

Sag C-119/20**Anmodning om præjudiciel afgørelse****Dato for forelæggelse:**

28. februar 2020

Forelæggende ret:

Augstākā tiesa (Senāts) (øverste domstol, Letland)

Afgørelse af:

24. februar 2020

Sagsøger i første instans og kassationsappellant:

Līga Šenfelde

Kassationsindstævnt:Lauku atbalsta dienests (landdistrikternes støttetjeneste, Letland)

[udelades]

Afdelingen for forvaltningsretlige sager

Latvijas Republikas Senāts (Republikken Letlands øverste domstol)**AFGØRELSE**

Riga, den 24. februar 2020

[Udelades] [rettens sammensætning]

har i en skriftlig procedure behandlet kassationsappellen iværksat af Līga Šenfelde (på appellants anmodning anonymiseres appellants navn ikke, men gengives derimod i sin helhed) til prøvelse af Administratīvā apgabaltiesas (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Letland) dom af 29. september 2017 i den forvaltningsretssag, der blev indledt ved Līga Šenfeldes stævning, hvori der blev nedlagt påstand om, at Lauku atbalsta dienests (landdistrikternes støttetjeneste, Letland) pålægges at vedtage en [for Līga Šenfelde] begunstigende forvaltningsakt om godkendelse af projektet [udelades] »ZS »Purenes« pārņemšana un attīstība« (»erhvervelse og udvikling af landbrugsbedriften »Purenes«).

Hovedsagens genstand og relevante faktiske omstændigheder

[1] Den 5. oktober 2015 indgav sagsøgeren (i første instans og nu kassationsappellant, herefter »appellanten«) en ansøgning om godkendelse af et projekt inden for rammerne af delforanstaltning 6.3 under foranstaltningerne til udvikling af landbrugsbedrifter og erhvervsmæssig virksomhed ((under overskriften) »Støtte til virksomhedsetablering gennem udvikling af små landbrugsbedrifter«, herefter »støtte til virksomhedsetablering«). Den 15. januar 2016 godkendte Lauku atbalsta dienests dette projekt.

Den 27. juli 2016 erhvervede appellanten landbrugsbedriften »Purenes«.

Den 23. august 2016 indgav appellanten en ansøgning om godkendelse af projektet [udelades] »erhvervelse og udvikling af landbrugsbedriften »Purenes«« inden for rammerne af delforanstaltning 6.1 (»Støtte til unge landbrugere til virksomhedsetablering«, herefter »støtte til unge landbrugere«). I denne periode udførte appellanten også fortsat de aktiviteter, der er omhandlet i delforanstaltning 6.3.

Lauku atbalsta dienests gav ved afgørelse af 6. januar 2017 afslag på at tildele støtte til unge landbrugere, da appellanten den 15. januar 2016 havde fået godkendt et projekt, hvorved den pågældende havde modtaget støtte til virksomhedsetablering. Ifølge Lauku atbalsta dienests bestemmer Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 af 17. december 2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 (herefter »forordning nr. 1305/2013«), at bedrifter, der modtager støtte, er omfattet af forskellige kategorier, og at støtte ikke kan overlappe. Efter Lauku atbalsta dienests' opfattelse følger dette også af punkt 1 i Ministru kabineta 2015.gada 9.jūnija noteikumi Nr. 292 »Valsts un Eiropas Savienības atbalsta piešķiršanas kārtība pasākuma »Lauku saimniecību un uzņēmējdarbības attīstība« apakšpasākumā »Atbalsts uzņēmējdarbības uzsākšanai, attīstot mazās lauku saimniecības«« (ministerrådets dekret nr. 292 af 9.6.2015 om bestemmelser vedrørende proceduren for tildeling af national støtte og støtte fra Den Europæiske Union under delforanstaltningen »Støtte til virksomhedsetablering gennem udvikling af små landbrugsbedrifter« inden for rammerne af foranstaltningen »Udvikling af landbrugsbedrifter og erhvervsmæssig virksomhed«, herefter »dekret nr. 292«) og punkt 1 i Ministru kabineta 2015.gada 16.jūnija noteikumi Nr. 323 »Valsts un Eiropas Savienības atbalsta piešķiršanas kārtība pasākuma »Lauku saimniecību un uzņēmējdarbības attīstība« apakšpasākumam »Atbalsts jaunajiem lauksaimniekiem uzņēmējdarbības uzsākšanai«« (ministerrådets dekret nr. 323 af 16.6.2015 om bestemmelser vedrørende proceduren for tildeling af national støtte og støtte fra Den Europæiske Union under delforanstaltningen »Støtte til unge landbrugere til virksomhedsetablering« inden for rammerne af foranstaltningen »Udvikling af landbrugsbedrifter og erhvervsmæssig virksomhed«, herefter »dekret nr. 323«), som fastsætter en engangsbetaling i forbindelse med støtte til unge landbrugere og

i forbindelse med støtte til virksomheds-etablering. Efter Lauku atbalsta dienests' opfattelse kan en ansøger inden for rammerne af den [samme] foranstaltning enten modtage støtte til virksomheds-etablering eller støtte til unge landbrugere.

Ifølge Lauku atbalsta dienests har en medlemsstat i overensstemmelse med programmet for udvikling af landdistrikterne, som er aftalt med Europa-Kommissionen, beføjelse til at give afslag på anvendelsen af kumulering af tildelinger til en landbruger, når den rækkefølge for kumulering, der er fastsat i programmet for udvikling af landdistrikterne, ikke er blevet overholdt. Det fremgår af Lauku atbalsta dienests' bemærkninger, at det ikke er tilladt først at ansøge om støtte til virksomheds-etablering og derefter om støtte til unge landbrugere, da kravet om, at der skal være tale om den første etablering, eller kravet om erhvervelse af bedriften ikke opfyldes herved.

[2] Appellanten, som ikke var enig i afgørelsen, anlagde sag ved domstolene. Administratīvā rajona tiesa (distriktsdomstol i forvaltningsretlige sager, Letland) og Administratīvā apgabaltiesa (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) forkastede appellantens påstande.

Domstolene tilsluttede sig Lauku atbalsta dienests' opfattelse og konkluderede ligeledes, at det af de beskrevne formål i projekterne fremgik, at det andet projekt udgjorde en fortsættelse af forfølgelsen af formålet med det første projekt. Dermed kunne det ikke fastslås, at formålet med støtten til unge landbrugere, der består i støtte til unge, som for første gang etablerer sig på en landbrugsbedrift, var opfyldt. En tildeling af støtten til unge landbrugere ville tilsidesætte reglen om engangsbetaling. En samlet fortolkning af bestemmelserne i dekret nr. 292, dekret nr. 323 og forordning nr. 1305/2013 viser ikke, at lovgiver havde et mål om at yde to former for støtte til den samme ansøger. I henhold til punkt 22 i dekret nr. 323 vurderer Lauku atbalsta dienests kvaliteten af forretningsplanen og overensstemmelsen mellem investeringerne og de forfulgte formål samt forholdsmæssigheden af formålene i forhold til det samlede støttebeløb og kontrollerer, at støtten tildeles på den mest effektive måde. To tildelinger af støtte til det samme formål kan ikke betegnes som en forholdsmæssig brug af midlerne i forhold til andre ansøgere. I henhold til bestemmelserne i dekret nr. 323 skal en ansøger for at modtage støtte til unge landbrugere etablere sig på en bedrift (eller erhverve eller arve den) for første gang som driftsleder. I henhold til bestemmelserne i dekret nr. 292 ydes støtten til virksomheds-etablering derimod til udvikling af allerede eksisterende bedrifter. Punkt 1 i begge dekreter foreskriver desuden, at disse former for støtte ydes som en engangsbetaling. Dette betyder, at støtten kun kan ydes én gang i løbet af en økonomisk aktivitet, da de forskellige former for støtte anses som et enkeltstående incitament til fremme af udviklingen af små bedrifter.

[3] Appellanten har iværksat kassationsappel og har gjort gældende, at domstolene foretog en ukorrekt fortolkning af bl.a. bestemmelserne i forordning nr. 1305/2013. Efter appellantens opfattelse er modtagelsen af støtte fra de enkelte delforanstaltninger underlagt forskellige retsregler, og den begrænsning, hvorefter

det kun er muligt at modtage støtte én gang, gør sig kun gældende for hver enkelt specifik delforanstaltning. Ifølge appellanten kan modtagere af støtte til virksomhedsetablering ansøge om støtte til unge landbrugere, da det naturligvis er i overensstemmelse med målene om forretningsmæssig udvikling, at en lille virksomhed kan udvikle sig til en større virksomhed.

[4] Dermed er det omtvistet i hovedsagen, om appellanten kun kan modtage én form for støtte eller begge former.

Anførte nationale retsfor skrifter og EU-retlige for skrifter

[5] EU-retten:

[5.1] Artikel 19 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 af 17. december 2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005:

[>]1. Støtte under denne foranstaltning omfatter:

a) støtte til virksomhedsetablering til:

i) unge landbrugere

[...]

iii) udvikling af små landbrugsbedrifter

[...]

2. Støtte i henhold til stk. 1, litra a), nr. i), ydes til unge landbrugere.

[...]

Støtte i henhold til stk. 1, litra a), nr. iii), ydes til små bedrifter som defineret af medlemsstaterne.

4. [...]

For unge landbrugere, der modtager støtte i henhold til stk. 1, litra a), nr. i), skal det af forretningsplanen fremgå, at den unge landbruger overholder artikel 9 i forordning (EU) nr. 1307/2013 vedrørende aktive landbrugere inden for 18 måneder efter datoen for virksomhedsetablering.

Medlemsstaterne definerer øvre og nedre tærskler for landbrugsbedrifters adgang til støtte i henhold til stk. 1, litra a), nr. i) og iii). Den nedre tærskel for støtte i henhold til stk. 1, litra a), nr. i), skal være højere end den øvre tærskel for støtte i henhold til stk. 1, litra a), nr. iii). Støtte er begrænset til bedrifter, der falder ind under definitionen af mikrovirksomheder og små virksomheder.

[...][«]

[5.2] Det fremgår af punkt [29] (i afsnit 2.4 («definitioner») i EU-retningslinjerne for statsstøtte i landbrugs- og skovbrugssektoren og i landdistrikter 2014-2020, at en »ung landbruger« er en person, som er højst 40 år på det tidspunkt, hvor ansøgningen indsendes, har tilstrækkelige faglige kvalifikationer og kompetencer, og som for første gang etablerer sig på den landbrugsbedrift som driftsleder.

[6] National lovgivning:

[6.1] Ministerrådes dekret nr. 292 af 9. juni 2015 om bestemmelser vedrørende proceduren for tildeling af national støtte og støtte fra Den Europæiske Union under delforanstaltningen »Støtte til virksomhedsetablering gennem udvikling af små landbrugsbedrifter« inden for rammerne af foranstaltningen »Udvikling af landbrugsbedrifter og erhvervsmæssig virksomhed«.

Punkt 1: [»] Disse bestemmelser fastsætter proceduren for tildeling af national støtte og støtte fra Den Europæiske Union under delforanstaltningen »Støtte til virksomhedsetablering gennem udvikling af små landbrugsbedrifter« inden for rammerne af foranstaltningen »Udvikling af landbrugsbedrifter og erhvervsmæssig virksomhed« *i form af en engangsbetaling*.[«]

Punkt 20: [»] Inden for en programmeringsperiode kan støtteansøgeren kun modtage den i disse bestemmelser nævnte støtte én gang.[«]

[6.2] Ministerrådets dekret nr. 323 af 16. juni 2015 om bestemmelser vedrørende proceduren for tildeling af national støtte og støtte fra Den Europæiske Union under delforanstaltningen »Støtte til unge landbrugere til virksomhedsetablering« inden for rammerne af foranstaltningen »Udvikling af landbrugsbedrifter og erhvervsmæssig virksomhed«.

Punkt 1: [»] Disse bestemmelser fastsætter proceduren for tildeling af national støtte og støtte fra Den Europæiske Union under delforanstaltningen »Støtte til unge landbrugere til virksomhedsetablering« inden for rammerne af foranstaltningen »Udvikling af landbrugsbedrifter og erhvervsmæssig virksomhed« *i form af en engangsbetaling*.[«]

Grunde til, at den forelæggende ret nærer tvivl om fortolkningen af EU-retten

[7] Det fremgår af Lauku atbalsta dienests' forklaringer, som også de forudgående instanser tilsluttede sig, at en landbruger mister sin status som »ung landbruger«, alene fordi den pågældende to år forinden har modtaget støtte til udvikling af små landbrugsbedrifter, som er fastsat i forordningens artikel 19, stk. 1, litra a), nr. iii).

Senāts (øverste domstol, Letland) nærer tvivl om, hvorvidt denne omstændighed i sig selv kan begrunde fortabelsen af denne status.

[8] Artikel 11 i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 808/2014 af 17. juli 2014 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (herefter »forordning nr. 808/2014«) tillader, at foranstaltninger kombineres, men denne bestemmelse omhandler ikke udtrykkeligt den kombination af foranstaltninger, der er nævnt i artikel 19, stk. 1, i forordning nr. 1305/2013, og bestemmer heller ikke, at medlemsstaterne har en eventuel skønsmargen til at indføre mulige begrænsninger for modtagelse af støtte, når den vedrører en enkelt foranstaltning.

Lauku atbalsta dienests har i sine bemærkninger til kassationsappellen anført, at Letland i overensstemmelse med artikel 10 i forordning nr. 1305/2013 har aftalt et programmeringsdokument (program for udvikling af landdistrikterne for Letland) med Europa-Kommissionen for perioden 2014-2020 (tilgængelig på landbrugsministeriets websted: <https://www.zm.gov.lv/zemkopibas-ministrija/statiskas-lapas/latvijas-lauku-attistibas-programma-2014-2020-gadam?id=6426#jump>). Efter Lauku atbalsta dienests' opfattelse bør det på grundlag af dette dokument indhold konkluderes, at Letland ikke har valgt at tillade kumulering af delforanstaltning 6.1 og 6.3. Lauku atbalsta dienests har fremhævet punkt 8.2.5.3.1.11 (betingelse for kumulering, som fremgår af det pågældende dokument side 276) og punkt 8.2.5.3.2.11 (betingelse for kumulering, som fremgår af det pågældende dokument side 283) i det førnævnte program. Udarbejdelsen af programmet for perioden 2014-2020 fulgte et princip, hvorefter kun aktiviteter, der er præciseret i det pågældende dokument, og ikke aktiviteter, der ikke er præciseret deri, kan godkendes.

Ifølge Senāts (øverste domstol) står det ikke klart, om EU-retten tillader, at en medlemsstat indfører en lovgivning, hvorefter en landbruger ikke betales den i forordningens artikel 19, stk. 1, litra a), nr. i), omhandlede støtte, hvis den pågældende allerede er blevet tildelt den i samme bestemmelses nr. iii) omhandlede støtte. Dermed hersker der tvivl om den korrekte fortolkning af den relevante EU-lovgivning.

[9] Senāts (øverste domstol) har også anført, at det af Lauku atbalsta dienests' anbringender fremgår, at den omstændighed, at den støtte, der ansøges om, og den støtte, der tidligere er modtaget, på det tidspunkt, hvor ansøgningen indgives, samlet set overskrider den øvre grænse (40 000 EUR), i sig selv ikke kan begrunde afslaget på støtten. Hvis medlemsstaterne ikke kan forbyde kumulativ modtagelse af støtte, kunne Lauku atbalsta dienests, efter at den modtog appellansens ansøgning om tildeling af den anden form for støtte og konkluderede, at den støtte, der blev ansøgt om, sammen med den støtte, der allerede var blevet tildelt, samlet set overskred grænsen, i betragtning af princippet om god forvaltningsskik have oplyst appellanten om, at det beløb, som den pågældende ansøgte om, burde korrigeres og reduceres med mindst 15 000 EUR, da det overskred den øvre grænse.

[10] Med henblik på at afklare fortolkningen af bestemmelserne i forordning nr. 1305/2013 og i gennemførelsesforordning nr. 808/2014 er Senāts (øverste domstol) af den opfattelse, at det er nødvendigt at forelægge Den Europæiske Unions Domstol et præjudicielt spørgsmål.

Domskonklusion

I overensstemmelse med artikel 267 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde [udelades] [henvisning til nationale procedureregler] træffer Senāts (øverste domstol) følgende

afgørelse

Den Europæiske Unions Domstol forelægges følgende præjudicielle spørgsmål:

Skal artikel 19, stk. 1, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 af 17. december 2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005, sammenholdt med andre bestemmelser heri og EU-retningslinjerne for statsstøtte i landbrugs- og skovbrugssektoren og i landdistrikter 2014-2020, fortolkes således, at:

- 1) en landbruger mister sin status som »ung landbruger«, alene fordi den pågældende to år forinden har modtaget støtte til udvikling af små landbrugsbedrifter, som er fastsat i forordningens artikel 19, stk. 1, litra a), nr. iii),
- 2) disse bestemmelser tillader, at medlemsstaterne indfører en lovgivning, hvorefter en landbruger ikke betales den i forordningens artikel 19, stk. 1, litra a), nr. i), omhandlede støtte, hvis den pågældende allerede er blevet tildelt den i artikel 19, stk. 1, litra a), nr. iii), omhandlede støtte,
- 3) en medlemsstat har beføjelse til at afslå at anvende kumulering af støtte over for en landbruger, når den rækkefølge for kumulering, der er fastsat i programmet for udvikling af landdistrikterne, som er aftalt med Europa-Kommissionen, ikke er blevet overholdt?

Sagen udsættes, indtil Den Europæiske Unions Domstol har truffet afgørelse.

Denne afgørelse kan ikke appelleres.

[udelades] [underskrifter og formaliteter]