

Zaak C-119/20

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

28 februari 2020

Verwijzende rechter:

Augstākākā tiesa (Senāts) (Letland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

24 februari 2020

Verzoekster in eerste aanleg en eiseres tot cassatie

Līga Šenfelde

Andere partij in de procedure:

Lauku atbalsta dienests (Letland)

[OMISSIS]

Bestuursrechtelijke kamer

[De] Latvijas Republikas Senāts (hoogste rechter, Letland)

BESLISSING

Riga, 24 februari 2020

[OMISSIS] [samenstelling van het gerecht]

behandelt in een schriftelijke procedure het cassatieberoep dat door Līga Šenfelde (op verzoek van eiseres tot cassatie is haar naam niet geanonimiseerd, maar wordt deze volledig weergegeven) is ingesteld tegen het arrest van de Administratīvā apgabaltiesa (bestuursrechter in tweede aanleg, Letland) van 29 september 2017 in de door Šenfelde aangespannen bestuursrechtelijke procedure waarin zij de rechter verzocht de Lauku atbalsta dienests (dienst voor plattelandssteun, Letland) te gelasten een voor haar gunstig besluit te geven houdende goedkeuring van het project [OMISSIS] „ZS „Purenes’ pārņemšana un attīstība” („Aankoop en ontwikkeling van het landbouwbedrijf „Purenes”).

Voorwerp en feiten van het hoofdgeding

[1] Op 5 oktober 2015 verzocht verzoekster [in eerste aanleg, thans eiseres tot cassatie; hierna: „eiseres”] om goedkeuring van een project in het kader van submaatregel 6.3 van de maatregelen voor de ontwikkeling van landbouwbedrijven en bedrijfsactiviteiten („Aanloopsteun ten bate van de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven”). Op 15 januari 2016 hechtte de Lauku atbalsta dienests zijn goedkeuring aan dit project.

Op 27 juli 2016 verwierf eiseres het landbouwbedrijf „Purenes”.

Op 23 augustus 2016 verzocht eiseres om goedkeuring van het project [OMISSIS] „Aankoop en ontwikkeling van het landbouwbedrijf „Purenes”” in het kader van submaatregel 6.1 („Aanloopsteun ten bate van jonge landbouwers”). Gedurende deze periode bleef eiseres ook activiteiten in het kader van submaatregel 6.3 uitvoeren.

Bij besluit van 6 januari 2017 wees de Lauku atbalsta dienests de verlening van de aanloopsteun ten bate van jonge landbouwers af met het argument dat op 15 januari 2016 goedkeuring was verleend aan het project van eiseres waarvoor zij aanloopsteun voor de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven had ontvangen. Volgens de Lauku atbalsta dienests wordt in verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad (hierna ook: „verordening nr. 1305/2013”) bepaald dat steun ontvangende bedrijven zijn ingedeeld in verschillende categorieën en dat steunmaatregelen elkaar niet mogen overlappen. Naar het oordeel van de Lauku atbalsta dienests vloeit deze conclusie ook voort uit punt 1 van de Ministru kabineta [Or. 2] 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”” (besluit nr. 292 van de Ministerraad van 9 juni 2015 tot vaststelling van bepalingen inzake de procedure voor de verlening van nationale steun en steun van de Europese Unie uit hoofde van de submaatregel „Aanloopsteun ten bate van de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven” in het kader van de maatregel „Ontwikkeling van landbouwbedrijven en bedrijfsactiviteiten”; hierna ook: „besluit nr. 292”), en uit punt 1 van de 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”” (besluit nr. 323 van de Ministerraad van 16 juni 2015 tot vaststelling van bepalingen inzake de procedure voor de verlening van nationale steun en steun van de Europese Unie uit hoofde van de submaatregel „Aanloopsteun ten bate van jonge landbouwers” in het kader van de maatregel „Ontwikkeling van landbouwbedrijven en bedrijfsactiviteiten”; hierna ook: „besluit nr. 323”), waarin wordt voorzien in één enkele betaling van aanloopsteun ten bate van jonge

landbouwers en van aanloopsteun ten bate van de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven. Volgens de Lauku atbalsta dienests kan een aanvrager in het kader van [eenzelfde] maatregel ofwel aanloopsteun ten bate van de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven, ofwel aanloopsteun ten bate van jonge landbouwers ontvangen.

Volgens de Lauku atbalsta dienests heeft een lidstaat, in overeenstemming met het met de Europese Commissie overeengekomen programma voor plattelandsontwikkeling, het recht om cumulatie van steun aan een landbouwer te weigeren wanneer de in het programma voor plattelandsontwikkeling vastgestelde cumulatieve volgorde niet is gerespecteerd. Blijkens de overwegingen van voornoemde dienst is het niet toegestaan om eerst aanloopsteun ten bate van de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven aan te vragen en vervolgens aanloopsteun ten bate van jonge landbouwers, omdat op die manier niet wordt voldaan aan de voorwaarde dat de landbouwer zich, door het opzetten of aankopen van een bedrijf, voor het eerst vestigt als bedrijfshoofd.

[2] Eiseres is tegen het besluit van 6 januari 2017 opgekomen bij de rechter. Zowel de Administratīvā rajona tiesa (bestuursrechter in eerste aanleg, Letland) als de Administratīvā apgabaltiesa (bestuursrechter in tweede aanleg, Letland) heeft haar vorderingen afgewezen.

Beide rechters deelden het standpunt van de Lauku atbalsta dienests en concludeerden daarenboven dat uit de projectdoelstellingen kon worden afgeleid dat het tweede project een voortzetting van de verwezenlijking van de doelstelling van het eerste project vormde. Bijgevolg kon niet worden vastgesteld dat het doel van de aanloopsteun ten bate van jonge landbouwers werd gediend, aangezien die steun bestemd is voor jongeren die zich voor het eerst vestigen als bedrijfshoofd van een bedrijf. De verlening van aanloopsteun ten bate van jonge landbouwers zou in strijd zijn met de regel dat er maar één betaling mag worden verricht. Uit een lezing in onderling verband van de bepalingen van besluit nr. 292, besluit nr. 323 en verordening nr. 1305/2013 blijkt niet dat de wetgever tot doel had dat er twee keer steun kan worden verleend aan eenzelfde aanvrager. Ingevolge punt 22 van besluit nr. 323 dient de Lauku atbalsta dienests de kwaliteit van het bedrijfsplan, de overeenstemming van de investeringen met de nagestreefde doelstellingen en de evenredigheid van het totale bedrag van de steun met de doelstellingen te beoordelen en na te gaan of de steun op de meest doeltreffende wijze wordt verleend. Twee keer steun verlenen voor eenzelfde doelstelling kan niet worden beschouwd als een evenredig gebruik van de middelen ten opzichte van andere aanvragers. Ingevolge de bepalingen van besluit nr. 323 moet de aanvrager, om aanloopsteun ten bate van jonge landbouwers te kunnen ontvangen, zich voor het eerst op een bedrijf vestigen (of voor het eerst een bedrijf kopen of erven) als bedrijfshoofd. Daarentegen wordt de aanloopsteun ten bate van de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven volgens de bepalingen van besluit nr. 292 verleend voor de ontwikkeling van reeds bestaande bedrijven. Bovendien wordt in de punten 1 van beide besluiten bepaald dat de vormen van steun worden verleend in één enkele betaling. Dat betekent dat er in de loop van een

economische activiteit maar één keer steun kan worden verleend, aangezien de verschillende vormen van steunverlening moeten worden opgevat als een eenmalige stimulans voor de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven.

[3] Eiseres heeft cassatieberoep ingesteld, waarbij zij betoogt dat de rechters onder andere de bepalingen van verordening nr. 1305/2013 verkeerd hebben uitgelegd. In haar zienswijze valt de ontvangst van steun uit hoofde van elk van de submaatregelen onder verschillende juridische regelingen en is de restrictieve bepaling volgens welke er maar één keer steun kan worden verleend enkel van toepassing op elke specifieke submaatregel. Volgens eiseres kunnen ontvangers van aanloopsteun ten bate van de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven ook aanloopsteun ten bate van jonge landbouwers aanvragen, omdat de logica ingeeft dat het in overeenstemming met de doelstellingen betreffende de ontwikkeling van bedrijven is dat een klein bedrijf kan uitgroeien tot een groter bedrijf.

[4] Bijgevolg is de vraag die in casu moet worden beantwoord of eiseres slechts één keer steun kan ontvangen of ook twee keer. **[Or. 3]**

Toepasselijk nationaal en Unierecht

[5] Recht van de Europese Unie:

[5.1] Artikel 19 van verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad:

„1. In het kader van deze maatregel wordt steun verleend voor:

a) aanloopsteun ten bate van:

i) jonge landbouwers;

[...]

iii) de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven;

[...]

2. De in lid 1, onder a), i), bedoelde steun wordt verleend aan jonge landbouwers.

[...]

De in lid 1, onder a), iii), bedoelde steun wordt verleend aan kleine landbouwbedrijven zoals omschreven door de lidstaten.

[...]

4. [...]

Voor jonge landbouwers die steun ontvangen uit hoofde van lid 1, onder a), i), wordt in het bedrijfsplan bepaald dat de jonge landbouwer binnen 18 maanden na de datum van vestiging voldoet aan artikel 9 van verordening (EU) nr. 1307/2013, met betrekking tot de ‚actieve landbouwers‘.

De lidstaten stellen boven- en benedengrenzen vast voor de toegang van landbouwbedrijven tot de respectievelijk in lid 1, onder a), i) en iii), bedoelde steun. De benedengrens voor steunverlening in het kader van lid 1, onder a), i), dient hoger te liggen dan de bovengrens voor steunverlening in het kader van lid 1, onder a), iii). De steun wordt uitsluitend verleend aan kleine en micro-ondernemingen.

[...]”

[5.2] In punt [35) 29] [in afdeling 2.4 („Definities”)] van de richtsnoeren van de Europese Unie voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden 2014-2020 wordt bepaald dat een „jonge landbouwer” een persoon is die op de datum van indiening van de steunaanvraag niet ouder is dan 40 jaar, over adequate vakbekwaamheid en deskundigheid beschikt en zich voor het eerst op een landbouwbedrijf vestigt als bedrijfshoofd van dat bedrijf.

[6] Nationaal recht:

[6.1] Besluit nr. 292 van de Ministerraad van 9 juni 2015 tot vaststelling van bepalingen inzake de procedure voor de verlening van nationale steun en steun van de Europese Unie uit hoofde van de submaatregel „Aanloopsteun ten bate van de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven” in het kader van de maatregel „Ontwikkeling van landbouwbedrijven en bedrijfsactiviteiten”

Punt 1: „Deze bepalingen strekken tot vaststelling van de procedure voor de verlening van nationale steun en steun van de Europese Unie uit hoofde van de submaatregel „Aanloopsteun ten bate van de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven’ in het kader van de maatregel ‚Ontwikkeling van landbouwbedrijven en bedrijfsactiviteiten’. De steunverlening geschiedt *in de vorm van één enkele betaling.*”

Punt 20: „In een programmeringsperiode kan de steunaanvrager de in deze bepalingen genoemde steun slechts één keer ontvangen.” **[Or. 4]**

[6.2] Besluit nr. 323 van de Ministerraad van 16 juni 2015 tot vaststelling van bepalingen inzake de procedure voor de verlening van nationale steun en steun van de Europese Unie uit hoofde van de submaatregel „Aanloopsteun ten bate van jonge landbouwers” in het kader van de maatregel „Ontwikkeling van landbouwbedrijven en bedrijfsactiviteiten”.

Punt 1: „Deze bepalingen strekken tot vaststelling van de procedure voor de verlening van nationale steun en steun van de Europese Unie uit hoofde van de submaatregel ‚Aanloopsteun ten bate van jonge landbouwers’ in het kader van de maatregel ‚Ontwikkeling van landbouwbedrijven en bedrijfsactiviteiten’. De steunverlening geschiedt *in de vorm van één enkele betaling.*”

Motivering van de vragen van de verwijzende rechter betreffende de uitlegging van het Unierecht

[7] Uit de toelichtingen van de Lauku atbalsta dienests, die door de lagere rechters worden onderschreven, blijkt dat een landbouwer de hoedanigheid van „jonge landbouwer” verliest als gevolg van het enkele feit dat hij twee jaar eerder de aanloopsteun voor de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven zoals bedoeld in artikel 19, lid 1, onder a), iii), van de verordening heeft ontvangen.

De Senāts (hoogste rechterlijke instantie, Letland) vraagt zich af of louter deze omstandigheid het verlies van voornoemde hoedanigheid rechtvaardigt.

[8] In artikel 11 van uitvoeringsverordening (EU) nr. 808/2014 van de Commissie van 17 juli 2014 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) (hierna: „verordening nr. 808/2014”) wordt bepaald dat maatregelen met elkaar mogen worden gecombineerd. Die bepaling voorziet evenwel niet uitdrukkelijk in de combinatie van maatregelen als bedoeld in artikel 19, lid 1, van verordening nr. 1305/2013, noch in een eventuele discretionaire bevoegdheid van de lidstaat om mogelijke beperkingen te stellen aan de ontvangst van steunbedragen wanneer die één enkele maatregel betreffen.

In zijn opmerkingen ten aanzien van het cassatieberoep wijst de Lauku atbalsta dienests erop dat Letland, ingevolge de in artikel 10 van verordening nr. 1305/2013 bedoelde verplichting, met de Europese Commissie een programmeringsdocument (programma voor plattelandsontwikkeling in Letland) voor de periode 2014-2020 is overeengekomen (beschikbaar op de website van het Letse ministerie van Landbouw: <https://www.zm.gov.lv/zemkopibas-ministrija/statiskas-lapas/latvijas-lauku-attistibas-programma-2014-2020-gadam?id=6426#jump>). Volgens de Lauku atbalsta dienests kan uit de inhoud van dat document worden geconcludeerd dat Letland er niet voor heeft gekozen dat steun uit hoofde van de submaatregelen 6.1 en 6.3 kan worden gecumuleerd. De Lauku atbalsta dienests vestigt de aandacht op de punten 8.2.5.3.1.11 (vereiste inzake de cumulatie van steun zoals uiteengezet op blz. 276 van het document in kwestie) en 8.2.5.3.2.11 (vereiste inzake de cumulatie van steun zoals uiteengezet op blz. 283 van het document in kwestie) van bovengenoemd programma. Bij het opstellen van het programma voor de periode 2014-2020 is het beginsel gevolgd dat uitsluitend de in dat document gespecificeerde activiteiten subsidiabel zijn, en activiteiten die niet in dat document worden gespecificeerd niet.

Voor de Senāts is het niet duidelijk of de wetgeving van de Europese Unie een lidstaat toestaat om een regeling vast te stellen waarin geen steun als bedoeld in artikel 19, lid 1, onder a), i), van de verordening wordt uitbetaald indien er reeds steun als bedoeld in artikel 19, lid 1, onder a), iii), is verleend. Dientengevolge heeft de Senāts vragen over de uitlegging van de desbetreffende wetgeving van de Europese Unie.

[9] Ook wijst de Senāts erop dat uit de opmerkingen van de Lauku atbalsta dienests kan worden afgeleid dat de omstandigheid dat de som van de aangevraagde en de eerder reeds ontvangen steun op het moment van de aanvraag hoger was dan het plafond (van 40 000 EUR), op zichzelf geen rechtvaardiging vormt voor weigering van de [Or. 5] steunverlening. Indien de lidstaten cumulatie van steun niet kunnen verbieden, dan had de Lauku atbalsta dienests, op grond van het beginsel van goed bestuur, na ontvangst van de aanvraag van eiseres voor de tweede steunverlening, en na te hebben geconcludeerd dat het aangevraagde bedrag, samen met [het bedrag van] de reeds verleende steun, de bovengrens overschreed, eiseres kunnen laten weten dat het aangevraagde bedrag moest worden aangepast door het met ten minste 15 000 EUR te verlagen tot de bovengrens.

[10] Teneinde duidelijkheid te verkrijgen omtrent de uitlegging van de bepalingen van verordening nr. 1305/2013 en uitvoeringsverordening nr. 808/2014, acht de Senāts het noodzakelijk om het Hof van Justitie van de Europese Unie te raadplegen.

Dispositief

Overeenkomstig artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie [OMISSIS] [verwijzing naar nationale procedurevoorschriften]

besluit

de Senāts het Hof van Justitie van de Europese Unie de volgende prejudiciële [vraag] voor te leggen:

Moet artikel 19, lid 1, onder a), van verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad, gelezen in samenhang met andere bepalingen van die verordening en van de richtsnoeren van de Europese Unie voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden 2014-2020, aldus worden uitgelegd dat:

- 1) een landbouwer de hoedanigheid van „jonge landbouwer” verliest als gevolg van het enkele feit dat hij twee jaar eerder de aanloopsteun voor de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven als bedoeld in artikel 19, lid 1, onder a), iii), van de verordening heeft ontvangen;

- 2) voornoemde bepalingen de lidstaten toestaan om een regeling vast te stellen volgens welke er geen steun als bedoeld in artikel 19, lid 1, onder a), i), van de verordening aan een landbouwer wordt uitbetaald indien er reeds steun als bedoeld in artikel 19, lid 1, onder a), iii), is verleend;
- 3) een lidstaat het recht heeft om de toepassing van cumulatie van steun aan een landbouwer te weigeren wanneer de volgorde van cumulatie zoals bepaald in het met de Europese Commissie overeengekomen programma voor plattelandsontwikkeling niet is gerespecteerd?

[en] de behandeling van de zaak te schorsen tot het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak heeft gedaan.

Deze beslissing is niet vatbaar voor beroep.

[OMISSIS] [handtekeningen en formaliteiten]