



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
PAOLO MENGOLZI
prezentate la 30 mai 2018¹

Cauza C-120/17

**Administrativă rajona tiesa
împotriva
Ministru kabinets**

[cerere de decizie preliminară formulată de Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Curtea Constituțională, Letonia)]

„Trimitere preliminară – Regulamentul (CE) nr. 1257/1999 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul European de Orientare și Garantare Agricolă (FEOGA) – Agricultură – Sprijin pentru dezvoltarea rurală – Ajutor pentru pensionarea anticipată – Posibilitatea unui stat membru de a adopta o dispoziție care să prevadă dreptul de a moșteni ajutorul – Aprobare de către Comisia Europeană – Schimbare ulterioară a poziției Comisiei – Încredere legitimă”

1. În prezenta cauză, Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Curtea Constituțională, Letonia) solicită în principal Curții să furnizeze lămuriri cu privire la domeniul de aplicare al articolelor 10-12 din Regulamentul (CE) nr. 1257/1999 al Consiliului din 17 mai 1999 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul European de Orientare și Garantare Agricolă (FEOGA) și de modificare și abrogare a unor regulamente² și în special cu privire la problema dacă aceste dispoziții permit statelor membre să adopte, în cadrul punerii în aplicare a acestui regulament, o măsură care să prevadă transmiterea pe cale succesorală a ajutorului pentru pensionarea anticipată.

2. În cazul unui răspuns negativ, Curtea este chemată să se pronunțe cu privire la limitele principiului protecției încrederii legitime. În special, se solicită Curții să clarifice valoarea care trebuie conferită deciziei prin care Comisia Europeană aprobă un plan de dezvoltare rurală, în conformitate cu articolul 44 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1257/1999, în cadrul aprecierii referitoare la nașterea unei asemenea încrederi, precum și cea care trebuie atribuită concluziilor ulterioare ale Comitetului pentru dezvoltare rurală³ pe lângă aceeași instituție în cadrul aprecierii referitoare la suprimarea sa.

¹ Limba originală: franceza.

² JO 1999, L 160, p. 80, Ediție specială, 03/vol. 28, p. 134.

³ Acest comitet a fost instituit prin articolul 84 din Regulamentul (UE) nr. 1305/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului (JO 2013, L 347, p. 487).

I. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

3. Punerea în aplicare a politicii de dezvoltare rurală a Uniunii Europene se bazează pe principiul gestiunii partajate între Uniune și statele membre, în temeiul căruia dreptul Uniunii stabilește cadrul juridic general care trebuie completat de legislațiile naționale. În acest cadru, Regulamentul nr. 1257/1999 stabilește normele generale pentru sprijinul în favoarea dezvoltării rurale, finanțat de FEOGA.

4. Potrivit considerentului (23) al Regulamentului nr. 1257/1999, „[...] ar trebui încurajată pensionarea anticipată din agricultură, pentru a îmbunătăți viabilitatea exploatațiilor agricole, având în vedere experiența dobândită prin punerea în aplicare a Regulamentului (CEE) nr. 2079/92⁴”.

5. Titlul II („Măsurile de dezvoltare rurală”) capitolul IV („Pensionarea anticipată”) din Regulamentul nr. 1257/1999 conține articolele 10-12. Articolul 10 alineatul (1) din acest regulament prevede:

„Sprijinul pentru pensionarea anticipată în agricultură contribuie la realizarea următoarelor obiective:

- asigurarea unui venit pentru agricultorii în vârstă care decid să-și înceteze activitatea agricolă,
- încurajarea înlocuirii acestor agricultori în vârstă cu agricultori capabili de a îmbunătăți, acolo unde este necesar, viabilitatea economică a exploatațiilor agricole rămase,
- redistribuirea terenului agricol pentru a fi folosit în scopuri care nu sunt de natură agricolă atunci când nu poate fi cultivat în condiții satisfăcătoare de viabilitate economică”.

6. Articolul 11 alineatele (1) și (5) din regulamentul menționat prevede:

„(1) Cedentul unei exploatații trebuie:

- să înceteze definitiv orice activitate agricolă efectuată în scopuri comerciale; acesta poate totuși să continue activitățile agricole care nu au un caracter comercial și să folosească în continuare clădirile,
- să aibă vârsta peste 55 de ani, fără a avea încă vârsta normală de pensionare în momentul cedării

și

- să fi desfășurat activități agricole timp de 10 ani înainte de a ceda ferma.

[...]

(5) Condițiile prevăzute în prezentul articol se aplică pe parcursul întregii perioade în care cedentul exploatației primește ajutor pentru pensionare anticipată.”

4 Regulamentul Consiliului din 30 iunie 1992 de instituire a unui regim comunitar de ajutor pentru pensionarea anticipată în agricultură (JO 1992, L 215, p. 91).

7. Potrivit articolului 12 alineatul (2) din același regulament:

„Durata de acordare a ajutorului pentru pensionare anticipată nu poate depăși o perioadă totală de 15 ani pentru cedent și de 10 ani pentru lucrătorul agricol. [Ajutorul] nu poate fi acordat după împlinirea vârstei de 75 de ani de către cedent și nici după împlinirea vârstei normale de pensionare de către lucrătorul agricol.

În cazul în care cedentului i se plătește o pensie normală de către statul membru, ajutorul pentru pensionarea anticipată se acordă ca supliment, luându-se în considerare valoarea stabilită prin sistemul național de pensii.”

8. Articolele 35-50 din Regulamentul nr. 1257/1999 fac parte din titlul III, care este intitulat „Principii generale, dispoziții administrative și financiare”. Conform articolului 39 din regulament:

„(1) Statele membre iau toate măsurile necesare pentru a asigura compatibilitatea și coerența măsurilor de acordare a sprijinului pentru dezvoltare rurală în conformitate cu dispozițiile prezentului capitol.

(2) Planurile de dezvoltare rurală depuse de statele membre includ o evaluare a compatibilității și a coerenței măsurilor de acordare a sprijinului și o specificare a măsurilor luate pentru a asigura compatibilitatea și consecvența.

(3) Măsurile de acordare a sprijinului sunt, dacă este cazul, revizuite ulterior pentru a le asigura compatibilitatea și coerența.”

9. Articolul 44 alineatul (2) prevede:

„Comisia evaluează planurile propuse pentru a stabili dacă sunt în conformitate cu prezentul regulament. Pe baza planurilor, Comisia aprobă documentele privind programul de dezvoltare rurală, potrivit procedurii stabilite în articolul 50 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1260/1999⁵, în termen de 6 luni de la prezentarea planurilor.”

B. Dreptul leton

10. Ministru kabineta 2004. gada 30. novembra noteikumi Nr. 1002 „Kārtība, kādā ieviešams programmdokuments «Latvijas Lauku attīstības plāns Lauku attīstības programmas īstenošanai 2004.-2006.gadam»” (Decretul nr. 1002 al Consiliului de Miniștri din 30 noiembrie 2004 privind modalitatea de punere în aplicare a documentului de programare „Planul de dezvoltare rurală al Letoniei în vederea realizării Programului de dezvoltare rurală 2004-2006 (denumit în continuare „Planul de dezvoltare rurală”)” (denumit în continuare „Decretul nr. 1002”), a aprobat acest document de programare. Decretul nr. 1002 a intrat în vigoare la 7 decembrie 2004.

11. Punctul 9.3 din Planul de dezvoltare rurală prevede posibilitatea pentru proprietarii în vârstă ai unei exploatații agricole de a remite, de a vinde sau de a dona exploatația lor sau o parte din aceasta unui terț primind un ajutor pentru pensionarea anticipată (denumit în continuare „ajutorul pentru pensionarea anticipată”), ale cărei condiții de admitere corespund, în mare măsură, celor din articolul 11 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1257/1999.

⁵ Regulamentul (CE) nr. 1260/1999 al Consiliului din 21 iunie 1999 de stabilire a dispozițiilor generale privind Fondurile Structurale (JO 1999, L 161, p. 1).

12. Punctul a) din secțiunea intitulată „Pensionarea anticipată” din punctul 12.3.2 din Planul de dezvoltare rurală prevede, printre altele, că, în cazul decesului beneficiarului ajutorului în perioada în cursul căreia este în vigoare o convenție administrativă referitoare la perceperea unei pensii anticipate, pensia anticipată lunară pentru perioada restantă continuă să fie plătită persoanei ale cărei drepturi succesoriale au fost consacrate în conformitate cu dreptul național.

13. În temeiul acestui plan de dezvoltare rurală, Lauku atbalsta dienests (Serviciul de susținere a mediului rural, Letonia) a încheiat convenția administrativă menționată cu agricultorii care doreau să beneficieze de un ajutor pentru pensionarea anticipată.

14. Punctul 1 din Ministru kabineta 2015. gada 14. aprīļa noteikumi Nr. 187 „Grozījums Ministru kabineta 2004. Gada 30. Novembra noteikumos Nr. 1002 Kārtība, kādā ieviešams programmdokuments «Latvijas Lauku attīstības plāns Lauku attīstības programmas īstenošanai 2004.-2006.gadam»” (Decretul nr. 187 al Consiliului de Miniștri din 14 aprilie 2015, de modificare a Decretului nr. 1002 (denumit în continuare „Decretul nr. 187”), a suprimat din punctul a) posibilitatea transmiterii succesoriale a acestui ajutor. Potrivit punctului 2, Decretul nr. 187 a intrat în vigoare la 30 aprilie 2015.

II. Cadrul factual, litigiul principal, întrebările preliminare și procedura în fața Curții

15. Printr-o decizie din 30 iulie 2004, Comisia a aprobat documentul de programare „Planul de dezvoltare rurală al Letoniei în vederea realizării Programului de dezvoltare rurală 2004-2006”, care prevedea transmiterea succesorală a ajutorului pentru pensionarea anticipată.

16. Administrativā rajona tiesa (Tribunalul Administrativ Districtual, Letonia) a fost sesizat de persoane private cu o cerere de constatare a validității convenției administrative referitoare la perceperea unei pensii anticipate într-un context în care Serviciul de susținere a mediului rural a încetat să își respecte angajamentele în materie față de aceste persoane întemeindu-se pe Decretul nr. 187.

17. Întrucât a apreciat că punctul 1 din Decretul nr. 187 nu era conform cu articolul 105 din Latvijas Republikas Satversme (Constituția Republicii Letonia), care consacră dreptul de proprietate, administrativā rajona tiesa (Tribunalul Administrativ Districtual) a sesizat cu o acțiune Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Curtea Constituțională).

18. În această privință, administrativā rajona tiesa (Tribunalul Administrativ Districtual) susține că încheierea unei convenții administrative referitoare la perceperea unei pensii anticipate ar fi dat naștere unei încrederi legitime a cedentului unei exploatații și a moștenitorilor săi că aceștia pot moșteni ajutorul dacă angajamentele luate în temeiul acestei convenții ar continua să fie respectate.

19. Dimpotrivă, Ministru kabinets (Consiliul de Miniștri) consideră că Decretul nr. 187, al cărui autor este, este conform cu articolul 105 din Constituția Republicii Letonia. În această privință, el remarcă faptul că, în momentul reuniunii din 19 octombrie 2011, Comitetul pentru dezvoltare rurală al Comisiei a concluzionat că finanțarea FEOGA nu se aplica transmiterii succesoriale a ajutorului pentru pensionarea anticipată. Astfel, acesta din urmă nu ar corespunde obiectivului stabilit de Regulamentul nr. 1257/1999 și ar avea drept consecință o risipă a finanțelor Uniunii și a celor ale Republicii Letonia.

20. Pe de altă parte, instanța de trimitere ridică problema dacă Regulamentul nr. 1257/1999 interzice includerea în dreptul leton a unei dispoziții privind transmiterea succesorală a ajutorului pentru pensionarea anticipată. Ea subliniază că, în caz afirmativ, dreptul moștenitorilor cedentului unei exploatații de a percepe ajutorul în temeiul Decretului nr. 1002 nu poate fi considerat un drept de proprietate, astfel încât Decretul nr. 187 nu poate stabili o limitare a dreptului menționat.

21. Având în vedere că Decretul nr. 1002 constituie punerea în aplicare a unui regulament, răspunsul depinde, potrivit instanței de trimitere, de problema dacă acest regulament a lăsat o marjă de apreciere statelor membre. În această privință, instanța de trimitere arată că condițiile de obținere a ajutorului pentru pensionarea anticipată prevăzute la articolele 10-12 din Regulamentul nr. 1257/1999 ar implica un caracter personal al dreptului aferent, și anume că numai persoana care a cedat ea însăși exploatarea sa unui terț are dreptul de a percepe un asemenea ajutor. În consecință, statele membre nu ar putea completa condițiile menționate prevăzând ca dreptul de a percepe ajutorul pentru pensionarea anticipată să fie transmis moștenitorilor cedentului unei exploatare, dat fiind că aceștia din urmă nu sunt părți la convenția administrativă referitoare la primirea unei pensii anticipate în discuție.

22. În această privință, instanța de trimitere remarcă faptul că, în domeniul agriculturii, tratatul stabilește o competență partajată între Uniune și statele membre. Ea evidențiază faptul că articolul 41 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1257/1999 obligă statele membre să prezinte Comisiei planuri de dezvoltare rurală, iar aceasta din urmă le examinează pentru a determina dacă sunt conforme cu acest regulament. Instanța de trimitere amintește că, dacă un plan este aprobat, el trebuie considerat definitiv, astfel încât statul membru în cauză are dreptul de a-l adopta. Or, Comisia a aprobat astfel la 30 iulie 2004 un document de programare în materia dezvoltării rurale pentru Letonia pentru perioada de programare 2004-2006, care cuprindea, printre altele, dispoziția referitoare la transmiterea succesorală a ajutorului pentru pensionarea anticipată.

23. Instanța de trimitere arată de asemenea că îndoieli în legătură cu interpretarea articolelor 10-12 din Regulamentul nr. 1257/1999 decurg din scrisoarea adresată Consiliului de Miniștri de Comisie la 11 mai 2015, potrivit căreia trebuie să fie clar pentru toate statele membre că plățile aferente ajutorului pentru pensionarea anticipată nu se transmit moștenitorilor cedentului unei exploatare și că nu mai este posibilă invocarea unei încrederi legitime de la 19 octombrie 2011, această dată trebuind să fie considerată data limită pentru semnarea unei noi convenții de ajutor care să cuprindă o clauză de moștenire legitimă. În plus, ea ridică problema dacă cauza cu care este sesizată constituie un caz în care practica unui stat membru neconformă cu dreptul Uniunii a putut produce efecte juridice, dat fiind că, în momentul semnării convenției administrative referitoare la perceperea unei pensii anticipate, agricultorii în cauză nu puteau avea cunoștința de o eventuală eroare a statului membru și a Comisiei cu privire la posibilitatea de a transmite ajutorul în discuție prin succesiune.

24. În aceste condiții, instanța de trimitere a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Având în vedere competențele partajate între Uniunea Europeană și statele membre în domeniul agriculturii, dispozițiile Regulamentului nr. 1257/1999 trebuie interpretate, în lumina unuia dintre obiectivele sale – participarea agricultorilor în cadrul măsurii de pensionare anticipată din agricultură –, în sensul că se opun, în contextul măsurilor de punere în aplicare a regulamentului respectiv, adoptării de către un stat membru a unei reglementări care permite moștenirea ajutorului pentru pensionarea anticipată?
- 2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare preliminară, cu alte cuvinte dacă dispozițiile Regulamentului nr. 1257/1999 exclud posibilitatea de a moșteni ajutorul pentru pensionarea anticipată din agricultură, este posibil, într-o situație în care o normă juridică a unui stat membru a fost considerată conformă cu dispozițiile Regulamentului nr. 1257/1999 de către Comisia Europeană, în conformitate cu procedura corespunzătoare, și în care agricultorii au beneficiat de măsura pensionării anticipate potrivit practicii naționale, să se fi dobândit un drept subiectiv de moștenire a ajutorului acordat în cadrul măsurii respective?
- 3) În cazul unui răspuns afirmativ la a doua întrebare preliminară, cu alte cuvinte dacă dobândirea unui astfel de drept subiectiv este posibilă, se poate considera că concluzia la care s-a ajuns în cadrul reuniunii Comitetului pentru dezvoltare rurală al Comisiei Europene din 19 octombrie 2011,

în sensul că ajutorul pentru pensionarea anticipată din agricultură nu poate fi transferat moștenitorilor cedentului exploatației agricole, reprezintă un motiv pentru încetarea anticipată a dreptului subiectiv dobândit, menționat anterior?”

25. Aceste întrebări au făcut obiectul unor observații scrise din partea guvernului leton, precum și a Comisiei. Aceste părți interesate au prezentat și argumente orale în ședința din 17 ianuarie 2018⁶.

III. Analiza juridică

A. Cu privire la prima întrebare preliminară

26. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolele 10-12 din Regulamentul nr. 1257/1999 se opun ca statele membre, în cadrul punerii în aplicare a acestor dispoziții, să adopte o măsură care să permită transmiterea pe cale succesorală a ajutorului pentru pensionarea anticipată.

27. Cu titlu introductiv, apreciem că este necesară amintirea condițiilor cărora jurisprudența Curții supune adoptarea măsurilor de aplicare a unui regulament de către un stat membru.

28. Potrivit Curții, statele membre pot adopta măsurile menționate în măsura în care nu împiedică aplicabilitatea directă a regulamentului în cauză, nu disimulează natura sa comunitară și specifică marja de apreciere acordată, rămânând totodată în limitele dispozițiilor acestuia⁷.

29. Prin urmare, trebuie să se analizeze dispozițiile relevante ale Regulamentului nr. 1257/1999, interpretate în lumina obiectivelor acestuia, pentru a determina, mai întâi, dacă acestea interzic, impun sau permit statelor membre să adopte măsuri care să prevadă transmiterea pe cale succesorală a ajutorului pentru pensionarea anticipată și, în ipoteza din urmă, dacă măsura de aplicare adoptată efectiv de Republica Letonia se înscrie în marja de apreciere recunoscută fiecărui stat membru⁸.

30. Subliniem că dispozițiile Regulamentului nr. 1257/1999 nu abordează problema transmiterii succesoriale. În special, ele nici nu autorizează, nici nu interzic în mod expres ca ajutorul pentru pensionarea anticipată să poată fi transmis moștenitorilor agricultorilor cedanți.

31. În schimb, apreciem că problema dacă aceste dispoziții trebuie interpretate în sensul că permit statelor membre să adopte o asemenea măsură de aplicare este mult mai puțin clară.

32. În această privință, apreciem că este necesar să se observe că regimul ajutorului pentru pensionarea anticipată, astfel cum este definit de regulamentul în discuție, nu se opune, la prima vedere, unei interpretări potrivit căreia o dispoziție națională care prevede transmiterea ajutorului pe cale succesorală este de natură să rămână în limita marjei de apreciere de care statele membre dispun în momentul punerii în aplicare a regulamentului menționat.

⁶ În această privință, considerăm că este esențial să se evidențieze un aspect particular al procedurii în fața Satversmes tiesa (Curtea Constituțională, Letonia). Astfel, din lectura Satversmes tiesas likums (Legea privind Curtea Constituțională) reiese că părțile din cauza aflată pe rolul administrativ rajona tiesa (Tribunalul Administrativ Districtual), cu excepția autorității publice care a adoptat actul contestat, nu au dreptul de a prezenta observații în procedura de legitimitate constituțională decât atunci când Satversmes tiesa (Curtea Constituțională, Letonia) apreciază că acestea pot favoriza o judecare exhaustivă și obiectivă a cauzei (articolul 22 alineatul 3 din Legea privind Curtea Constituțională). Întrucât nu sunt „părți necesare” la această procedură, ele nu sunt îndreptățite să prezinte observații în cadrul procedurilor preliminare în fața Curții de Justiție (articolul 96 din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție). Acesta este motivul pentru care nu dispunem în speță de observațiile părților din cauza principală.

⁷ Hotărârea din 15 mai 2014, Szatmári Malom (C-135/13, EU:C:2014:327, punctul 55).

⁸ A se vedea Hotărârea din 25 octombrie 2012, Ketelä (C-592/11, EU:C:2012:673, punctul 37).

33. Astfel, mai multe elemente pot susține o asemenea concluzie⁹.

34. Mai întâi, ea poate fi produsul adoptării unei abordări interpretative finaliste. Luând în considerare obiectivul mecanismului ajutorului pentru pensionarea anticipată, acesta din urmă constituie, astfel cum amintește însăși Comisia, o „stimulare economică” pentru agricultori ce urmărește, în ultimă analiză, să îmbunătățească viabilitatea exploatațiilor agricole¹⁰. În aceste condiții, măsura ajutorului nu poate însă să aibă efectul de stimulare și să permită astfel realizarea obiectivului de îmbunătățire a viabilității decât dacă este suficient de atractivă în ochii agricultorilor care îndeplinesc cerințele prevăzute la articolele 11 și 12 din Regulamentul nr. 1257/1999.

35. Or, nu avem nici cea mai mică îndoială cu privire la faptul că o legislație națională care acordă agricultorilor posibilitatea de a transmite ajutorul propriilor moștenitori ar contribui la realizarea acestui obiectiv. Am putea chiar presupune că această posibilitate ar avea o influență notabilă, chiar determinantă, în statele membre cu o anumită structură economică și socială, asupra opțiunii agricultorilor menționați de a-și înceta activitatea agricolă înainte de a ajunge la vârsta de pensionare pentru a beneficia de ajutorul în discuție. Prin urmare, această abordare interpretativă ar putea determina statele membre să considere că o legislație națională care prevede această posibilitate nu este incompatibilă cu dispozițiile Regulamentului nr. 1257/1999.

36. Articolul 12 din Regulamentul nr. 1257/1999 ar putea de asemenea să determine statele membre să tragă o asemenea concluzie. Mai întâi, primul alineat impune limite valorii ajutorului comunitar, prin trimitere la sumele maxime stabilite în anexă¹¹. În această privință, considerăm că lipsa unei interdicții explicite a transmiterii ajutorului moștenitorilor, combinată cu prezența sumelor maxime, ar putea fi interpretată în sensul că aceste sume maxime ar constitui singurul instrument necesar pentru a asigura protecția interesului general de utilizare eficientă a resurselor Uniunii, în timp ce legiuitorul Uniunii ar fi lăsat statelor membre libertatea să prevadă sau să nu prevadă transmiterea ajutorului pe cale succesorală¹².

37. Articolul 12 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1257/1999, care impune limite cu privire la durata de acordare a ajutorului, ar putea de asemenea să fie considerat ca fiind susceptibil să susțină un verdict de compatibilitate a transmiterii ajutorului pe cale succesorală cu Regulamentul nr. 1257/1999. Astfel, deși este adevărat că una dintre cele două limite pe care regulamentul menționat le impune este întemeiată pe vârsta agricultorului cedent („Sprijinul nu poate fi acordat după împlinirea vârstei de 75 de ani de către cedent [...]”) și nu se pretează, prin urmare, la a fi aplicată moștenitorilor săi, nu este

9 Apreciem că argumentul dezvoltat de Republica Letonia în observațiile scrise potrivit căruia o asemenea concluzie nu poate fi primită din moment ce articolul 37 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1257/1999 nu ar permite statelor membre să prevadă decât „condiții suplimentare sau mai restrictive” pentru acordarea ajutoarelor Uniunii pentru dezvoltarea zonelor rurale și, în consecință, nu ar putea acorda condiții mai favorabile agricultorilor beneficiari ai ajutorului în discuție nu este relevant în speță. Astfel, nu încapă nicio îndoială că transmiterea pe cale succesorală nu poate fi calificată drept „condiție” pentru acordarea ajutorului pentru pensionarea anticipată.

10 Curtea a arătat clar că scopul asigurării unui venit pentru agricultori nu este un obiectiv autonom, ci are funcția de a servi obiectivul macroeconomic de a îmbunătăți viabilitatea exploatațiilor agricole. A se vedea în acest sens Hotărârea din 11 aprilie 2013, Soukupová (C-401/11, EU:C:2013:223, punctele 24-25), și Hotărârea din 25 februarie 2015, Polonia/Comisia (T-257/13, nepublicată, EU:T:2015:111, punctele 47-49). A se vedea de asemenea punctul 32 din Concluziile avocatului general Jääskinen prezentate în cauza Soukupová (C-401/11, EU:C:2012:658), care se citesc după cum urmează: „Ajutorul pentru pensionare anticipată nu reprezintă un supliment la pensia pentru limită de vârstă acordat pentru motive sociale. De asemenea, nu urmărește în mod direct să ofere un venit suplimentar agricultorilor în vârstă. Aceste consecințe sunt inerente Regulamentului nr. 1257/1999, ca mijloace de îndeplinire a obiectivului principal al schemei de ajutor pentru pensionare anticipată, și anume acela de a crea un stimul economic pentru agricultorii în vârstă care să îi determine să își înceteze activitățile mai devreme și în împrejurări în care în mod obișnuit nu ar face acest lucru” (sublinierea noastră).

11 Din lectura anexei, intitulată „Tabelul sumelor”, reiese că suma maximă per cedent și per an se ridică la 15 000 de euro, iar suma maximă totală per cedent se ridică la 150 000 de euro. Pe de altă parte, suma maximă anuală poate fi mărită până la dublul sumei, cu condiția respectării sumei maxime totale, ținând seama de structura economică a exploatațiilor în teritorii și de obiectivul de a accelera ajustarea structurilor agricole.

12 Potrivit acestei perspective, statele membre ar avea prin urmare dreptul de a permite cedentilor să transmită beneficiul ajutorului propriilor moștenitori precum și de a modula valoarea ajutorului oferit fiecărui cedent în limitele stabilite de sumele maxime. În cazul în care legislația națională ar acorda posibilitatea de transmitere pe cale succesorală, valoarea ajutorului ar trebui să fie în mod inevitabil inferioară celei care ar putea fi acordate în lipsa acestei posibilități.

mai puțin adevărat că cealaltă nu face referire la nicio caracteristică inerentă persoanei agricultorului cedent („Durata de acordare a ajutorului [...] nu poate depăși o perioadă totală de 15 ani pentru cedent”). Or, dacă prima limită nu este aplicabilă decât agricultorilor cedenți, a doua ar putea fi înțeleasă de statele membre ca fiind aplicabilă moștenitorilor săi¹³.

38. Ultimul element, la fel de important, care vine în susținerea unei concluzii în sensul că norma națională letonă nu este incompatibilă cu regulamentul în discuție, este că Planul de dezvoltare rurală care include dispoziția care introduce transmiterea pe cale succesorală a ajutorului pentru pensionarea anticipată, și anume Decretul nr. 1002, a făcut obiectul unei decizii de aprobare a Comisiei în temeiul articolului 44 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1257/1999 care viza, astfel cum s-a statuat¹⁴, *conținutul* planului menționat.

39. În pofida ansamblului considerațiilor dezvoltate până la acest punct, interpretarea potrivit căreia aceste dispoziții ar permite statelor membre, în momentul punerii în aplicare a Regulamentului nr. 1257/1999, să prevadă transmiterea succesorală a ajutorului pentru pensionarea anticipată, oricât de întemeiată ar fi pe elemente concrete, nu ne convinge.

40. În această privință, remarcăm că, în observațiile lor, atât guvernul leton, cât și Comisia apreciază că răspunsul la această întrebare este negativ.

41. Suntem de acord cu raționamentul juridic care a condus Comisia la această concluzie. Prin urmare, îl amintim în cele ce urmează.

42. Comisia observă că din lectura articolului 10 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1257/1999, precum și din considerentul (23) al acestuia reiese că obiectivul schemei de ajutor pentru pensionarea anticipată în agricultură este de a asigura un venit pentru producătorii agricoli în vârstă care decid să își înceteze activitatea agricolă și de a încuraja înlocuirea acestor producători cu agricultori capabili de a îmbunătăți, acolo unde este necesar, viabilitatea economică a exploatațiilor agricole rămase. Cu alte cuvinte, ajutorul pentru pensionarea anticipată constituie, astfel cum amintește Comisia, o stimulare economică ce urmărește să îi încurajeze pe producătorii agricoli în vârstă să își înceteze definitiv activitatea agricolă mai devreme decât ar proceda în împrejurări obișnuite și, astfel, să faciliteze transformarea structurală a sectorului agricol, pentru a garanta mai buna viabilitate a exploatațiilor. În acest scop, dispozițiile regulamentului referitoare la ajutorul pentru pensionarea anticipată ar urmări să identifice, să atragă și să acorde ajutorul numai agricultorilor veritabili, care practică agricultura cu titlu profesional și care sunt deja în vârstă. În concluzie, în opinia Comisiei, împărtășită de Republica Letonia, condițiile prevăzute de dispozițiile menționate pentru a beneficia de ajutor ar avea un caracter *personal* și ar fi *legate în mod indisociabil* de agricultorul în vârstă.

43. În această privință, Comisia observă că articolul 11 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1257/1999 prevede că, pentru a putea solicita ajutorul, cedentul unei exploatații trebuie să aibă vârsta peste 55 de ani, să fi desfășurat activități agricole comerciale timp de 10 ani înainte de a ceda ferma și, ulterior, să înceteze această activitate. În plus, articolul 11 alineatul (5) din același regulament ar preciza că aplicarea acestor condiții este corelată cu perioada în care „cedentul exploatației”, și nu moștenitorul

¹³ În același mod, articolul 12 alineatul (2) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1257/1999 („[i]n cazul în care cedentului i se plătește o pensie normală de către statul membru, ajutorul pentru pensionarea anticipată se acordă ca supliment, luându-se în considerare valoarea stabilită prin sistemul național de pensii [...]”) ar putea fi în mod simplu înțeles ca nefiind aplicabil moștenitorilor.

¹⁴ Sublinierea noastră. A se vedea în special Hotărârea din 19 septembrie 2002, Huber (C-336/00, EU:C:2002:509, punctul 39). În această cauză, Curtea a răspuns la a doua întrebare preliminară precizând că decizia Comisiei privind aprobarea unui program național de ajutoare în cadrul Regulamentului (CEE) nr. 2078/92 al Consiliului din 30 iunie 1992 privind metodele de producție agricolă compatibile cu cerințele în materie de protecție a mediului și de întreținere a mediului rural (JO 1992, L 215, p. 85) viza conținutul programelor menționate, având în vedere faptul că această decizie nu putea interveni decât după ce Comisia se asigurase de conformitatea lor cu regulamentul și determinase natura acțiunilor „cofinanțabile” și cuantumul total al cheltuielilor legate de finanțarea lor. Dat fiind că articolul 44 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1257/1999 coroborat cu articolul 48 din Regulamentul (CE) nr. 817/2004 al Comisiei din 29 aprilie 2004 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului nr. 1257/1999 (JO 2004, L 153, p. 30, Ediție specială, 03/vol. 57, p. 116) prevede o examinare având aceleași caracteristici, apreciem că această concluzie este aplicabilă în cazul de speță.

său, primește ajutorul. De asemenea, caracterul personal al obligațiilor impuse cedentului exploatației ar reieși din articolul 12 alineatul (2) din același regulament, în măsura în care această dispoziție stabilește că dreptul la ajutor și obligația de a acorda acest ajutor iau sfârșit atunci când cedentul exploatației ajunge la pragul de 75 de ani și că valoarea ajutorului este redusă în funcție de pensia normală care îi este plătită de stat.

44. Având în vedere aceste considerații, Comisia concluzionează că caracterul personal al ajutorului pentru pensionarea anticipată, astfel cum reiese din articolele 11 și 12 din Regulamentul nr. 1257/1999, nu permite adoptarea unei legislații naționale, precum Decretul nr. 1002, care prevede transmiterea ajutorului pe cale succesorală.

45. Considerăm că această interpretare, întemeiată pe caracterul strict personal al condițiilor prevăzute de dispozițiile Regulamentului nr. 1257/1999, este convingătoare.

46. Prin urmare, deși, în opinia noastră, dispozițiile Regulamentului nr. 1257/1999 referitoare la ajutorul pentru pensionarea anticipată nu sunt univoce în ceea ce privește posibilitatea statelor membre de a prevedea, în momentul punerii în aplicare a acestor dispoziții, transmiterea ajutorului pe cale succesorală, apreciem că, pentru aceleași motive enunțate de Comisie și de Republica Letonia, această transmitere este incompatibilă cu dispozițiile menționate ale acestui regulament.

B. Cu privire la a doua și la a treia întrebare preliminară

47. Prin intermediul celei de a doua întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă, în cazul în care s-ar răspunde la prima întrebare în sensul că posibilitatea de a transmite ajutorul pentru pensionarea anticipată pe cale succesorală nu este compatibilă cu Regulamentul nr. 1257/1999, o situație de fapt în care o normă națională care permite această transmitere a fost în mod valabil aprobată de Comisie ca fiind conformă cu Regulamentul nr. 1257/1999 – și în temeiul căreia unii agricultori au beneficiat de o măsură de pensionare anticipată – a putut da naștere unei încrederi legitime în beneficiul moștenitorilor agricultorilor. În cazul unui răspuns afirmativ, prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă concluzia menționată în procesul-verbal al reuniunii Comitetului pentru dezvoltare rurală al Comisei din 19 octombrie 2011, potrivit căreia ajutorul pentru pensionarea anticipată nu poate fi transmis prin succesiune, poate fi considerată ca suprimând încrederea legitimă a moștenitorilor agricultorilor care au beneficiat de o măsură de pensionare anticipată¹⁵.

48. În măsura în care aceste întrebări necesită o interpretare a principiului protecției încrederii legitime, apreciem că este oportun să se formuleze câteva observații introductive care urmăresc să delimiteze domeniul de aplicare material al principiului menționat.

49. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, principiul protecției încrederii legitime se înscrie printre principiile fundamentale ale Uniunii¹⁶ și, ca atare, trebuie respectat atât de organele Uniunii, cât și de statele membre atunci când pun în aplicare reglementările Uniunii¹⁷.

¹⁵ Astfel, cele două întrebări adresate de instanța de trimitere se referă mai degrabă la un „drept subiectiv” de a moșteni ajutorul pentru pensionarea anticipată. Totuși, astfel cum reiese clar din observațiile instanței de trimitere, recunoașterea existenței acestui drept pentru moștenitori ar fi consecința unui răspuns afirmativ în ceea ce privește posibilitatea lor de a se întemeia pe încrederea legitimă menționată.

¹⁶ A se vedea Hotărârea din 14 martie 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, punctul 23).

¹⁷ A se vedea Hotărârea din 11 iulie 2002, Marks & Spencer (C-62/00, EU:C:2002:435, punctul 44), și Hotărârea din 12 mai 2011, Enel Maritsa Iztok 3 (C-107/10, EU:C:2011:298, punctul 29).

50. Dat fiind că urmărește să mențină situațiile juridice existente, principiul protecției încrederii legitime intră în mod necesar în conflict cu alte principii fundamentale ale dreptului Uniunii, în special cu principiul legalității. Prin urmare, conținutul său este definit prin punerea în balanță a intereselor private subiacente menținerii situațiilor juridice existente, pe de o parte, și a interesului public materializat prin principiul legalității, pe de altă parte¹⁸.

51. Cu alte cuvinte, în cadrul aprecierii privind respectarea principiului protecției încrederii legitime, se solicită Curții să determine, prin intermediul unei analize specifice a împrejurărilor de fapt proprii fiecărei cauze, dacă așteptările justițiabililor în cauză trebuie să primeze față de aplicarea efectivă a dreptului Uniunii.

52. Prin urmare, protecția încrederii legitime nu este opozabilă decât dacă un justițiabil poate demonstra că se găsește într-o situație specială, care într-un stat de drept trebuie calificată drept *demnă de protecție*.

53. În consecință, trebuie ridicată problema dacă situația moștenitorilor agricultorilor¹⁹ care au încheiat cu Serviciul de susținere a mediului rural o convenție administrativă referitoare la perceperea unei pensii anticipate care cuprinde o clauză de moștenire a ajutorului menționat, în temeiul unui plan de dezvoltare rurală aprobat de Comisie și pus în aplicare prin Decretul nr. 1002, constituie o situație demnă de protecție din moment ce Serviciul de susținere a mediului rural a încetat efectuarea plăților datorate în temeiul convențiilor menționate ca urmare a suprimării posibilității de a transmite ajutorul pe cale succesorală prin Decretul nr. 187.

54. Cu titlu introductiv, considerăm că este esențial să se precizeze că instanța de trimitere nu urmărește să afle dacă încrederea legitimă poate fi invocată împotriva efectelor modificării legislative privind plățile viitoare ale moștenitorilor agricultorilor semnatori ai convențiilor administrative, ci privind plățile efectuate *înainte* de intrarea sa în vigoare. În consecință, jurisprudența clasică, amintită de Republica Letonia în observațiile scrise, potrivit căreia operatorii economici nu sunt îndreptățiți să își pună încrederea legitimă în menținerea unei situații existente care poate fi modificată în cadrul puterii de apreciere a instituțiilor Uniunii²⁰ (sau a autorităților naționale care pun în aplicare dreptul Uniunii) nu se aplică, în opinia noastră, în speță. Pentru același motiv, faptul că alegerea de a suprima dispozițiile referitoare la transmiterea ajutorului pe cale succesorală ține de marja de apreciere pe care articolul 39 din Regulamentul nr. 1257/1999 o conferă statelor membre, de asemenea invocat de Republica Letonia, nu este relevant în speță.

55. Acestea fiind spuse, vom examina acum datele faptice ale prezentei cauze în lumina jurisprudenței relevante în scopul de a determina dacă situația în speță este de natură să justifice faptul că protecția încrederii legitime ar prevala asupra aplicării efective a dreptului Uniunii.

18 A se vedea în special Hotărârea din 24 aprilie 1996, *Industrias Pesqueras Campos și alții/Comisia* (T-551/93 și T-231/94-T-234/94, EU:T:1996:54, punctul 76).

19 În ceea ce privește identificarea subiectelor beneficiare ale încrederii legitime, am lua în considerare formularea celei de a doua întrebări preliminare, care face referire la moștenitorii agricultorilor, și nu la agricultorii înșiși. De altfel, ordonanța instanței de trimitere arată clar că cauza cu care este sesizat administrativă rajona tiesa (Tribunalul Administrativ Districtual), care a adresat trimiterea Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Curții Constituționale), își are originea în neexecutarea din partea Serviciului de susținere a mediului rural a propriilor angajamente față de reclamanți, care au fost luate în temeiul convențiilor administrative referitoare la perceperea unei pensii anticipate. Or, considerăm că putem deduce fără dificultate că motivul neexecutării obligațiilor era suprimarea posibilității de a transmite ajutorul pe cale succesorală, ceea ce implică faptul că reclamanții din procedura în fața administrativă rajona tiesa (Tribunalul Administrativ Districtual) sunt moștenitorii.

20 A se vedea Hotărârea din 7 septembrie 2006, *Spania/Consiliul* (C-310/04, EU:C:2006:521, punctul 81), și Hotărârea din 1 iunie 2016, *Ungaria/Comisia* (T-662/14, EU:T:2016:328, punctul 55).

56. Conform jurisprudenței, existența unei situații demne de protecție presupune întrunirea a trei condiții cumulative. În primul rând, trebuie să existe un comportament obiectiv al autorităților administrative. În al doilea rând, justițiabilul trebuie să fie de bună-credință. În al treilea rând, comportamentul administrației trebuie să fie conform normelor aplicabile²¹.

57. În scopul de a asigura coerență raționamentului, este oportun să se înceapă prin analiza celei de a treia condiții. Astfel, dacă aceasta ar fi înțeleasă în sensul că o practică națională neconformă cu dreptul Uniunii precum cea din speță, și anume încheierea de către Serviciul de susținere a mediului rural a unor convenții care includ clauza de moștenire, nu poate fi sursa unei încrederi legitime, s-ar impune constatarea, din cauza lipsei acestei a treia condiții, că răspunsul la a doua întrebare preliminară adresată de instanța de trimitere ar fi negativ, fără ca analiza celorlalte condiții să se dovedească necesară.

58. De altfel, curentul jurisprudențial privind erorile sau greșelile unui serviciu sau ale unei autorități naționale în aplicarea dreptului Uniunii ar putea fi interpretat în acest sens. În această jurisprudență, Curtea a respins în nenumărate rânduri motivele întemeiate pe încălcarea principiului protecției încrederii legitime apreciind că „[acest principiu] nu poate fi invocat împotriva unei dispoziții precise a unui text de drept al Uniunii, iar comportamentul unei autorități naționale însărcinate cu aplicarea dreptului Uniunii care este contrar acestuia din urmă nu poate crea, pentru un operator economic, o încredere legitimă privind posibilitatea de a beneficia de un tratament contrar dreptului Uniunii”²².

59. În hotărârea viitoare, Curtea trebuie, în opinia noastră, să își precizeze poziția cu privire la interpretarea acestei jurisprudențe.

60. În ceea ce ne privește, apreciem că Curtea nu ar trebui să tragă concluzia că o încredere demnă de protecție nu poate *în niciun caz* să decurgă dintr-o practică națională incompatibilă cu dreptul Uniunii. Astfel, considerăm că ideea subiacentă jurisprudenței în discuție este mai degrabă cea potrivit căreia această problemă juridică trebuie soluționată întotdeauna având în vedere textul din dreptul Uniunii pe care se întemeiază practica nelegală a autorităților naționale. Mai precis, protecția încrederii legitime nu poate fi întemeiată pe o practică națională care nu ține seama de o dispoziție „clară” de drept al Uniunii²³.

61. Amintim că textul în discuție în speță este Regulamentul nr. 1257/1999, și în special articolele 10-12 din acest regulament. Or, astfel cum am expus în momentul analizei primei întrebări preliminare, aceste dispoziții sunt în principiu susceptibile de interpretări divergente și nu sunt, în consecință, de o claritate atât de mare încât moștenitorii agricultorilor, care au încheiat cu Serviciul de susținere a mediului rural convenții administrative care includ o clauză de moștenire, nu ar fi trebuit să se încreadă în legalitatea acestei clauze.

62. De altfel, considerăm că această interpretare a jurisprudenței este susținută de versiunea în limba germană („klare Bestimmung”) și, chiar mai mult, de versiunea în limba engleză („unambiguous provision”) a textului hotărârilor examinate.

21 Formularea acestor condiții pare să varieze puțin în funcție de domeniul în cauză. În domeniul ajutoarelor de stat, a se vedea Hotărârea din 16 octombrie 2014, Alcoa Trasformazioni/Comisia (T-177/10, EU:T:2014:897). În domeniul vamal, a se vedea Hotărârea din 15 decembrie 2011, Afasia Knits Deutschland (C-409/10, EU:C:2011:843, punctul 47).

22 Hotărârea din 7 aprilie 2011, Sony Supply Chain Solutions (Europe) (C-153/10, EU:C:2011:224, punctul 47). A se vedea de asemenea Hotărârea din 20 iunie 2013, Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:407, punctul 52), Hotărârea din 16 martie 2006, Emsland-Stärke (C-94/05, EU:C:2006:185, punctul 27), Hotărârea din 1 aprilie 1993, Lageder și alții (C-31/91-C-44/91, EU:C:1993:132, punctul 35), și Hotărârea din 26 aprilie 1988, Krücken (316/86, EU:C:1988:201, punctul 23).

23 Împărtășim, prin urmare, interpretarea dată de avocatul general Stix-Hackl în Concluziile prezentate în cauzele conexe Elmeka (C-181/04-C-183/04, EU:C:2005:730, punctele 43-45). În același sens, a se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, punctul 59).

63. Nu ignorăm faptul că, în observațiile scrise, Comisia a tras concluzia că o încredere legitimă nu a putut să se nască în speță la nivelul dreptului Uniunii, în temeiul unui *obiter dictum* al Tribunalului Uniunii Europene în Hotărârea Polonia/Comisia (T-257/13, nepublicată, EU:T:2015:111) potrivit căreia „[...] acceptarea de către Comisie a [planului de dezvoltare rurală] nu conferă acestui document de programare o valoare juridică superioară celei a Regulamentului nr. 1257/1999 [...]”²⁴. Totuși, apreciem că ideea subiacentă acestei afirmații a Tribunalului era că norma vizată, și anume articolul 11 alineatul (1) prima liniuță din regulament („[Cedentul unei exploatații trebuie] să înceteze definitiv orice activitate agricolă efectuată în scopuri comerciale [...]”), nu lasă loc niciunei îndoieli rezonabile în ceea ce privește obligația care revenea statelor membre de a verifica dacă agricultorii efectuaseră activitatea agricolă în scopuri comerciale în perioada precedentă încetării activității menționate și, în consecință, trebuia calificată drept „dispoziție clară”, ceea ce, astfel cum am explicat, nu este cazul în prezenta cauză.

64. În orice caz, deși decizia Comisiei nu poate, ea singură, să dea naștere în speță unei încrederi legitime a moștenitorilor, ea ar trebui, în opinia noastră, să fie luată în considerare în momentul aprecierii „clarității” textului vizat din dreptul Uniunii. Astfel, în cazul în care considerațiile care precedă nu ar fi considerate ca fiind suficiente pentru a demonstra că articolul 10, articolul 11 alineatul (1) a doua și a treia liniuță și articolul 12 din Regulamentul nr. 1257/1999 nu sunt „dispoziții clare”, amintim că Decretul nr. 1002, adică temeiul juridic al clauzei de moștenire care figurează în convențiile administrative între Serviciul de susținere a mediului rural și agricultori, a fost adoptat ca urmare a aprobării de către Comisie a Planului de dezvoltare rurală 2004-2006 a Republicii Letonia, care conținea clauza de moștenire la punctul 12.3.2 litera a) din secțiunea „Pensionarea anticipată”. Or, de vreme ce chiar interpretarea Comisiei²⁵ a articolelor 10-12 din Regulamentul nr. 1257/1999 admite posibilitatea de a transmite ajutorul pentru pensionarea anticipată pe cale succesorală deși această posibilitate este incompatibilă cu aceste articole, nu vedem cum am putea să le calificăm drept „dispoziții clare” în sensul jurisprudenței.

65. Prin urmare, practica administrației naționale care constă în încheierea de convenții administrative care cuprind o clauză de moștenire a ajutorului pentru pensionarea anticipată poate fi sursa unei încrederi legitime, chiar dacă este incompatibilă cu articolele 10-12 din Regulamentul nr. 1257/1999, din cauza faptului că aceste dispoziții nu sunt clare în sensul jurisprudenței Curții.

66. În aceste condiții, pentru a determina dacă o încredere legitimă s-a născut efectiv pentru moștenitorii agricultorilor semnatori ai convențiilor administrative, trebuie să se verifice dacă primele două condiții enumerate la punctul 56 din prezentele concluzii sunt de asemenea îndeplinite, adică dacă încrederea legitimă se întemeiază pe un comportament al autorităților administrative și dacă beneficiarul acestei încrederi legitime era de bună-credință.

67. În ceea ce privește prima condiție, încrederea legitimă a justițiabilului trebuie să fie determinată de un comportament al autorităților administrative. Mai precis, este necesar ca, în temeiul caracteristicilor sale obiective, comportamentul să poată da naștere unei așteptări rezonabile pentru justițiabil.

²⁴ A se vedea Hotărârea Polonia/Comisia (T-257/13, nepublicată, EU:T:2015:111, punctele 53-55).

²⁵ Interpretarea Comisiei poate fi luată în considerare în special în măsura în care modul de redactare a articolelor 10-12 din Regulamentul nr. 1257/1999, în versiunea definitivă a acestuia din urmă, este exact identic cu cel a aceluiași norme pe care Comisia le inserase în propunerea de regulament pe care o prezentase. A se vedea Propunerea de regulament (CE) al Consiliului privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul European de Orientare și Garantare Agricolă (FEOGA) (JO 1998, C 170, p. 67).

68. În această privință, ridicăm problema dacă comportamentul care ar fi determinat încrederea legitimă a moștenitorilor din cauza principală este cel al Comisiei (Decizia de aprobare a Planului de dezvoltare rurală a Republicii Letonia) sau cel al administrației naționale letone (încheierea cu agricultorii a unor convenții administrative referitoare la perceperea unei pensii anticipate)²⁶. Răspunsul care se impune este, în opinia noastră, că încrederea legitimă a moștenitorilor în dreptul lor de a primi suma aferentă susținerii pensionării anticipate ar decurge din angajamentele luate de administrația națională în privința agricultorilor în convențiile administrative. Or, în opinia noastră, este evident că comportamentul administrației naționale letone trebuie considerat ca îndeplinind cerințele impuse de jurisprudență.

69. Astfel, nu se poate nega faptul că angajamentele luate în cadrul convențiilor administrative emană de la o autoritate competentă și imputernicită să decidă. Fiind organismul public numit de statul leton pentru administrarea regimului național de ajutor pentru pensionarea anticipată, în executarea obligațiilor care îi revin acestui stat în temeiul articolului 38 alineatul (1) litera a din Regulamentul nr. 1260/99, Serviciul de susținere a mediului rural este astfel abilitat să angajeze administrația națională în ceea ce privește acordarea ajutorului menționat²⁷.

70. În același mod, este clar că comportamentul material adoptat de acest organism, și anume încheierea unor convenții administrative care cuprind o clauză de moștenire cu agricultorii, putea determina în mod legitim moștenitorii acestora să considere că angajamentele luate de Serviciul de susținere a mediului rural vor fi respectate, adică plățile ajutorului vor fi efectuate în mod regulat.

71. În ceea ce privește cea de a doua condiție, existența bunei-credințe nu poate fi constatată decât în cazul în care modificarea intervenită în situația juridică a justițiabilului nu era previzibilă²⁸ luând în considerare standardul „operatorului prudent și avizat”²⁹. Conceptul de previzibilitate nu este însă pur obiectiv; el depinde din plin de o apreciere de la caz la caz ținând seama de poziția subiectivă individuală a justițiabilului³⁰.

72. În împrejurări precum cele în speță, în care situația juridică a justițiabilului era reglementată de o dispoziție națională care a fost înlocuită de una nouă din cauza incompatibilității sale cu dreptul Uniunii, previzibilitatea acestei modificări constă, în opinia noastră, în *perceptibilitatea nelegalității* dispoziției în discuție. Astfel, este de la sine înțeles că un justițiabil nu se poate încrede în legalitatea unei dispoziții naționale a cărei incompatibilitate cu dreptul Uniunii este vădită.

26 În această privință, observăm că jurisprudența se dovedește în mod evident mai flexibilă atunci când sursa încrederii legitime este un act al unei administrații naționale care pune în aplicare dreptul Uniunii. Astfel, în cauzele în care se solicită Curții să stabilească dacă o încredere legitimă poate decurge dintr-un comportament al unei instituții europene, Curtea pretinde ca pentru justițiabil comportamentul acestuia să fi determinat „speranțe întemeiate”, precizând că constituie asigurări de natură să dea naștere unor asemenea speranțe, indiferent de forma în care sunt comunicate, „informații precise, necondiționate, concordante și emise de surse autorizate și de încredere”. A se vedea Hotărârea din 14 martie 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, punctul 25 și jurisprudența citată). În schimb, în cauzele precum cea în speță, în care încrederea legitimă este invocată împotriva unui act de aplicare a dreptului Uniunii adoptat de o administrație națională, Curtea se limitează la a afirma că acest act trebuie să determine o „încredere rezonabilă” în percepția justițiabilului. A se vedea Hotărârea din 14 septembrie 2006, Elmeka (C-181/04-C-183/04, EU:C:2006:563, punctul 32).

27 În această privință, articolul 4 alineatul 1 din atbalsta dienesta likums (Legea privind Serviciul de susținere a mediului rural) prevede: „[Serviciul de susținere a mediului rural] administrează ajutorul acordat de stat și de Uniunea Europeană mediului rural, agriculturii, silviculturii și pescuitului [el primește și examinează cererile (proiectele) având ca obiect beneficierea de un ajutor, adoptă decizia referitoare la acordarea sau la refuzul acordării unei finanțări, decide plata sau refuzul plății ajutorului, ține inventarul ajutoarelor și controlează utilizarea lor]”.

28 A se vedea Hotărârea din 17 martie 2011, AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, punctul 73 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea Simon, D., „La confiance légitime en droit communautaire: vers un principe général de limitation de la volonté de l’auteur de l’acte?”, în *Le rôle de la volonté dans les actes juridiques, études à la mémoire du professeur Alfred Rieg*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 740.

29 A se vedea în domeniul agriculturii Hotărârea din 7 septembrie 2006, Spania/Consiliul (C-310/04, EU:C:2006:521, punctul 83). În alte domenii, a se vedea în special Hotărârea din 10 septembrie 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539), și Hotărârea din 7 iunie 2005, VEMW și alții (C-17/03, EU:C:2005:362, punctul 74).

30 A se vedea în special Hotărârea din 2 iulie 2015, Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, punctul 92).

73. Prin urmare, este necesar să se verifice dacă incompatibilitatea practicii naționale cu Regulamentul nr. 1257/1999, care consta în includerea unei clauze de moștenire a ajutorului pentru pensionarea anticipată în convențiile administrative, era perceptibilă pentru moștenitorii agricultorilor semnatori ai convențiilor menționate, ceea ce ar exclude fără dificultate existența bunei-credințe a acestora din urmă.

74. În opinia noastră, ținând seama de informațiile care reies din dosarul cauzei principale, este posibil ca această nelegalitate să nu fi fost perceptibilă.

75. Desigur, standardul operatorului economic prudent și avizat ar fi de natură să impună pentru moștenitorii menționați obligații de diligență riguroase, în conformitate cu principiul *nemo censitur ignorare legem*, care ar putea în principiu să meargă până la a cere moștenitorilor să cunoască incompatibilitatea clauzei de moștenire cu Regulamentul nr. 1257/1999. Cu toate acestea, nu putem neglija una dintre piesele centrale ale cadrului factual al prezentei cauze, și anume că transmiterea pe cale succesorală a ajutorului pentru pensionarea anticipată, astfel cum era inclus în Planul de dezvoltare rurală, a făcut obiectul unei decizii explicite de aprobare a Comisiei. În prezența acestei decizii de aprobare, considerăm că chiar și un operator economic extrem de avizat s-ar fi încrezut în compatibilitatea clauzei de moștenire cu dreptul Uniunii³¹.

76. În această privință, împrejurarea, subliniată de Republica Letonia în observațiile sale scrise, că, astfel cum a statuat Curtea în Hotărârea din 19 septembrie 2002, Huber (C-336/00, EU:C:2002:509, punctul 40), aprobarea unui plan de dezvoltare rurală de către Comisie nu conferă acestuia natura de act de drept al Uniunii nu este, în opinia noastră, de natură să influențeze greutatea care trebuie recunoscută în speță deciziei de aprobare a Comisiei.

77. Astfel, nu încap nicio îndoială că, adoptând decizia de aprobare a planului de dezvoltare rurală propus de statul membru în cauză, Comisia s-a pronunțat de asemenea cu privire la legalitatea clauzei de moștenire, astfel cum am amintit la punctul 39 din prezentele concluzii.

78. Existența bunei-credințe a moștenitorilor este, în opinia noastră, cu atât mai evidentă, cu cât luarea de poziție a Comisiei nu a intervenit decât în momentul reuniunii Comitetului pentru dezvoltare rurală din 19 octombrie 2011, adică după aproximativ șapte ani de la adoptarea deciziei de aprobare menționate³².

79. Prin urmare, niciun element din dosar nu sugerează că acești moștenitori nu aveau dreptul să își pună buna-credință în menținerea situației lor juridice, adică în faptul că Serviciul de susținere a mediului rural își va îndeplini obligațiile de plată care îi reveneau în temeiul convențiilor administrative menționate.

80. În concluzie, cele trei condiții necesare nașterii unei încrederi legitime privind legalitatea transmiterii pe cale succesorală a ajutorului pentru pensionarea anticipată pentru moștenitori sunt, în opinia noastră, întrunite în speță.

81. În consecință, moștenitorii în discuție ar avea în principiu dreptul de a primi toate plățile referitoare la ajutoarele acordate în temeiul convențiilor administrative încheiate între data intrării în vigoare a Decretului nr. 1002 (7 decembrie 2004) și cea a Decretului nr. 187 (30 aprilie 2015). Eliminând sursa transmiterii succesoriale a ajutorului pentru pensionarea anticipată, acesta din urmă suprimă de asemenea justificarea încrederii legitime a moștenitorilor.

31 Această decizie de aprobare, care a fost adoptată în conformitate cu articolul 44 alineatul (2) din regulament, vizează astfel conținutul planului de dezvoltare rurală. A se vedea în această privință punctul 38 din prezentele concluzii.

32 Cu privire la luarea în considerare a lipsei unei rectificări rapide a administrației în scopul aprecierii bunei-credințe, a se vedea Concluziile avocatului general Stix-Hackl prezentate în cauzele conexe Elmeka (C-181/04-C-183/04, EU:C:2005:730, punctul 54).

82. În acest context, prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită Curții să stabilească dacă această încredere legitimă nu ar trebui să fie mai degrabă considerată suprimată la o dată anterioară celei a adoptării Decretului nr. 187, și anume data adoptării concluziilor Comitetului pentru dezvoltare rurală al Comisiei în momentul celei de a 52-a reuniuni. Aceste concluzii enunțau că transmiterea succesorală a ajutorului pentru pensionarea anticipată nu era conformă cu Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului din 20 septembrie 2005 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR)³³, care a înlocuit Regulamentul nr. 1257/1999 și care reglementează măsurile de dezvoltare rurală pentru perioada 2007-2013.

83. În opinia noastră, răspunsul la această întrebare este negativ.

84. Aceasta nu depinde de faptul că concluziile în cauză nu privesc Regulamentul nr. 1257/1999, ci Regulamentul nr. 1698/2005. Conținutul articolului 23 din Regulamentul nr. 1698/2005 este evident în întregime analog celui al articolelor 10-12 din Regulamentul nr. 1257/1999.

85. În opinia noastră, acest răspuns se justifică mai degrabă prin faptul că condițiile pentru existența încrederii legitime nu încetează să fie îndeplinite ca urmare a adoptării concluziilor menționate.

86. Deși este adevărat că am putea susține că aceste concluzii au efectul de a exclude realizarea celei de a doua condiții, și anume cea referitoare la buna-credință a moștenitorilor, apreciem însă că o asemenea interpretare s-ar dovedi eronată.

87. Prin urmare, pentru a o înlătura, vom examina pe scurt interpretarea menționată.

88. Amintim că, la punctele 75-77 din prezentele concluzii, am precizat că decizia Comisiei care aprobă Planul de dezvoltare rurală prezentat de Republica Letonia pentru perioada 2004-2006, care cuprindea o dispoziție care permitea transmiterea succesorală a ajutorului pentru pensionarea anticipată, este un element determinant pentru a concluziona că moștenitorii agricultorilor semnatori ai convențiilor administrative referitoare la perceperea unei pensii anticipate nu erau în măsură să perceapă nelegalitatea clauzei de moștenire și că erau în consecință de bună-credință. Astfel, această decizie este de natură să reducă cerințele ridicate pentru existența bunei-credințe care decurg din aplicarea standardului operatorului economic prudent și avizat.

89. În aceste împrejurări, am putea aprecia că concluziile Comitetului pentru dezvoltare rurală al Comisiei, potrivit cărora transmiterea succesorală a ajutorului pentru pensionarea anticipată nu este conform cu dreptul Uniunii, pot suprima efectele cu privire la buna-credință produse de decizia de aprobare a aceleiași instituții. În cazul acesta, comportamentul moștenitorilor ar trebui evaluat luând în considerare versiunea *pur obiectivă* a standardului operatorului economic prudent și avizat și, în consecință, nelegalitatea clauzei de moștenire ar fi considerată perceptibilă de către moștenitori.

90. Nu împărtășim acest raționament.

91. În opinia noastră, concluziile Comitetului pentru dezvoltare rurală nu pot fi luate în considerare în cadrul aprecierii existenței bunei-credințe a moștenitorilor în speță.

³³ JO 2005, L 277, p. 1, Ediție specială, 03/vol. 66, p. 101.

92. Asta ține de faptul că acești particulari nu aveau cunoștință de conținutul procesului-verbal al reuniunii Comitetului pentru dezvoltare rurală. Astfel, din informațiile disponibile din dosar reiese că conținutul procesului-verbal menționat nu fusese comunicat moștenitorilor. Pe de altă parte datorită de diligență a acestora din urmă nu presupune că ei nu ar fi trebuit să fie informați cu privire la acest conținut. Apreciem că este evident că nu putem impune moștenitorilor aceleași cerințe în ceea ce privește obligația lor de a se informa ca cele impuse marilor întreprinderi în domeniul dreptului concurenței³⁴.

93. Întrucât concluziile Comitetului pentru dezvoltare rurală nu erau nici cunoscute, nici accesibile moștenitorilor, este de la sine înțeles că aceste concluzii nu sunt de natură să excludă existența bunei-credințe a acestora din urmă.

94. Prin urmare, aceste concluzii nu pot servi drept temei pentru suprimarea încrederii legitime a moștenitorilor privind dreptul lor de a primi ajutorul pentru pensionarea anticipată în temeiul clauzei de moștenire care figurează în convențiile administrative referitoare la perioada 2004-2006. Această încredere legitimă trebuie, în consecință, să fie considerată stabilită până la data intrării în vigoare a Decretului nr. 187, și anume 30 aprilie 2015.

IV. Concluzie

95. Având în vedere considerațiile de mai sus, propunem Curții să răspundă la cererea de decizie preliminară formulată de Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Curtea Constituțională, Letonia) după cum urmează:

- „1) Articolele 10-12 din Regulamentul (CE) nr. 1257/1999 al Consiliului din 17 mai 1999 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul European de Orientare și Garantare Agricolă (FEOGA) și de modificare și abrogare a unor regulamente se opune ca statele membre, în cadrul punerii în aplicare a acestor dispoziții, să adopte o măsură care să permită transmiterea pe cale succesorală a ajutorului pentru pensionarea anticipată.
- 2) O situație de fapt în care o normă națională care permite transmiterea pe cale succesorală a ajutorului pentru pensionarea anticipată a fost în mod valabil aprobată de Comisia Europeană ca fiind conformă cu Regulamentul nr. 1257/1999 – în temeiul căreia unii agricultori au beneficiat de o măsură de pensionare anticipată – a putut da naștere pentru moștenitorii acestor agricultori, în temeiul dreptului Uniunii, unei încrederi legitime.
- 3) Concluziile reuniunii Comitetului pentru dezvoltare rurală al Comisiei din 19 octombrie 2011 nu pot servi drept temei pentru o suprimare anticipată a încrederii legitime din cauza faptului că, nefiind nici cunoscute, nici accesibile moștenitorilor, ele nu sunt de natură să excludă existența bunei-credințe a acestora din urmă.”

³⁴ A se vedea Hotărârea din 19 septembrie 2002, Huber (C-336/00, EU:C:2002:509, punctul 58), precum și Concluziile avocatului general Alber prezentate în aceeași cauză (C-336/00, EU:C:2002:175, punctele 117-121).