



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PAOLA MENGOZZIJA,
predstavljeni 30. maja 2018¹

Zadeva C-120/17

**Administrativā rajona tiesa
proti
Ministru kabinets**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Latvijas Republikas Satversmes tiesa (ustavno sodišče, Latvija))

„Predhodno odločanje – Uredba (ES) št. 1257/1999 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS) – Kmetijstvo – Podpora za razvoj podeželja – Podpora za predčasno upokožitev – Možnost države članice, da sprejme določbo o pravici do dedovanja podpore – Odobritev s strani Evropske komisije – Poznejša sprememba stališča Komisije – Legitimno pričakovanje“

1. Latvijas Republikas Satversmes tiesa (ustavno sodišče, Latvija) v tej zadevi Sodišče poziva predvsem, naj zagotovi pojasnila glede področja uporabe členov od 10 do 12 Uredbe Sveta (ES) št. 1257/1999 z dne 17. maja 1999 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS) ter o spremembi in razveljavitvi določenih uredb² ter zlasti glede vprašanja, ali je s temi določbami državam članicam dovoljeno, da v okviru izvajanja te uredbe sprejmejo ukrep, s katerim je predvideno dedovanje podpore za predčasno upokožitev.

2. V primeru nikalnega odgovora je Sodišče pozvano, naj se izreče o mejah načela varstva legitimnih pričakovanj. Zlasti je pozvano, naj pojasni vrednost, ki jo je treba v okviru presoje v zvezi z nastankom takega pričakovanja pripisati odločbi, s katero Evropska komisija v skladu s členom 44(2) Uredbe št. 1257/1999 odobri načrt za razvoj podeželja, in vrednost, ki jo je treba v okviru presoje v zvezi z njegovim prenehanjem pripisati poznejšim sklepom Odbora za razvoj podeželja³ pri isti instituciji.

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

3. Izvajanje politike Evropske unije glede razvoja podeželja temelji na načelu deljenega upravljanja med Unijo in državami članicami, na podlagi katerega je s pravom Unije določen splošni pravni okvir, ki se dopolni z nacionalnimi predpisi. V tem okviru so z Uredbo št. 1257/1999 določena splošna pravila za podporo za razvoj podeželja, ki se financira iz EKUJS.

¹ Jezik izvirnika: francoščina.

² UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 25, str. 391.

³ Ta odbor je bil ustanovljen s členom 84 Uredbe (EU) št. 1305/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 (UL 2013, L 347, str. 487).

4. V skladu z uvodno izjavo 23 Uredbe št. 1257/1999 „[...] bi bilo treba spodbujati predčasno upokojevanje v kmetijstvu, da bi se izboljšala vitalnost kmetijskih gospodarstev, ob upoštevanju izkušenj, pridobljenih pri izvajanju Uredbe (EGS) št. 2079/92^[4]“.

5. Naslov II („Ukrepi za razvoj podeželja“), poglavje IV („Predčasna upokojitev“), Uredbe št. 1257/1999 vsebuje člene od 10 do 12. Člen 10(1) navedene uredbe določa:

„Podpora za predčasno upokojitev v kmetijstvu prispeva k naslednjim ciljem:

- zagotoviti dohodek starejšim kmetom, ki se odločijo za prenehanje kmetovanja,
- spodbujati zamenjavo teh starejših kmetov s kmeti, ki lahko izboljšajo, če je potrebno, ekonomsko sposobnost kmetijskih gospodarstev, ki ostanejo,
- nameniti kmetijska zemljišča za nekmetijsko rabo, kadar ni mogoče ekonomsko uspešno kmetovanje.“

6. Člen 11(1) in (5) navedene uredbe določa:

„1. Prenosnik kmetije:

- dokončno preneha opravljati vse komercialne kmetijske dejavnosti; vendar pa lahko še naprej nekomercialno kmetuje in ohranja uporabo poslopij,
- ni mlajši od 55 let, vendar v času prenosa še ni dovolj star za normalno upokojitev,

in

- je pred prenosom deset let opravljal kmetijsko dejavnost.

[...]

5. Pogoji iz tega člena veljajo v celotnem obdobju, v katerem prenosnik prejema podporo za predčasno upokojitev.“

7. Člen 12(2) te uredbe določa:

„Prejemanje podpore za predčasno upokojitev ne sme trajati več kakor skupno 15 let za prenosnika in 10 let za delavca na kmetiji. Podpora sme trajati največ do 75. rojstnega dne prenosnika in ne dlje kakor do normalne starosti za upokojitev delavca.

Če prenosnik prejema pokojnino države članice, se odobri podpora za predčasno upokojitev kot dodatek ob upoštevanju zneska nacionalne pokojnine.“

8. Členi od 35 do 50 Uredbe št. 1257/1999 so del naslova III, ki je naslovljen „Splošna načela, upravne in finančne določbe“. Člen 39 Uredbe določa:

„1. Države članice sprejmejo vse potrebne korake, da zagotovijo združljivost in skladnost ukrepov za podporo za razvoj podeželja v skladu z določbami iz tega poglavja.

4 Uredba Sveta z dne 30. junija 1992 o uvedbi sheme pomoči Skupnosti za predčasno upokojevanje v kmetijstvu (UL 1992, L 215, str. 91).

2. Načrti za razvoj podeželja, ki jih predložijo države članice, vsebujejo oceno združljivosti in skladnosti predvidenih ukrepov za podporo ter navedbo ukrepov, ki so sprejeti za zagotavljanje združljivosti in skladnosti.

3. Ukrepi podpore se po potrebi naknadno revidirajo, da se zagotovita združljivost in skladnost.“

9. Člen 44(2) določa:

„Komisija oceni predlagane načrte, da ugotovi, ali so skladni s to uredbo. Na podlagi teh načrtov potrdi programske dokumente za razvoj podeželja po postopku iz člena 50(2) Uredbe (ES) št. 1260/1999^[5] v šestih mesecih po predložitvi načrtov.“

B. Latvijsko pravo

10. Z Ministru kabineta 2004. gada 30. novembra noteikumi Nr. 1002 „Kārtība, kādā ieviešams programmdokuments „Latvijas Lauku attīstības plāns Lauku attīstības programmas īstenošanai 2004.-2006.gadam““ (odredba sveta ministrov št. 1002 o pravilih za izvajanje programskega dokumenta z naslovom „Načrt za razvoj podeželja v Latviji za izvajanje programa razvoja podeželja za obdobje 2004–2006“ (v nadaljevanju: načrt za razvoj podeželja)) z dne 30. novembra 2004 (v nadaljevanju: odredba št. 1002) je bil ta programski dokument odobren. Odredba št. 1002 je začela veljati 7. decembra 2004.

11. V točki 9.3 načrta za razvoj podeželja je določena možnost, da starejši lastniki kmetijskega gospodarstva svojo kmetijo ali njen del odstopijo, prodajo ali podarijo tretji osebi v zameno za podporo za predčasno upokožitev (v nadaljevanju: podpora za predčasno upokožitev), pogoji za prejemanje katere v veliki meri ustrezajo pogojem iz člena 11(1) Uredbe št. 1257/1999.

12. V točki (a) oddelka z naslovom „Predčasna upokožitev“ točke 12.3.2 načrta za razvoj podeželja je bilo med drugim določeno, da se v primeru smrti prejemnika podpore v času veljavnosti upravne pogodbe o prejetju pokojnine na podlagi predčasne upokožitve mesečna pokojnina na podlagi predčasne upokožitve v preostalem obdobju izplačuje osebi, ki ima v skladu z nacionalno zakonodajo dedne pravice.

13. Lauku atbalsta dienests (služba za podporo podeželju, Latvija) je na podlagi tega načrta za razvoj podeželja sklenila navedeno upravno pogodbo s kmeti, ki so želeli prejemati podporo za predčasno upokožitev.

14. S točko 1 Ministru kabineta 2015. gada 14. aprila noteikumi Nr. 187 „Grozījums Ministru kabineta 2004. Gada 30. Novembra noteikumos Nr. 1002 Kārtība, kādā ieviešams kādā ieviešams programmdokuments „Latvijas Lauku attīstības plāns Lauku attīstības programmas īstenošanai 2004.-2006.gadam““ (odredba sveta ministrov št. 187 z dne 14. aprila 2015 o spremembi odredbe št. 1002 (v nadaljevanju: odredba št. 187)), je bila iz točke (a) črtana možnost dedovanja te podpore. Odredba št. 187 je v skladu s svojo točko 2 začela veljati 30. aprila 2015.

⁵ Uredba Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah o Strukturnih skladih (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 14, zvezek 1, str. 31).

II. Dejansko stanje, spor o glavni stvari, vprašanja za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

15. Komisija je z odločbo z dne 30. julija 2004 odobrila programski dokument z naslovom „Načrt za razvoj podeželja v Latviji za izvajanje programa razvoja podeželja za obdobje 2004–2006“, v katerem je bilo določeno dedovanje podpore za predčasno upokožitev.

16. Več fizičnih oseb je pri administrativā rajona tiesa (okrožno upravno sodišče, Latvija) vložilo zahtevo za ugotovitev veljavnosti navedene upravne pogodbe o dodelitvi pokojnine na podlagi predčasne upokožitve v okoliščinah, v katerih je služba za podporo podeželju na podlagi odredbe št. 187 prenehala izpolnjevati svoje obveznosti do teh oseb.

17. Ker je Administrativā rajona tiesa (okrožno upravno sodišče, Latvija) menilo, da točka 1 odredbe št. 187 ni v skladu s členom 105 Latvijas Republikas Satversme (ustava Republike Latvije), v katerem je določena lastninska pravica, je pri Latvijas Republikas Satversmes tiesa (ustavno sodišče) vložilo zahtevo za presojo ustavnosti.

18. V zvezi s tem administrativā rajona tiesa (okrožno upravno sodišče) trdi, da je bilo s sklenitvijo upravne pogodbe o prejemanju pokojnine na podlagi predčasne upokožitve pri prenosniku kmetije in njegovih dedičih ustvarjeno legitimno pričakovanje, da ti lahko podedujejo podporo, če se obveznosti, sprejete na podlagi te pogodbe, še naprej izpolnjujejo.

19. Nasprotno pa Ministru kabinets (svet ministrov) meni, da je odredba št. 187, katere avtor je, v skladu s členom 105 ustave Republike Latvije. V zvezi s tem navaja, da je Odbor za razvoj podeželja pri Komisiji na svojem sestanku 19. oktobra 2011 sklenil, da se financiranje iz EKUJS ne uporablja za dedovanje podpore za predčasno upokožitev. Tako naj možnost dedovanja ne bi bila v skladu s ciljem, določenim z Uredbo št. 1257/1999, in naj bi pomenila zapravljanje finančnih sredstev Evropske unije in Republike Latvije.

20. Poleg tega se predložitveno sodišče sprašuje, ali Uredba št. 1257/1999 prepoveduje, da se v latvijsko pravo vključi določba o dedovanju podpore za predčasno upokožitev. Poudarja, da če bi to držalo, pravice dedičev prenosnika kmetije do prejemanja podpore na podlagi odredbe št. 1002 ne bi bilo mogoče šteti za lastninsko pravico, tako da sporni predpis ne bi mogel omejevati navedene pravice.

21. Ker odredba št. 1002 pomeni izvajanje uredbe, je odgovor po mnenju predložitvenega sodišča odvisen od vprašanja, ali navedena uredba državam članicam daje diskrecijsko pravico. V zvezi s tem predložitveno sodišče poudarja, da pogoji za pridobitev podpore za predčasno upokožitev iz členov od 10 do 12 Uredbe št. 1257/1999 kažejo na osebno naravo z njimi povezane pravice, in sicer, da ima pravico do prejemanja take podpore samo oseba, ki je sama prenesla svojo kmetijo na tretjo osebo. Zato naj države članice ne bi mogle dopolniti navedenih pogojev z določitvijo, da se pravica do prejemanja podpore za predčasno upokožitev prenese na dediče prenosnika kmetije, ker zadnjenavedeni niso stranke upravne pogodbe o dodelitvi pokojnine na podlagi predčasne upokožitve.

22. Glede tega predložitveno sodišče navaja, da je s Pogodbo določena deljena pristojnost Unije in držav članic na področju kmetijstva. Poudarja, da morajo države članice v skladu s členom 41(1) Uredbe št. 1257/1999 Komisiji predložiti načrte za razvoj podeželja, ta pa jih preuči, da bi ugotovila, ali so v skladu z navedeno uredbo. Predložitveno sodišče opozarja, da je treba načrt, če je odobren, šteti za dokončnega, tako da ga ima zadevna država članica pravico sprejeti. Komisija pa je 30. julija 2004 dejansko odobrila programski dokument na področju razvoja podeželja za Latvijo za programsko obdobje 2004–2006, ki je med drugim vključeval določbo o dedovanju podpore za predčasno upokožitev.

23. Predložitveno sodišče prav tako poudarja, da dvomi glede razlage členov od 10 do 12 Uredbe št. 1257/1999 izhajajo iz dopisa, ki ga je Komisija 11. maja 2015 poslala svetu ministrov in v skladu s katerim mora biti vsem državam članicam jasno, da se plačila iz naslova podpore za predčasno upokožitev ne prenesejo na dediče prenosnika kmetije in da se od 19. oktobra 2011 ni več mogoče sklicevati na legitimno pričakovanje, pri čemer je treba ta datum treba šteti za končni datum za podpis nove pogodbe o podpori z legitimno določbo o dedovanju. Poleg tega se sprašuje, ali zadeva, o kateri odloča, pomeni primer, v katerem bi lahko praksa države članice, ki ni v skladu s pravom Unije, imela pravne učinke, glede na to, da zadevni kmetje ob podpisu upravne pogodbe o dodelitvi pokojnine na podlagi predčasne upokožitve niso mogli vedeti za morebitno napako države članice in Komisije, ki se nanaša na možnost dedovanja zadevne podpore.

24. V teh okoliščinah je predložitveno sodišče prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali je treba glede na deljene pristojnosti med Evropsko unijo in državami članicami na področju kmetijstva določbe Uredbe št. 1257/1999 ob upoštevanju enega od njenih ciljev – da se kmetje vključijo v ukrep predčasne upokožitve – razlagati tako, da nasprotujejo temu, da država članica v okviru ukrepov za izvajanje navedene uredbe sprejme zakonodajo, ki omogoča dedovanje podpore za predčasno upokožitev?
2. Če je odgovor na prvo vprašanje za predhodno odločanje pritrdilen, torej da določbe Uredbe št. 1257/1999 ne dopuščajo dedovanja podpore za predčasno upokožitev, ali je mogoče, da je v okoliščinah, v katerih je Komisija na podlagi ustreznega postopka neki pravni predpis države članice štela za skladnega z določbami Uredbe št. 1257/1999, kmetje pa so bili v skladu z nacionalno prakso vključeni v ukrep predčasne upokožitve, zadevna oseba pridobila subjektivno pravico do dedovanja podpore, podeljene v okviru navedenega ukrepa?
3. Če je odgovor na drugo vprašanje za predhodno odločanje pritrdilen, torej da je mogoče, da je bila taka subjektivna pravica pridobljena, ali je mogoče šteti, da sklep, ki je bil sprejet na srečanju Odbora Komisije za razvoj podeželja 19. oktobra 2011 in v skladu s katerim podpore za predčasno upokožitev ni mogoče prenesti na dediče prenosnika kmetije, pomeni podlago za predčasno prenehanje zgoraj navedene pridobljene subjektivne pravice?“

25. Pisna stališča v zvezi s temi vprašanji sta predložili latvijska vlada in Komisija. Ti stranki sta na obravnavi 17. januarja 2018 podali tudi ustne navedbe.⁶

III. Pravna analiza

A. Prvo vprašanje za predhodno odločanje

26. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali členi od 10 do 12 Uredbe št. 1257/1999 nasprotujejo temu, da države članice v okviru izvajanja teh določb sprejmejo ukrep, ki omogoča dedovanje podpore za predčasno upokožitev.

27. Najprej se mi zdi potrebno opozoriti na pogoje, ki v skladu s sodno prakso Sodišča veljajo za sprejetje ukrepov za izvajanje uredbe s strani držav članic.

⁶ V zvezi s tem se mi zdi pomembno opozoriti na posebni vidik postopka pred Satversmes tiesa (ustavno sodišče, Latvija). Iz branja Satversmes tiesas likums (zakon o ustavnem sodišču) namreč izhaja, da imajo stranke v postopku pred administratīvā rajona tiesa (okrožno upravno sodišče), razen javnega organa, ki je sprejel sporni akt, pravico predložiti stališča v postopku za oceno ustavne zakonitosti samo, če Satversmes tiesa (ustavno sodišče, Latvija) meni, da lahko ta prispevajo k celoviti in objektivni presoji zadeve (člen 22(3) zakona o ustavnem sodišču). Ker te niso „nujne stranke“ v tem postopku, jim ni dovoljeno predložiti stališč v okviru postopkov predhodnega odločanja pred Sodiščem (člen 96 Poslovnika Sodišča). Zato v obravnavani zadevi niso na voljo stališča strank v zadevi v glavni stvari.

28. V skladu z navedbami Sodišča lahko države članice sprejmejo navedene ukrepe, če ti ne ovirajo neposredne uporabljivosti zadevne uredbe, če ne prikrivajo njene značilnosti akta Skupnosti in če določajo natančno izvajanje diskrecijske pravice, ki jim je podeljena, vse v mejah njenih določb.⁷

29. Treba se je torej sklicevati na upoštevne določbe Uredbe št. 1257/1999, ki se razlagajo ob upoštevanju ciljev te uredbe, da se opredeli, najprej, ali te državam članicam prepovedujejo, nalagajo ali dopuščajo sprejetje ukrepov, s katerimi je predvideno dedovanje podpore za predčasno upokožitev, in – ob zadnjenavedeni predpostavki – ali izvedbeni ukrep, ki ga je Republika Latvija dejansko sprejela, spada v okvir diskrecijske pravice, priznane vsaki državi članici.⁸

30. Poudarjam, da določbe Uredbe št. 1257/1999 ne zajemajo vprašanja dedovanja. Zlasti ni z njimi niti izrecno dovoljeno niti izrecno prepovedano, da se lahko podpora za predčasno upokožitev prenese na dediče prenosnikov kmetije.

31. Nasprotno pa se mi zdi vprašanje, ali je treba te določbe razlagati tako, da državam članicam dovoljujejo, da sprejmejo tak izvedbeni ukrep, veliko manj očitno.

32. V zvezi s tem se mi zdi potrebno ugotoviti, da sistem podpore za predčasno upokožitev, kot je opredeljen z zadevno uredbo, na prvi pogled ne nasprotuje razlagi, v skladu s katero je nacionalna določba, s katero je predvideno dedovanje podpore, taka, da ostaja v mejah diskrecijske pravice, ki jo imajo države članice pri izvajanju navedene uredbe.

33. V podporo taki ugotovitvi je namreč mogoče navesti več elementov.⁹

34. Taka ugotovitev je najprej lahko rezultat sprejetja finalističnega pristopa k razlagi. Če se omejimo na cilj mehanizma podpore za predčasno upokožitev, ta pomeni, kot navaja sama Komisija, „ekonomsko spodbudo“ za kmete, katere namen je navsezadnje izboljšati sposobnost preživetja kmetijskih gospodarstev.¹⁰ V teh okoliščinah lahko ukrep podpore uresničuje svoj spodbujevalni učinek in tako omogoči uresničitev cilja izboljšanja sposobnosti preživetja, le če je v očeh kmetov, ki izpolnjujejo zahteve iz členov 11 in 12 Uredbe št. 1257/1999, dovolj privlačen.

35. Niti najmanj ne dvomim, da bi nacionalna zakonodaja, s katero je kmetom odobrena možnost, da podporo prenesejo na svoje dediče, prispevala k uresnitvi tega cilja. Mogoče bi bilo celo domnevati, da bi ta možnost občutno ali v državah članicah z določeno ekonomsko in socialno strukturo celo odločilno vplivala na odločitev navedenih kmetov, da prenehajo opravljati kmetijsko dejavnost pred dopolnitvijo upokožitvene starosti, da bi prejeli zadevno podporo. Na podlagi takega pristopa k razlagi bi torej lahko države članice menile, da nacionalna zakonodaja, ki predvideva to možnost, ni nezdržljiva z določbami Uredbe št. 1257/1999.

⁷ Sodba z dne 15. maja 2014, Szatmári Malom (C-135/13, EU:C:2014:327, točka 55).

⁸ Glej sodbo z dne 25. oktobra 2012, Ketelä (C-592/11, EU:C:2012:673, točka 37).

⁹ Trditev Republike Latvije v njenem pisnem stališču, da take ugotovitve ni mogoče sprejeti, ker naj bi člen 37(4) Uredbe št. 1257/1999 državam članicam dovoljeval, da določijo le „nadaljnje ali bolj restriktivne pogoje“ za dodelitev podpore Unije za razvoj podeželja, zaradi česar naj kmetom, upravičencem do zadevne podpore, ne bi bilo mogoče odobriti ugodnejših pogojev, se mi v obravnavani zadevi ne zdi upoštevna. Nobenega dvoma namreč ni, da dedovanja ni mogoče opredeliti kot „pogoj“ za dodelitev podpore za predčasno upokožitev.

¹⁰ Sodišče je jasno navedlo, da cilj zagotovitve dohodka kmetom ni samostojen cilj, ampak je njegov namen prispevati k makroekonomskemu cilju izboljšanja sposobnosti preživetja kmetijskih gospodarstev. Glej v zvezi s tem sodbi z dne 11. aprila 2013, Soukupová (C-401/11, EU:C:2013:223, točki 24 in 25), ter z dne 25. februarja 2015, Poljska/Komisija (T-257/13, neobjavljena, EU:T:2015:111, točke od 47 do 49). Glej tudi točko 32 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca N. Jääskinen v zadevi Soukupová (C-401/11, EU:C:2012:658), ki se glasi: „Podpora za predčasno upokožitev ni namenjena temu, da bi bila dodatek k starostni pokojnini zaradi socialnih razlogov. Prav tako nima neposrednega namena zagotoviti starejšim kmetom dodaten prihodek. To je nujna posledica ukrepa iz Uredbe št. 1257/1999, s katerim se želi doseči prvotni cilj programa podpore za predčasno upokoževanje, ki je ustvariti ekonomsko spodbudo za starejše kmete, da prenehajo opravljati dejavnost predčasno in v okoliščinah, v katerih tega običajno ne bi storili“ (moj poudarek).

36. Države članice bi lahko tako sklepale tudi na podlagi člena 12 Uredbe št. 1257/1999. Najprej, v njegovem odstavku 1 so določene omejitve zneska podpore Skupnosti s sklicevanjem na najvišje zneske, določene v Prilogi.¹¹ V zvezi s tem se mi zdi, da bi se lahko neobstoje izrecne prepovedi prenosa podpore na dediče v povezavi z obstojem zgornjih mej razlagal tako, da te zgornje meje pomenijo edini potrebni instrument za zagotovitev varstva splošnega interesa za učinkovito uporabo sredstev Unije, medtem ko naj bi zakonodajalec Unije državam članicam pustil proste roke pri določitvi, ali se podpora deduje ali ne.¹²

37. Tudi za člen 12(2) Uredbe št. 1257/1999, s katerim so določene omejitve glede trajanja izplačevanja podpore, bi bilo mogoče šteti, da lahko govori v prid razišodbi o združljivosti dedovanja podpore z Uredbo št. 1257/1999. Čeprav namreč drži, da ena od dveh omejitev, ki ju določa navedena uredba, temelji na starosti prenosnika kmetije („Podpora sme trajati največ do 75. rojstnega dne prenosnika [...]“) in je torej ni mogoče uporabiti za njegove dediče, pa prav tako drži, da se druga ne sklicuje na nobeno značilnost, neločljivo povezano z osebo prenosnika kmetije („Prejemanje podpore [...] ne sme trajati več kakor skupno 15 let za prenosnika“). Čeprav se prva omejitev uporablja samo za prenosnike kmetije, pa bi lahko države članice drugo razširile tako, da bi se uporabljala tudi za njegove dediče.¹³

38. Zadnji in nič manj pomemben element, ki bi močno govoril v prid ugotovitvi, da latvijski nacionalni predpis ni nezdržljiv z zadevno uredbno, je, da je bil načrt za razvoj podeželja, ki vključuje določbo, s katero je uvedeno dedovanje podpore za predčasno upokožitev, to je odredba št. 1002, odobren z odločbo Komisije o odobritvi na podlagi člena 44(2) Uredbe št. 1257/1999, ki zajema, kot je bilo razsojeno,¹⁴ vsebino navedenega načrta.

39. Kljub vsem zgornjim ugotovitvam me razlaga, v skladu s katero naj bi te določbe državam članicam dovoljevale, da pri izvajanju Uredbe št. 1257/1999 predvidijo dedovanje podpore za predčasno upokožitev, ne prepriča, ne glede na to, kako utemeljena je s konkretnimi elementi.

40. V zvezi s tem ugotavljam, da tako latvijska vlada kot tudi Komisija v svojih stališčih menita, da je treba na to vprašanje odgovoriti nikalno.

41. Strinjam se s pravnim razlogovanjem, s katerim je Komisija prišla do te ugotovitve. Zato ga bom navedel v nadaljevanju.

42. Komisija ugotavlja, da iz člena 10(1) Uredbe št. 1257/1999 in njene uvodne izjave 23 izhaja, da je cilj mehanizma podpore za predčasno upokožitev v kmetijstvu zagotoviti dohodek starejšim kmetom, ki se odločijo za prenehanje kmetovanja, in spodbujati zamenjavo teh kmetov s kmeti, ki lahko po potrebi izboljšajo ekonomsko sposobnost preživetja kmetijskih gospodarstev, ki ostanejo. Povedano drugače, Komisija poudarja, da podpora za predčasno upokožitev pomeni ekonomsko spodbudo, katere namen je spodbuditi starejše kmete, da svojo kmetijsko dejavnost dokončno prenehajo opravljati prej,

11 Iz Priloge, naslovljene „Preglednica zneskov“, izhaja, da najvišji znesek na prenosnika na leto znaša 15.000 EUR, skupna zgornja meja na prenosnika pa 150.000 EUR. Poleg tega se lahko najvišji letni znesek poviša do dvakratnika, ki pa ne sme preseči skupne zgornje meje, ob upoštevanju ekonomske strukture kmetijskih gospodarstev na ozemlju in cilja hitrejšje prilagoditve kmetijskih struktur.

12 S tega vidika bi torej države članice imele pravico, da prenosnikom dovolijo, da prejemanje podpore prenesejo na svoje dediče, in da prilagodijo znesek podpore, ki je na voljo vsakemu prenosniku, v okviru meja, določenih z najvišjimi zneski. Če bi bila z nacionalno zakonodajo odobrena možnost dedovanja, bi moral biti znesek podpore neizogibno nižji od zneska, ki bi ga bilo mogoče odobriti, če taka možnost ne bi obstajala.

13 Prav tako bi bilo mogoče člen 12(2), drugi pododstavek, Uredbe št. 1257/1999 („[č]e prenosnik prejema pokojnino države članice, se odobri podpora za predčasno upokožitev kot dodatek ob upoštevanju zneska nacionalne pokojnine [...]“) preprosto razumeti tako, da se ne uporablja za dediče.

14 Moj poudarek. Glej zlasti sodbo z dne 19. septembra 2002, Huber (C-336/00, EU:C:2002:509, točka 39). Sodišče je v navedeni zadevi na drugo vprašanje za predhodno odločanje odgovorilo tako, da odločba Komisije o odobritvi nacionalnega programa pomoči v okviru Uredbe Sveta (EGS) št. 2078/1992 z dne 30. junija 1992 o pridelovalnih metodah v kmetijstvu, ki so združljive z zahtevami varstva okolja in ohranjanja podeželja (UL 1992, L 215, str. 85), zajema tudi vsebino navedenih programov, ker je bila navedena odločba lahko sprejeta šele, ko se je Komisija prepričala o njihovi skladnosti z Uredbo ter ko je določila „upravičenost“ ukrepov do sofinanciranja in skupni znesek stroškov, povezanih z njihovim financiranjem. Ker je s členom 44(2) Uredbe št. 1257/1999 v povezavi s členom 48 Uredbe Komisije (ES) št. 817/2004 z dne 29. aprila 2004 o podrobnih pravilih za uporabo Uredbe Sveta (ES) št. 1257/1999 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 46, str. 87) določena ocena, ki ima iste značilnosti, se mi ta ugotovitev zdi upoštevana v obravnavani zadevi.

kot bi to storili v običajnih okoliščinah, in tako olajšati strukturno preobrazbo kmetijskega sektorja, da bi se zagotovila sposobnost preživetja kmetijskih gospodarstev. V ta namen naj bi bile določbe Uredbe o podpori za predčasno upokožitev namenjene temu, da se opredelijo in privabijo zgolj pravi kmetje, ki se poklicno ukvarjajo s kmetijstvom in so že starejši, ter se jim zagotovi podpora. Zato Komisija meni, da so pogoji, ki so z navedenimi določbami določeni za prejemanje podpore, *osebne* narave in so tako *neločljivo povezani* s starejšim kmetom, s čimer se strinja Republika Latvija.

43. V zvezi s tem Komisija ugotavlja, da člen 11(1) Uredbe št. 1257/1999 določa, da mora biti prenosnik kmetije, da bi lahko zaprosil za podporo, star najmanj 55 let, da je moral pred prenosom deset let opravljati komercialno kmetijsko dejavnost in da jo mora po prenosu prenehati opravljati. Poleg tega naj bi bilo v členu 11(5) iste uredbe pojasnjeno, da je uporaba teh pogojev povezana z obdobjem, v katerem „prenosnik kmetije“, in ne njegov dedič, prejema podporo. Prav tako naj bi osebna narava obveznosti, naloženih prenosniku kmetije, izhajala iz člena 12(2) te uredbe, ker je v tej določbi določeno, da pravica do podpore in obveznost njenega plačevanja prenehata, ko prenosnik kmetije dopolni 75 let, ter da se podpora zniža glede na običajno pokojnino, ki mu jo izplačuje država.

44. Glede na te preudarke Komisija ugotavlja, da osebna narava podpore za predčasno upokožitev, kot izhaja iz členov 11 in 12 Uredbe št. 1257/1999, ne omogoča sprejetja nacionalne zakonodaje, kot je odredba št. 1002, ki predvideva dedovanje podpore.

45. Ta razlaga, ki temelji na strogo osebni naravi pogojev iz določb Uredbe št. 1257/1999, se mi zdi prepričljiva.

46. Zato, čeprav se mi določbe Uredbe št. 1257/1999 o podpori za predčasno upokožitev ne zdijo enoznačne, kar zadeva možnost držav članic, da pri njihovem izvajanju predvidijo dedovanje podpore, iz istih razlogov, kot sta jih navedli Komisija in Republika Latvija, menim, da to dedovanje ni združljivo z navedenimi določbami navedene uredbe.

B. Drugo in tretje vprašanje za predhodno odločanje

47. Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem za predhodno odločanje v bistvu sprašuje, ali je lahko, če bi bilo na prvo vprašanje odgovorjeno tako, da možnost dedovanja podpore za predčasno upokožitev ni združljiva z Uredbo št. 1257/1999, dejanski položaj, s katerim je Komisija nacionalni predpis, ki omogoča to dedovanje, veljavno odobrila kot skladnega z Uredbo št. 1257/1999 – in na podlagi katerega so nekateri kmetje sodelovali v ukrepu predčasne upokožitve – pri dedičih kmetov ustvaril legitimno pričakovanje. V primeru pritrdilnega odgovora predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je mogoče za ugotovitev, navedeno v zapisniku sestanka Odbora Komisije za razvoj podeželja z dne 19. oktobra 2011, v skladu s katero podpore za predčasno upokožitev ni mogoče dedovati, šteti, da odpravlja legitimno pričakovanje dedičev kmetov, ki so sodelovali v ukrepu predčasne upokožitve.¹⁵

48. Ker je za ti vprašanji treba razložiti načelo varstva legitimnih pričakovanj, se mi zdi primerno navesti nekaj uvodnih ugotovitev za razmejitev stvarnega področja uporabe navedenega načela.

49. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča načelo varstva legitimnih pričakovanj spada med temeljna načela Unije,¹⁶ zato ga morajo kot takega pri izvajanju predpisov Unije upoštevati tako organi Unije kot tudi države članice.¹⁷

¹⁵ Obe vprašanji, ki ju je postavilo predložitveno sodišče, se dejansko bolj nanašata na „subjektivno pravico“ do dedovanja podpore za predčasno upokožitev. Vendar bi bilo, kot jasno izhaja iz ugotovitev predložitvenega sodišča, priznanje obstoja te pravice dedičev posledica pritrdilnega odgovora glede njihove možnosti, da se oprejo na navedeno legitimno pričakovanje.

¹⁶ Glej sodbo z dne 14. marca 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, točka 23).

¹⁷ Glej sodbi z dne 11. julija 2002, Marks & Spencer (C-62/00, EU:C:2002:435, točka 44), in z dne 12. maja 2011, Enel Maritsa Iztok 3 (C-107/10, EU:C:2011:298, točka 29).

50. Ker je namen načela varstva legitimnih pričakovanj ohraniti obstoječe pravne položaje, nujno pride v navzkrižje z drugimi temeljnimi načeli prava Unije, zlasti z načelom zakonitosti. Njegova vsebina je zato opredeljena z uravnoteženjem zasebnih interesov, ki so podlaga za ohranitev obstoječih pravnih položajev, na eni strani in javnega interesa, ki se uresničuje z načelom zakonitosti, na drugi strani.¹⁸

51. Povedano drugače, Sodišče je v okviru presoje, ki se nanaša na upoštevanje načela varstva legitimnih pričakovanj, pozvano, naj s posebno analizo dejanskih okoliščin posamezne zadeve določi, ali morajo pričakovanja zadevnih posameznikov imeti prednost pred učinkovito uporabo prava Unije.

52. Na varstvo legitimnih pričakovanj se je torej mogoče sklicevati le, če lahko posameznik dokaže, da je v posebnem položaju, ki mora biti v pravni državi opredeljen kot *položaj, ki ga je treba zavarovati*.

53. Vprašati se je torej treba, ali položaj dedičev kmetov¹⁹, ki so s službo za podporo podeželju na podlagi načrta za razvoj podeželja, ki ga je odobrila Komisija in je bil izveden z odredbo št. 1002, sklenili upravno pogodbo o prejemanju pokojnine na podlagi predčasne upokojitve, ki vključuje določbo o dedovanju navedene podpore, pomeni položaj, ki ga je treba zavarovati, ker je služba za podporo podeželju prenehala izvrševati plačila na podlagi navedenih pogodb zaradi ukinitve možnosti dedovanja podpore z odredbo št. 187.

54. Uvodoma se mi zdi pomembno pojasniti, da predložitveno sodišče ne želi izvedeti, ali se je na legitimno pričakovanje mogoče sklicevati zoper učinke zakonodajne spremembe na prihodnja plačila dedičem kmetov, ki so podpisali upravne pogodbe, ampak bolj zoper učinke na plačila, izvedena *pred* začetkom njene veljavnosti. Zato se klasična sodna praksa, ki jo Republika Latvija navaja v svojem pisnem stališču in v skladu s katero gospodarski subjekti ne morejo upravičeno zaupati v ohranitev sedanjega položaja, ki ga lahko institucije Unije (ali nacionalni organi, ki izvajajo pravo Unije) spremenijo na podlagi svojega pooblastila za odločanje po prostem preudarku,²⁰ po mojem mnenju v tej zadevi ne uporablja. Iz istega razloga v obravnavani zadevi ni upoštevno dejstvo, da odločitev o ukinitvi določb o dedovanju podpore spada v diskrecijsko pravico, ki je državam članicam podeljena s členom 39 Uredbe št. 1257/1999, ki ga prav tako navaja Republika Latvija.

55. Glede na navedeno bom zdaj dejanske okoliščine te zadeve preučil glede na upoštevno sodno prakso, da bi ugotovil, ali lahko položaj v obravnavani zadevi upraviči dajanje prednosti varstvu legitimnih pričakovanj pred učinkovito uporabo prava Unije.

56. V skladu s sodno prakso morajo biti za obstoj položaja, ki ga je treba zavarovati, izpolnjeni trije kumulativni pogoji. Prvič, obstajati mora objektivno ravnanje upravnih organov. Drugič, posameznik mora biti doberveren. Tretjič, ravnanje uprave mora biti v skladu z veljavnimi predpisi.²¹

18 Glej zlasti sodbo z dne 24. aprila 1996, *Industrias Pesqueras Campos in drugi/Komisija* (T-551/93 in od T-231/94 do T-234/94, EU:T:1996:54, točka 76).

19 Kar zadeva opredelitev subjektov, upravičenih do legitimnega pričakovanja, se bom omejil na besedilo drugega vprašanja za predhodno odločanje, ki se nanaša na dediče kmetov, in ne na same kmete. Poleg tega je v sklepu predložitvenega sodišča jasno navedeno, da zadeva, o kateri odloča administrativni rajona tiesa (okrožno upravno sodišče), ki je samo vložilo zahtevo pri Latvijas Republikas Satversmes tiesa (ustavno sodišče), izvira iz dejstva, da Lauku atbalsta dienests (služba za podporo podeželju) ni izpolnila svojih obveznosti do tožečih strank, ki jih je sprejela na podlagi upravnih pogodb o dodelitvi pokojnin na podlagi predčasne upokojitve. Zdi se mi, da lahko iz tega brez težav sklepamo, da je bil razlog za neizpolnitev obveznosti ukinitve možnosti dedovanja podpore, kar pomeni, da so tožeče stranke v postopku pred administrativni rajona tiesa (okrožno upravno sodišče) dediči.

20 Glej sodbi dne 7. septembra 2006, *Španija/Svet* (C-310/04, EU:C:2006:521, točka 81), in z dne 1. junija 2016, *Madžarska/Komisija* (T-662/14, EU:T:2016:328, točka 55).

21 Zdi se, da se formulacija teh pogojev nekoliko razlikuje glede na zadevno področje. Na področju državnih pomoči glej sodbo z dne 16. oktobra 2014, *Alcoa Trasformazioni/Komisija* (T-177/10, EU:T:2014:897). Na carinskem področju glej sodbo z dne 15. decembra 2011, *Afasia Knits Deutschland* (C-409/10, EU:C:2011:843, točka 47).

57. Zaradi zagotovitve skladnosti razlogovanja se zdi primerno, da analizo začnem s tretjim pogojem. Če bi ga namreč razumeli tako, da nacionalna praksa, ki ni v skladu s pravom Unije, kot je ta v obravnavani zadevi, to je, da je služba za podporo podeželju sklenila upravne pogodbe, ki vključujejo določbo o dedovanju, ne more biti vir legitimnega pričakovanja, bi bilo treba ugotoviti, da bi bilo treba zaradi neobstoja tega tretjega pogoja na drugo vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti nikalno, ne da bi bilo treba analizirati druga pogoja.

58. Poleg tega bi bilo mogoče v tem smislu razlagati sodno prakso, ki se nanaša na napake ali zmote nacionalne službe ali organa pri uporabi prava Unije. V tej sodni praksi je Sodišče večkrat zavrnilo tožbene razloge, ki so temeljili na kršitvi načela varstva legitimnih pričakovanj, pri čemer je menilo, da se „na [to načelo] ni mogoče sklicevati v zvezi z natančno določbo besedila prava Unije, in ravnanje nacionalnega organa, pristojnega za izvajanje prava Unije, ki je s tem pravom v nasprotju, pri gospodarskem subjektu ne more ustvariti legitimnih pričakovanj, da bo upravičen do obravnavanja, ki je v nasprotju s pravom Unije“.²²

59. Menim, da mora Sodišče v prihodnji sodbi najprej sprejeti stališče glede razlage te sodne prakse.

60. Sam pa menim, da Sodišče iz nje ne bi smelo sklepati, da pričakovanje, ki ga je treba zavarovati, ne more v *nobenem primeru* izhajati iz nacionalne prakse, ki ni združljiva s pravom Unije. Zdi se mi namreč, da zadevna sodna praksa temelji bolj na zamisli, da je treba to pravno vprašanje vedno obravnavati glede na besedilo prava Unije, na katero se opira nezakonita praksa nacionalnih organov. Natančneje, varstvo legitimnega pričakovanja ne more temeljiti na nacionalni praksi, ki je v nasprotju z „jasno“ določbo besedila prava Unije.²³

61. Naj spomnim, da je zadevno besedilo v obravnavani zadevi Uredba št. 1257/1999 ter zlasti člani od 10 do 12 navedene uredbe. Kot pa sem navedel pri analizi prvega vprašanja za predhodno odločanje, se lahko te določbe načeloma razlagajo različno in zato niso tako jasne, da se dediči kmetov, ki so s službo za podporo podeželju sklenili upravne pogodbe, ki vključujejo določbo o dedovanju, ne bi smeli zanašati na zakonitost te določbe.

62. Zdi se mi, da to razlago sodne prakse poleg tega potrjuje nemška različica („klare Bestimmung“) in še bolj angleška različica („unambiguous provision“) besedila obravnavanih sodb.

63. Zavedam se, da je Komisija v svojem pisnem stališču ugotovitev, da v tem primeru ni moglo nastati legitimno pričakovanje na ravni prava Unije, izpeljala na podlagi *obiter dictum* Splošnega sodišča Evropske unije v sodbi Poljska/Komisija (T-257/13, neobjavljena, EU:T:2015:111), v skladu s katero „[...] z dejstvom, da je Komisija odobrila [načrt za razvoj podeželja], ta programski dokument ne pridobi višje pravne vrednosti, kot jo ima Uredba št. 1257/1999 [...]“.²⁴ Vendar pa menim, da je ta trditev Splošnega sodišča temeljila na zamisli, da zadevni predpis, to je člen 11(1), prva alineja, Uredbe („[Prenosnik kmetije] dokončno preneha opravljati vse komercialne kmetijske dejavnosti [...]“), ne dopušča nobenega razumnega dvoma glede obveznosti, ki jo imajo države članice, da preverijo, ali so kmetje opravljali komercialno kmetijsko dejavnost v obdobju pred prenehanjem opravljanja navedene dejavnosti, in da jo je zato treba opredeliti kot „jasno določbo“, kar pa, kot sem pojasnil, ne velja v tej zadevi.

22 Sodba z dne 7. aprila 2011, Sony Supply Chain Solutions (Europe) (C-153/10, EU:C:2011:224, točka 47). Glej tudi sodbe z dne 20. junija 2013, Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:407, točka 52); z dne 16. marca 2006, Emsland-Stärke (C-94/05, EU:C:2006:185, točka 27); z dne 1. aprila 1993, Lageder in drugi (od C-31/91 do C-44/91, EU:C:1993:132, točka 35), in z dne 26. aprila 1988, Krücken (316/86, EU:C:1988:201, točka 23).

23 Strinjam se torej z razlago generalne pravobranilke C. Stix-Hackl v sklepnih predlogih v združenih zadevah Elmeka (od C-181/04 do C-183/04, EU:C:2005:730, točke od 43 do 45). V istem smislu glej tudi sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, točka 59).

24 Glej sodbo Poljska/Komisija (T-257/13, neobjavljena, EU:T:2015:111, točke od 53 do 55).

64. Vsekakor, če odločba Komisije sama po sebi ne more ustvariti legitimnega pričakovanja pri dedičih, bi jo bilo treba po mojem mnenju upoštevati pri presoji „jasnosti“ zadevnega besedila prava Unije. Če se namreč zgoraj navedeni preudarki ne bi šteli za zadostne za dokaz, da člen 10, člen 11(1), druga in tretja alineja, in člen 12 Uredbe št. 1257/1999 niso „jasne določbe“, naj spomnim, da je bila odredba št. 1002, to je pravna podlaga določbe o dedovanju v upravnih pogodbah med službo za podporo podeželju in kmeti, sprejeta po tem, ko je Komisija odobrila načrt Republike Latvije za razvoj podeželja za obdobje 2004–2006, ki je določbo o dedovanju vseboval v točki (a) oddelka „Predčasna upokožitev“ točke 12.3.2. Tudi če razlaga Komisije²⁵ v zvezi s členi 10, 11 in 12 Uredbe št. 1257/1999 dopušča možnost dedovanja podpore za predčasno upokožitev, čeprav je ta možnost nezdružljiva z navedenimi členi, ne razumem, kako bi jih bilo mogoče opredeliti kot „jasne določbe“ v smislu sodne prakse.

65. Praksa nacionalne uprave, ki obsega sklenitev upravnih pogodb, ki vsebujejo določbo o dedovanju podpore za predčasno upokožitev, je torej lahko vir legitimnega pričakovanja, čeprav ni združljiva s členi od 10 do 12 Uredbe št. 1257/1999, ker te določbe niso jasne v smislu sodne prakse Sodišča.

66. V teh okoliščinah je treba za določitev, ali je pri dedičih kmetov, ki so podpisali upravne pogodbe, dejansko nastalo legitimno pričakovanje, preveriti, ali sta izpolnjena tudi prva dva pogoja iz točke 56 teh sklepnih predlogov, in sicer, ali legitimno pričakovanje temelji na ravnanju upravnih organov in ali je bil upravičenec do tega legitimnega pričakovanja dobroveren.

67. Kar zadeva prvi pogoj, mora legitimno pričakovanje posameznika nastati zaradi ravnanja upravnih organov. Natančneje, nujno je, da lahko ravnanje zaradi svojih objektivnih značilnosti pri posamezniku ustvari razumno pričakovanje.

68. V zvezi s tem se najprej sprašujem, ali je ravnanje, ki naj bi pri dedičih v zadevi v glavni stvari ustvarilo legitimno pričakovanje, ravnanje Komisije (odločba o odobritvi načrta Republike Latvije za razvoj podeželja) ali ravnanje latvijske nacionalne uprave (sklenitev upravnih pogodb o dodelitvi pokojnine na podlagi predčasne upokožitve s kmeti).²⁶ Po mojem mnenju je treba na to odgovoriti, da je legitimno pričakovanje dedičev glede njihove pravice do prejemanja zneska v zvezi s podporo za predčasno upokožitev izhajalo iz obveznosti do kmetov, ki jih je nacionalna uprava sprejela v upravnih pogodbah. Po mojem mnenju pa je očitno, da je treba za ravnanje latvijske nacionalne uprave šteti, da je v skladu z zahtevami, postavljenimi s sodno prakso.

69. Dejansko ni mogoče zanikati, da obveznosti, sprejete v okviru upravnih pogodb, izvirajo od pristojnega organa, pooblaščenega za odločanje. Služba za razvoj podeželja je namreč kot javni organ, ki ga je država Latvija imenovala za upravljanje nacionalnega sistema podpore za predčasno upokožitev na podlagi obveznosti, ki jih ima ta država v skladu s členom 38(1)(a) Uredbe št. 1260/99, pooblaščen, da obveže nacionalno upravo, kar zadeva dodelitev navedene podpore.²⁷

25 Razlago Komisije je mogoče še zlasti upoštevati, ker je besedilo členov od 10 do 12 v končni različici Uredbe št. 1257/1999 popolnoma enako besedilu istih predpisov, ki jih je Komisija vključila v predlog uredbe, ki ga je predložila. Glej predlog uredbe Sveta o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS) (UL 1998, C 170, str. 67).

26 V zvezi s tem ugotavljam, da je sodna praksa bistveno bolj prožna, kadar je vir legitimnega pričakovanja akt nacionalne uprave, s katerim se izvaja pravo Unije. Sodišče namreč v zadevah, v katerih je pozvano, naj določi, ali lahko legitimno pričakovanje izhaja iz ravnanja evropske institucije, zahteva, da njeno ravnanje pri posamezniku ustvari „upravičena pričakovanja“, pri čemer pojasni, da so zagotovila, ki lahko ne glede na obliko, v kateri so bila sporočena, vzbudijo taka pričakovanja, „natančne, brezpogojne in usklajene informacije pooblaščenih in zanesljivih virov“. Glej sodbo z dne 14. marca 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, točka 25 in navedena sodna praksa). Nasprotno pa se Sodišče v zadevah, kot je obravnavana zadeva, v katerih se legitimno pričakovanje uveljavlja zoper akt, s katerim se izvaja pravo Unije in ki ga je sprejela nacionalna uprava, omeji na trditev, da mora ta akt pri posamezniku ustvariti „razumno pričakovanje“. Glej sodbo z dne 14. septembra 2006, Elmeka (od C-181/04 do C-183/04, EU:C:2006:563, točka 32).

27 V zvezi s tem člen 4(1) atbalsta dienesta likums (zakon o službi za podporo podeželju) določa: „Služba za podporo podeželju upravlja podporo države in Evropske unije za podeželje, kmetijstvo, gozdarstvo in ribolov, [prejema in preučuje prošnje (projekte) za pridobitev podpore, sprejme odločitev o dodelitvi ali zavrnitvi dodelitve finančnih sredstev, odloči o plačilu ali zavrnitvi plačila podpore, vodi evidenco vseh podpor in nadzoruje njihovo uporabo].“

70. Prav tako je jasno, da so zaradi dejanskega ravnanja tega organa, to je sklenitve upravnih pogodb, ki so vključevale določbo o dedovanju, s kmeti, njihovi dediči lahko upravičeno menili, da se bodo obveznosti, ki jih je sprejela služba za podporo podeželju, Latvija, spoštovale, se pravi, da se bodo vsa plačila podpore redno izvrševala.

71. Kar zadeva drugi pogoj, se obstoj dobre vere lahko ugotovi le v primeru, če spremembe pravnega položaja posameznika ni bilo mogoče predvideti²⁸ glede na standard „razumnega in preudarnega gospodarskega subjekta“.²⁹ Vendar pojem predvidljivosti ni popolnoma objektivni, ampak je v veliki meri odvisen od presoje v vsakem posameznem primeru ob upoštevanju individualnega subjektivnega položaja posameznika.³⁰

72. V okoliščinah, kot so te v obravnavani zadevi, v kateri je bil pravni položaj posameznika urejen z nacionalno določbo, ki je bila zaradi njene nezdržljivosti s pravom Unije nadomeščena z novo, se predvidljivost te spremembe po mojem mnenju izraža z *zaznavnostjo nezakonitosti* zadevne določbe. Samoumevno je namreč, da se posameznik ne more zanašati na zakonitost nacionalne določbe, katere nezdržljivost s pravom Unije je očitna.

73. Preveriti je torej treba, ali so dediči kmetov, ki so podpisali navedene upravne pogodbe, lahko zaznali, da nacionalna praksa, ker je bila v te pogodbe vključena določba o dedovanju podpore za predčasno upokojitev, ni združljiva z Uredbo št. 1257/1999, kar bi takoj izključilo njihovo dobrovernost.

74. Po mojem mnenju je glede na informacije, ki izhajajo iz spisa v zadevi v glavni stvari, verjetno, da te nezakonitosti ni bilo mogoče zaznati.

75. Res je, da bi lahko bile s standardom razumnega in preudarnega gospodarskega subjekta navedenim dedičem naložene stroge obveznosti v smislu skrbnosti v skladu z načelom *nemo censitur ignorare legem*, ki bi načeloma lahko segale do tega, da se od teh dedičev zahteva seznanjenost z nezdržljivostjo določbe o dedovanju z Uredbo št. 1257/1999. Vendar pa se ne sme spregledati eden od osrednjih delov dejanskega okvira te zadeve, in sicer, da je bilo dedovanje podpore za predčasno upokojitev, kot je bilo vključeno v načrt za razvoj podeželja, predmet izrecne odločbe Komisije o odobritvi. Ob taki odločbi o odobritvi se mi zdi, da bi se celo izjemno preudaren gospodarski subjekt zanašal na združljivost določbe o dedovanju s pravom Unije.³¹

76. V zvezi s tem se mi ne zdi, da bi lahko okoliščina, ki jo je Republika Latvija poudarila v svojem pisnem stališču, in sicer, da – kot je Sodišče razsodilo v sodbi z dne 19. septembra 2002, Huber (C-336/00, EU:C:2002:509, točka 40) – z odobritvijo načrta za razvoj podeželja s strani Komisije ta ne pridobi značaja pravnega akta Unije, vplivala na težo, ki jo je treba v tej zadevi priznati odločbi Komisije o odobritvi.

77. Nobenega dvoma namreč ni, da se je Komisija, ko je sprejela odločbo o odobritvi načrta za razvoj podeželja, ki ga je predlagala zadevna država članica, izrekla tudi o zakonitosti določbe o dedovanju, kot sem navedel v točki 39 teh sklepnih predlogov.

28 Glej sodbo z dne 17. marca 2011, AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, točka 73 in navedena sodna praksa). Glej tudi D. Simon, „La confiance légitime en droit communautaire: vers un principe général de limitation de la volonté de l’auteur de l’acte?“, *Le rôle de la volonté dans les actes juridiques*, études à la mémoire du Professeur Alfred Rieg, Bruselj, Bruylant, 2000, str. 740.

29 Na področju kmetijstva glej sodbo z dne 7. septembra 2006, Španija/Svet (C-310/04, EU:C:2006:521, točka 83). Na drugih področjih glej zlasti sodbi z dne 10. septembra 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539), ter z dne 7. junija 2005, VEMW in drugi (C-17/03, EU:C:2005:362, točka 74).

30 Glej zlasti sodbo z dne 2. julija 2015, Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, točka 92).

31 Ta odločba o odobritvi, ki je bila sprejeta v skladu s členom 44(2) Uredbe, namreč zajema vsebino načrta za razvoj podeželja. V zvezi s tem glej točko 38 teh sklepnih predlogov.

78. Obstoje dobre vere pri dedičih je po mojem mnenju še toliko bolj očitno, ker je Komisija nasprotno stališče sprejela šele na sestanku Odbora za razvoj podeželja 19. oktobra 2011, to je približno sedem let po sprejetju navedene odločbe o odobritvi.³²

79. Noben element v spisu torej ne kaže, da ti dediči niso imeli pravice dobroverno verjeti v ohranitev svojega pravnega položaja, to je v dejstvo, da bo služba za podporo podeželju izpolnila obveznosti plačila, ki jih je imela na podlagi navedenih upravnih pogodb.

80. Če sklenem, trije pogoji, ki so potrebni za nastanek legitimnega pričakovanja glede zakonitosti dedovanja podpore za predčasno upokožitev pri dedičih, so po mojem mnenju v obravnavani zadevi izpolnjeni.

81. Zaradi tega bi imeli zadevni dediči načeloma pravico prejeti vsa plačila v zvezi s podporami, dodeljenimi na podlagi upravnih pogodb, sklenjenih med datumoma začetka veljavnosti odredbe št. 1002 (7. december 2004) in odredbe št. 187 (30. april 2015). Ko je bil z zadnjenavedeno odredbo ukinjen vir dedovanja podpore za predčasno upokožitev, je bila odpravljena tudi podlaga za legitimno pričakovanje dedičev.

82. V teh okoliščinah predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem za predhodno odločanje predlaga Sodišču, naj ugotovi, ali ne bi bilo treba za to legitimno pričakovanje šteti, da je bilo odpravljeno pred sprejetjem odredbe št. 187, to je ob sprejetju sklepov Odbora Evropske komisije za razvoj podeželja na njegovem 52. sestanku. V teh sklepih je bilo navedeno, da dedovanje podpore za predčasno upokožitev ni v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 1698/2005 z dne 20. septembra 2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP),³³ s katero je bila nadomeščena Uredba št. 1257/1999 in ki ureja ukrepe za razvoj podeželja za obdobje 2007–2013.

83. Po mojem mnenju je treba na to vprašanje odgovoriti nikalno.

84. To ni odvisno od dejstva, da se zadevni sklepi ne nanašajo na Uredbo št. 1257/1999, ampak na Uredbo št. 1698/2005. Vsebina člena 23 Uredbe št. 1698/2005 je očitno povsem enaka vsebini členov od 10 do 12 Uredbe št. 1257/1999.

85. Ta odgovor je po mojem mnenju upravičen bolj z dejstvom, da pogoji za obstoj legitimnega pričakovanja zaradi sprejetja navedenih sklepov ne prenehajo biti izpolnjeni.

86. Čeprav bi bilo res mogoče trditi, da je učinek teh sklepov izključitev izpolnjevanja drugega pogoja, to je pogoja v zvezi z dobro vero dedičev, menim, da bi se taka razlaga vseeno izkazala za napačno.

87. Da bi navedeno razlago ovrigel, jo bom torej na kratko preučil.

88. Naj spomnim, da sem v točkah od 75 do 77 teh sklepnih predlogov pojasnil, da je odločba Komisije o odobritvi načrta za razvoj podeželja, ki ga je Republika Latvija predložila za obdobje 2004–2006 in je vključeval določbo, ki je omogočala dedovanje podpore za predčasno upokožitev, odločilni element za ugotovitev, da dediči kmetov, ki so podpisali upravne pogodbe o dodelitvi pokojnin na podlagi predčasne upokožitve, niso mogli zaznati nezakonitosti določbe o dedovanju in da so bili zato dobroverni. S to odločbo se namreč zmanjšajo visoke zahteve za obstoj dobre vere, ki izhajajo iz uporabe standarda razumnega in preudarnega gospodarskega subjekta.

³² O upoštevanju neobstoja hitrega popravka uprave pri presoji dobre vere glej sklepne predloge generalne pravobranilke C. Stix-Hackl v združenih zadevah Elmeka (od C-181/04 do C-183/04, EU:C:2005:730, točka 54).

³³ UL 2005, L 277, str. 1.

89. V teh okoliščinah bi lahko menili, da se lahko s sklepi Odbora Komisije za razvoj podeželja, v skladu s katerimi dedovanje podpore za predčasno upokožitev ni v skladu s pravom Unije, odpravijo učinki na dobro vero, nastali zaradi odločbe o odobritvi, ki jo je sprejela ista institucija. Če bi to držalo, bi bilo treba ravnanje dedičev oceniti glede na *popolnoma objektivno* različico standarda razumnega in preudarnega gospodarskega subjekta, posledično pa bi bilo treba za nezakonitost določbe o dedovanju šteti, da so jo dediči lahko zaznali.

90. S tem sklepanjem se ne strinjam.

91. Po mojem mnenju sklepov Odbora za razvoj podeželja ni mogoče upoštevati v okviru presoje obstoja dobre vere dedičev v obravnavani zadevi.

92. To izhaja iz dejstva, da ti posamezniki niso bili seznanjeni z vsebino zapisnika sestanka Odbora za razvoj podeželja. Iz informacij, ki so na voljo v spisu, namreč izhaja, da dediči niso bili obveščeni o vsebini navedenega zapisnika. Poleg tega dolžnost skrbnega ravnanja zadnjenavedenih ne predpostavlja, da bi morali biti obveščeni o tej vsebini. Zdi se mi očitno, da dedičem ni mogoče naložiti enakih zahtev glede njihove obveznosti, da se informirajo, kot so naložene velikim podjetjem na področju konkurenčnega prava.³⁴

93. Glede na to, da dediči niso bili niti seznanjeni s sklepi Odbora za razvoj podeželja niti jim ti niso bili dostopni, je samoumevno, da ti sklepi ne morejo izključiti obstoja dobre vere dedičev.

94. Zato ti sklepi ne morejo biti podlaga za odpravo legitimnega pričakovanja dedičev v zvezi z njihovo pravico do prejemanja podpore za predčasno upokožitev na podlagi določbe o dedovanju, vključene v upravne pogodbe za obdobje 2004–2006. To legitimno pričakovanje je torej treba šteti za dokazano do datuma začetka veljavnosti odredbe št. 187, to je 30. aprila 2015.

IV. Predlog

95. Glede na zgornje ugotovitve Sodišču predlagam, naj na predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Latvijas Republikas Satversmes tiesa (ustavno sodišče, Latvija), odgovori:

- (1) Členi od 10 do 12 Uredbe Sveta (ES) št. 1257/1999 z dne 17. maja 1999 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS) ter o spremembi in razveljavitvi določenih uredb nasprotujejo temu, da države članice v okviru izvajanja teh določb sprejmejo ukrep, ki omogoča dedovanje podpore za predčasno upokožitev.
- (2) Dejanski položaj, s katerim je Evropska komisija nacionalni predpis, ki omogoča dedovanje podpore za predčasno upokožitev, veljavno odobrila kot skladnega z Uredbo št. 1257/1999 – in na podlagi katerega so nekateri kmetje sodelovali v ukrepu predčasne upokožitve – je lahko pri dedičih teh kmetov na podlagi prava Unije ustvaril legitimno pričakovanje.
- (3) Sklepi sestanka Odbora za razvoj podeželja pri Komisiji z dne 19. oktobra 2011 ne morejo biti podlaga za predčasno odpravo legitimnega pričakovanja, ker z njimi ni mogoče izključiti obstoja dobre vere dedičev, saj ti niso bili niti seznanjeni s temi sklepi niti jim ti niso bili dostopni.

³⁴ Glej sodbo z dne 19. septembra 2002, Huber (C-336/00, EU:C:2002:509, točka 58), in sklepne predloge generalnega pravobranilca S. Alberja v isti zadevi (C-336/00, EU:C:2002:175, točke od 117 do 121).