne støtte, og i bekræftende fald, om en konklusion som den, der er nævnt i referatet af mødet i Kommissionens Udvalg for Udvikling af Landdistrikterne den 19. oktober 2011, hvorefter den nævnte støtte ikke kan overdrages ved arv, har bragt denne berettigede forventning til ophør.
- 48 Det følger herved af fast retspraksis, at når medlemsstaterne vedtager foranstaltninger, hvormed de gennemfører EU-retten, er de forpligtet til at overholde EU-rettens generelle principper, heriblandt bl.a. princippet om beskyttelse af den berettigede forventning (jf. i denne retning dom af 14.9.2006, Elmeka, C-181/04 – C-183/04, EU:C:2006:563, præmis 31, og af 26.5.2016, Județul Neamț og Județul Bacău, C-260/14 og C-261/14, EU:C:2016:360, præmis 54).
- 49 Heraf følger, at medlemsstaterne ved gennemførelsen af den støtte til førtidspensionering, der er fastsat i artikel 10-12 i forordning nr. 1257/1999, har pligt til at overholde princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.
- 50 Retten til at påberåbe sig dette princip gælder for enhver retsundergiver, hos hvem en administrativ myndighed har skabt begrundede forventninger på baggrund af præcise løfter, som myndigheden har afgivet til den pågældende (dom af 9.7.2015, Salomie og Oltean, C-183/14, EU:C:2015:454, præmis 44, og af 14.6.2017, Santogal M-Comércio e Reparação de Automóveis, C-26/16, EU:C:2017:453, præmis 76).
- 51 Det skal i denne forbindelse undersøges, om den pågældende administrative myndigheds handlemåde har skabt en rimelig forventning hos den retsundergiverne, og hvis dette er tilfældet, om denne forventning var berettiget (jf. dom af 14.9.2006, Elmeka, C-181/04 – C-183/04, EU:C:2006:563, præmis 32, og af 9.7.2015, Salomie og Oltean, C-183/14, EU:C:2015:454, præmis 45).
- 52 Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning kan ifølge Domstolens praksis imidlertid ikke påberåbes over for en præcis bestemmelse i en EU-retsakt, og den omstændighed, at en national myndighed, der anvender EU-retten, har handlet i strid hermed, kan ikke skabe en berettiget forventning hos en retsundergiver om en behandling, der strider mod EU-retten (dom af 1.4.1993,



Lageder m.fl., C-31/91 – C-44/91, EU:C:1993:132, præmis 35, af 20.6.2013, Agroferm, C-568/11, EU:C:2013:407, præmis 52, og af 20.12.2017, Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse, C-516/16, EU:C:2017:1011, præmis 69).

- 53 Det skal for det første i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 51, undersøges, om retsakterne fra de lettiske myndigheder, dvs. dekret nr. 1002 og aftalerne om tildeling af støtte til førtidspensionering ved landbrugsstøttetjenesten, har skabt en berettiget forventning hos arvingerne til landbrugere, som har modtaget støtten til førtidspensionering, om, at denne støtte kunne overdrages ved arv.
- 54 For det første fremgår det af undersøgelsen af det første spørgsmål, at artikel 10-12 i forordning nr. 1257/1999 på ingen måde præciserer, om det er muligt for en medlemsstat med henblik på gennemførelsen af disse bestemmelser at fastsætte bestemmelser om overdragelse ved arv af retten til at oppebære støtten til førtidspensionering.
- 55 Artikel 10-12 kan derfor ikke anses for præcise EU-retlige bestemmelser, således at de personer, som er omfattet af de rettigheder, som disse bestemmelser fastsætter, utvetydigt har kunnet forstå disse bestemmelser således, at de forbød medlemsstaterne at fastsætte bestemmelser om overdragelse ved arv af støtten til førtidspensionering.
- 56 For det andet skal det fremhæves, at Kommissionen i medfør af artikel 44, stk. 2, i forordning nr. 1257/1999 den 30. juli 2004 godkendte planen til udvikling af landdistrikterne, som indeholdt bestemmelser om, at støtten til førtidspensionering kunne overdrages ved arv.
- 57 Kommissionen vurderede i medfør af denne artikel 44, stk. 2, om de planer, som blev forelagt den, var i overensstemmelse med forordning 1257/1999, hvilket indebærer en undersøgelse af indholdet af disse planer med henblik på at efterprøve, om de var i overensstemmelse med de forskellige betingelser og forpligtelser, som var fastsat i denne forordning.
- 58 I den foreliggende sag vedtog de lettiske myndigheder dekret nr. 1002 om bestemmelser til gennemførelse af denne plan og indførte således i litra a) i afsnittet med overskriften »Førtidspensionering« i denne plans punkt 12.3.2 bestemmelser om overdragelse ved arv af støtten til førtidspensionering efter Kommissionens godkendelse af planen til udvikling af landdistrikterne.
- 59 Desuden har undertegnelsen af aftalerne om tildeling af støtte til førtidspensionering ved landbrugsstøttetjenesten kun kunnet bestyrke såvel landbrugerne, der er medunderskrivere af disse aftaler, som deres arvinger i deres berettigede forventning med hensyn til lovligheden af overdragelsen ved arv af denne støtte fastsat ved dekret nr. 1002.
- 60 For det tredje skal det anføres, at der er gået mere end syv år mellem det tidspunkt, den 30. juli 2004, hvor Kommissionen godkendte planen til udvikling af landdistrikterne, og den 19. oktober 2011, hvor Kommissionens Udvalg for Udvikling af Landdistrikterne konkluderede, at »EUGFL ikke fandt anvendelse på overdragelse ved arv af støtte til førtidspensionering«. Den omstændighed, at der er gået så lang tid, inden artikel 10-12 i forordning nr. 1257/1999 blev fortolket som indeholdende et forbud mod overdragelse ved arv af støtten til førtidspensionering, var med til at bestyrke arvingernes berettigede forventning med hensyn til lovligheden af en sådan overdragelse fastsat ved planen til udvikling af landdistrikterne.
- 61 Det følger af de foregående betragtninger, at retsakterne fra de lettiske myndigheder, dvs. dekret nr. 1002 og aftalerne om tildeling af støtte til førtidspensionering ved landbrugsstøttetjenesten, har skabt en berettiget forventning hos arvingerne til landbrugere, som har modtaget støtten til førtidspensionering, om, at denne støtte kunne overdrages ved arv.

- 62 Det skal for det andet i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 51, afgøres, om disse arvingers forventning med hensyn til muligheden for at overdrage støtten til førtidspensionering ved arv er berettiget.
- 63 Som generaladvokaten har anført i punkt 52 i forslaget til afgørelse, skal en forventning anses for berettiget, når den borger, som påberåber sig den, befinder sig i en særlig beskyttelsesværdig situation som den i hovedsagen omhandlede.
- 64 Arvingerne til landbrugere, som har modtaget støtten til førtidspensionering, udledte således deres arverettigheder af nationale bestemmelser, hvis indhold var blevet godkendt ved Kommissionens beslutning af 30. juli 2004, og hvoraf det ikke klart fremgår, at disse bestemmelser, uanset denne godkendelse, var i strid med artikel 10-12 i forordning nr. 1257/1999. Disse arverettigheder blev desuden konkretiseret i aftalerne om tildeling af støtte til førtidspensionering ved landbrugsstøttetjenesten indgået mellem landbrugsstøttetjenesten, en tjeneste, som havde beføjelse til at pålægge staten ansvaret for tildelingen af denne støtte, og landbrugere, som havde overdraget deres bedrifter mod støtten til førtidspensionering, hvilke aftaler arvingerne ikke var parter i.
- 65 Under disse omstændigheder er den rimelige forventning, som disse arvinger måtte have med hensyn til lovligheden af deres arverettigheder, berettiget.
- 66 Det skal for det tredje bemærkes, at som den lettiske regering har anført, kan erhvervsdrivende ikke have nogen berettigede forventninger om opretholdelse af en bestående situation, som EU-institutionerne eller de nationale myndigheder, der gennemfører EU-retten, kan ændre ved beslutninger truffet inden for rammerne af deres skøn (dom af 22.10.2009, Elbertsen, C-449/08, EU:C:2009:652, præmis 45, og af 26.6.2012, Polen mod Kommissionen, C-335/09, EU:C:2012:385, præmis 180).
- 67 Den forelæggende ret søger imidlertid ikke at få oplyst, om princippet om beskyttelse af den berettigede forventning kan påberåbes til beskyttelse mod virkningerne af de lovændringer, som indførtes ved dekret nr. 187. Denne retsinstans ønsker kun oplyst, om arvingerne til landbrugere, som har modtaget støtten til førtidspensionering, kan påberåbe sig en berettiget interesse for perioden forud for den 30. april 2015, hvor dette dekret trådte i kraft.
- 68 Den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 66, har derfor ingen betydning for det svar, som denne retsinstans skal gives.
- 69 Endelig skal det bemærkes, at den forelæggende ret har rejst spørgsmålet, om betydningen af konklusionerne fra Kommissionens Udvalg for Udvikling af Landdistrikterne vedtaget på mødet den 19. oktober 2011 for den berettigede forventning, som arvingerne til landbrugere, som har modtaget støtten til førtidspensionering, kan påberåbe sig.
- 70 Det fremgår af sagsakterne, at disse konklusioner alene var rettet til medlemsstaterne, og at de hvad angår Republikken Letland ikke blev udmøntet i en ændring af bestemmelserne om overdragelse ved arv af støtten til førtidspensionering inden vedtagelsen af dekret nr. 187 den 14. april 2015.
- 71 Endvidere synes det at fremgå, at arvingerne til landbrugere, som har modtaget støtten til førtidspensionering, hverken havde kendskab til mødet i Kommissionens Udvalg for Udvikling af Landdistrikterne eller til mødets konklusioner.
- 72 Desuden kan det ikke kræves af disse arvinger, at de var tilstrækkeligt påpasselige til selv at søge oplysninger om indholdet af disse konklusioner.

- 73 Under disse omstændigheder kan konklusionerne vedtaget på dette møde ikke have nogen betydning for den berettigede forventning, som arvingerne til landbrugere, som har modtaget støtten til førtidspensionering, kan påberåbe sig.
- 74 På baggrund af de foregående betragtninger skal det andet og det tredje spørgsmål besvares således, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning skal fortolkes således, at en national bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede, der foreskrev overdragelse ved arv af støtte til førtidspensionering, og som var blevet godkendt af Kommissionen som værende i overensstemmelse med forordning nr. 1257/1999, har skabt en berettiget forventning for så vidt angår arvingerne til landbrugere, som har modtaget denne støtte, og at en konklusion som den, der er nævnt i referatet af mødet i Kommissionens Udvalg for Udvikling af Landdistrikterne den 19. oktober 2011, hvorefter den nævnte støtte ikke kan overdrages ved arv, ikke har bragt denne berettigede forventning til ophør.

### Sagsomkostninger

- 75 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Ottende Afdeling) for ret:

- 1) **Artikel 10-12 i Rådets forordning (EF) nr. 1257/1999 af 17. maj 1999 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) og om ændring og ophævelse af visse forordninger skal fortolkes således, at de er til hinder for, at medlemsstaterne inden for rammerne af gennemførelsen af disse artikler vedtager foranstaltninger, der muliggør overdragelse ved arv af støtte til førtidspensionering som den i hovedsagen omhandlede.**
- 2) **Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning skal fortolkes således, at en national bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede, der foreskrev overdragelse ved arv af støtte til førtidspensionering, og som var blevet godkendt af Kommissionen som værende i overensstemmelse med forordning nr. 1257/1999, har skabt en berettiget forventning for så vidt angår arvingerne til landbrugere, som har modtaget denne støtte, og at en konklusion som den, der er nævnt i referatet af mødet i Kommissionens Udvalg for Udvikling af Landdistrikterne den 19. oktober 2011, hvorefter den nævnte støtte ikke kan overdrages ved arv, ikke har bragt denne berettigede forventning til ophør.**

Underskrifter