



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (osmo vijeće)

7. kolovoza 2018.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Poljoprivreda – Potpora ruralnom razvoju – Uredba (EZ) br. 1257/1999 – Članci 10. do 12. – Potpora za prijevremeno umirovljenje – Nacionalno zakonodavstvo koje predviđa prijenos potpore nasljeđivanjem – Zakonodavstvo koje je odobrila Europska komisija – Naknadna promjena stajališta – Zaštita legitimnih očekivanja”

U predmetu C-120/17,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputila Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Ustavni sud, Latvija), odlukom od 28. veljače 2017., koju je Sud zaprimio 7. ožujka 2017., u postupku

Administratīvā rajona tiesa

protiv

Ministru kabinets,

SUD (osmo vijeće),

u sastavu: J. Malenovský, predsjednik vijeća, D. Šváby i M. Vilaras (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: P. Mengozzi,

tajnik: K. Malacek, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 17. siječnja 2018.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za latvijsku vladu, I. Kucina i G. Bambāne, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, J. Aquilina i I. Naglis, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 30. svibnja 2018.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: latvijski

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 10. do 12. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1257/1999 od 17. svibnja 1999. o potpori Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP) ruralnom razvoju kojom se izmjenjuju i stavljaju izvan snage određene uredbe (SL 1999., L 160, str. 80.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 1., str. 115.) i načela zaštite legitimnih očekivanja.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru zahtjeva za ocjenu ustavnosti koji je uputila Administratīvā rajona tiesa (Općinski upravni sud, Latvija), povodom spora između nekoliko privatnih osoba i Lauku atbalsta dienests (Služba za podršku ruralnim područjima, Latvija), o valjanosti javnopravnih ugovora o dodjeli potpore za prijevremeno umirovljenje poljoprivrednicima na temelju članka 10. do 12. Uredbe br. 1257/1999.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Uvodna izjava 23. Uredbe br. 1257/1999 glasila je:

„budući da treba poticati prijevremeno umirovljenje u poljoprivredi kako bi se popravila održivost poljoprivrednih gospodarstava, uzimajući u obzir iskustvo stečeno primjenom Uredbe (EEZ) br. 2079/92 [Vijeća od 30. lipnja 1992. o uspostavljanju programa potpore Zajednice za prijevremeno umirovljenje u poljoprivredi (SL 1992., L 215, str. 91.) (neslužbeni prijevod)]”.
- 4 Poglavlje IV. naslovljeno „Prijevremeno umirovljenje” glave II. pod naslovom „Mjere ruralnog razvoja” Uredbe br. 1257/1999 sadržavalo je članke 10. do 12. Članak 10. stavak 1. te uredbe propisivao je:

„Potpora za prijevremeno umirovljenje i prestanak poljoprivredne djelatnosti pridonosi sljedećim ciljevima:

 - osigurava prihod starijim poljoprivrednicima koji se odluču za prekid poljoprivredne djelatnosti,
 - potiče zamjenu tih starijih poljoprivrednika onim poljoprivrednicima koji mogu poboljšati, prema potrebi, gospodarsku održivost preostalih poljoprivrednih gospodarstava,
 - preraspodjeljuje poljoprivredno zemljište za nepoljoprivredne svrhe kad se ne može obrađivati prema zadovoljavajućim uvjetima gospodarske održivosti.”
- 5 Člankom 11. stavcima 1. i 5. navedene uredbe propisivalo se:

„1. Prenositelj gospodarstva:

 - prestaje sa svim komercijalnim poljoprivrednim djelatnostima; međutim, može nastaviti s poljoprivrednim djelatnostima koje nisu komercijalne prirode i koristiti se zgradama,
 - ima više od 55 godina, ali ne i uobičajenu dob za umirovljenje u trenutku prijenosa

i

 - mora se baviti poljoprivredom 10 godina prije prijenosa.

[...]

5. Uvjeti koji su utvrđeni ovim člankom primjenjuju se na razdoblje tijekom kojeg prenositelj prima potporu za prijevremeno umirovljenje.”

6 U skladu s člankom 12. stavkom 2. iste uredbe:

„Trajanje potpore za prijevremeno umirovljenje ne prelazi ukupno razdoblje od 15 godina za prenositelja i 10 godina za poljoprivrednog radnika. Ne nastavlja se nakon 75. rođendana prenositelja i uobičajene dobi za umirovljenje u slučaju radnika.

Kad u slučaju prenositelja država članica isplaćuje redovnu mirovinu, potpora za prijevremeno umirovljenje odobrava se kao dodatak uzimajući u obzir iznos državne mirovine.”

7 Glava III. Uredbe br. 1257/1999 naslovljena „Opća načela, upravne i financijske odredbe” sadržavala je članke 35. do 50.

8 U skladu s člankom 39. navedene uredbe:

„1. Države članice poduzimaju sve potrebne korake kako bi osigurale usklađenost i dosljednost mjera potpore ruralnom razvoju sukladno odredbama utvrđenim u ovom poglavlju.

2. Planovi ruralnog razvoja koje podnose države članice sadrže procjenu usklađenosti i dosljednosti predviđenih mjera potpore i navode poduzete mjere u svrhu postizanja usklađenosti i dosljednosti.

3. Mjere potpore se, prema potrebi, slijedom toga revidiraju kako bi se postigla usklađenost i dosljednost.”

9 Člankom 44. stavkom 2. iste uredbe bilo je predviđeno:

„Komisija ocjenjuje predložene planove radi utvrđivanja njihove usklađenosti s ovom Uredbom. Na osnovi planova Komisija odobrava programske dokumente ruralnog razvoja u skladu s postupkom iz članka 50. stavka 2. Uredbe [Vijeća] (EZ) br. 1260/1999 [od 21. lipnja 1999. o utvrđivanju općih odredaba za strukturne fondove (SL 1999., L 161, str. 1.)] u roku od šest mjeseci od podnošenja planova.”

Latvijsko pravo

10 Ministru kabinets (Vijeće ministara, Latvija) donijelo je 30. studenoga 2004. Uredbu br. 1002 o detaljnim pravilima za provedbu programskog dokumenta „Plan ruralnog razvoja Latvije za ostvarivanje programa ruralnog razvoja za razdoblje 2004. – 2006.” (*Latvijas Vēstnesis*, 2004., br. 193, u daljnjem tekstu: Uredba br. 1002).

11 Točka 9.3. Plana ruralnog razvoja Latvije za ostvarivanje programa ruralnog razvoja za razdoblje 2004. – 2006. (u daljnjem tekstu: Plan ruralnog razvoja) predviđala je mogućnost za vlasnike poljoprivrednog gospodarstva starije od 55 godina da svoje gospodarstvo ustupe trećoj osobi u zamjenu za potporu za prijevremeno umirovljenje (u daljnjem tekstu: potpora za prijevremeno umirovljenje), čiji su uvjeti za primanje uvelike odgovarali onima iz članka 11. stavka 1. Uredbe br. 1257/1999.

- 12 Točka 12.3.2. tog plana sadržavala je odjeljak pod nazivom „Prijevremeno umirovljenje” u čijoj je podtočki (a) navedeno da se u slučaju smrti korisnika potpore u razdoblju tijekom kojeg je na snazi bio ugovor o dodjeli potpore za prijevremeno umirovljenje mjesečna mirovina po osnovi prijevremenog umirovljenja za preostalo razdoblje nastavljala isplaćivati osobi čija su nasljedna prava utvrđena u skladu s nacionalnim pravom.
- 13 Točkom 1. Uredbe Vijeća ministara br. 187 od 14. travnja 2015. o izmjeni Uredbe br. 1002 (*Latvijas Vēstnesis*, 2015., br. 74, u daljnjem tekstu: Uredba br. 187) uklonjena je mogućnost da se ta potpora prenosi nasljeđivanjem.
- 14 Prema njezinoj točki 2., ta je uredba stupila na snagu 30. travnja 2015.

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 15 Odlukom od 30. srpnja 2004. Komisija Europskih zajednica odobrila je plan ruralnog razvoja koji je predviđao prijenos potpore za prijevremeno umirovljenje nasljeđivanjem.
- 16 Nekoliko fizičkih osoba podnijelo je Administratīvā rajona tiesi (Općinski upravni sud) zahtjev za utvrđenje valjanosti javnopravnih ugovora o dodjeli potpora za prijevremeno umirovljenje poljoprivrednicima zato što je nakon stupanja na snagu Uredbe br. 187 Služba za podršku ruralnim područjima prestala poštovati svoje obveze u pogledu prijenosa potpora za prijevremeno umirovljenje nasljeđivanjem.
- 17 Taj sud smatra da se donošenjem Uredbe br. 187 stvorila situacija u kojoj nasljednici prenositelja poljoprivrednog gospodarstva mogu izgubiti pravo na primanje potpore za prijevremeno umirovljenje, čak i kada je poljoprivredno gospodarstvo preneseno trećoj osobi. Budući da ni Uredba br. 1257/1999 ni Plan ruralnog razvoja ne zabranjuju prijenos poljoprivrednog gospodarstva na nasljednike prenositelja, sklapanje ugovora o dodjeli potpore za prijevremeno umirovljenje stvorilo bi kod prenositelja poljoprivrednog gospodarstva i njegovih nasljednika legitimno očekivanje da će potonji moći naslijediti potporu za prijevremeno umirovljenje ako se obveze iz tog ugovora nastave poštovati.
- 18 Administratīvā rajona tiesa (Općinski upravni sud) stoga je pokrenula postupak pred Latvijas Republikas Satversmes tiesom (Ustavni sud, Latvija) kako bi potonji odlučio je li Uredba br. 187 u skladu s člankom 105. Latvijas Republikas Satversmea (Ustav Republike Latvije, u daljnjem tekstu: Ustav), koji se odnosi na pravo vlasništva.
- 19 Vijeće ministara je pred Latvijas Republikas Satversmes tiesom (Ustavni sud) smatralo da je Uredba br. 187 u skladu s člankom 105. Ustava. Ističe da je na svojem sastanku od 19. listopada 2011. Komisijin Odbor za ruralni razvoj zaključio da se „EFSJP ne primjenjuje na prijenos potpore za prijevremeno umirovljenje nasljeđivanjem”. Stoga smatra da taj prijenos nije u skladu s ciljem utvrđenim u Uredbi br. 1257/1999. Jedan od ciljeva Uredbe br. 187 jest izbjegavanje neusklađenosti latvijskog prava sa zahtjevima koji proizlaze iz te uredbe kao i s načelom korisne i učinkovite uporabe financijskih sredstava Unije i država članica.
- 20 Sud koji je uputio zahtjev podsjeća da je presudio da je pravo na izravnu državnu potporu u obliku novčanog iznosa predviđenog normativnim aktom obuhvaćeno člankom 105. Ustava.
- 21 Pita se je li Uredba br. 1257/1999 zabranjivala da se u latvijsko pravo unese odredba o prijenosu potpore za prijevremeno umirovljenje nasljeđivanjem ili je državama članicama u tom pogledu ostavila široku marginu prosudbe. Zaključuje, međutim, da uvjeti za primanje te potpore, utvrđeni u člancima 11. i 12. te uredbe, potvrđuju osobni karakter navedene potpore i da nasljednici prenositelja poljoprivrednog gospodarstva nisu stranke ugovora o dodjeli takve potpore.

- 22 Sud koji je uputio zahtjev primjećuje međutim da se u Uredbi br. 1257/1999 upućuje na iskustvo stečeno prilikom provedbe Uredbe br. 2079/92. Svrha potonje uredbe je osigurati prihod starijim poljoprivrednicima koji odluče prestati sa svojom poljoprivrednom djelatnošću. Dakle, prijenos potpore za prijevremeno umirovljenje nasljeđivanjem može potaknuti poljoprivrednike na sudjelovanje u mjeri prijevremenog umirovljenja.
- 23 Komisija iz toga zaključuje da se ne može smatrati da odredbe Uredbe br. 1257/1999 koje se odnose na prijevremeno umirovljenje sadržavaju jasne i precizne obveze te da se može smatrati da se njima državama članicama ostavlja margina prosudbe.
- 24 Također naglašava da je nadležnost u području poljoprivrede podijeljena između Unije i država članica.
- 25 U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev ističe da je Komisija 30. srpnja 2004. donijela odluku o odobravanju Plana ruralnog razvoja i time odobrila odredbu o prijenosu potpore za prijevremeno umirovljenje nasljeđivanjem.
- 26 Taj sud međutim navodi da je Komisijin Odbor za ruralni razvoj 19. listopada 2011. u vezi s uredbom koja je zamijenila Uredbu br. 1257/1999 zaključio da prijenos potpore za prijevremeno umirovljenje nasljeđivanjem nije u skladu s tada primjenjivim propisima Unije, a što je ponovno potvrdio 2015.
- 27 On izražava sumnje u pogledu Komisijina dopisa od 11. svibnja 2015. prema kojem svim državama članicama treba biti jasno da se plaćanja po osnovi potpore za prijevremeno umirovljenje ne prenose na nasljednike prenositelja poljoprivrednog gospodarstva i da se od 19. listopada 2011. više nije moguće pozivati na legitimna očekivanja, pri čemu se taj datum treba smatrati zadnjim datumom za potpisivanje novog ugovora.
- 28 Dakle, pita se je li predmet o kojemu odlučuje slučaj u kojem je praksa države članice koja nije u skladu s pravom Unije mogla proizvesti pravne učinke, s obzirom na to da poljoprivrednik, stranka ugovora o primanju potpore za prijevremeno umirovljenje, nije mogao znati za eventualnu pogrešku države članice i Komisije.
- 29 U tim je okolnostima Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Ustavni sud) odlučila prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Uzimajući u obzir podijeljenu nadležnost između Unije i država članica u području poljoprivrede, treba li odredbe Uredbe br. 1257/1999, vodeći računa o jednom od njezinih ciljeva – da poljoprivrednici sudjeluju u mjeri prijevremenog umirovljenja, tumačiti na način da im se protivi to da u sklopu mjera za provedbu te uredbe država članica donese pravila koja omogućuju nasljeđivanje potpore za prijevremeno umirovljenje?
2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo prethodno pitanje, to jest ako odredbe Uredbe br. 1257/1999 isključuju mogućnost nasljeđivanja potpore za prijevremeno umirovljenje, je li moguće da je – u situaciji u kojoj je Europska komisija u odgovarajućem postupku zaključila da je pravno pravilo države članice u skladu s odredbama Uredbe br. 1257/1999 pa su poljoprivrednici sudjelovali u mjeri prijevremenog umirovljenja u skladu s nacionalnom praksom – stečeno subjektivno pravo nasljeđivanja odobrene potpore u okviru navedene mjere?
3. U slučaju potvrdnog odgovora na drugo prethodno pitanje, to jest ako je moguće da je stečeno takvo subjektivno pravo, može li se smatrati da zaključak donesen na sastanku Odbora za ruralni razvoj Europske komisije 19. listopada 2011., prema kojem se potpora za prijevremeno umirovljenje ne može prenijeti na nasljednike prenositelja poljoprivrednog gospodarstva, čini osnovu za prijevremeni prestanak navedenog, ranije stečenog subjektivnog prava?”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

- 30 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 10. do 12. Uredbe br. 1257/1999 tumačiti na način da im se protivi to da države članice u okviru provedbe tih članaka donesu mjere koje omogućavaju prijenos potpore za prijevremeno umirovljenje nasljeđivanjem.
- 31 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, države članice mogu donositi mjere za provedbu uredbe ako se njima ne priječi njezina izravna primjenjivost, ne prikriva njezina priroda pravnog akta Unije te ako se njima precizira izvršavanje diskrecijske ovlasti koja im je dodijeljena tom uredbom, ostajući istodobno u okvirima njezinih odredaba (presude od 7. srpnja 2016., *Občina Gorje*, C-111/15, EU:C:2016:532, t. 35. i od 30. ožujka 2017., *Lingurár*, C-315/16, EU:C:2017:244, t. 18.).
- 32 Upućujući upravo na relevantne odredbe predmetne uredbe, tumačene s obzirom na njezine ciljeve, valja odrediti zabranjuju li one, nameću ili omogućuju državama članicama da obustave određene mjere primjene te je li, osobito u posljednjem slučaju, predmetna mjera unutar okvira diskrecijske ovlasti koja je priznata svakoj državi članici (presude od 7. srpnja 2016., *Občina Gorje*, C-111/15, EU:C:2016:532, t. 36. i od 30. ožujka 2017., *Lingurár*, C-315/16, EU:C:2017:244, t. 19.).
- 33 U ovom slučaju, glava II. Uredbe br. 1257/1999, naslovljena „Mjere ruralnog razvoja”, sadržava poglavlje IV., naslovljeno „Prijevremeno umirovljenje”, koje u člancima 10. do 12. te uredbe određuje ciljeve, uvjete dodjele i opća pravila za provedbu mjere potpore za prijevremeno umirovljenje, koja se starijem poljoprivredniku odobrava kao naknada za prijenos gospodarstva.
- 34 Treba utvrditi da ti članci ne uređuju slučaj smrti korisnika te mjere. Točnije, njima se ni ne odobrava ni ne zabranjuje mogućnost prijenosa nasljeđivanjem prava na primanje potpore za prijevremeno umirovljenje.
- 35 U skladu sa sudskom praksom Suda, prilikom tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst nego i kontekst u kojem se nalazi te ciljeve propisa kojeg je dio (presude od 6. studenoga 2014., *Feakins*, C-335/13, EU:C:2014:2343, t. 35. i od 12. studenoga 2015., *Jakutis i Kretingalés kooperatinė ŽŪB*, C-103/14, EU:C:2015:752, t. 93.).
- 36 U ovom se slučaju određeni elementi teksta članka 10. do 12. Uredbe br. 1257/1999, tumačeni odvojeno, mogu shvatiti na način da državama članicama dopuštaju, u okviru njihove margine prosudbe, predvidjeti prijenos potpore za prijevremeno umirovljenje nasljeđivanjem.
- 37 Dakle, članak 10. te uredbe određuje da ta potpora ima osobito za cilj osigurati prihod starijim poljoprivrednicima koji se odluče prekinuti poljoprivrednu djelatnost. Može se smatrati da se potporom za prijevremeno umirovljenje kao mjerom poticaja za prestanak takve djelatnosti taj cilj može bolje ostvariti ako ju je u slučaju smrti poljoprivrednika moguće prenijeti na njegove nasljednike.
- 38 S druge bi se strane u nedostatku drugih pojašnjenja moglo smatrati, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 37. svojeg mišljenja, da se člankom 12. stavkom 2. navedene uredbe, prema kojem se navedena potpora ne može isplaćivati dulje od petnaest godina, uvodi ograničenje koje se odnosi i na prenositelja poljoprivrednog gospodarstva i na njegove nasljednike jer se ne upućuje na obilježja svojstvena tom prenositelju.

- 39 Međutim, unatoč tim elementima, iz svih članaka od 10. do 12. Uredbe br. 1257/1999, u vezi s ciljevima mjere potpore za prijevremeno umirovljenje koje utvrđuju, proizlazi da ona podliježe uvjetima koji su strogo osobno vezani za prenositelja poljoprivrednog gospodarstva i da slijedom toga te članke treba tumačiti na način da ne dopuštaju državama članicama da predvide prijenos navedene potpore nasljeđivanjem.
- 40 Kao prvo, dakle, članak 11. te uredbe u stavku 1. propisuje uvjete koji se svi odnose na osobu prenositelja poljoprivrednog gospodarstva. To vrijedi za obvezu prestanka obavljanja svih komercijalnih poljoprivrednih djelatnosti, za uvjet da ima više od 55 godina, ali ne i uobičajenu dob za umirovljenje u trenutku prijensa i uvjet da se mora baviti poljoprivrednom djelatnošću 10 godina prije prijensa gospodarstva. Taj članak 11. u stavku 5. također propisuje da korisnik potpore za prijevremeno umirovljenje, to jest prenositelj poljoprivrednog gospodarstva, mora poštovati te uvjete tijekom razdoblja u kojem prima tu potporu.
- 41 Kao drugo, iako se člankom 12. stavkom 2. Uredbe br. 1257/1999 utvrđuje da se potpora za prijevremeno umirovljenje može isplaćivati najviše petnaest godina, njime se predviđa i drugo vremensko ograničenje, odnosno to da se plaćanje ne nastavlja nakon sedamdeset petog rođendana prenositelja poljoprivrednog gospodarstva. Zbog toga se ta odredba ne može tumačiti na način da daje bezuvjetno pravo na isplatu potpore tijekom razdoblja od petnaest godina. Naime, ne samo da se njome ističe netrajnost te potpore nego *a fortiori* podrazumijeva da smrt prenositelja poljoprivrednog gospodarstva prekida njezino isplaćivanje.
- 42 Kao treće, ciljevi Uredbe br. 1257/1999 također upućuju na zaključak da se potpora za prijevremeno umirovljenje ne može prenijeti nasljeđivanjem.
- 43 Naime, kao prvo, članak 10. stavak 1. navedene uredbe utvrđuje nekoliko ciljeva mjere potpore za prijevremeno umirovljenje, a to su osigurati prihod starijim poljoprivrednicima koji odluče prekinuti poljoprivrednu djelatnost, potaknuti zamjenu starijih poljoprivrednika onim poljoprivrednicima koji mogu poboljšati, prema potrebi, održivost preostalih poljoprivrednih gospodarstava i preraspodijeliti poljoprivredno zemljište za nepoljoprivredne svrhe, kad se ne može obrađivati prema zadovoljavajućim uvjetima gospodarske održivosti.
- 44 Nadalje, Sud je iz postojanja tih različitih ciljeva zaključio da je zakonodavac Unije nastojao potaknuti prijevremeno umirovljenje u poljoprivredi kako bi se popravila održivost poljoprivrednih gospodarstava i pružio ekonomski poticaj starijim poljoprivrednicima da obavljanje svojih djelatnosti prekinu ranije i u okolnostima u kojima to inače ne bi učinili, zbog čega je dodatak mirovini ili dodatni dohodak samo posljedica primjene Uredbe br. 1257/1999 (vidjeti u tom smislu presudu od 7. srpnja 2016., Poljska/Komisija, C-210/15 P, neobjavljena, EU:C:2016:529, t. 39.).
- 45 Iz toga slijedi da se, s jedne strane, potpora za prijevremeno umirovljenje dodjeljuje prenositelju poljoprivrednog gospodarstva pod uvjetima strogo vezanima za njegovu osobu i, s druge strane, da odlučujući cilj te potpore nije upotpuniti dohodak tog prenositelja. Stoga, s obzirom na osobni karakter navedene potpore, ona se ne prenosi na nasljednike prenositelja poljoprivrednog gospodarstva u slučaju njegove smrti.
- 46 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti da članke 10. do 12. Uredbe br. 1257/1999 treba tumačiti na način da im se protivi da države članice u okviru provedbe tih članaka donesu mjere koje omogućavaju prijenos potpore za prijevremeno umirovljenje nasljeđivanjem poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku.

Drugo i treće pitanje

- 47 Svojim drugim i trećim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li načelo zaštite legitimnih očekivanja tumačiti na način da je nacionalna odredba poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, koja je predviđala prijenos potpore za prijevremeno umirovljenje nasljeđivanjem i koju je Komisija odobrila zaključivši da je u skladu s Uredbom br. 1257/1999, nasljednicima poljoprivrednika koji su primili tu potporu stvorila legitimna očekivanja i, u slučaju potvrdnog odgovora, jesu li ta legitimna očekivanja okončana zaključkom poput onoga navedenog u zapisniku sa sastanka Komisijina Odbora za ruralni razvoj od 19. listopada 2011., na temelju kojeg se navedena potpora ne može prenijeti nasljeđivanjem.
- 48 U tom smislu iz ustaljene sudske prakse proizlazi da su, s jedne strane, države članice, kada donose mjere kojima provode pravo Unije, obvezne poštovati opća načela tog prava, koja osobito uključuju načelo zaštite legitimnih očekivanja (vidjeti u tom smislu presude od 14. rujna 2006., C-181/04 do C-183/04, EU:C:2006:563, t. 31. i od 26. svibnja 2016., Județul Neamț i Județul Bacău, C-260/14 i C-261/14, EU:C:2016:360, t. 54.).
- 49 Iz toga slijedi da države članice prilikom provedbe potpore za prijevremeno umirovljenje predviđene člancima 10. do 12. Uredbe br. 1257/1999 moraju poštovati načelo zaštite legitimnih očekivanja.
- 50 S druge strane, pravo oslanjanja na to načelo proširuje se na svaku osobu kojoj je nacionalno upravno tijelo stvorilo legitimna očekivanja temeljena na preciznim jamstvima koja mu je ono pružilo (presude od 9. srpnja 2015., Salomie i Oltean, C-183/14, EU:C:2015:454, t. 44. i od 14. lipnja 2017., Santogal M-Comércio e Reparação de Automóveis, C-26/16, EU:C:2017:453, t. 76.).
- 51 U tom smislu treba provjeriti jesu li radnje predmetnog upravnog tijela u predodžbi razumne i obzirne predmetne osobe stvorile razumno očekivanje i, ako je to slučaj, utvrditi legitimnost tog očekivanja (vidjeti presude od 14. rujna 2006., C-181/04 do C-183/04, EU:C:2006:563, t. 32. i od 9. srpnja 2015., Salomie i Oltean, C-183/14, EU:C:2015:454, t. 45.).
- 52 Međutim, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, načelo zaštite legitimnih očekivanja ne može se isticati u odnosu na preciznu odredbu propisa Unije niti postupanje nacionalnog tijela zaduženog za primjenu prava Unije koje je u suprotnosti s tim pravom može kod osobe stvoriti legitimno očekivanje da će imati koristi od postupanja suprotnog pravu Unije (presude od 1. travnja 1993., Lageder i dr., C-31/91 do C-44/91, EU:C:1993:132, t. 35.; od 20. lipnja 2013., Agroferm, C-568/11, EU:C:2013:407, t. 52. i od 20. prosinca 2017., Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse, C-516/16, EU:C:2017:1011, t. 69.).
- 53 Na prvom je mjestu važno, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 51. ove presude, provjeriti jesu li akti latvijskih tijela, odnosno Uredba br. 1002 i ugovori o potpori za prijevremeno umirovljenje koju dodjeljuje Služba za potporu ruralnim područjima, u predodžbi nasljednika poljoprivrednika koji su primili potporu za prijevremeno umirovljenje stvorili razumno očekivanje da je potonja prenosiva nasljeđivanjem.
- 54 Kao prvo, iz ispitivanja prvog pitanja proizlazi da članci 10. do 12. Uredbe br. 1257/1999 ni na koji način ne preciziraju može li država članica radi njihove provedbe propisati prijenos prava na primitak potpore za prijevremeno umirovljenje nasljeđivanjem.
- 55 Prema tome, navedeni članci 10. do 12. ne mogu se smatrati preciznim odredbama prava Unije, na način da su ih osobe čija prava utvrđuju mogle nedvosmisleno tumačiti na način da se njima državama članicama zabranjuje da predvide prijenos potpore za prijevremeno umirovljenje nasljeđivanjem.

- 56 Kao drugo, valja istaknuti da je na temelju članka 44. stavka 2. Uredbe br. 1257/1999 Komisija 30. srpnja 2004. odobrila Plan ruralnog razvoja, koji je propisivao da se potpora za prijevremeno umirovljenje može prenijeti nasljeđivanjem.
- 57 Međutim, Komisija je na temelju tog članka 44. stavka 2. ocjenjivala planove koji su joj dostavljeni s obzirom na njihovu usklađenost s Uredbom br. 1257/1999, a što je podrazumijevalo ispitivanje sadržaja tih planova kako bi se provjerila njihova usklađenost s različitim uvjetima i obvezama utvrđenima tom uredbom.
- 58 U ovom su slučaju latvijska nadležna tijela nakon Komisijina odobrenja Plana ruralnog razvoja donijela Uredbu br. 1002 o detaljnim pravilima za provedbu tog plana i stoga su u podtočki (a) odjeljka pod nazivom „Prijevremeno umirovljenje” iz točke 12.3.2. tog plana utvrdila prijenos potpore za prijevremeno umirovljenje nasljeđivanjem.
- 59 Osim toga, činjenica da je Služba za potporu ruralnim područjima potpisala ugovore o dodjeli potpore za prijevremeno umirovljenje samo je ojačala očekivanje poljoprivrednika, supotpisnika tih ugovora, i njihovih nasljednika da je prijenos te potpore nasljeđivanjem predviđen Uredbom br. 1002 zakonit.
- 60 Kao treće, valja istaknuti da je između trenutka kada je Komisija 30. srpnja 2004. odobrila Plan za ruralni razvoj i 19. listopada 2011., kada je Komisijin Odbor za ruralni razvoj zaključio da se „EFSJP ne primjenjuje na prijenos potpore za prijevremeno umirovljenje nasljeđivanjem”, prošlo sedam godina. Budući da je prije nego što su članci 10. do 12. Uredbe br. 1257/1999 protumačeni kao da se njima zabranjuje prijenos potpore za prijevremeno umirovljenje nasljeđivanjem proteklo toliko vremena, legitimna očekivanja nasljednika u pogledu zakonitosti takvog prijenosa predviđenog Planom za ruralni razvoj bila su još veća.
- 61 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da su akti latvijskih tijela, to jest Uredba br. 1002 i ugovori o potpori za prijevremeno umirovljenje koju dodjeljuje Služba za potporu ruralnim područjima u predodžbi nasljednika poljoprivrednika koji su primili potporu za prijevremeno umirovljenje stvorili razumno očekivanje da je potonja prenosiva nasljeđivanjem.
- 62 Na drugom je mjestu, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 51. ove presude, potrebno utvrditi jesu li očekivanja tih nasljednika da će biti moguće nasljeđivanjem prenijeti potporu za prijevremeno umirovljenje bila legitimna.
- 63 Kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 52. svojeg mišljenja, legitimnost očekivanja priznaje se ako se osoba koja se na njih poziva nalazi u posebnom položaju koji treba zaštititi, poput onog o kojemu je riječ u glavnom postupku.
- 64 Naime, nasljednici poljoprivrednika koji su primili potporu za prijevremeno umirovljenje temeljili su svoja nasljedna prava na nacionalnom propisu čiji je sadržaj bio odobren Komisijinom Odlukom od 30. srpnja 2004., a iz koje nije jasno proizlazilo da je, unatoč tom odobrenju, taj propis protivan člancima 10. do 12. Uredbe br. 1257/1999. Osim toga, ta nasljedna prava konkretizirana su u ugovorima o dodjeli potpore za prijevremeno umirovljenje koje su sklopili služba koja u ime države odgovara za dodjelu te potpore, Služba za potporu ruralnim područjima, i poljoprivrednici koji su ustupili svoja gospodarstva u zamjenu za potporu za prijevremeno umirovljenje, a u kojima nasljednici nisu bili stranke.
- 65 U tim je okolnostima razumno očekivanje tih nasljednika da su njihova nasljedna prava zakonita bilo legitimno.

- 66 Kao treće, valja doduše podsjetiti da se, kao što je to istaknula latvijska vlada, gospodarski subjekti ne mogu opravdano osloniti na legitimna očekivanja da će se zadržati postojeće stanje koje se može promijeniti u okviru diskrecijske ovlasti institucija Unije ili nacionalnih tijela o provedbi prava Unije (presude od 22. listopada 2009., Elbertsen, C-449/08, EU:C:2009:652, t. 45. i od 26. lipnja 2012., Poljska/Komisija, C-335/09, EU:C:2012:385, t. 180.).
- 67 Međutim, sud koji je uputio zahtjev ne želi znati može li se na načelo zaštite legitimnih očekivanja pozvati kako bi se izbjegli učinci izmjene propisa uvedene Uredbom br. 187. On samo želi znati mogu li se nasljednici poljoprivrednika koji su primili potporu za prijevremeno umirovljenje pozivati na legitimna očekivanja u pogledu razdoblja prije 30. travnja 2015., dana stupanja na snagu te uredbe.
- 68 Stoga sudska praksa navedena u točki 66. ove presude ne može utjecati na odgovor koji treba dati tom sudu.
- 69 Na posljednjem mjestu valja istaknuti da sud koji je uputio zahtjev postavlja pitanje o posljedicama zaključaka Komisijina Odbora za ruralni razvoj, donesenih na sastanku od 19. listopada 2011. u vezi s legitimnim očekivanjima na koja se mogu pozvati nasljednici poljoprivrednika koji su primili potporu za prijevremeno umirovljenje.
- 70 Iz spisa proizlazi da su ti zaključci upućeni samo državama članicama i da, što se tiče Republike Latvije, oni nisu doveli do izmjena propisa kojim se predviđa prijenos potpore za prijevremeno umirovljenje nasljeđivanjem prije donošenja Uredbe br. 187 14. travnja 2015.
- 71 Nadalje, čini se da nasljednici poljoprivrednika koji su primili potporu za prijevremeno umirovljenje nisu znali niti za sastanak Komisijina Odbora za ruralni razvoj niti za njegove zaključke.
- 72 Osim toga, ne može se od tih nasljednika zahtijevati da budu toliko pažljivi da se sami informiraju o sadržaju tih zaključaka.
- 73 U tim okolnostima, zaključci doneseni na tom sastanku ne mogu utjecati na legitimna očekivanja na koja se mogu pozvati nasljednici poljoprivrednika koji su primili potporu za prijevremeno umirovljenje.
- 74 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na drugo i treće pitanje valja odgovoriti da načelo zaštite legitimnih očekivanja treba tumačiti na način da je nacionalna odredba poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, koja je predviđala prijenos potpore za prijevremeno umirovljenje nasljeđivanjem i koju je Komisija odobrila zaključivši da je u skladu s Uredbom br. 1257/1999, stvorila legitimna očekivanja nasljednicima poljoprivrednika koji su primili tu potporu i da zaključkom poput onoga navedenog u zapisniku sa sastanka Komisijina Odbora za ruralni razvoj od 19. listopada 2011., na temelju kojeg se navedena potpora ne može prenijeti nasljeđivanjem, ta legitimna očekivanja nisu okončana.

Troškovi

- 75 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (osmo vijeće) odlučuje:

- 1. Članke 10. do 12. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1257/1999 od 17. svibnja 1999. o potpori Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP) ruralnom razvoju kojom se izmjenjuju i stavljaju izvan snage određene uredbe treba tumačiti na način da im se protivi to da, u**

okviru provedbe tih članaka, države članice donesu mjere koje omogućavaju prijenos potpore za prijevremeno umirovljenje nasljeđivanjem poput onog o kojemu je riječ u glavnom postupku.

2. Načelo zaštite legitimnih očekivanja treba tumačiti na način da je nacionalna odredba, poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, koja je predviđala prijenos potpore za prijevremeno umirovljenje nasljeđivanjem i koju je Komisija odobrila zaključivši da je u skladu s Uredbom br. 1257/1999, stvorila legitimna očekivanja nasljednicima poljoprivrednika koji su primili tu potporu i da zaključkom poput onoga navedenog u zapisniku sa sastanka Komisijina Odbora za ruralni razvoj od 19. listopada 2011., na temelju kojeg se navedena potpora ne može prenijeti nasljeđivanjem, ta legitimna očekivanja nisu okončana.

Potpisi