



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Achtste kamer)

7 augustus 2018*

„Prejudiciële verwijzing – Landbouw – Steun voor plattelandsontwikkeling – Verordening (EG) nr. 1257/1999 – Artikelen 10 tot en met 12 – Steun voor vervroegde uittreding – Nationale wetgeving die voorzorg in de overdracht van de steun voor vervroegde uittreding via vererving – Wetgeving die door de Europese Commissie is goedgekeurd – Latere wijziging van het standpunt – Bescherming van het gewettigd vertrouwen”

In zaak C-120/17,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Latvijas Republikas Satversmes tiesa (grondwettelijk hof, Letland) bij beslissing van 28 februari 2017, ingekomen bij het Hof op 7 maart 2017, in de procedure

Administratīvā rajona tiesa

tegen

Ministru kabinets,

wijst

HET HOF (Achtste kamer),

samengesteld als volgt: J. Malenovský, kamerpresident, D. Šváby en M. Vilaras (rapporteur), rechters,
advocaat-generaal: P. Mengozzi,

griffier: K. Malacek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 17 januari 2018,

gelet op de opmerkingen van:

- de Letse regering, vertegenwoordigd door I. Kucina en G. Bambāne als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Aquilina en I. Naglis als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 mei 2018,

het navolgende

* Procestaal: Lets.

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 10 tot en met 12 van verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandsonwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw (EOGFL) en tot wijziging en intrekking van een aantal verordeningen (PB 1999, L 160, blz. 80), alsook van het vertrouwensbeginsel.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een verzoek om grondwettelijkheidstoetsing van de Administratīvā rajona tiesa (bestuursrechter, Letland) in een geding tussen verschillende particulieren en de Lauku atbalsta dienests (dienst voor plattelandsteun, Letland) over de geldigheid van de administratieve overeenkomsten betreffende de toekenning van steun voor vervroegde uittreding uit de landbouw op basis van de artikelen 10 tot en met 12 van verordening nr. 1257/1999.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 In overweging 23 van verordening nr. 1257/1999 stond te lezen:
„Overwegende dat vervroegde bedrijfsbeëindiging in de landbouw moet worden bevorderd om de landbouwbedrijven levensvatbaarder te maken, zulks met inachtneming van de ervaring die is opgedaan bij de toepassing van verordening (EEG) nr. 2079/92 [van de Raad van 30 juni 1992 tot instelling van een communautaire steunregeling voor vervroegde uittreding in de landbouwsector (PB 1992, L 215, blz. 91)].”
- 4 Hoofdstuk IV („Vervroegde uittreding”) van verordening nr. 1257/1999, dat deel uitmaakte van titel II („Maatregelen voor plattelandsonwikkeling”) ervan, bevatte de artikelen 10 tot en met 12. Artikel 10, lid 1, van deze verordening luidde:
„De steun voor vervroegde uittreding uit de landbouw draagt bij tot:
 - het verschaffen van een inkomen aan oudere landbouwers die besluiten hun landbouwactiviteit te beëindigen,
 - het bevorderen van de vervanging van deze oudere landbouwers door landbouwers die indien nodig in staat zijn de economische levensvatbaarheid van de resterende landbouwbedrijven te verbeteren,
 - de bestemming van landbouwgrond voor niet-agrarische doeleinden als het gaat om grond waarop landbouw niet onder bevredigende omstandigheden qua economische levensvatbaarheid kan worden beoefend.”
- 5 Artikel 11, leden 1 en 5, van deze verordening voorzag in het volgende:
„1. Een cedent:
 - beëindigt definitief alle commerciële landbouwactiviteiten, maar mag doorgaan met niet-commerciële landbouw en verder de beschikking hebben over de gebouwen,
 - is op het tijdstip van de overdracht ten minste 55 jaar oud zonder evenwel de normale pensioengerechtigde leeftijd te hebben bereikt, en

– heeft in de aan de overdracht voorafgaande tien jaar de landbouw beoefend.

[...]

5. De in dit artikel vastgestelde voorwaarden worden toegepast gedurende de gehele periode waarin de cedent steun voor vervroegde uittreding ontvangt.”

6 Artikel 12, lid 2, van dezelfde verordening luidde:

„De steun bij vervroegde uittreding mag niet worden verleend gedurende meer dan in totaal 15 jaar voor de cedent en tien jaar voor een werknemer. De steun mag niet worden voortgezet nadat de cedent 75 jaar is geworden of de werknemer de normale pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt.

In de gevallen waarin aan een cedent door de lidstaat een normaal ouderdomspensioen wordt betaald, wordt de steun bij vervroegde uittreding toegekend als aanvulling met inachtneming van het bedrag van het nationale ouderdomspensioen.”

7 Titel III van verordening nr. 1257/1999, met als opschrift „Algemene beginselen, administratieve en financiële bepalingen”, bevatte de artikelen 35 tot en met 50.

8 Artikel 39 van deze verordening voorzag in het volgende:

„1. De lidstaten nemen alle nodige maatregelen om overeenkomstig het bepaalde in deze afdeling voor de verenigbaarheid en coherentie van de steunmaatregelen voor plattelandsontwikkeling te zorgen.

2. De door de lidstaten ingediende plannen voor plattelandsontwikkeling houden een beoordeling in van de verenigbaarheid en coherentie van de voorgenomen steunmaatregelen voor plattelandsontwikkeling en een opgave van de met het oog op die verenigbaarheid en coherentie getroffen maatregelen.

3. Als dat voor de verenigbaarheid en coherentie nodig is, worden de steunmaatregelen later herzien.”

9 Artikel 44, lid 2, van dezelfde verordening luidde:

„De Commissie beoordeelt de voorgestelde plannen om uit te maken of zij stroken met deze verordening. Op basis van de plannen keurt de Commissie binnen zes maanden na de indiening ervan volgens de procedure van artikel 50, lid 2, van verordening (EG) nr. 1260/1999 [van de Raad van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de Structuurfondsen (PB 1999, L 161, blz. 1)] programmeringsdocumenten voor plattelandsontwikkeling goed.”

Lets recht

10 Op 30 november 2004 heeft de Ministru kabinets (ministerraad, Letland) decreet nr. 1002 vastgesteld, dat de uitvoering regelt van het programmeringsdocument „plan om het Letse platteland te ontwikkelen en aldus het programma voor plattelandsontwikkeling 2004-2006 te verwezenlijken” (*Latvijas Vēstnesis*, 2004, nr. 193; hierna: „decreet nr. 1002”).

11 Punt 9.3 van het plan om het Letse platteland te ontwikkelen en aldus het programma voor plattelandsontwikkeling 2004-2006 te verwezenlijken (hierna: „plan voor plattelandsontwikkeling”), bood eigenaren van landbouwbedrijven die de leeftijd van 55 jaar hadden bereikt de mogelijkheid om hun landbouwbedrijf aan een derde over te dragen in ruil voor steun wegens vervroegde uittreding (hierna: „steun voor vervroegde uittreding”), waarvan de toekenningsvoorwaarden grotendeels overeenstemden met die van artikel 11, lid 1, van verordening nr. 1257/1999.

- 12 Punt 12.3.2 van dat plan bevatte een afdeling met als titel „Vervroegde uittreding”, dat in punt a bepaalde dat indien de begunstigde van de steun voor vervroegde uittreding komt te overlijden gedurende de looptijd van de overeenkomst waarbij de steun voor vervroegde uittreding wordt toegekend, zijn maandelijkse pensioen wegens vervroegde uittreding gedurende de resterende periode wordt uitgekeerd aan de persoon wiens erfrechten overeenkomstig de nationale wetgeving zijn erkend.
- 13 De mogelijkheid om die steun over te dragen via vererving is geschrapd bij punt 1 van decreet nr. 187 van de ministerraad van 14 april 2015 tot wijziging van decreet nr. 1002 (*Latvijas Vēstnesis*, 2015, nr. 74; hierna: „decreet nr. 187”).
- 14 Decreet nr. 187 is volgens punt 2 ervan in werking getreden op 30 april 2015.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 15 De Commissie van de Europese Gemeenschappen heeft het plan voor plattelandsontwikkeling, dat voorzag in de overdracht van de steun voor vervroegde uittreding via vererving, bij beschikking van 30 juli 2004 goedgekeurd.
- 16 Omdat de dienst voor plattelandsteun na de inwerkingtreding van decreet nr. 187 zijn verbintenissen met betrekking tot de overdracht van de steun voor vervroegde uittreding via vererving niet langer nakwam, werd de Administratīvā rajona tiesa door particulieren verzocht om een verklaring voor recht dat de administratieve overeenkomsten betreffende de toekenning van de steun voor vervroegde uittreding uit de landbouw rechtsgeldig waren.
- 17 Deze rechterlijke instantie is van oordeel dat de vaststelling van decreet nr. 187 heeft geleid tot een situatie waarin de erfgenamen van de cedent van het landbouwbedrijf het recht op steun voor vervroegde uittreding kunnen verliezen, zelfs indien het landbouwbedrijf aan een derde is overgedragen. Aangezien verordening nr. 1257/1999 noch het plan voor plattelandsontwikkeling verbood dat het landbouwbedrijf werd overgedragen aan de erfgenamen van de cedent, wekte het sluiten van de overeenkomst betreffende de toekenning van de steun voor vervroegde uittreding bij de cedent van het landbouwbedrijf en zijn erfgenamen het gewettigd vertrouwen dat zij de steun voor vervroegde uittreding konden erven indien de in deze overeenkomst opgenomen verbintenissen verder werden nageleefd.
- 18 De Administratīvā rajona tiesa heeft de Latvijas Republikas Satversmes tiesa (grondwettelijk hof, Letland) vervolgens verzocht om uitspraak te doen over de vraag of decreet nr. 187 verenigbaar is met artikel 105 van de Latvijas Republikas Satversme (grondwet van de Republiek Letland; hierna: „grondwet”), dat ziet op het recht op eigendom.
- 19 De ministerraad betoogt voor de Latvijas Republikas Satversmes tiesa dat decreet nr. 187 in overeenstemming is met artikel 105 van de grondwet. De ministerraad merkt op dat het Comité voor plattelandsontwikkeling van de Commissie tijdens zijn vergadering van 19 oktober 2011 tot de conclusie is gekomen dat „het EOGFL niet van toepassing was op de overdracht van de steun voor vervroegde uittreding via vererving”. Die overdracht beantwoordt bijgevolg niet aan de doelstelling van verordening nr. 1257/1999. Volgens de ministerraad strekt decreet nr. 187 onder meer ertoe onverenigbaarheden te voorkomen van het Letse recht met de uit deze verordening voortvloeiende vereisten alsook met het beginsel dat de financiën van de Unie en de lidstaten nuttig en efficiënt moeten worden gebruikt.
- 20 De verwijzende rechter herinnert eraan dat hij heeft geoordeeld dat het recht op rechtstreekse staatssteun in de vorm van een bij een normatieve handeling vastgesteld geldbedrag binnen de werkingssfeer van artikel 105 van de grondwet valt.

- 21 Deze rechter wenst te vernemen of verordening nr. 1257/1999 eraan in de weg staat dat in het Letse recht een bepaling wordt opgenomen betreffende de overdracht van de steun voor vervroegde uittreding via vererving, of de lidstaten dienaangaande een beoordelingsmarge laat. Hij stelt evenwel vast dat de in de artikelen 11 en 12 van deze verordening bedoelde voorwaarden om op deze steun aanspraak te maken, bevestigen dat die steun persoonlijk van aard is en dat de erfgenamen van de cedent van het landbouwbedrijf geen partij zijn bij de overeenkomst betreffende de toekenning van dergelijke steun.
- 22 De verwijzende rechter merkt evenwel op dat verordening nr. 1257/1999 refereerde aan de ervaring die is opgedaan bij de toepassing van verordening nr. 2079/92. Verordening nr. 2079/92 had tot doel een inkomen te verschaffen aan oudere landbouwers die besloten hun landbouwactiviteiten te beëindigen. Aldus kan de overdracht van de steun voor vervroegde uittreding via vererving landbouwers ertoe aanzetten deel te nemen aan de maatregel inzake vervroegde uittreding.
- 23 De verwijzende rechter leidt daaruit af dat de bepalingen van verordening nr. 1257/1999 betreffende de vervroegde uittreding niet kunnen worden beschouwd als maatregelen die duidelijke en nauwkeurig omschreven verplichtingen behelzen, en dat die bepalingen kunnen worden geacht de lidstaten een beoordelingsmarge te laten.
- 24 Hij benadrukt voorts dat er sprake is van een gedeelde bevoegdheid tussen de Unie en de lidstaten op landbouwgebied.
- 25 In dit verband beklemtoont de verwijzende rechter dat de Commissie op 30 juli 2004 een beschikking houdende goedkeuring van het plan voor plattelandsontwikkeling heeft vastgesteld, en op die manier de bepaling betreffende de overdracht van de steun voor vervroegde uittreding via vererving heeft goedgekeurd.
- 26 Deze rechter merkt evenwel op dat het Comité voor plattelandsontwikkeling van de Commissie op 19 oktober 2011 met betrekking tot de verordening die verordening nr. 1257/1999 vervangt, tot de conclusie is gekomen dat de overdracht van de steun voor vervroegde uittreding via vererving niet in overeenstemming was met de op dat ogenblik van toepassing zijnde Unieregelgeving, een standpunt dat dit Comité in 2015 heeft herhaald.
- 27 De verwijzende rechter uit zijn twijfels over de brief van de Commissie van 11 mei 2015 volgens welke het voor alle lidstaten duidelijk moest zijn dat de uitkeringen van de steun voor vervroegde uittreding niet kunnen worden overgedragen aan de erfgenamen van de cedent van het landbouwbedrijf en dat het sinds 19 oktober 2011 niet meer mogelijk is om zich te beroepen op gewettigd vertrouwen. Die datum moet worden beschouwd als uiterste datum voor het aangaan van nieuwe verbintenissen.
- 28 De verwijzende rechter wenst aldus te vernemen of de bij hem aanhangige zaak een geval is waarin een praktijk van een lidstaat die niet in overeenstemming is met het Unierecht rechtsgevolgen heeft kunnen sorteren, aangezien de landbouwer die partij was bij de overeenkomst waarbij de steun voor vervroegde uittreding werd toegekend, niets kon afweten van een eventuele dwaling van deze lidstaat en van de Commissie.
- 29 In deze omstandigheden heeft de verwijzende rechter de behandeling van de zaak geschorst en het Hof om een prejudiciële beslissing verzocht over de volgende vragen:
- „1) Dienen, gelet op de gedeelde bevoegdheden van de Europese Unie en de lidstaten op het gebied van de landbouw, de bepalingen van verordening nr. 1257/1999 [in samenhang met] een van de doelstellingen ervan (bevordering van de deelname van landbouwers aan de maatregel inzake vervroegde uittreding uit de landbouw) aldus te worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat een lidstaat in het kader van de uitvoeringsmaatregelen van die verordening een regeling vaststelt die de vererving van de steun voor vervroegde uittreding uit de landbouw toestaat?

- 2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, dat wil zeggen indien de bepalingen van verordening nr. 1257/1999 het erven van de steun voor vervroegde uittreding uitsluiten, kan dan in een situatie waarin een wettelijke regeling van een lidstaat door de [...] Commissie volgens de geëigende procedure in overeenstemming is bevonden met de bepalingen van verordening nr. 1257/1999 en landbouwers hebben deelgenomen aan de maatregel inzake vervroegde uittreding uit de landbouw volgens de nationale praktijk, een subjectief recht zijn verkregen op het erven van de in het kader van die maatregel toegekende steun?
- 3) Indien de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord, dat wil zeggen, indien een dergelijk subjectief recht kan zijn verkregen, kan dan worden aangenomen dat de conclusie van de vergadering van het Comité voor plattelandontwikkeling van de [...] Commissie van 19 oktober 2011 dat de steun voor vervroegde uittreding uit de landbouw niet aan de erfgenamen van de cedent van het landbouwbedrijf kan worden overgedragen, een grondslag biedt voor de voortijdige beëindiging van het eerder genoemde verkregen subjectieve recht?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

- 30 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 10 tot en met 12 van verordening nr. 1257/1999 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat de lidstaten in het kader van de tenuitvoerlegging van deze artikelen maatregelen vaststellen die toestaan dat de steun voor vervroegde uittreding wordt overgedragen via vererving.
- 31 Volgens vaste rechtspraak mogen de lidstaten maatregelen ter uitvoering van een verordening vaststellen indien deze de rechtstreekse werking ervan niet belemmeren, het karakter van rechtshandeling van de Unie ervan niet verbergen en, binnen de grenzen van de bepalingen ervan, het gebruik van de bij die verordening toegekende beoordelingsmarge preciseren (arresten van 7 juli 2016, *Občina Gorje*, C-111/15, EU:C:2016:532, punt 35, en 30 maart 2017, *Lingurár*, C-315/16, EU:C:2017:244, punt 18).
- 32 Onder verwijzing naar de relevante bepalingen van de betrokken verordening, uitgelegd tegen de achtergrond van de doelstellingen ervan, moet worden bepaald of zij de lidstaten verbieden, opleggen of toestaan bepaalde uitvoeringsmaatregelen te nemen en, met name in dit laatste geval, of de betrokken maatregel binnen het kader van de aan elke lidstaat toegekende beoordelingsmarge is genomen (arresten van 7 juli 2016, *Občina Gorje*, C-111/15, EU:C:2016:532, punt 36, en 30 maart 2017, *Lingurár*, C-315/16, EU:C:2017:244, punt 19).
- 33 In casu bepalen de artikelen 10 tot en met 12 van verordening nr. 1257/1999, die deel uitmaken van hoofdstuk IV („Vervroegde uittreding”) van titel II („Maatregelen voor plattelandontwikkeling”) van deze verordening, de doelstellingen, de voorwaarden voor toekenning en – in grote lijnen – de regels voor de uitvoering van de steunmaatregelen voor vervroegde uittreding die aan oudere landbouwers worden toegekend in ruil voor de overdracht van hun landbouwbedrijf.
- 34 Vastgesteld moet worden dat deze artikelen niet zien op de hypothese dat de begunstigden van deze maatregelen overlijden. Zij bepalen met name niet dat het toegestaan is de steun voor vervroegde uittreding over te dragen via vererving, en zij verbieden dit evenmin.

- 35 Volgens de rechtspraak van het Hof dient bij de uitlegging van een bepaling van Unierecht niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt (arresten van 6 november 2014, *Feakins*, C-335/13, EU:C:2014:2343, punt 35, en 12 november 2015, *Jakutis en Kretingalés kooperatinė ŽŪB*, C-103/14, EU:C:2015:752, punt 93).
- 36 In casu kunnen bepaalde elementen in de bewoordingen van de artikelen 10 tot en met 12 van verordening nr. 1257/1999, afzonderlijk gelezen, aldus worden begrepen dat de lidstaten in het kader van hun beoordelingsmarge mogen toestaan dat de steun voor vervroegde uittreding wordt overgedragen via vererving.
- 37 Zo bepaalt artikel 10 van deze verordening dat die steun onder meer tot doel heeft een inkomen te verschaffen aan oudere landbouwers die besluiten hun landbouwactiviteit te beëindigen. Indien de steun voor vervroegde uittreding bij het overlijden van de cedent van het landbouwbedrijf kan worden overgedragen aan zijn erfgenamen, kan deze steun – die een maatregel is die de beëindiging van een dergelijke activiteit aanmoedigt – in die mate worden geacht beter geschikt te zijn voor deze doelstelling.
- 38 Zoals de advocaat-generaal in punt 37 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kan artikel 12, lid 2, van die verordening, dat zonder nadere precisering bepaalt dat de steun voor vervroegde uittreding niet mag worden verleend gedurende meer dan in totaal 15 jaar, aldus worden begrepen dat het een beperking oplegt aan zowel de cedent van het landbouwbedrijf als zijn erfgenamen, aangezien niet wordt verwezen naar eigenschappen die specifiek betrekking hebben op deze cedent.
- 39 Ondanks deze elementen blijkt uit de artikelen 10 tot en met 12 van verordening nr. 1257/1999, gelezen in het licht van de in deze bepalingen neergelegde doelstellingen die de steunmaatregel voor vervroegde uittreding nastreeft, dat voor deze steun voorwaarden gelden die enkel en alleen betrekking hebben op de persoon van de cedent van het landbouwbedrijf, en dat die artikelen aldus moeten worden uitgelegd dat zij niet toestaan dat de lidstaten bepalen dat die steun wordt overgedragen via vererving.
- 40 Ten eerste bevat artikel 11, lid 1, van deze verordening voorwaarden die alle verband houden met de persoon van de cedent van het landbouwbedrijf. Dit geldt voor de verplichting om definitief alle commerciële landbouwactiviteiten te beëindigen, voor het hebben bereikt van de leeftijd van ten minste 55 jaar op het tijdstip van de overdracht zonder evenwel de normale pensioengerechtigde leeftijd te hebben bereikt, en voor het hebben beoefend van de landbouw in de aan de overdracht voorafgaande tien jaar. Tevens is in artikel 11, lid 5, bepaald dat de begunstigde van de steun voor vervroegde uittreding – namelijk de cedent van het landbouwbedrijf – deze voorwaarden dient na te leven gedurende de gehele periode waarin hij deze steun ontvangt.
- 41 Ten tweede bepaalt artikel 12, lid 2, van verordening nr. 1257/1999 weliswaar dat de steun bij vervroegde uittreding niet gedurende meer dan 15 jaar mag worden verleend, maar dit voorschrift bevat eveneens een tweede tijdslimiet, te weten dat de verlening van steun niet mag worden voortgezet nadat de cedent van het landbouwbedrijf 75 jaar is geworden. Deze bepaling mag daarom niet in die zin worden uitgelegd dat zij onvoorwaardelijk recht geeft op de toekenning van steun gedurende een periode van 15 jaar. Deze bepaling beklemtoont immers niet alleen het niet-duurzame karakter van deze steun, maar zij impliceert a fortiori dat de toekenning van deze steun eindigt bij het overlijden van de cedent van het landbouwbedrijf.
- 42 Ten derde leiden ook de doelstellingen van verordening nr. 1257/1999 tot de vaststelling dat de steun voor vervroegde uittreding niet kan worden overgedragen via vererving.

- 43 Om te beginnen bepaalt artikel 10, lid 1, van deze verordening immers dat steunmaatregelen voor vervroegde uittreding meerdere doeleinden hebben, namelijk het verschaffen van een inkomen aan oudere landbouwers die besluiten hun landbouwactiviteit te beëindigen, het bevorderen van de vervanging van oudere landbouwers door landbouwers die indien nodig in staat zijn de economische levensvatbaarheid van de resterende landbouwbedrijven te verbeteren, en de bestemming van landbouwgrond voor niet-agrarische doeleinden als het gaat om grond waarop landbouw niet onder bevredigende omstandigheden qua economische levensvatbaarheid kan worden beoefend.
- 44 Vervolgens heeft het Hof uit het bestaan van deze verschillende doelstellingen afgeleid dat de Uniewetgever de vervroegde uittreding in de landbouwsector heeft willen aanmoedigen teneinde de landbouwbedrijven economisch levensvatbaarder te maken en het voor oudere landbouwers financieel aantrekkelijk te maken hun activiteiten eerder te beëindigen dan zij in hun situatie normaal zouden doen, waarbij de aanvulling op het ouderdomspensioen of de aanvullende inkomsten slechts een van de gevolgen van de toepassing van verordening nr. 1257/1999 is (zie in die zin arrest van 7 juli 2016, Polen/Commissie, C-210/15 P, niet gepubliceerd, EU:C:2016:529, punt 39).
- 45 Bijgevolg wordt de steun voor vervroegde uittreding toegekend aan de cedent van het landbouwbedrijf op basis van voorwaarden die enkel en alleen betrekking hebben op de persoon van deze cedent, en voorts heeft die steun niet als hoofddoel het inkomen van die cedent aan te vullen. Bijgevolg kan deze steun, gelet op het persoonlijke karakter ervan, niet aan zijn erfgenamen worden overgedragen bij het overlijden van de cedent van het landbouwbedrijf.
- 46 Gelet op een en ander moet op de eerste vraag worden geantwoord dat de artikelen 10 tot en met 12 van verordening nr. 1257/1999 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat de lidstaten in het kader van de tenuitvoerlegging van deze artikelen maatregelen vaststellen die toestaan dat de steun voor vervroegde uittreding zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, wordt overgedragen via vererving.

Tweede en derde vraag

- 47 Met zijn tweede en zijn derde vraag, die samen dienen te worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het vertrouwensbeginsel aldus moet worden uitgelegd dat een nationale rechtsregel zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die voorzag in de overdracht van de steun voor vervroegde uittreding via vererving en die door de Commissie is goedgekeurd op grond dat hij in overeenstemming was met verordening nr. 1257/1999, een gewettigd vertrouwen heeft gewekt bij de erfgenamen van de landbouwers die deze steun hebben ontvangen en, zo ja, of een conclusie zoals die welke is vermeld in de notulen van de vergadering van het Comité voor plattelandontwikkeling van de Commissie van 19 oktober 2011, volgens welke deze steun niet kan worden overgedragen via vererving, aan dit gewettigd vertrouwen een einde heeft gemaakt.
- 48 In dit verband volgt uit vaste rechtspraak dat wanneer de lidstaten maatregelen nemen ter uitvoering van het Unierecht, zij gehouden zijn om de algemene beginselen van dit recht, waaronder met name het vertrouwensbeginsel, in acht te nemen (zie in die zin arresten van 14 september 2006, Elmeka, C-181/04–C-183/04, EU:C:2006:563, punt 31, en 26 mei 2016, Județul Neamț en Județul Bacău, C-260/14 en C-261/14, EU:C:2016:360, punt 54).
- 49 Bijgevolg zijn de lidstaten ertoe gehouden het vertrouwensbeginsel na te leven bij de tenuitvoerlegging van de steun voor vervroegde uittreding als bedoeld in de artikelen 10 tot en met 12 van verordening nr. 1257/1999.

- 50 Voorts kan iedere justitiabele bij wie een nationale administratieve autoriteit met door haar gedane precieze toezeggingen gegronde verwachtingen heeft gewekt, zich op dat beginsel beroepen (arresten van 9 juli 2015, *Salomie en Oltean*, C-183/14, EU:C:2015:454, punt 44, en 14 juni 2017, *Santogal M-Comércio e Reparação de Automóveis*, C-26/16, EU:C:2017:453, punt 76).
- 51 In dit verband moet worden nagegaan of de handelingen van de administratieve instantie in kwestie bij de betrokken marktdeelnemer een redelijk vertrouwen hebben gewekt en, zo ja, of dat vertrouwen gewettigd is (zie arresten van 14 september 2006, *Elmeka*, C-181/04–C-183/04, EU:C:2006:563, punt 32, en 9 juli 2015, *Salomie en Oltean*, C-183/14, EU:C:2015:454, punt 45).
- 52 Volgens de rechtspraak van het Hof kan het vertrouwensbeginsel evenwel niet tegen een duidelijke Unierechtelijke bepaling worden aangevoerd, en kan een met het Unierecht strijdige gedraging van een met de toepassing ervan belaste nationale instantie voor een justitiabele geen grond opleveren om erop te vertrouwen dat hij een behandeling kan genieten die strijdig is met het recht van de Unie (arresten van 1 april 1993, *Lageder e.a.*, C-31/91–C-44/91, EU:C:1993:132, punt 35; 20 juni 2013, *Agroferm*, C-568/11, EU:C:2013:407, punt 52, en 20 december 2017, *Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse*, C-516/16, EU:C:2017:1011, punt 69).
- 53 In de eerste plaats moet overeenkomstig de in punt 51 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak worden nagegaan of de handelingen van de Letse autoriteiten – namelijk decreet nr. 1002 en de overeenkomsten betreffende de toekenning van de steun voor vervroegde uittreding – bij de erfgenamen van landbouwers die steun voor vervroegde uittreding hebben ontvangen een redelijk vertrouwen hebben gewekt in het feit dat deze steun kon worden overgedragen via vererving.
- 54 Ten eerste blijkt uit het onderzoek van de eerste vraag dat in de artikelen 10 tot en met 12 van verordening nr. 1257/1999 niet wordt gepreciseerd of een lidstaat met het oog op de uitvoerlegging van deze artikelen kan voorzien in de overdracht van het recht op steun voor vervroegde uittreding via vererving.
- 55 Bijgevolg kunnen de artikelen 10 tot en met 12 niet worden geacht duidelijke Unierechtelijke bepalingen te zijn, in die zin dat de personen aan wie de daarin neergelegde rechten toekomen ondubbelzinnig konden begrijpen dat de lidstaten niet mochten voorzien in de overdracht van de steun voor vervroegde uittreding via vererving.
- 56 Ten tweede zij beklemtoond dat de Commissie op 30 juli 2004 het plan voor plattelandsontwikkeling, dat bepaalde dat de steun voor vervroegde uittreding kon worden overgedragen via vererving, overeenkomstig artikel 44, lid 2, van verordening nr. 1257/1999 heeft goedgekeurd.
- 57 Overeenkomstig datzelfde artikel 44, lid 2, beoordeelde de Commissie de haar voorgestelde plannen om uit te maken of zij strookten met verordening nr. 1257/1999, wat inhield dat zij de inhoud van de plannen onderzocht teneinde te bepalen of zij met de verschillende voorwaarden en verplichtingen van deze verordening strookten.
- 58 In casu hebben de Letse autoriteiten decreet nr. 1002 tot vaststelling van gedetailleerde voorschriften voor de uitvoering van het plan voor plattelandsontwikkeling vastgesteld nadat de Commissie dat plan had goedgekeurd, en dus in punt a van de afdeling met als titel „Vervroegde uittreding” van punt 12.3.2 van dat plan de mogelijkheid opgenomen om de steun voor vervroegde uittreding over te dragen via vererving.
- 59 Bovendien heeft het feit dat de overeenkomsten betreffende de toekenning van steun voor vervroegde uittreding zijn ondertekend door de dienst voor plattelandsteun, de landbouwers die deze overeenkomst mee hebben ondertekend en hun erfgenamen gesterkt in hun vertrouwen in de rechtmatigheid van de overdracht van deze steun via vererving als bedoeld in decreet nr. 1002.

- 60 Ten derde moet worden opgemerkt dat meer dan zeven jaar is verstreken tussen het ogenblik waarop de Commissie op 30 juli 2004 het plan voor plattelandontwikkeling heeft goedgekeurd en 19 oktober 2011, de dag waarop het Comité voor plattelandontwikkeling van de Commissie tot de conclusie is gekomen dat „het EOGFL niet van toepassing was op de overdracht van de steun voor vervroegde uittreding via vererving”. Het feit dat een dergelijke termijn was verstreken voordat de artikelen 10 tot en met 12 van verordening nr. 1257/1999 aldus werden uitgelegd dat zij verbieden dat de steun voor vervroegde uittreding wordt overgedragen via vererving, heeft de erfgenamen een nog groter vertrouwen gegeven in de rechtmatigheid van die overdracht als bedoeld in het plan voor plattelandontwikkeling.
- 61 Uit de voorgaande overwegingen volgt dat de handelingen van de Letse autoriteiten, namelijk decreet nr. 1002 en de overeenkomsten betreffende de toekenning van de steun voor vervroegde uittreding door de dienst voor plattelandssteun, bij de erfgenamen van de landbouwers die de steun voor vervroegde uittreding hebben ontvangen een redelijk vertrouwen hebben gewekt dat deze steun kon worden overgedragen via vererving.
- 62 In de tweede plaats moet overeenkomstig de in punt 51 van dit arrest aangehaalde rechtspraak worden bepaald of het vertrouwen van die erfgenamen in de mogelijkheid om de steun voor vervroegde uittreding over te dragen via vererving, gewettigd was.
- 63 Zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 52 van zijn conclusie, moet worden erkend dat er sprake is van gewettigd vertrouwen wanneer de justitiabele die zich daarop beroept zich in een bijzondere situatie bevindt die bescherming verdient, zoals die in het hoofdgeding.
- 64 De erfgenamen van de landbouwers die steun voor vervroegde uittreding hebben ontvangen, ontlenen hun erfrechten immers aan een nationale regeling waarvan de inhoud was goedgekeurd bij beschikking van de Commissie van 30 juli 2004 en waaruit niet duidelijk bleek dat deze regeling – ondanks die goedkeuring – in strijd was met de artikelen 10 tot en met 12 van verordening nr. 1257/1999. Voorts hebben deze erfrechten concreet invulling gekregen in de overeenkomsten betreffende de toekenning van de steun voor vervroegde uittreding, die zijn gesloten tussen een dienst die de aansprakelijkheid van de Staat met betrekking tot de toekenning van deze steun kan doen intreden, namelijk de dienst voor plattelandssteun, en de landbouwers die hun bedrijven hebben overgedragen in ruil voor steun voor vervroegde uittreding, bij welke overeenkomsten de erfgenamen geen partij waren.
- 65 In die omstandigheden is het redelijke vertrouwen dat de erfgenamen konden hebben in de rechtmatigheid van hun erfrechten gewettigd.
- 66 In de derde plaats is het juist dat eraan moet worden herinnerd dat de marktdeelnemers, zoals de Letse regering heeft opgemerkt, niet mogen vertrouwen op de handhaving van een bestaande situatie die kan worden gewijzigd in het kader van de beoordelingsvrijheid van de instellingen van de Unie of van de nationale autoriteiten bij de uitvoering van het Unierecht (arresten van 22 oktober 2009, Elbertsen, C-449/08, EU:C:2009:652, punt 45, en 26 juni 2012, Polen/Commissie, C-335/09, EU:C:2012:385, punt 180).
- 67 De verwijzende rechter wenst evenwel niet te vernemen of het vertrouwensbeginsel kan worden ingeroepen om de gevolgen van de bij decreet nr. 187 ingevoerde wijziging in de regelgeving tegen te gaan. Hij wenst enkel te vernemen of de erfgenamen van landbouwers die de steun voor vervroegde uittreding hebben ontvangen zich kunnen beroepen op een gewettigd vertrouwen wat betreft de periode vóór 30 april 2015, de dag waarop dat decreet in werking is getreden.
- 68 De in punt 66 van dit arrest vermelde rechtspraak kan bijgevolg niet van invloed zijn op het antwoord dat aan die rechter moet worden gegeven.

- 69 Ten slotte zij opgemerkt dat de verwijzende rechter wenst te vernemen welke gevolgen de tijdens de vergadering van het Comité voor plattelandsontwikkeling van de Commissie van 19 oktober 2011 vastgestelde conclusies hebben voor het gewettigd vertrouwen van de erfgenamen van de landbouwers waaraan de steun voor vervroegde uittreding is toegekend.
- 70 Uit het dossier blijkt dat deze conclusies enkel tot de lidstaten zijn gericht en dat zij, wat de Republiek Letland betreft, vóór de vaststelling op 14 april 2015 van decreet nr. 187 niet hebben geleid tot een wijziging van de regelgeving die voorzag in de overdracht van de steun voor vervroegde uittreding via vererving.
- 71 Voorts blijkt dat de erfgenamen van de landbouwers die de steun voor vervroegde uittreding hebben genoten, geen kennis hadden van de vergadering van het Comité voor plattelandsontwikkeling van de Commissie of van de conclusies daarvan.
- 72 Bovendien kan van deze erfgenamen niet worden verlangd dat zij dermate zorgvuldig zijn dat zij zelf navraag doen naar de inhoud van diezelfde conclusies.
- 73 In die omstandigheden kunnen de conclusies die tijdens diezelfde vergadering zijn vastgesteld geen invloed hebben op het gewettigd vertrouwen van de erfgenamen van de landbouwers waaraan de steun voor vervroegde uittreding is toegekend.
- 74 Gelet op een en ander moet op de tweede en de derde vraag worden geantwoord dat het vertrouwensbeginsel aldus moet worden uitgelegd dat een nationale rechtsregel zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die voorzag in de overdracht van de steun voor vervroegde uittreding via vererving en die door de Commissie is goedgekeurd op grond dat hij in overeenstemming was met verordening nr. 1257/1999, een gewettigd vertrouwen heeft gewekt bij de erfgenamen van de landbouwers die deze steun hebben ontvangen, en dat een conclusie zoals die welke is vermeld in de notulen van de vergadering van het Comité voor plattelandsontwikkeling van de Commissie van 19 oktober 2011, volgens welke deze steun niet via vererving kan worden overgedragen, aan dit gewettigd vertrouwen geen eind heeft gemaakt.

Kosten

- 75 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Achtste kamer) verklaart voor recht:

- 1) **De artikelen 10 tot en met 12 van verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en tot wijziging en intrekking van een aantal verordeningen, moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat de lidstaten in het kader van de tenuitvoerlegging van deze artikelen maatregelen vaststellen die toestaan dat de steun voor vervroegde uittreding zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, wordt overgedragen via vererving.**
- 2) **Het vertrouwensbeginsel moet aldus worden uitgelegd dat een nationale rechtsregel zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die voorzag in de overdracht van de steun voor vervroegde uittreding via vererving en die door de Commissie is goedgekeurd op grond dat hij in overeenstemming was met verordening nr. 1257/1999, een gewettigd vertrouwen heeft gewekt bij de erfgenamen van de landbouwers die deze steun hebben ontvangen, en dat een**

conclusie zoals die welke is vermeld in de notulen van de vergadering van het Comité voor plattelandontwikkeling van de Commissie van 19 oktober 2011, volgens welke deze steun niet via vererving kan worden overgedragen, aan dit gewettigd vertrouwen geen einde heeft gemaakt.

ondertekeningen