



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Achte Kammer)

7. August 2018*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Landwirtschaft – Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums – Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 – Art. 10 bis 12 – Vorruhestandsbeihilfe – Nationale Rechtsvorschriften, die die Übertragung der Vorruhestandsbeihilfe durch Vererbung vorsehen – Von der Europäischen Kommission genehmigte Rechtsvorschriften – Spätere Änderung des Standpunkts – Vertrauensschutz“

In der Rechtssache C-120/17

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht von der Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Verfassungsgerichtshof, Lettland) mit Entscheidung vom 28. Februar 2017, beim Gerichtshof eingegangen am 7. März 2017, in dem Verfahren

Administratīvā rajona tiesa

gegen

Ministru kabinets

erlässt

DER GERICHTSHOF (Achte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J. Malenovský sowie der Richter D. Šváby und M. Vilaras (Berichterstatter),

Generalanwalt: P. Mengozzi,

Kanzler: K. Malacek, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 17. Januar 2018,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- der lettischen Regierung, vertreten durch I. Kucina und G. Bambāne als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch J. Aquilina und I. Naglis als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 30. Mai 2018

folgendes

* Verfahrenssprache: Lettisch.

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der Art. 10 bis 12 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen (ABl. 1999, L 160, S. 80) sowie des Grundsatzes des Vertrauensschutzes.
- 2 Es ergeht im Rahmen eines Antrags der Administratīvā rajona tiesa (Bezirksverwaltungsgericht, Lettland) auf Normenkontrolle anlässlich eines Rechtsstreits zwischen mehreren Privatpersonen und dem Lauku atbalsta dienests (Dienst zur Unterstützung des ländlichen Raums, Lettland) wegen der Gültigkeit öffentlich-rechtlicher Verträge über die Gewährung der Vorruhestandsbeihilfe in der Landwirtschaft auf der Grundlage der Art. 10 bis 12 der Verordnung Nr. 1257/1999.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

- 3 Der 23. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1257/1999 lautete:
„Der vorzeitige Ruhestand in der Landwirtschaft sollte gefördert werden, um die Wirtschaftlichkeit der landwirtschaftlichen Betriebe zu verbessern. Dabei ist den Erfahrungen mit der Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 2079/92 [des Rates vom 30. Juni 1992 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Beihilferegelung für den Vorruhestand in der Landwirtschaft (ABl. 1992, L 215, S. 91)] Rechnung zu tragen.“
- 4 Kapitel IV („Vorruhestand“) in Titel II („Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums“) der Verordnung Nr. 1257/1999 enthielt die Art. 10 bis 12. Art. 10 Abs. 1 dieser Verordnung bestimmte:
„Die Vorruhestandsbeihilfen dienen folgenden Zielen:
 - Sicherung eines Einkommens für ältere Landwirte, die die Landwirtschaft einstellen wollen;
 - Förderung der Ablösung dieser älteren Landwirte durch Landwirte, die erforderlichenfalls die Wirtschaftlichkeit der weiterbestehenden Betriebe verbessern können;
 - Umwidmung landwirtschaftlicher Flächen für eine nichtlandwirtschaftliche Nutzung, wo die landwirtschaftliche Nutzung unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten nicht mehr in zufriedenstellender Weise möglich ist.“
- 5 Art. 11 Abs. 1 und 5 der Verordnung sah vor:
„(1) Die Person, die einen landwirtschaftlichen Betrieb abgibt, muss
 - jegliche landwirtschaftliche Erwerbstätigkeit endgültig einstellen; sie kann jedoch – nicht erwerbsmäßig – weiter Landwirtschaft betreiben und die Gebäude nutzen,
 - zum Zeitpunkt der Übergabe das 55. Lebensjahr vollendet haben, darf aber das normale Ruhestandsalter noch nicht erreicht haben und muss
 - in den letzten zehn Jahren vor der Übergabe des Betriebs Landwirtschaft betrieben haben.

...

(5) Die Bedingungen dieses Artikels gelten für den gesamten Zeitraum, in dem der Abgebende eine Vorruhestandsbeihilfe erhält.“

6 Art. 12 Abs. 2 der Verordnung lautete:

„Die Vorruhestandsbeihilfe kann für eine Dauer von höchstens 15 Jahren im Fall des Abgebenden bzw. zehn Jahren im Fall des Arbeitnehmers gewährt werden. Sie darf im Fall des Abgebenden nicht über die Vollendung des 75. Lebensjahres und im Fall des Arbeitnehmers nicht über das normale Rentenalter hinaus gewährt werden.

Wird dem Abgebenden eine normale Rente von dem betreffenden Mitgliedstaat gezahlt, so wird die Vorruhestandsbeihilfe unter Berücksichtigung des Betrags der Rente des Mitgliedstaats als Zusatzrente gewährt.“

7 Titel III („Allgemeine Grundsätze, Verwaltungs- und Finanzbestimmungen“) enthielt die Art. 35 bis 50.

8 Art. 39 der Verordnung bestimmte:

„(1) Die Mitgliedstaaten treffen alle notwendigen Vorkehrungen, um die Vereinbarkeit und Kohärenz der Fördermaßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums nach den Bestimmungen dieses Kapitels zu gewährleisten.

(2) Die von den Mitgliedstaaten vorgelegten Entwicklungspläne für den ländlichen Raum enthalten eine Bewertung der Vereinbarkeit und Kohärenz der geplanten Fördermaßnahmen und die Angabe der zur Gewährleistung der Vereinbarkeit und Kohärenz getroffenen Maßnahmen.

(3) Sofern dies zur Gewährleistung der Vereinbarkeit und Kohärenz erforderlich ist, werden die Fördermaßnahmen nachträglich entsprechend abgeändert.“

9 Art. 44 Abs. 2 der Verordnung sah vor:

„Die Kommission beurteilt, ob die vorgeschlagenen Pläne mit dieser Verordnung in Einklang stehen. Auf der Grundlage dieser Pläne genehmigt sie innerhalb von sechs Monaten nach deren Vorlage nach dem Verfahren des Artikels 50 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 [des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds (ABl. 1999, L 161, S. 1)] die Programmplanungsdokumente für die Entwicklung des ländlichen Raums.“

Lettisches Recht

10 Das Ministru kabinets (Ministerrat, Lettland) erließ am 30. November 2004 das Dekret Nr. 1002 mit Modalitäten für die Durchführung des Programmplanungsdokuments „Plan für die Entwicklung des ländlichen Raums Lettlands zur Umsetzung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum in den Jahren 2004 bis 2006“ (*Latvijas Vēstnesis*, 2004, Nr. 193, im Folgenden: Dekret Nr. 1002).

11 Nach Nr. 9.3 des Plans für die Entwicklung des ländlichen Raums Lettlands zur Umsetzung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum in den Jahren 2004 bis 2006 (im Folgenden: Entwicklungsplan für den ländlichen Raum) hatten die Eigentümer eines landwirtschaftlichen Betriebs, die das 55. Lebensjahr vollendet hatten, die Möglichkeit, ihren Betrieb an einen Dritten abzugeben und stattdessen eine Vorruhestandsbeihilfe zu erhalten (im Folgenden: Vorruhestandsbeihilfe), deren Gewährungsbedingungen weitgehend mit denen in Art. 11 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1257/1999 übereinstimmten.

- 12 Nr. 12.3.2 dieses Plans enthielt einen Abschnitt mit der Überschrift „Vorruhestand“, dessen Buchst. a vorsah, dass im Fall des Todes des Empfängers der Vorruhestandsbeihilfe die monatliche Vorruhestandsrente während der Laufzeit eines Vertrags über die Gewährung einer Vorruhestandsbeihilfe für die verbleibende Laufzeit an die Person weitergezahlt wurde, deren Erbrecht nach nationalem Recht festgestellt worden war.
- 13 Die Möglichkeit der Übertragung dieser Beihilfe durch Vererbung wurde durch Nr. 1 des Dekrets Nr. 187 des Ministerrats vom 14. April 2015 zur Änderung des Dekrets Nr. 1002 (*Latvijas Vēstnesis*, 2015, Nr. 74, im Folgenden: Dekret Nr. 187) gestrichen.
- 14 Das Dekret Nr. 187 trat nach seiner Nr. 2 am 30. April 2015 in Kraft.

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

- 15 Mit Entscheidung vom 30. Juli 2004 genehmigte die Kommission der Europäischen Gemeinschaften den Entwicklungsplan für den ländlichen Raum, der die Übertragung der Vorruhestandsbeihilfe durch Vererbung vorsah.
- 16 Die Administratīvā rajona tiesa (Bezirksverwaltungsgericht) wurde von Privatpersonen mit dem Antrag befasst, die Gültigkeit öffentlich-rechtlicher Verträge über die Gewährung der Vorruhestandsbeihilfe in der Landwirtschaft festzustellen, da der Dienst zur Unterstützung des ländlichen Raums nach Inkrafttreten des Dekrets Nr. 187 seinen Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Übertragung von Vorruhestandsbeihilfen durch Vererbung nicht mehr nachkam.
- 17 Nach Ansicht dieses Gerichts hat der Erlass des Dekrets Nr. 187 eine Situation geschaffen, in der die Erben des abgebenden Landwirts den Anspruch auf Vorruhestandsbeihilfe selbst dann verlieren könnten, wenn der landwirtschaftliche Betrieb an einen Dritten abgegeben worden sei. Da weder die Verordnung Nr. 1257/1999 noch der Entwicklungsplan für den ländlichen Raum die Übertragung eines landwirtschaftlichen Betriebs auf die Erben des Abgebenden verbiete, begründe der Abschluss eines Vertrags über die Gewährung einer Vorruhestandsbeihilfe beim Abgebenden und seinen Erben das berechtigte Vertrauen, dass diese die Vorruhestandsbeihilfe erben könnten, wenn die Verpflichtungen aus diesem Vertrag weiterhin erfüllt würden.
- 18 Die Administratīvā rajona tiesa (Bezirksverwaltungsgericht) ersuchte daher die Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Verfassungsgerichtshof, Lettland), über die Vereinbarkeit des Dekrets Nr. 187 mit Art. 105 der Latvijas Republikas Satversme (Verfassung der Republik Lettland, im Folgenden: Verfassung) zu entscheiden, der das Eigentumsrecht garantiert.
- 19 Vor der Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Verfassungsgerichtshof) vertritt der Ministerrat die Auffassung, dass das Dekret Nr. 187 mit Art. 105 der Verfassung vereinbar sei. Der Ausschuss für die Entwicklung des ländlichen Raums der Kommission habe in seiner Sitzung vom 19. Oktober 2011 festgestellt, dass „der EAGFL nicht auf die Übertragung einer Vorruhestandsbeihilfe durch Vererbung anwendbar“ sei. Diese Übertragung entspreche somit nicht dem in der Verordnung Nr. 1257/1999 festgelegten Ziel. Mit dem Dekret Nr. 187 solle aber u. a. verhindert werden, dass das lettische Recht mit den Anforderungen dieser Verordnung und dem Grundsatz der sachgemäßen und effizienten Verwendung der Finanzmittel der Union und der Mitgliedstaaten unvereinbar sei.
- 20 Das vorliegende Gericht weist darauf hin, dass es entschieden habe, dass der Anspruch auf eine direkte staatliche Beihilfe in Form eines Geldbetrags, der in einem Rechtsakt vorgesehen sei, unter Art. 105 der Verfassung falle.

- 21 Es sei fraglich, ob die Verordnung Nr. 1257/1999 es untersage, eine Bestimmung über die Übertragung der Vorruhestandsbeihilfe durch Vererbung in das lettische Recht aufzunehmen oder ob sie den Mitgliedstaaten insoweit einen Wertungsspielraum einräume. Die in den Art. 11 und 12 dieser Verordnung vorgesehenen Bedingungen für den Bezug der Beihilfe zeigten allerdings die personenbezogene Natur der Beihilfe, und die Erben eines abgebenden Landwirts seien keine Parteien des Vertrags über die Gewährung der Beihilfe.
- 22 In der Verordnung Nr. 1257/1999 werde jedoch auf die Erfahrungen bei der Umsetzung der Verordnung Nr. 2079/92 verwiesen. Deren Funktion sei es gewesen, für ältere Landwirte, die die Landwirtschaft einstellen wollten, ein Einkommen zu sichern. Somit könne die Übertragung der Vorruhestandsbeihilfe durch Vererbung die Landwirte dazu veranlassen, an der Vorruhestandsmaßnahme teilzunehmen.
- 23 Die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1257/1999 über den Vorruhestand könnten daher so anzusehen sein, dass sie keine klaren und genauen Verpflichtungen enthielten und den Mitgliedstaaten einen Wertungsspielraum einräumten.
- 24 Im Bereich der Landwirtschaft bestehe zudem eine von der Union mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit.
- 25 Die Kommission habe am 30. Juli 2004 den Entwicklungsplan für den ländlichen Raum und damit auch die Bestimmung über die Übertragung der Vorruhestandsbeihilfe durch Vererbung genehmigt.
- 26 Dennoch habe der Ausschuss für die Entwicklung des ländlichen Raums der Kommission am 19. Oktober 2011 in Bezug auf die Nachfolgeverordnung zur Verordnung Nr. 1257/1999 beschlossen, dass die Übertragung einer Vorruhestandsbeihilfe durch Vererbung nicht mit der zum damaligen Zeitpunkt geltenden Unionsverordnung vereinbar sei. Dieser Standpunkt sei 2015 bestätigt worden.
- 27 Das vorliegende Gericht äußert Zweifel hinsichtlich des Schreibens der Kommission vom 11. Mai 2015, in dem es heiße, dass es allen Mitgliedstaaten klar sein müsste, dass die Zahlung der Vorruhestandsbeihilfe nicht auf die Erben des abgebenden Landwirts übergehe und dass es seit dem 19. Oktober 2011 nicht mehr möglich sei, sich auf berechtigtes Vertrauen zu berufen, weil dies der letzte Tag gewesen sei, an dem neue Verpflichtungen hätten eingegangen werden können.
- 28 Das vorliegende Gericht fragt sich daher, ob die Rechtssache, mit der es befasst sei, nicht einen Fall darstelle, in dem die nicht mit dem Unionsrecht vereinbare Praxis eines Mitgliedstaats Rechtswirkungen erzeugt haben könne, da ein Landwirt, der Partei eines Vertrags über die Gewährung einer Vorruhestandsbeihilfe sei, von einem etwaigen Fehler dieses Mitgliedstaats oder der Kommission nichts wissen könne.
- 29 Unter diesen Umständen hat die Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Verfassungsgerichtshof) das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:
1. Sind die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1257/1999 im Licht eines ihrer Ziele – dass die Landwirte an der Maßnahme des Vorruhestands teilnehmen – in Anbetracht der zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeit auf dem Gebiet der Landwirtschaft dahin auszulegen, dass es einem Mitgliedstaat untersagt ist, im Rahmen der Maßnahmen zur Durchführung der Verordnung Nr. 1257/1999 Rechtsvorschriften zu erlassen, nach denen die Vorruhestandsbeihilfe vererblich ist?
 2. Falls die erste Frage bejaht wird, die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1257/1999 also die Vererblichkeit der Vorruhestandsbeihilfe untersagen: Konnte in einem Fall, in dem eine Rechtsvorschrift eines Mitgliedstaats von der Kommission in einem ordnungsgemäßen Verfahren für mit den Bestimmungen der Verordnung Nr. 1257/1999 vereinbar angesehen wurde und

Landwirte gemäß der nationalen Praxis an der Maßnahme des Vorruhestands teilgenommen haben, ein subjektives Recht darauf erworben werden, die im Rahmen der genannten Maßnahmen gewährte Beihilfe zu erben?

3. Falls die zweite Frage bejaht wird, ein solches subjektives Recht also erworben werden konnte: Kann die in der Sitzung des Ausschusses für die Entwicklung des ländlichen Raums der Kommission vom 19. Oktober 2011 gezogene Schlussfolgerung, wonach die Vorruhestandsbeihilfe nicht auf die Erben der Person, die den landwirtschaftlichen Betrieb abgegeben hat, übertragbar ist, als Grund für das vorzeitige Erlöschen des vorgenannten erworbenen subjektiven Rechts angesehen werden?

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage

- 30 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Art. 10 bis 12 der Verordnung Nr. 1257/1999 dahin auszulegen sind, dass sie es den Mitgliedstaaten verbieten, im Rahmen der Durchführung dieser Artikel Maßnahmen zu erlassen, nach denen die Vorruhestandsbeihilfe durch Vererbung übertragen werden kann.
- 31 Nach ständiger Rechtsprechung können die Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Durchführung einer Verordnung erlassen, wenn sie deren unmittelbare Anwendbarkeit nicht vereiteln, deren unionsrechtliche Natur nicht verbergen und die Ausübung des ihnen durch die betreffende Verordnung verliehenen Ermessens innerhalb der Grenzen dieser Vorschriften konkretisieren (Urteile vom 7. Juli 2016, Občina Gorje, C-111/15, EU:C:2016:532, Rn. 35, und vom 30. März 2017, Lingurár, C-315/16, EU:C:2017:244, Rn. 18).
- 32 Daher ist unter Bezugnahme auf die einschlägigen Bestimmungen der fraglichen Verordnung, die im Licht der Ziele der Verordnung auszulegen sind, festzustellen, ob diese Bestimmungen es den Mitgliedstaaten verbieten, gebieten oder gestatten, bestimmte Durchführungsmaßnahmen zu erlassen, und, insbesondere im letztgenannten Fall, ob sich die betreffende Maßnahme in den Rahmen des den einzelnen Mitgliedstaaten eingeräumten Wertungsspielraums einfügt (Urteile vom 7. Juli 2016, Občina Gorje, C-111/15, EU:C:2016:532, Rn. 36, und vom 30. März 2017, Lingurár, C-315/16, EU:C:2017:244, Rn. 19).
- 33 Im vorliegenden Fall enthält Titel II („Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums“) der Verordnung Nr. 1257/1999 ein Kapitel IV („Vorruhestand“), in dem in den Art. 10 bis 12 die Ziele, die Gewährungsbedingungen und die Grundzüge der Modalitäten für die Durchführung einer Maßnahme der Vorruhestandsbeihilfe, die einem älteren Landwirt als Gegenleistung für die Abgabe seines Betriebs gewährt wird, definiert werden.
- 34 Die genannten Artikel berücksichtigen nicht den Fall, dass der Begünstigte dieser Maßnahme stirbt. Insbesondere wird darin die Möglichkeit, den Anspruch auf Vorruhestandsbeihilfe durch Vererbung zu übertragen, weder erlaubt noch verboten.
- 35 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs sind bei der Auslegung einer Vorschrift des Unionsrechts nicht nur ihr Wortlaut zu berücksichtigen, sondern auch ihr Zusammenhang und die Ziele, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden (Urteile vom 6. November 2014, Feakins, C-335/13, EU:C:2014:2343, Rn. 35, und vom 12. November 2015, Jakutis und Kretingalės kooperatinė ŽŪB, C-103/14, EU:C:2015:752, Rn. 93).

- 36 Im vorliegenden Fall könnten einige Teile des Wortlauts der Art. 10 bis 12 der Verordnung Nr. 1257/1999 bei isolierter Betrachtung dahin verstanden werden, dass sie den Mitgliedstaaten gestatten, im Rahmen ihres Wertungsspielraums die Übertragung der Vorruhestandsbeihilfe durch Vererbung vorzusehen.
- 37 So bestimmt Art. 10 dieser Verordnung, dass die Vorruhestandsbeihilfe u. a. zum Ziel hat, für ältere Landwirte, die die Landwirtschaft einstellen wollen, ein Einkommen zu sichern. Es könnte insoweit davon auszugehen sein, dass die Vorruhestandsbeihilfe als eine Maßnahme, mit der zur Aufgabe einer landwirtschaftlichen Tätigkeit veranlasst werden soll, dieses Ziel besser erreichen kann, wenn es beim Tod des abgebenden Landwirts möglich wäre, sie auf seine Erben zu übertragen.
- 38 Art. 12 Abs. 2 der Verordnung, der ohne weitere Erläuterung vorsieht, dass die Vorruhestandsbeihilfe für eine Dauer von höchstens 15 Jahren gewährt werden kann, könnte, wie der Generalanwalt in Nr. 37 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, dahin verstanden werden, dass er sowohl für den abgebenden Landwirt als auch für dessen Erben eine Grenze zieht, da auf keine spezifischen Eigenschaften des abgebenden Landwirts Bezug genommen wird.
- 39 Ungeachtet dieser Gesichtspunkte ergibt sich jedoch aus einer Zusammenschau der Art. 10 bis 12 der Verordnung Nr. 1257/1999 im Licht der Zielsetzungen der durch sie eingeführten Maßnahme der Vorruhestandsbeihilfe, dass diese an Bedingungen geknüpft ist, die sich rein auf die Person des abgebenden Landwirts beziehen, und dass diese Artikel somit dahin zu verstehen sind, dass sie den Mitgliedstaaten nicht gestatten, die Übertragung der Vorruhestandsbeihilfe durch Vererbung vorzusehen.
- 40 So werden erstens in Art. 11 Abs. 1 dieser Verordnung Bedingungen aufgestellt, die sämtlich mit der Person des abgebenden Landwirts im Zusammenhang stehen. Das gilt für die Verpflichtungen, jegliche landwirtschaftliche Erwerbstätigkeit endgültig einzustellen, zum Zeitpunkt der Übergabe das 55. Lebensjahr vollendet, das normale Ruhestandsalter aber noch nicht erreicht zu haben, und in den letzten zehn Jahren vor der Übergabe des Betriebs Landwirtschaft betrieben zu haben. Art. 11 Abs. 5 der Verordnung sieht ferner vor, dass der durch die Vorruhestandsbeihilfe Begünstigte, d. h. der abgebende Landwirt, diese Bedingungen im gesamten Bezugszeitraum der Beihilfe erfüllen muss.
- 41 Zweitens legt Art. 12 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1257/1999 zwar eine Höchstdauer für die Zahlung der Vorruhestandsbeihilfe von 15 Jahren fest, sieht aber auch eine zweite zeitliche Grenze vor, nämlich, dass die Zahlung nicht über die Vollendung des 75. Lebensjahrs des abgebenden Landwirts hinaus gewährt werden darf. Damit ist diese Bestimmung nicht so auszulegen, dass sie einen bedingungslosen Anspruch auf die Zahlung der Beihilfe für einen Zeitraum von 15 Jahren gewähren würde. Sie bekräftigt nämlich nicht nur, dass die Beihilfe nicht dauerhaft gewährt wird, sondern bringt sogar mittelbar zum Ausdruck, dass der Tod des abgebenden Landwirts ihre Auszahlung beendet.
- 42 Drittens sprechen auch die Zielsetzungen der Verordnung Nr. 1257/1999 dafür, dass die Vorruhestandsbeihilfe nicht durch Vererbung übertragen werden kann.
- 43 Art. 10 Abs. 1 der Verordnung legt nämlich mehrere Ziele der Maßnahme der Vorruhestandsbeihilfe fest, und zwar, für ältere Landwirte, die die Landwirtschaft einstellen wollen, ein Einkommen zu sichern, die Ablösung der älteren Landwirte durch Landwirte, die erforderlichenfalls die Wirtschaftlichkeit der weiterbestehenden Betriebe verbessern können, zu fördern und landwirtschaftliche Flächen für eine nicht landwirtschaftliche Nutzung umzuwidmen, wo die landwirtschaftliche Nutzung unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten nicht mehr in zufriedenstellender Weise möglich ist.
- 44 Außerdem schließt der Gerichtshof aus dem Umstand, dass es diese verschiedenen Ziele gibt, dass der Unionsgesetzgeber den Vorruhestand in der Landwirtschaft fördern wollte, um die Wirtschaftlichkeit der landwirtschaftlichen Betriebe zu verbessern und älteren Landwirten einen wirtschaftlichen Anreiz

zu schaffen, ihre Tätigkeit vorzeitig einzustellen, wenn sie dies normalerweise nicht tun würden, wobei die Zusatzrente oder das zusätzliche Einkommen nur eine der Folgen aus der Anwendung der Verordnung Nr. 1257/1999 ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 7. Juli 2016, Polen/Kommission, C-210/15 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2016:529, Rn. 39).

- 45 Daraus folgt, dass die Vorruhestandsbeihilfe dem abgebenden Landwirt auf der Grundlage von Bedingungen gewährt wird, die ausschließlich seine Person betreffen, und dass die Ergänzung seines Einkommens nicht Hauptziel der Beihilfe ist. In Anbetracht ihrer personenbezogenen Natur kann sie daher nicht auf die Erben des abgebenden Landwirts übertragen werden, wenn dieser stirbt.
- 46 Nach alledem ist auf die erste Vorlagefrage zu antworten, dass die Art. 10 bis 12 der Verordnung Nr. 1257/1999 dahin auszulegen sind, dass sie es den Mitgliedstaaten verbieten, im Rahmen der Durchführung dieser Artikel Maßnahmen zu erlassen, nach denen eine Vorruhestandsbeihilfe wie die im Ausgangsverfahren fragliche durch Vererbung übertragen werden kann.

Zur zweiten und zur dritten Frage

- 47 Mit seiner zweiten und seiner dritten Frage, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorliegende Gericht wissen, ob der Grundsatz des Vertrauensschutzes dahin auszulegen ist, dass eine nationale Rechtsvorschrift wie die im Ausgangsverfahren fragliche, die die Übertragung einer Vorruhestandsbeihilfe durch Vererbung vorsah und von der Kommission als mit der Verordnung Nr. 1257/1999 vereinbar genehmigt wurde, bei den Erben der Landwirte, die Empfänger dieser Beihilfe waren, ein berechtigtes Vertrauen begründet hat und, wenn ja, ob eine Schlussfolgerung wie diejenige, die im Protokoll der Sitzung des Ausschusses für die Entwicklung des ländlichen Raums der Kommission vom 19. Oktober 2011 angeführt ist und wonach die Vorruhestandsbeihilfe nicht durch Vererbung übertragen werden kann, dieses berechnete Vertrauen beendet hat.
- 48 Hierzu ergibt sich aus der ständigen Rechtsprechung zum einen, dass die Mitgliedstaaten, wenn sie Maßnahmen zur Durchführung des Unionsrechts erlassen, dessen allgemeine Grundsätze zu beachten haben, zu denen u. a. der Grundsatz des Vertrauensschutzes gehört (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 14. September 2006, Elmeka, C-181/04 bis C-183/04, EU:C:2006:563, Rn. 31, und vom 26. Mai 2016, Județul Neamț und Județul Bacău, C-260/14 und C-261/14, EU:C:2016:360, Rn. 54).
- 49 Die Mitgliedstaaten haben somit bei der Durchführung der in den Art. 10 bis 12 der Verordnung Nr. 1257/1999 vorgesehenen Vorruhestandsbeihilfe den Grundsatz des Vertrauensschutzes zu beachten.
- 50 Zum anderen kann sich jeder auf diesen Grundsatz berufen, bei dem eine nationale Verwaltungsbehörde aufgrund bestimmter Zusicherungen, die sie ihm gegeben hat, begründete Erwartungen geweckt hat (Urteile vom 9. Juli 2015, Salomie und Oltean, C-183/14, EU:C:2015:454, Rn. 44, und vom 14. Juni 2017, Santogal M-Comércio e Reparação de Automóveis, C-26/16, EU:C:2017:453, Rn. 76).
- 51 Insoweit ist zu prüfen, ob die Handlungen der betreffenden Verwaltungsbehörde in der Vorstellung des Einzelnen ein vernünftiges Vertrauen begründet haben und, wenn dies der Fall ist, ob dieses Vertrauen berechnete ist (vgl. Urteile vom 14. September 2006, Elmeka, C-181/04 bis C-183/04, EU:C:2006:563, Rn. 32, und vom 9. Juli 2015, Salomie und Oltean, C-183/14, EU:C:2015:454, Rn. 45).
- 52 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs kann jedoch der Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht gegen eine klare unionsrechtliche Bestimmung angeführt werden und das unionsrechtswidrige Verhalten einer mit der Anwendung des Unionsrechts betrauten nationalen Behörde kein berechtigtes Vertrauen eines Einzelnen darauf begründen, in den Genuss einer unionsrechtswidrigen Behandlung

zu kommen (Urteile vom 1. April 1993, Lageder u. a., C-31/91 bis C-44/91, EU:C:1993:132, Rn. 35, vom 20. Juni 2013, Agroferm, C-568/11, EU:C:2013:407, Rn. 52, und vom 20. Dezember 2017, Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse, C-516/16, EU:C:2017:1011, Rn. 69).

- 53 Entsprechend der in Rn. 51 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung ist als Erstes zu prüfen, ob die Rechtsakte der lettischen Behörden, d. h. das Dekret Nr. 1002 und die Verträge über die Gewährung einer Vorruhestandsbeihilfe durch den Dienst zur Unterstützung des ländlichen Raums, bei den Erben der Landwirte, die Empfänger dieser Beihilfe waren, vernünftiges Vertrauen in die Übertragbarkeit der Beihilfe durch Vererbung begründet haben.
- 54 Erstens ergibt sich aus der Prüfung der ersten Frage, dass in den Art. 10 bis 12 der Verordnung Nr. 1257/1999 nicht angegeben ist, ob ein Mitgliedstaat für ihre Durchführung die Übertragung des Anspruchs auf Zahlung der Vorruhestandsbeihilfe durch Vererbung vorsehen kann.
- 55 Die Art. 10 bis 12 können daher nicht in dem Sinne als klare unionsrechtliche Bestimmungen angesehen werden, dass die Personen, denen die durch sie gewährten Ansprüche zustehen, unzweifelhaft erkennen konnten, dass sie den Mitgliedstaaten verboten, die Übertragung der Vorruhestandsbeihilfe durch Vererbung vorzusehen.
- 56 Zweitens hat die Kommission den Entwicklungsplan für den ländlichen Raum am 30. Juli 2004 gemäß Art. 44 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1257/1999 genehmigt. Dieser sah die Übertragbarkeit der Vorruhestandsbeihilfe durch Vererbung vor.
- 57 Auf der Grundlage des Art. 44 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1257/1999 beurteilte die Kommission, ob die ihr vorgelegten Pläne mit dieser Verordnung im Einklang standen. Dabei wurden die Pläne auch inhaltlich geprüft, um zu klären, ob sie den verschiedenen in dieser Verordnung aufgestellten Bedingungen und Verpflichtungen entsprachen.
- 58 Im vorliegenden Fall haben die lettischen Behörden das Dekret Nr. 1002 mit Modalitäten für die Durchführung des Entwicklungsplans für den ländlichen Raum erlassen und so die Übertragung der Vorruhestandsbeihilfe durch Vererbung in Buchst. a des Abschnitts „Vorruhestand“ in Nr. 12.3.2 dieses Plans eingeführt, nachdem der Plan von der Kommission genehmigt worden war.
- 59 Zudem konnte die Unterzeichnung der Verträge über die Gewährung einer Vorruhestandsbeihilfe durch den Dienst zur Unterstützung des ländlichen Raums sowohl die Landwirte, die Mitunterzeichner dieser Verträge waren, als auch ihre Erben nur in ihrem Vertrauen auf die Rechtmäßigkeit der im Dekret Nr. 1002 vorgesehenen Übertragung der Beihilfe durch Vererbung bestätigen.
- 60 Drittens waren zwischen der Genehmigung des Entwicklungsplans für den ländlichen Raum durch die Kommission am 30. Juli 2004 und der Schlussfolgerung des Ausschusses für die Entwicklung des ländlichen Raums der Kommission am 19. Oktober 2011, wonach „der EAGFL ... nicht auf die Übertragung einer Vorruhestandsbeihilfe durch Vererbung anwendbar ist“, mehr als sieben Jahre vergangen. Der Umstand, dass so viel Zeit vergangen war, bevor die Art. 10 bis 12 der Verordnung Nr. 1257/1999 dahin ausgelegt wurden, dass sie die Übertragung der Vorruhestandsbeihilfe durch Vererbung verbieten, war geeignet, das Vertrauen der Erben in die Rechtmäßigkeit einer solchen im Entwicklungsplan für den ländlichen Raum vorgesehenen Übertragung zu bestärken.
- 61 Aus dem Vorstehenden folgt, dass die Rechtsakte der lettischen Behörden, d. h. das Dekret Nr. 1002 und die Verträge über die Gewährung einer Vorruhestandsbeihilfe durch den Dienst zur Unterstützung des ländlichen Raums, bei den Erben der Landwirte, die Empfänger dieser Beihilfe waren, vernünftiges Vertrauen in die Übertragbarkeit der Beihilfe durch Vererbung begründet haben.

- 62 Als Zweites ist entsprechend der in Rn. 51 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung zu klären, ob das Vertrauen der Erben in die Möglichkeit, die Vorruhestandsbeihilfe durch Vererbung zu übertragen, berechtigt ist.
- 63 Wie der Generalanwalt in Nr. 52 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, handelt es sich um ein berechtigtes Vertrauen, wenn sich der Einzelne, der sich darauf beruft, in einer besonderen, als schutzwürdig zu qualifizierenden Situation wie der im Ausgangsverfahren fraglichen befindet.
- 64 Die Erben der Landwirte, die Empfänger der Vorruhestandsbeihilfe waren, leiteten ihr Erbrecht aus einer nationalen Regelung her, deren Inhalt durch die Entscheidung der Kommission vom 30. Juli 2004 genehmigt worden war und aus der sich nicht eindeutig ergab, dass sie trotz dieser Genehmigung nicht mit den Art. 10 bis 12 der Verordnung Nr. 1257/1999 vereinbar war. Außerdem wurde dieses Erbrecht in Verträgen über die Gewährung einer Vorruhestandsbeihilfe zwischen dem Dienst zur Unterstützung des ländlichen Raums, der befugt war, den Staat zur Gewährung dieser Beihilfe zu verpflichten, und den Landwirten, die ihre Betriebe im Austausch gegen die Vorruhestandsbeihilfe abgegeben hatten, konkretisiert. An diesen Verträgen waren die Erben nicht beteiligt.
- 65 Daher war das vernünftige Vertrauen, das die Erben in die Rechtmäßigkeit ihres Erbrechts setzen konnten, berechtigt.
- 66 Als Drittes ist festzustellen, dass die Wirtschaftsteilnehmer zwar, wie die lettische Regierung vorgetragen hat, nicht berechtigt sind, auf die Beibehaltung einer bestehenden Situation zu vertrauen, die die Unionsorgane oder die nationalen Behörden im Rahmen ihres Ermessens bei der Durchführung des Unionsrechts ändern können (Urteile vom 22. Oktober 2009, Elbertsen, C-449/08, EU:C:2009:652, Rn. 45, und vom 26. Juni 2012, Polen/Kommission, C-335/09, EU:C:2012:385, Rn. 180).
- 67 Das vorliegende Gericht möchte jedoch nicht wissen, ob der Grundsatz des Vertrauensschutzes geltend gemacht werden kann, um sich vor den Auswirkungen der mit dem Dekret Nr. 187 vorgenommenen Gesetzesänderung zu schützen. Es möchte nur wissen, ob sich die Erben der Landwirte, die Empfänger der Vorruhestandsbeihilfe waren, für den Zeitraum vor dem 30. April 2015, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Dekrets, auf ein berechtigtes Vertrauen berufen können.
- 68 Die in Rn. 66 des vorliegenden Urteils angeführte Rechtsprechung kann sich daher nicht auf die Antwort an das vorliegende Gericht auswirken.
- 69 Als Letztes ist darauf hinzuweisen, dass das vorliegende Gericht wissen möchte, welchen Einfluss die in der Sitzung vom 19. Oktober 2011 gezogenen Schlussfolgerungen des Ausschusses für die Entwicklung des ländlichen Raums der Kommission auf das berechtigte Vertrauen der Erben der Landwirte haben, die Empfänger der Vorruhestandsbeihilfe waren.
- 70 Aus den Akten geht hervor, dass die genannten Schlussfolgerungen allein an die Mitgliedstaaten gerichtet waren und in der Republik Lettland nicht durch eine Änderung der Regelung umgesetzt wurden, in der bis zum Erlass des Dekrets Nr. 187 am 14. April 2015 die Übertragung der Vorruhestandsbeihilfe durch Vererbung vorgesehen war.
- 71 Es ist ferner offensichtlich, dass die Erben der Landwirte, die Empfänger der Vorruhestandsbeihilfe waren, weder von der Sitzung des Ausschusses für die Entwicklung des ländlichen Raums der Kommission noch von dessen Schlussfolgerungen wussten.
- 72 Auch kann von den Erben nicht verlangt werden, so umsichtig zu sein, sich selbst über den Inhalt der Schlussfolgerungen zu informieren.

- 73 Somit können die in der Sitzung vom 19. Oktober 2011 gezogenen Schlussfolgerungen keinen Einfluss auf das berechnigte Vertrauen der Erben der Landwirte haben, die Empfänger der Vorruehstandsbeihilfe waren.
- 74 Nach alledem ist auf die zweite und die dritte Frage zu antworten, dass der Grundsatz des Vertrauensschutzes dahin auszulegen ist, dass eine nationale Rechtsvorschrift wie die im Ausgangsverfahren fragliche, die die Übertragung einer Vorruehstandsbeihilfe durch Vererbung vorsah und von der Kommission als mit der Verordnung Nr. 1257/1999 vereinbar genehmigt wurde, bei den Erben der Landwirte, die Empfänger dieser Beihilfe waren, ein berechtigtes Vertrauen begründet hat und dass eine Schlussfolgerung wie diejenige, die im Protokoll der Sitzung des Ausschusses für die Entwicklung des ländlichen Raums der Kommission vom 19. Oktober 2011 angeführt ist und wonach die Vorruehstandsbeihilfe nicht durch Vererbung übertragen werden kann, dieses berechnigte Vertrauen nicht beendet hat.

Kosten

- 75 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Achte Kammer) für Recht erkannt:

- 1. Die Art. 10 bis 12 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen ist dahin auszulegen, dass sie es den Mitgliedstaaten verbieten, im Rahmen der Durchführung dieser Artikel Maßnahmen zu erlassen, nach denen eine Vorruehstandsbeihilfe wie die im Ausgangsverfahren fragliche durch Vererbung übertragen werden kann.**
- 2. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes ist dahin auszulegen, dass eine nationale Rechtsvorschrift wie die im Ausgangsverfahren fragliche, die die Übertragung einer Vorruehstandsbeihilfe durch Vererbung vorsah und von der Europäischen Kommission als mit der Verordnung Nr. 1257/1999 vereinbar genehmigt wurde, bei den Erben der Landwirte, die Empfänger dieser Beihilfe waren, ein berechtigtes Vertrauen begründet hat und dass eine Schlussfolgerung wie diejenige, die im Protokoll der Sitzung des Ausschusses für die Entwicklung des ländlichen Raums der Europäischen Kommission vom 19. Oktober 2011 angeführt ist und wonach die Vorruehstandsbeihilfe nicht durch Vererbung übertragen werden kann, dieses berechnigte Vertrauen nicht beendet hat.**

Unterschriften