



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (åttonde avdelningen)

den 7 augusti 2018*

”Begäran om förhandsavgörande – Jordbruk – Stöd för landsbygdsutveckling – Förordning (EG) nr 1257/1999 – Artiklarna 10–12 – Stöd till förtidspensionering – Nationell lagstiftning enligt vilken stöd till förtidspensionering kan övergå genom arv – Lagstiftning som godkänts av Europeiska kommissionen – Ståndpunkt som senare ändrats – Skydd för berättigade förväntningar”

I mål C-120/17,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Författningsdomstolen, Lettland) genom beslut av den 28 februari 2017, som inkom till domstolen den 7 mars 2017, i målet

Administratīvā rajona tiesa

mot

Ministru kabinets,

meddelar

DOMSTOLEN (åttonde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J. Malenovský samt domarna D. Šváby och M. Vilaras (referent),

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 17 januari 2018,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Lettlands regering, genom I. Kucina och G. Bambāne, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom J. Aquilina och I. Naglis, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 30 maj 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: lettiska.

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 10–12 i rådets förordning (EG) nr 1257/1999 av den 17 maj 1999 om stöd från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGF) till utveckling av landsbygden och om ändring och upphävande av vissa förordningar (EGT L 160, 1999, s. 80) och av principen om skydd för berättigade förväntningar.
- 2 Begäran har framställts i ett förfarande för prövning av en bestämmelses förenlighet med grundlagen vid Administrativā rajona tiesa (Förvaltningsdomstol på distriktsnivå, Lettland), i samband med en tvist mellan flera privatpersoner, å ena sidan, och Lauku atbalsta dienests (Jordbruksmyndigheten, Lettland), å andra sidan. Målet rör giltigheten av offentligrättsliga avtal avseende förtidspensionering från jordbruk med stöd av artiklarna 10–12 i förordning nr 1257/1999.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 I skäl 23 i förordning nr 1257/1999 angavs följande:

”Förtidspensionering från jordbruket bör uppmuntras i syfte att förbättra jordbruksföretags ekonomiska livskraft, med beaktande av de erfarenheter som vunnits vid genomförandet av [rådets] förordning (EEG) nr 2079/92 [av den 30 juni 1992 om införande av en stödordning i gemenskapen för förtidspensionering från jordbruk (EGT L 215, 1992, s. 91)].”

- 4 I kapitel IV, som har rubriken ”Förtidspensionering”, i avdelning II, vilken har rubriken ”Åtgärder för utveckling av landsbygden”, i förordning nr 1257/1999, förekom artiklarna 10–12. I artikel 10.1 i denna förordning föreskrevs följande:

”Stöd till förtidspensionering från jordbruk skall bidra till att uppnå följande mål, nämligen

- att äldre jordbrukare som bestämmer sig för att upphöra med jordbruk får en inkomst,
- att uppmuntra äldre jordbrukare att lämna över till jordbrukare som kan förbättra, när detta är nödvändigt, de kvarvarande jordbruksföretagens ekonomiska livskraft,
- att den jordbruksmark som inte kan brukas med tillfredsställande lönsamhet ställs om till andra ändamål.”

- 5 I artikel 11.1–11.5 i denna förordning föreskrevs följande:

”1. Den som överlåter ett jordbruk skall

- slutgiltigt upphöra med allt yrkesmässigt jordbruk, men får fortsättningsvis bedriva [icke-yrkesmässigt] jordbruk och nyttja byggnaderna,
- vid överlåtelsen vara minst 55 år gammal men ännu inte ha uppnått den normala pensionsåldern, och
- ha bedrivit jordbruk under de tio år som föregår överlåtelsen.

...

5. De villkor som fastställs i denna artikel skall gälla under hela den period som den överlåtande parten erhåller stöd till förtidspensionering.”

6 I artikel 12.2 i förordningen föreskrivs följande:

”Stöd till förtidspensionering skall lämnas under högst 15 år för den överlåtande parten och högst tio år för lantarbetaren. Det får inte avse tiden efter den överlåtande partens sjuttiofemte födelsedag eller efter det att lantarbetaren uppnått normal pensionsålder.

Om en normal ålderspension betalas av medlemsstaten till en överlåtande part skall stödet till förtidspension beviljas som ett tillägg till denna och beräknas utifrån det belopp som lämnas i form av nationell ålderspension.”

7 I avdelning III i förordning nr 1257/1999, med rubriken ”Allmänna principer, administrativa och finansiella bestämmelser”, förekom artiklarna 35–50.

8 Artikel 39 i denna förordning hade följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att försäkra sig om att åtgärder för landsbygdens utveckling i enlighet med detta kapitel är förenliga och samverkar med andra åtgärder i gemenskapens politik.

2. De planer för landsbygdens utveckling som medlemsstaterna överlämnar skall innehålla en bedömning av om de föreslagna åtgärderna är förenliga och samverkar med andra åtgärder, samt en redogörelse för de åtgärder som vidtagits för att uppnå denna förenlighet och samverkan.

3. Vid behov får stödåtgärderna revideras i efterhand, så att förenligheten och samverkan kan säkerställas.”

9 I artikel 44.2 i samma förordning föreskrevs följande:

”Kommissionen skall bedöma de föreslagna planerna och avgöra om de är förenliga med denna förordning. På grundval av planerna skall kommissionen senast sex månader efter det att planerna överlämnats godkänna programplaneringsdokumenten för utveckling av landsbygden i enlighet med det förfarande som avses i artikel 50.2 i [rådets] förordning (EG) nr 1260/1999 [av den 21 juni 1999 om allmänna bestämmelser för strukturfonderna (EGT L 161, 1999, s. 1)].”

Lettisk rätt

10 Ministru kabinets (Ministerrådet, Lettland) antog den 30 november 2004 dekret nr 1002 om tillämpningsföreskrifter för programdokumentet ”Plan för utveckling av landsbygden i Lettland för genomförande av utvecklingsprogrammet för landsbygden under åren 2004–2006” (*Latvijas Vēstnesis*, 2004, nr 193) (nedan kallat dekret nr 1002).

11 I punkt 9.3 i planen för utveckling av landsbygden i Lettland för genomförande av utvecklingsprogrammet för landsbygden under åren 2004–2006 (nedan kallad planen för utveckling av landsbygden) föreskrevs en möjlighet för jordbruksägare som är minst 55 år gamla att överlåta sitt jordbruk till tredje man och därvid få stöd till förtidspensionering (nedan kallat stöd till förtidspensionering). Villkoren för beviljande av detta stöd motsvarade till stor del villkoren i artikel 11.1 i förordning nr 1257/1999.

- 12 Punkt 12.3.2 i denna plan innefattade en avdelning som hade rubriken "Förtidspensionering", i vilken det i led a angavs att för det fall mottagaren av stöd till förtidspensionering dog under den period då ett avtal om stöd till förtidspensionering gällde skulle månadspensionen avseende förtidspension fortsatt betalas ut för den återstående perioden till den person som hade arvsrätt enligt den nationella rätten.
- 13 Genom punkt 1 i Ministerrådets dekret nr 187 av den 14 april 2015 om ändring av dekret nr 1002 (*Latvijas Vēstnesis*, 2015, nr 74) (nedan kallat dekret nr 187) upphävdes möjligheten till övergång genom arv av detta stöd.
- 14 Enligt punkt 2 i detta dekret trädde det i kraft den 30 april 2015.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 15 Genom beslut av den 30 juli 2004 godkände Europeiska gemenskapernas kommission planen för utveckling av landsbygden, i vilken det föreskrevs att stöd till förtidspensionering kunde övergå genom arv.
- 16 Talan vid Administratīvā rajona tiesa (Förvaltningsdomstol på distriktsnivå) väcktes av privatpersoner som yrkade att det skulle fastställas att offentligrättsliga avtal avseende förtidspensioner från jordbruk var giltiga, eftersom jordbruksmyndigheten, sedan dekret nr 187 trätt i kraft, inte längre iakttog sina förpliktelser avseende övergång genom arv av stöd till förtidspensionering.
- 17 Den hänskjutande domstolen anser att antagandet av dekret nr 187 gav upphov till en situation där arvtagarna till den som överlåter ett jordbruk kan förlora rätten att uppbära stöd till förtidspensionering, till och med när jordbruksföretaget har överlåtits till tredje man. Eftersom varken förordning nr 1257/1999 eller planen för utveckling av landsbygden förbjöd övergång av jordbruk till överlåtarens arvtagare, gav ingående av ett avtal för stöd till förtidspensionering upphov till berättigade förväntningar hos den som överlåter ett jordbruk och överlåtarens arvtagare avseende att kunna ärva stöd till förtidspensionering om de förpliktelser som anges i detta avtal fortsatt respekterades.
- 18 Administratīvā rajona tiesa (Förvaltningsdomstol på distriktsnivå) begärde därför att Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Författningsdomstolen, Lettland) skulle pröva huruvida dekret nr 187 var förenligt med artikel 105 i Latvijas Republikas Satversme (Republiken Lettlands konstitution) (nedan kallad konstitutionen), vilken artikel avser rätten till egendom.
- 19 Ministerrådet har vid Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Författningsdomstolen) anfört att dekret nr 187 är förenligt med artikel 105 i konstitutionen. Det lettiska ministerrådet har gjort gällande att Europeiska kommissionens landsbygdsutvecklingskommitté vid sitt sammanträde den 19 oktober 2011 fastställde att "EUGFJ inte är tillämplig vid övergång genom arv av stöd till förtidspensionering". Denna övergång motsvarade således inte, enligt det lettiska ministerrådet, det syfte som fastställs i förordning nr 1257/1999. Ett av målen med dekret nr 187 är att undvika att lettisk rätt strider mot de krav som följer av denna förordning och med principen om att unionens och medlemsstaternas medel ska användas på ett lämpligt och effektivt sätt.
- 20 Den hänskjutande domstolen har påpekat att den funnit att rätten till ett direkt bistånd från staten i form av ett penningbelopp som föreskrivs i en normativ rättsakt omfattas av artikel 105 i konstitutionen.
- 21 Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida det enligt förordning nr 1257/1999 var förbjudet att i lettisk rätt ange en bestämmelse avseende övergång genom arv av stöd till förtidspensionering eller om medlemsstaterna har ett utrymme för skönsmässig bedömning i detta avseende. Den hänskjutande

domstolen har emellertid påpekat att villkoren för att erhålla detta stöd, vilka anges i artiklarna 11 och 12 i förordningen, visar att detta stöd är personligt och att arvtagare till en person som överlåter ett jordbruk inte är parter i avtalet avseende ett sådant stöd.

- 22 Den hänskjutande domstolen har emellertid påpekat att det i förordning nr 1257/1999 hänvisades till den erfarenhet som erhållits vid genomförandet av förordning nr 2079/92. Funktionen hos den senare var att se till att äldre jordbrukare som bestämde sig för att överlåta sin jordbruksverksamhet fick en inkomst. Övergång genom arv av stöd till förtidspensionering skulle således kunna få jordbrukare att delta i åtgärden för förtidspension.
- 23 Den hänskjutande domstolen drar mot denna bakgrund slutsatsen att bestämmelserna i förordning nr 1257/1999 om förtidspensionering inte kunde anses innehålla klara och precisa förpliktelser och att de skulle kunna anses ge medlemsstaterna ett utrymme för skönsmässig bedömning.
- 24 Den hänskjutande domstolen understryker även att unionen och medlemsstaterna har delad befogenhet på jordbruksområdet.
- 25 I detta hänseende har den hänskjutande domstolen påpekat att kommissionen den 30 juli 2004 antog ett beslut avseende godkännande av planen för utveckling av landsbygden och således godkände bestämmelsen avseende övergång genom arv av stödet för förtidspensionering.
- 26 Den hänskjutande domstolen har dock angett att kommissionens landsbygdsutvecklingskommitté den 19 oktober 2011, med anledning av den förordning som ersatte förordning nr 1257/1999, fastställde att övergång genom arv av stöd till förtidspensionering inte var förenligt med den unionslagstiftning som då var tillämplig, en ståndpunkt som bekräftades under 2015.
- 27 Den hänskjutande domstolen hyser tvivel avseende kommissionens skrivelse av den 11 maj 2015 enligt vilken det borde vara klart för samtliga medlemsstater att betalningarna avseende stöd till förtidspensionering inte kan övergå till arvtagare till den som överlåter ett jordbruk och att det inte längre, sedan den 19 oktober 2011, var möjligt att åberopa berättigade förväntningar, eftersom detta datum skulle anses vara det sista datumet för att ingå ett nytt avtal.
- 28 Den hänskjutande domstolen undrar följaktligen om det mål den har att pröva inte utgör ett fall i vilket den praxis, i en medlemsstat, som inte är förenlig med unionsrätten, har haft rättsverkningar, eftersom en jordbrukare, som är part i ett avtal om stöd till förtidspensionering, inte kan ha kännedom om ett eventuellt fel som denna medlemsstat och kommissionen gjort sig skyldiga till.
- 29 Mot denna bakgrund beslutade Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Författningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:
 - 1) Ska, med beaktande av att Europeiska unionen och medlemsstaterna har delad befogenhet på jordbruksområdet, bestämmelserna i förordning nr 1257/1999, [jämförda med] ett av målen med den förordningen – att jordbrukarna deltar i förtidspensionering från jordbruk – tolkas på så sätt att det enligt dessa bestämmelser är förbjudet för en medlemsstat att, inom ramen för åtgärder för genomförande av förordningen, anta en lagstiftning enligt vilken det är tillåtet att ärva stöd till förtidspensionering från jordbruk?
 - 2) För det fall den första tolkningsfrågan – det vill säga huruvida det enligt bestämmelserna i förordning nr 1257/1999 är förbjudet att ärva stöd till förtidspensionering från jordbruk – besvaras jakande, är det då möjligt, i en situation där ... kommissionen i ett vederbörligt förfarande har ansett en medlemsstats föreskrifter vara förenliga med bestämmelserna i förordning nr 1257/1999, och jordbrukarna har deltagit i den åtgärd som avser förtidspensionering från jordbruk enligt nationell praxis, att en enskild person har förvärvat en subjektiv rättighet att ärva det stöd som beviljats inom ramen för nämnda åtgärd?

- 3) För det fall den andra tolkningsfrågan – det vill säga huruvida enskilda personer kan ha förvärvat en sådan rättighet – besvaras jakande, ska då den slutsats som drogs vid det sammanträde som ... kommissionens landsbygdsutvecklingskommitté höll den 19 oktober 2011, nämligen att stöd till förtidspensionering från jordbruk inte kan övergå till arvtagarna till den som överlät jordbruksföretaget, anses utgöra grund för att i förtid upphäva den ovannämnda rättighet som enskilda personer har förvärvat?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 30 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 10–12 i förordning nr 1257/1999 ska tolkas så, att de utgör hinder för att medlemsstaterna, inom ramen för genomförandet av dessa artiklar, vidtar åtgärder som möjliggör övergång genom arv av stöd till förtidspensionering.
- 31 Det framgår av fast rättspraxis att medlemsstaterna får anta tillämpningsföreskrifter till en förordning så länge de inte hindrar förordningens direkta tillämplighet, inte döljer dess unionsrättsliga karaktär och klargör att de utnyttjar det utrymme för skönsmässig bedömning som de förfogar över enligt den nämnda förordningen, samtidigt som de håller sig inom gränserna för förordningens bestämmelser (dom av den 7 juli 2016, *Občina Gorje*, C-111/15, EU:C:2016:532, punkt 35, och dom av den 30 mars 2017, *Lingurár*, C-315/16, EU:C:2017:244, punkt 18).
- 32 Det är utifrån de relevanta bestämmelserna i den aktuella förordningen – tolkade mot bakgrund av förordningens mål – som det ska avgöras om de förbjuder, ålägger eller tillåter medlemsstaterna att anta vissa tillämpningsföreskrifter och, i sistnämnda fall, om den berörda föreskriften omfattas av medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning (dom av den 7 juli 2016, *Občina Gorje*, C-111/15, EU:C:2016:532, punkt 36, och dom av den 30 mars 2017, *Lingurár*, C-315/16, EU:C:2017:244, punkt 19).
- 33 I förevarande fall innehåller avdelning II i förordning nr 1257/1999, med rubriken ”Åtgärder för utveckling av landsbygden”, kapitel IV, som i sin tur har rubriken ”Förtidspensionering”, i vilken, i artiklarna 10–12, definieras målen med, villkoren för beviljande av och de allmänna dragen i metoderna för genomförandet av en åtgärd för stöd till förtidspensionering, vilket ska ges till en äldre jordbrukare i utbyte mot överlåtelse av dennes jordbruk.
- 34 I dessa artiklar behandlas inte situationen att stödmottagaren dör. I dessa artiklar föreskrivs i synnerhet inte vare sig något förbud mot eller tillstånd till övergång genom arv av rätten att uppbära stöd till förtidspensionering.
- 35 Enligt domstolens praxis ska vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (dom av den 6 november 2014, *Feakins*, C-335/13, EU:C:2014:2343, punkt 35, och dom av den 12 november 2015, *Jakutis och Kretingalės kooperatinė ŽŪB*, C-103/14, EU:C:2015:752, punkt 93).
- 36 I förevarande fall skulle vissa delar av lydelsen av artiklarna 10–12 i förordning nr 1257/1999, om de läses för sig, kunna förstås så, att de gör det möjligt för medlemsstaterna att inom ramen för deras utrymme för skönsmässig bedömning föreskriva övergång genom arv av stöd till förtidspensionering.

- 37 I artikel 10 i denna förordning förskrivs härvidlag att denna artikel bland annat syftar till att uppnå målet att äldre jordbrukare som bestämmer sig för att upphöra med jordbruk får en inkomst. Det skulle kunna anses att stöd till förtidspensionering, som åtgärd för att ge incitament att sluta med sådan verksamhet, således bättre kan uppfylla detta mål om, för det fall den som överlåter ett jordbruk dör, det var möjligt att låta stödet övergå till jordbrukarens arvtagare.
- 38 Artikel 12.2 i denna förordning, enligt vilken detta stöd ska lämnas under högst 15 år, utan att detta preciseras närmare, skulle, såsom generaladvokaten har anfört i punkt 37 i sitt förslag till avgörande, kunna förstås så, att det inrättas en gräns avseende såväl den som överlåter jordbruket som hans eller hennes arvtagare, i avsaknad av hänvisning till egenskaper hos själva överlåtaren.
- 39 Trots dessa omständigheter framgår det emellertid av samtliga artiklarna 10–12 i förordning nr 1257/1999, jämförda med ändamålen för den åtgärd för stöd till förtidspensionering som inrättas genom förordningen, att åtgärden är underkastad villkor som är rent personliga för den som överlåter jordbruket och att dessa artiklar således ska förstås så, att de inte tillåter medlemsstaterna att föreskriva övergång av detta stöd genom arv.
- 40 För det första föreskrivs, i artikel 11.1 i förordningen, villkor som samtliga avser den person som överlåter jordbruket. Detta gäller skyldigheten att slutgiltigt upphöra med allt yrkesmässigt jordbruk, att vara minst 55 år gammal, utan att ha uppnått normal pensionsålder vid överlåtelsen, och att ha bedrivit jordbruk under de tio år som föregår överlåtelsen. I denna artikel 11 föreskrivs även, i punkt 5, att den som mottar stöd till förtidspensionering, nämligen den som överlåter ett jordbruk, ska uppfylla dessa villkor under hela den period som denne erhåller stöd till förtidspensionering.
- 41 Även om, för det andra, det i förordningen stadgas att stödet till förtidspensionering kan betalas ut under maximalt 15 år, föreskrivs det även i artikel 12.2 i förordning nr 1257/1999 en andra tidsgräns, nämligen att utbetalningen inte får avse tiden efter den överlåtande partens sjuttiofemte födelsedag. Samtidigt kan denna bestämmelse inte tolkas så, att den ger upphov till en ovillkorlig rätt till stöd under en femtonårsperiod. Den bestämmelsen understryker nämligen inte enbart den personliga arten av detta stöd, utan innebär även, i desto högre grad, att betalningarna upphör i och med att den som överlåter ett jordbruk dör.
- 42 För det tredje föranleder även ändamålen i förordning nr 1257/1999 slutsatsen att stöd till förtidspensionering inte kan utgöra föremål för övergång genom arv.
- 43 I artikel 10.1 i denna förordning anges nämligen flera mål med åtgärden för stöd till förtidspensionering, nämligen att äldre jordbrukare som bestämmer sig för att upphöra med jordbruk får en inkomst, att uppmuntra äldre jordbrukare att lämna över till jordbrukare som kan förbättra, när detta är nödvändigt, de kvarvarande jordbruksföretagens ekonomiska livskraft, och att den jordbruksmark som inte kan brukas med tillfredsställande lönsamhet ställs om till andra ändamål.
- 44 Vidare har domstolen dragit slutsatsen att unionslagstiftaren, på grund av de olika mål som fanns, önskat underlätta förtidspensionering inom jordbrukssektorn med målet att förbättra livskraften hos jordbruken och ge äldre jordbrukare ekonomiska incitament att avsluta sin verksamhet i förtid och under omständigheter under vilka de annars inte hade gått i pension i förtid, och att tillägget till pensionen eller den ytterligare inkomsten endast är en av konsekvenserna av tillämpningen av förordning nr 1257/1999 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 juli 2016, Polen/kommissionen, C-210/15 P, ej publicerad, EU:C:2016:529, punkt 39).
- 45 Av detta följer dels att stöd till förtidspensionering beviljas den som överlåter ett jordbruk, med beaktande av de villkor som är rent personliga för denna part, dels att det avgörande målet med detta stöd inte är att komplettera denna överlåtande parts inkomst. Med beaktande av att stödet är personligt, kan detta stöd således inte övergå till arvtagarna till den som överlåter ett jordbruk för det fall den som överlåter ett jordbruk skulle dö.

46 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågan besvaras enligt följande. Artiklarna 10–12 i förordning nr 1257/1999 ska tolkas så, att de utgör hinder för att medlemsstaterna, inom ramen för genomförandet av dessa artiklar, vidtar åtgärder som möjliggör övergång genom arv av stöd till förtidspensionering såsom i det nationella målet.

Den andra och den tredje frågan

- 47 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra och den tredje frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida principen om skydd för berättigade förväntningar ska tolkas så, att en nationell rättsregel, som den som är aktuell i det nationella målet, i vilken det föreskrivs att ett stöd till förtidspensionering kan övergå genom arv och vilken godkänts av kommissionen som förenlig med förordning nr 1257/1999, har gett upphov till berättigade förväntningar hos arvtagarna till jordbrukare som mottagit detta stöd och, för det fall denna fråga ska besvaras jakande, huruvida en slutsats såsom den som anges i protokollet till kommissionens landsbygdsutvecklingskommittés sammanträde den 19 oktober 2011, enligt vilken detta stöd inte kan övergå genom arv, har gjort att det inte längre föreligger berättigade förväntningar.
- 48 Det framgår för det första av fast rättspraxis att när medlemsstaterna antar åtgärder för att genomföra unionsrätten är de skyldiga att iaktta de allmänna principerna i denna rätt, till vilka bland annat hör principen om skydd för berättigade förväntningar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 september 2006, Elmeka, C-181/04–C-183/04, EU:C:2006:563, punkt 31, och dom av den 26 maj 2016, Județul Neamț och Județul Bacău, C-260/14 och C-261/14, EU:C:2016:360, punkt 54).
- 49 Härav följer att medlemsstaterna vid genomförandet av det stöd till förtidspensionering som föreskrivs i artiklarna 10–12 i förordning nr 1257/1999 är skyldiga att iaktta principen om skydd för berättigade förväntningar.
- 50 För det andra omfattar rätten att åberopa denna princip varje enskild person hos vilken en förvaltningsmyndighet har väckt grundade förhoppningar genom att ge vederbörande tydliga försäkringar (dom av den 9 juli 2015, Salomie och Oltean, C-183/14, EU:C:2015:454, punkt 44, och dom av den 14 juni 2017, Santogal M-Comércio e Reparação de Automóveis, C-26/16, EU:C:2017:453, punkt 76).
- 51 Det ska härvidlag avgöras huruvida en myndighets åtgärder har gett upphov till rimliga förväntningar hos en enskild och, om så är fallet, huruvida dessa förväntningar är berättigade (se dom av den 14 september 2006, Elmeka, C-181/04–C-183/04, EU:C:2006:563, punkt 32, och dom av den 9 juli 2015, Salomie och Oltean, C-183/14, EU:C:2015:454, punkt 45).
- 52 Enligt domstolens fasta praxis kan principen om skydd för berättigade förväntningar emellertid inte med framgång åberopas mot en exakt bestämmelse i en unionsrättsakt, och den omständigheten att en nationell myndighet med uppgift att tillämpa unionsrätten agerar i strid med denna utgör inte grund för en enskild att ha berättigade förväntningar på att behandlas på ett sätt som strider mot unionsrätten (dom av den 1 april 1993, Lageder m.fl., C-31/91–C-44/91, EU:C:1993:132, punkt 35; dom av den 20 juni 2013, Agroferm, C-568/11, EU:C:2013:407, punkt 52, och dom av den 20 december 2017, Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse, C-516/16, EU:C:2017:1011, punkt 69).
- 53 EU-domstolen ska i detta hänseende inledningsvis, mot bakgrund av den rättspraxis som redogjorts för i punkt 51 ovan, pröva huruvida de lettiska myndigheternas rättsakter, nämligen dekret nr 1002 och avtalen avseende jordbruksmyndighetens beviljande av stöd till förtidspensionering, gett upphov till rimliga förväntningar hos arvtagare till jordbrukare som mottagit stöd till förtidspensionering, att detta stöd kunde övergå genom arv.

- 54 För det första följer det av prövningen av den första frågan att det i artiklarna 10–12 i förordning nr 1257/1999 inte på något sätt preciseras om det är möjligt för en medlemsstat att för genomförandet av dessa artiklar föreskriva övergång genom arv av rätten att uppbära stöd till förtidspensionering.
- 55 Artiklarna 10–12 kan således inte anses vara precisa unionsbestämmelser, på så sätt att personer som åtnjuter de rättigheter som föreskrivs i dessa bestämmelser utan svårigheter skulle ha förstått att de förbjöd medlemsstaterna att föreskriva övergång genom arv av stöd till förtidspensionering.
- 56 För det andra godkände kommissionen den 30 juli 2004, med tillämpning av artikel 44.2 i förordning nr 1257/1999, planen för utveckling av landsbygden, i vilken det föreskrevs att stöd till förtidspensionering kunde övergå genom arv.
- 57 Enligt denna artikel 44.2 bedömde kommissionen de planer som den hade att bedöma i förhållande till deras överensstämmelse med förordning nr 1257/1999, vilket innebar en prövning av innehållet i planerna med syfte att pröva planernas överensstämmelse med olika villkor och skyldigheter som föreskrivs i denna förordning.
- 58 I förevarande fall är det till följd av kommissionens godkännande av planen för utveckling av landsbygden som de lettiska myndigheterna antog dekret nr 1002 om genomförande av denna plan, och således i led a i punkt 12.3.2 i denna plan införde övergång genom arv av stöd till förtidspensionering.
- 59 Att jordbruksmyndigheten ingick avtal om stöd till förtidspensionering kunde bara stärka såväl jordbrukarna, som var parter i dessa avtal, som arvtagarna i deras uppfattning att övergång av detta stöd genom arv, som föreskrivs i dekret nr 1002, var rättsenligt.
- 60 För det tredje hade mer än sju år förflutit mellan den tidpunkt då kommissionen, den 30 juli 2004, godkände planen för utveckling av landsbygden och den 19 oktober 2011, den tidpunkt då kommissionens landsbygdsutvecklingskommitté fann att "EUGFJ inte är tillämplig vid övergång genom arv av stöd till förtidspensionering". Den omständigheten att så lång tid förflöt innan artiklarna 10–12 i förordning nr 1257/1999 tolkades på så sätt att de förbjöd övergång genom arv av stöd till förtidspensionering kunde stärka arvtagarnas förväntningar på att en sådan övergång, som föreskrevs i planen för utveckling av landsbygden, var rättsenlig.
- 61 Av det anförda följer att de lettiska myndigheternas rättsakter, nämligen dekret nr 1002 och avtalen om stöd till förtidspensionering från jordbruksmyndigheten, skapade rimliga förväntningar hos arvtagarna till de jordbrukare som mottagit stöd till förtidspensionering om att detta stöd var möjligt att överföra genom arv.
- 62 Det ska vidare prövas huruvida, enligt den rättspraxis som redogörs för i punkt 51 ovan, de förväntningar arvtagarna hade avseende möjligheten till övergång genom arv av stöd till förtidspensionering är berättigade.
- 63 Såsom generaladvokaten påpekat i punkt 52 i sitt förslag till avgörande, ska den berättigade karaktären hos dessa förväntningar erkännas när den enskilde, som gör berättigade förväntningar gällande, befinner sig i en särskild situation, som är skyddsvärd, såsom den situation som är aktuell i det nationella målet.
- 64 Arvtagarna till de jordbrukare som mottagit stödet till förtidspensionering härleder nämligen sin arvsrätt från nationell lagstiftning, vars innehåll har godkänts genom ett beslut av kommissionen av den 30 juli 2004 och av vilket det inte på ett uppenbart sätt följer att denna lagstiftning, trots detta godkännande, stred mot artiklarna 10–12 i förordning nr 1257/1999. Denna arvsrätt hade för övrigt konkretiserats i de avtal om stöd till förtidspensionering som ingåtts mellan en myndighet som hade

befogenhet att tillämpa statens ansvar för beviljande av detta stöd, jordbruksmyndigheten, och jordbrukare som överlåtit sina jordbruk som motprestation för stöd till förtidspensionering, vilka avtal arvtagarna inte var parter i.

- 65 Under dessa omständigheter är de rimliga förväntningar som dessa arvtagare kunnat ha på rättensligheten av sin arvsrätt berättigade.
- 66 Domstolen påpekar vidare även, såsom den lettiska regeringen även påpekat, att näringsidkare inte med fog kan förvänta sig att rådande förhållanden ska bestå när unionens institutioner eller de behöriga myndigheterna inom ramen för sitt utrymme för skönmässig bedömning vid genomförandet av unionsrätten kan ändra dessa (dom av den 22 oktober 2009, Elbertsen, C-449/08, EU:C:2009:652, punkt 45, och dom av den 26 juni 2012, Polen/kommissionen, C-335/09, EU:C:2012:385, punkt 180).
- 67 Den hänskjutande domstolen söker emellertid inte klarhet i huruvida principen om skydd för berättigade förväntningar kan åberopas för att skydda sig mot följderna av den ändring av lagstiftningen som skedde genom dekret nr 187. Den hänskjutande domstolen önskar endast få klarhet i huruvida jordbrukare som mottagit stöd till förtidspensionering kan göra gällande berättigade förväntningar för perioden före den 30 april 2015, då detta dekret trädde i kraft.
- 68 Den rättspraxis som nämnts i punkt 66 ovan kan således inte påverka det svar som ska ges till denna domstol.
- 69 Slutligen söker den hänskjutande domstolen klarhet i vilken betydelse de slutsatser som antogs av kommissionens landsbygdsutvecklingskommitté vid sammanträdet den 19 oktober 2011 har för de berättigade förväntningar arvtagare till jordbrukare som mottagit stöd till förtidspensionering kan åberopa.
- 70 Det framgår av handlingarna i målet att dessa slutsatser riktades endast till medlemsstaterna och att, vad gäller Republiken Lettland, de inte är översatta genom någon ändring av den lagstiftning i vilken övergång genom arv av stöd till förtidspensionering föreskrevs före antagandet av dekret nr 187, den 14 april 2015.
- 71 Det tycks dessutom som om arvtagarna till jordbrukare som mottagit stöd till förtidspensionering inte haft kännedom om vare sig kommissionens landsbygdsutvecklingskommittés sammanträde eller de slutsatser som drogs vid detta sammanträde.
- 72 Det kan för övrigt inte krävas av dessa arvtagare att de ska ha varit så noggranna att de på egen hand tagit reda på innehållet i dessa slutsatser.
- 73 Under dessa omständigheter kan de slutsatser som antogs vid detta sammanträde inte ha någon betydelse för de berättigade förväntningar som arvtagare till jordbrukare som mottagit stöd till landsbygdsutveckling kan åberopa.
- 74 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den andra och den tredje tolkningsfrågan besvaras enligt följande. Principen om skydd för berättigade förväntningar ska tolkas så, att en nationell rättsregel, som den som är aktuell i det nationella målet, i vilken det föreskrivs att ett stöd till förtidspensionering kan övergå genom arv och vilken godkänts av kommissionen som förenlig med förordning nr 1257/1999, har gett upphov till berättigade förväntningar hos arvtagarna till jordbrukare som mottagit detta stöd, och att en slutsats såsom den som anges i protokollet till kommissionens landsbygdsutvecklingskommittés sammanträde den 19 oktober 2011, enligt vilken detta stöd inte kan övergå genom arv, inte gjort att det inte längre föreligger berättigade förväntningar.

Rättegångskostnader

⁷⁵ Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (åttonde avdelningen) följande:

- 1) **Artiklarna 10–12 i rådets förordning (EG) nr 1257/1999 av den 17 maj 1999 om stöd från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) till utveckling av landsbygden och om ändring och upphävande av vissa förordningar ska tolkas så, att de utgör hinder för att medlemsstaterna, inom ramen för genomförandet av dessa artiklar, vidtar åtgärder som möjliggör övergång genom arv av stöd till förtidspensionering.**
- 2) **Principen om skydd för berättigade förväntningar ska tolkas så, att en nationell rättsregel, som den som är aktuell i det nationella målet, i vilken det föreskrivs att ett stöd till förtidspensionering kan övergå genom arv och vilken godkänts av Europeiska kommissionen som förenlig med förordning nr 1257/1999, har gett upphov till berättigade förväntningar hos arvtagarna till jordbrukare som mottagit detta stöd, och att en slutsats såsom den som anges i protokollet till kommissionens landsbygdsutvecklingskommittés sammanträde den 19 oktober 2011, enligt vilken detta stöd inte kan övergå genom arv, inte gjort att det inte längre föreligger berättigade förväntningar.**

Underskrifter