

4. Met de hier opgenomen uitspraak van een Kamer van het EHRM, betreffende een geschil over de afwijzing van een tenderinschrijving voor wetenschappelijk onderzoek, wordt die ruimhartigere benadering doorgetrokken. Dit is een belangrijke en toe te juichen stap. Daarbij heeft mogelijk een stimulerende rol gespeeld dat het HvJ EU op basis van art. 47 EU Grondrechtenhandvest kan werken met een meer algemeen recht op toegang tot de rechter en een eerlijk proces, zij het natuurlijk alleen binnen de werkingssfeer van het EU-recht. Onder deze bepaling geldt immers niet de beperking dat een geschil moet gaan over de 'vaststelling van burgerlijke rechten of verplichtingen'.

T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik

## AB 2019/35

### HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE

7 augustus 2018, nr. C-120/17

(J. Malenovský, D. Šváby, M. Vilaras)

m.nt. J.E. van den Brink en W. den Ouden

Art. 10-12 Verordening 1257/1999/EG van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw (EOGFL)

ECLI:EU:C:2018:638

**Een nationale rechtsregel is in strijd met een Unierechtelijke bepaling. Daarom zijn EU-subsidies stopgezet. Omdat geen sprake is van een duidelijke Unierechtelijke bepaling en de nationale rechtsregel door de Europese Commissie is goedgekeurd, hebben de ontvangers van EU-subsidies aan deze nationale rechtsregel toch een gerechtvaardigd vertrouwen kunnen ontlenen.**

*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.*

*Gelet op een en ander moet op de eerste vraag worden geantwoord dat art. 10-12 Verordening 1257/1999/EG 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*

*hoofdeding aan de orde is, wordt overgedragen via vererving. (...)*

*Bijgevolg kunnen art. 10-12 niet worden geacht duidelijke Unierechtelijke bepalingen te zijn, in die zin dat de personen aan wie de daarin neergelegde rechten toekomen ondubbelzinnig konden begrip- pen dat de lidstaten niet mochten voorzien in de overdracht van de steun voor vervroegde uittreding via vererving.*

*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 hoofdeding 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 1257/1999/EG, 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.*

Administratīvā rajona tiesa,  
tegen  
Ministru kabinets.

### Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 10 tot en met 12 van Verordening 1257/1999/EG 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 (PB 1999, L 160, p. 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 plattelandssteun, 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 1257/1999/EG.

## Toepasselijke bepalingen

### Unierecht

3 In overweging 23 van Verordening 1257/1999/EG 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 2079/92/EEG [van de Raad van 30 juni 1992 tot instelling van een communautaire steunregeling voor vervroegde uittreding in de landbouwsector (*PB* 1992, L 215, p. 91)].”

4 Hoofdstuk IV (‘Vervroegde uittreding’) van Verordening 1257/1999/EG, dat deel uitmaakte van titel II (‘Maatregelen voor plattelandontwikkeling’) 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 to-

taal 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 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 plattelandontwikkeling te zorgen.

2. De door de lidstaten ingediende plannen voor plattelandontwikkeling houden een beoordeling in van de verenigbaarheid en coherentie van de voorgenomen steunmaatregelen voor plattelandontwikkeling 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) 1260/1999 [van de Raad van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de Structuurfondsen (*PB* 1999, L 161, p. 1)] programmeringsdocumenten voor plattelandontwikkeling goed.”

### Lets recht

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

11 Punt 9.3 van het plan om het Letse platteland te ontwikkelen en aldus het programma voor plattelandontwikkeling 2004–2006 te verwezenlijken (hierna: “plan voor plattelandont-

wikkeling”), 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 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 maandelijks 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 geschrapt bij punt 1 van decreet 187 van de ministerraad van 14 april 2015 tot wijziging van decreet 1002 (*Latvijas Vēstnesis*, 2015, 74; hierna: “decreet 187”).

14 Decreet 187 is volgens punt 2 ervan in werking getreden op 30 april 2015.

### Hoofdingeding 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 plattelandssteun na de inwerkingtreding van decreet 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 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 1257/1999/EG noch het plan voor plattelandsontwikkeling verbodt dat het landbouwbedrijf werd overgedragen aan de erfgenamen van de cedent, wakte het sluiten van de overeenkomst betreffende de toekenning van de steun voor vervroegde uittreding bij de cedent van het landbouwbedrijf en zijn erfge-

namen 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 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 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 1257/1999. Volgens de ministerraad strekt decreet 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 1257/1999/EG 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 1257/1999/EG refereerde aan de ervaring die is opgedaan bij de toepassing van verordening 2079/92. Verordening 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 1257/1999/EG 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 plattelandontwikkeling 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 plattelandontwikkeling van de Commissie op 19 oktober 2011 met betrekking tot de verordening die verordening 1257/1999/EG 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 1257/1999/EG [in samenhang met] een van de doelstellingen ervan (bevordering van de deelname van land-

bouwers 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 1257/1999/EG 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 1257/1999/EG 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 1257/1999/EG 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, ECLI:EU:C:2016:532,

punt 35, en 30 maart 2017, *Lingurár*, C-315/16, ECLI: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, ECLI:EU:C:2016:532, punt 36, en 30 maart 2017, *Lingurár*, C-315/16, ECLI:EU:C:2017:244, punt 19).

33 In casu bepalen de artikelen 10 tot en met 12 van Verordening 1257/1999/EG, die deel uitmaken van hoofdstuk IV ('Vervroegde uittreding') van titel II ('Maatregelen voor plattelandsontwikkeling') 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 begunstigen 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, ECLI:EU:C:2014:2343, punt 35, en 12 november 2015, *Jakutis en Kretingalės kooperatinė ŽŪB*, C-103/14, ECLI: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 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 1257/1999/EG, 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 – 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 1257/1999/EG 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 1257/1999/EG 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 1257/1999/EG is (zie in die zin arrest van 7 juli 2016, *Polen/Commissie*, C-210/15 P, niet gepubliceerd, ECLI: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 1257/1999/EG 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 uitge-

legd dat een nationale rechtsregel zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die voorzorg 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 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 plattelandsontwikkeling 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, ECLI:EU:C:2006:563, punt 31, en 26 mei 2016, *Județul Neamț en Județul Bacău*, C-260/14 en C-261/14, ECLI: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 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, ECLI:EU:C:2015:454, punt 44, en 14 juni 2017, *Santogal M-Comércio e Reparação de Automóveis*, C-26/16, ECLI: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, ECLI:EU:C:2006:563, punt 32, en 9 juli 2015, *Salomie en Oltean*, C-183/14, ECLI: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, ECLI:EU:C:1993:132, punt 35; 20 juni 2013, *Agroferm*, C-568/11,

ECLI:EU:C:2013:407, punt 52, en 20 december 2017, *Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse*, C-516/16, ECLI: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 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 1257/1999/EG 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 1257/1999/EG heeft goedgekeurd.

57 Overeenkomstig datzelfde artikel 44, lid 2, oordeelde de Commissie de haar voorgestelde plannen om uit te maken of zij strookten met Verordening 1257/1999/EG, 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 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 plattelandssteun, 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 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 plattelandsontwikkeling heeft goedgekeurd en 19 oktober 2011, de dag waarop het Comité voor plattelandsontwikkeling 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 1257/1999/EG 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 plattelandsontwikkeling.

61 Uit de voorgaande overwegingen volgt dat de handelingen van de Letse autoriteiten, namelijk decreet 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 hoofdeding.

64 De erfgenamen van de landbouwers die steun voor vervroegde uittreding hebben ontvangen, ontlenuen 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 1257/1999/EG. 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, ECLI:EU:C:2009:652, punt 45, en 26 juni 2012, *Polen/Commissie*, C-335/09, ECLI: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 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 187 niet hebben geleid tot een wijziging van de regelgeving die voorzigt 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 hoofdeding aan de orde is, die voorzigt 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 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 hoofdeding 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) 1257/1999/EG 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 hoofdeding aan de orde is, wordt overgedragen via vererving.

2) Het vertrouwensbeginsel moet aldus worden uitgelegd dat een nationale rechtsregel zoals die welke in het hoofdeding aan de orde is, die voorzigt 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 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 Com-



missie van 19 oktober 2011, volgens welke deze steun niet via vererving kan worden overgedragen, aan dit gewettigd vertrouwen geen einde heeft gemaakt.

#### Noot

1. In dit blad is al vaak aan de orde geweest dat ontvangers van EU-subsidies nauwelijks bescherming kunnen ontlenen aan het vertrouwensbeginsel, wanneer deze subsidies worden teruggevorderd wegens 'onregelmatigheden'. Onregelmatigheden worden regelmatig veroorzaakt door het subsidieverstreckende nationale bestuursorgaan, bijvoorbeeld doordat zij het Unierecht verkeerd uitleggen. Hoewel het subsidieverstreckende bestuursorgaan in dat geval dus de fout heeft veroorzaakt, kan het vertrouwensbeginsel doorgaans niet aan terugvordering in de weg staan, zo leert de standaard-jurisprudentie. Aanvankelijk gold deze strenge lijn alleen voor Unierechtelijke landbouwsubsidies die uittendend zijn geregeld in Unierechtelijke regelgeving (en dus geheel zijn geëuropeiseerd). Maar in 2013 werd deze lijn door het Hof van Justitie uitgebreid tot *alle* EU-subsidies, ook die waarvoor geldt dat het verstrekingsproces wordt overgelaten aan het recht van de lidstaten en eventuele intrekking- en terugvorderingsbesluiten dus worden vormgegeven op grond van het nationale recht. In het *landmark*arrest *Agroferm* concludeerde het Hof namelijk dat het Unierechtelijk vertrouwensbeginsel ook van toepassing is wanneer slechts voor de lidstaten een *verplichting* tot terugvordering van EU-subsidies in geval van onregelmatigheden is neergelegd in een Unierechtelijke verordening (HvJ EU 20 juni 2013, C-568/11, ECLI:EU:C:2013:407, AB 2014/270, m.nt. Van den Brink en Den Ouden). Voor alle EU-subsidies waarbij de terugvordering niet is geëuropeiseerd, geldt een dergelijke algemene terugvorderingsverplichting. Het Unierechtelijk vertrouwensbeginsel moet bovendien bijzonder streng worden toegepast in geval van een regeling die financiële consequenties kan hebben voor de EU-begroting, aldus het Hof (r.o. 47). Het Unierechtelijk vertrouwensbeginsel kan daarom niet met succes tegen een 'duidelijke' Unierechtelijke bepaling worden aangevoerd, waarbij opmerking verdient dat het Hof een bepaling van het Unierecht tot op heden zelden als onduidelijk heeft aangeduid. Een met het Unierecht strijdige gedraging van een met de uitvoering van het Unierechtelijke subsidierecht belaste nationale autoriteit kan bij een marktdeelnemer geen gewettigd vertrouwen op een met het Unierecht strijdige behandeling wekken. Het arrest *Agroferm* komt erop neer dat de subsidieontvan-

ger het beter moet weten dan de gespecialiseerde nationale bestuursorganen die met de uitvoering van de (complexe) Unierechtelijke subsidieregels zijn belast.

2. Na het verschijnen van het arrest *Agroferm* vreesden wij van het Unierechtelijk vertrouwensbeginsel weinig meer te zullen vernemen; een beroep op dit beginsel had immers nauwelijks kans van slagen. Toch laat de jurisprudentie die na het arrest *Agroferm* is verschenen zien dat het Hof bereid is om de scherpe kantjes van dit arrest af te halen. Zo bleek uit het arrest *SOMVAO* dat het Unierechtelijk vertrouwensbeginsel in sommige gevallen toch de mogelijkheid biedt om rekening te houden met het gedrag van nationale uitvoeringsautoriteiten (HvJ EU 18 december 2014, AB 2015/225, m.nt. Van den Brink en Den Ouden), namelijk in gevallen waarin onregelmatigheden vooral schendingen van nationale uitvoeringsbepalingen betreffen. In het arrest *Demmer* sprak het Hof van Justitie zich bovendien voor het eerst uit over de omstandigheden waaronder een beroep op het vertrouwensbeginsel dat is vastgelegd en uitgewerkt in Unierechtelijke regelgeving (het zogenoemde gecodificeerde vertrouwensbeginsel) zou kunnen slagen (HvJ EU 2 juli 2015, C-684/13, ECLI:EU:C:2015:439, AB 2016/377, m.nt. Van den Brink). In deze casus volgde uit de toepasselijke Unierechtelijke subsidieregels dat een subsidieontvanger niet gehouden was om een EU-subsidie terug te betalen die hij weliswaar ten onrechte had ontvangen, maar waarvan de betaling was gedaan als gevolg van een fout van de bevoegde autoriteit of van een andere autoriteit, die hij redelijkerwijs niet kon ontdekken. In het arrest *Demmer* oordeelde het Hof vervolgens dat in geval op grond van een nationale administratieve praktijk *systematisch* in strijd met het Unierecht wordt gehandeld, van een ontvanger van EU-subsidies niet kan worden verwacht dat hij de gemaakte fout had kunnen ontdekken. Een subsidieontvanger hoeft in gevallen waarin een gecodificeerd vertrouwensbeginsel geldt, het dus niet in alle gevallen beter te weten dan gespecialiseerde nationale bestuursorganen. En ten slotte oordeelde het Hof van Justitie in het arrest *Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse eGen* dat een beroep op het Unierechtelijk vertrouwensbeginsel niet kon slagen – er was immers in strijd gehandeld met een duidelijke Unierechtelijke bepaling –, maar hield het Hof desondanks de mogelijkheid open dat het terugvorderingsbesluit kon struikelen over het nationaal *rechtszekerheidsbeginsel* (HvJ EU 20 december 2017, AB 2018/168, m.nt. Van den Brink en Den Ouden).

In het onderhavige arrest lijkt het Hof van Justitie opnieuw een nuancering op de *Agroferm*-lijn aan te brengen. Het Hof oordeelt namelijk – voor

zover wij hebben kunnen nagaan voor het eerst – dat *geen* sprake is van een duidelijke Unierechtelijke subsidiebepaling. Dit heeft tot gevolg dat een beroep op het Unierechtelijk vertrouwensbeginsel niet – zoals gebruikelijk – bij voorbaat strandt. Vandaar dat dit arrest een bespreking in de AB verdient. In punt 3 bespreken wij de feiten van deze zaak. In punt 4 tot en met 6 gaan wij in op de overwegingen van het Hof. In punt 7, ten slotte, volgen een conclusie en vooruitblik.

3. In deze Letse zaak draait het allemaal om steun voor plattelandsontwikkeling die werd verstrekt vanuit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw (EOGFL) op grond van de Verordening 1257/1999/EG. Inmiddels is dit fonds gesplitst in het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). Voor beide fondsen gelden thans de wetgevingsverordeningen 1306/2013, 1305/2013 en 1307/2013. Op grond van de toenmalige Verordening 1257/1999/EG was het voor de lidstaten mogelijk om subsidie te verlenen aan boeren voor vervroegde uittreding uit de landbouw. Deze subsidie was erop gericht om het voor oudere boeren financieel gemakkelijker te maken om met hun bedrijf te stoppen. In Letland was de uitvoering van deze verordening neergelegd in het programmeringsdocument 'plan om het Letse platteland te ontwikkelen en aldus het programma voor plattelandsontwikkeling 2004–2006 te verwezenlijken'. Dit plan bepaalde in par. 12.3.2 dat de steun voor vervroegde uittreding – in geval van overlijden van de oudere landbouwer die zijn bedrijf had overgedragen – kon worden overgedragen via vererving. Dit plan werd op 30 april 2004 door de Europese Commissie goedgekeurd. Vervolgens heeft de Letse ministerraad op 30 november 2004 decreet 1002 vastgesteld, waarin meer gedetailleerde voorschriften werden neergelegd over de vererving van steun voor vervroegde uittreding.

In het najaar van 2011 komt het Comité voor de plattelandsontwikkeling van de Commissie echter tot de conclusie dat de overdracht van de steun voor vervroegde uittreding via vererving niet in overeenstemming is met het destijds geldende Unierecht. De grondslag van dit comitologiecomité was in die periode neergelegd in art. 90 Verordening 1698/2005. Daarin is bepaald dat de Commissie wordt bijgestaan door het Comité voor Plattelandsontwikkeling. Overigens bestond dit Comité ook in de programmaperiode 2000–2006, maar dan onder een andere naam: het Comité van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (zie art. 11 e.v. Verordening 1258/1999 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid). Het Comité voor Plattelandsontwikkeling bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten

en wordt voorgezeten door de vertegenwoordiger van de Commissie (zie art. 4 Besluit van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden 1999/468/EG en voor de periode na 1 maart 2011 art. 3 lid 2 Verordening 182/2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren). In dit Comité worden niet alleen ontwerp-uitvoeringshandelingen van de Europese Commissie maar ook andere vraagstukken besproken (zie art. 2 van het thans geldende Reglement van Orde van het Comité voor Plattelandsontwikkeling).

De Letse mogelijkheid om steun wegens vervroegde uittreding over te dragen via vererving is vervolgens geschrapt bij een decreet dat op 30 april 2015 in werking is getreden. Vanaf deze datum keerde de Letse dienst voor plattelandssteun de steun voor vervroegde uittreding in gevallen waarin sprake was van vererving dus niet langer uit. Uiteraard waren de erven hiermee niet blij; daarom verzochten zij om een verklaring voor recht dat de administratieve overeenkomsten betreffende de toekenning van de steun voor vervroegde uittreding uit de landbouw rechtsgeldig waren. In dat kader vraagt de Letse bestuursrechter zich in de eerste plaats af of Verordening 1257/1999/EG inderdaad zo moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale regeling die vererving van de steun voor vervroegde uittreding uit de landbouw toestaat. De overige vragen die de Letse bestuursrechter stelt plaatst het Hof van Justitie in de sleutel van het vertrouwensbeginsel: dient het vertrouwensbeginsel aldus te worden uitgelegd dat een nationale rechtsregel als hier aan de orde, die voorzag in de overdracht van steun voor vervroegde uittreding via vererving en die – via goedkeuring van het plan voor plattelandsontwikkeling bij beschikking van 30 juli 2004 – door de Commissie is goedgekeurd als in overeenstemming met Verordening 1257/1999/EG, een gewettigd vertrouwen heeft gewekt bij de erfgenamen van de landbouwers die deze steun hebben ontvangen?

4. In r.o. 31 t/m 46 van het arrest, gaat het Hof van Justitie eerst na of art. 10 t/m 12 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen de overdracht van steun voor vervroegde uittreding via vererving. De tekst van deze bepalingen biedt geen uitsluitel; zij bepalen niet dat het is toegestaan de steun voor vervroegde uittreding over te dragen via vererving, en zij verbieden dit evenmin, aldus het Hof (r.o. 34). Vervolgens kijkt het Hof naar de context en de doelstelling van de regeling (r.o. 35). Op die basis concludeert

het Hof in r.o. 45 dat de steun voor vervroegde uittreding een persoonlijk karakter heeft en daarom niet aan erfgenamen kan worden overgedragen bij het overlijden van de cedent van het landbouwbedrijf.

Maar in r.o. 47 en verder stelt het Hof van Justitie vervolgens dat de nationale regel die de vererving van steun voor vervroegde uittreding – naar nu blijkt in strijd met Verordening 1257/1999/EG – wel mogelijk maakte, toch een gewettigd vertrouwen heeft gewekt bij de erfgenamen. In r.o. 52 herhaalt het Hof weliswaar eerst de strenge *Agroferm*-lijn: het vertrouwensbeginsel kan niet tegen een duidelijke Unierechtelijke bepaling worden aangevoerd en een met het Unierecht strijdige gedraging van de met de toepassing ervan belaste nationale instantie kan 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 (r.o. 52). Maar vervolgens wordt, op basis van een stevige conclusie van advocaat-generaal Mengozzi, in de r.o. 54 en 55 geconcludeerd dat de art. 10 t/m 12 niet kunnen worden geacht duidelijke Unierechtelijke bepalingen te zijn. Deze artikelen preciseren niet of een lidstaat met het oog op de tenuitvoerlegging daarvan kan voorzien in de overdracht van het recht op steun voor vervroegde uittreding via vererving.

5. Hoewel wij ons helemaal kunnen vinden in deze conclusie, komt zij wel als een verrassing. Normaliter vindt het Hof altijd dat sprake is van een duidelijke bepaling van Unierecht, ook wanneer zij er vele overwegingen voor nodig heeft om die 'duidelijkheid' uit te leggen (een mooi voorbeeld biedt het al genoemde arrest *Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse eGen* waarin het Hof hier maar liefst 1400 woorden voor nodig heeft; dit is bijna een AB-annotatie op zich!). Dat de hier beoordeelde Unierechtelijke bepalingen onduidelijk zijn, is dus bepaald een opvallende conclusie. Desalniettemin is het goed dat het Hof eindelijk lijkt te erkennen dat Unierechtelijke regelingen voor veel burgers (en zelfs voor professionele marktdeelnemers) vaak ondoorgroendelijk zijn.

6. Nadat het Hof heeft vastgesteld dat het gaat om onduidelijke Unierechtelijke bepalingen overweegt het vervolgens dat de Europese Commissie het plan van de Letse autoriteiten, waarin de mogelijkheid tot vererving van de steun voor vervroegde uittreding uitdrukkelijk was opgenomen, zelf heeft goedgekeurd (r.o. 55). In dit geval heeft dus ook de Europese Commissie het vertrouwen gewekt dat de steun in overeenstemming was met het Unierecht. In art. 44 lid 2 Verordening 1257/1999/EG was immers bepaald dat de Commissie beoordeelde of de aan haar voorgelegde plannen van de lidstaten strookten met

Verordening 1257/1999/EG. Het Hof acht verder van belang dat de overeenkomsten inzake de toekenning van steun voor vervroegde uittreding zijn ondertekend door de Letse dienst voor plattelandssteun; dit heeft de erfgenamen gesterkt in hun vertrouwen dat het allemaal in orde was. Ten slotte vindt het Hof – naar onze mening terecht – ook relevant dat het Comité voor plattelandsontwikkeling van de Commissie pas in 2011 – dus zeven jaar na de goedkeuring van het Letse plan door de Commissie – tot de conclusie kwam dat de vererving van steun voor vervroegde uittreding niet mogelijk was. Pas op dat moment werden art. 10 t/m 12 dienovereenkomstig uitgelegd. Het tijdsverloop heeft de erfgenamen een nog groter vertrouwen gegeven in de rechtmatigheid van die overdracht als bedoeld in het plan voor plattelandsontwikkeling. Het Hof concludeert uiteindelijk in r.o. 61 dat de handelingen van de Letse autoriteiten jegens 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.

In de r.o. 62 e.v. gaat het Hof na of ook sprake is van *gewettigd* vertrouwen. Dat blijkt het geval. De erfgenamen ontlenen hun erfrechten aan een nationale regeling die was goedgekeurd bij beschikking van de Commissie en waaruit niet duidelijk bleek dat deze regeling in strijd was met de Verordening 1257/1999/EG. Ook hebben deze erfrechten concreet invulling gekregen in de overeenkomsten die zijn gesloten tussen de dienst voor plattelandssteun en de landbouwers die hun bedrijven hebben overgedragen in ruil voor steun voor vervroegde uittreding. Opvallend is dat het Hof daarbij expliciet vermeldt dat het gaat om een dienst die de aansprakelijkheid van de Staat met betrekking tot de toekenning van deze steun kan doen intreden. Het lijkt erop dat het Hof met deze overweging refereert aan het feit dat ontvangers van EU-subsidies van een dergelijke organisatie mogen verwachten dat zij in overeenstemming met het EU-recht handelt. Deze formulering doet denken aan het al genoemde arrest *Demmer*. In dit arrest oordeelde het Hof – zij het in andere woorden – dat in gevallen waarin een gecodificeerd vertrouwensbeginsel geldt, van een ontvanger van EU-subsidies geen betere kennis van het EU-recht mag worden verwacht dan van de uitvoerende autoriteit zelf in gevallen waarin deze uitvoerende autoriteit systematisch in strijd handelt met de Europese subsidieregeling (zie hierover ook R. Ortlep in zijn noot onder CRvB 10 november 2017, AB 2018/33). Verder valt op dat het Hof van belang acht dat de erfgenamen geen partij waren bij de overeenkomsten tussen de dienst voor plattelandssteun

en de landbouwers. Het Hof lijkt hiermee te impliceren dat de erfgenamen bij het aangaan van de overeenkomsten dus niet te kwader trouw konden zijn. In r.o. 65 volgt de conclusie: onder deze omstandigheden konden de erfgenamen gewettigd vertrouwen hebben op de rechtmatigheid van hun erfrechten.

Ten slotte gaat het Hof van Justitie in op de vraag in hoeverre nog kon worden vertrouwd op de rechtmatigheid van de nationale regel, *nadat* in het Comité voor plattelandsonwikkeling was geconcludeerd dat de vererving van steun voor vervroegde uittrekking niet mogelijk was. Deze conclusies kunnen volgens het Hof niet afdoen aan het oordeel dat sprake is van gewettigd vertrouwen van de erven. In de eerste plaats zijn de conclusies van het Comité enkel gericht tot de lidstaten. Voorts hebben deze conclusies niet direct geleid tot wijziging van de Letse regeling; decreet 187 is pas op 14 april 2015 vastgesteld en op 30 april 2015 in werking getreden. In de derde plaats hadden de erfgenamen geen kennis van de vergadering van het comité, noch van de conclusies ervan. Bovendien kan van de erfgenamen niet worden verlangd dat zij dermate zorgvuldig zijn dat zij zelf navraag doen naar de inhoud van diezelfde conclusies. Deze overwegingen doen denken aan de arresten *Stichting ROM* (HvJ EG 21 juni 2007, C-158/06, ECLI:EU:C:2007:370, AB 2007/239, m.nt. Griffioen en Den Ouden) en *Huber* (HvJ EG 19 september 2002, C-336/00, ECLI:EU:C:2002:509) waarin het Hof respectievelijk oordeelde dat de nationale rechter rekening mag houden met het feit dat een Unierechtelijke verplichting voor de subsidieontvanger niet kenbaar was c.q. dat het kennis nemen van een dergelijke verplichting een buitensporige last zou opleggen aan de subsidieontvanger. Waar het Hof in deze twee eerdere arresten het oordeel uiteindelijk nog aan de nationale rechter liet, hakt het Hof in deze zaak zelf de knoop door: de in het geding zijnde nationale regel heeft gewettigd vertrouwen gewekt en voormelde conclusie van het Comité voor plattelandsonwikkeling heeft daaraan geen einde gemaakt. Dit betekent dus dat de erfgenamen recht hebben op alle steun die is toegezegd op grond van de administratieve overeenkomsten die tussen de datum van inwerkingtreding van decreet 1002 (7 december 2004) en die van decreet 187 (30 april 2015) zijn afgesloten (zie punt 81 van de Conclusie van de advocaat-generaal); de Letse dienst voor plattelandsteun dient deze steun dus ook gewoon door te betalen.

7. Kortom: bovenstaand arrest laat zien dat er wel gelijkelijk omstandigheden zijn waaronder een beroep op het Unierechtelijk vertrouwensbeginsel kan slagen. Wij hopen daarom dat dit arrest

voor nationale rechters een aanmoediging is tot het stellen van prejudiciële vragen in gevallen waarin twijfel bestaat of de stringente *Agroferm*-lijn van toepassing is, dan wel waarin deze lijn tot onredelijke uitkomsten leidt. Dit arrest laat wederom zien dat het Hof deze *Agroferm*-lijn niet in alle gevallen onverkort toepast en dat geeft ruimte: wij verwachten dat nationale rechters die ruimte nu verder gaan verkennen.

J.E. van den Brink en W. den Ouden

## AB 2019/36

### HOGE RAAD

16 november 2018, nr. 18/00366

(Mrs. G. de Groot, J. Wortel, A.F.M.Q. Beukers-van Dooren)

m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk

Art. 1 letter e, art. 115 lid 1 Wschw; Retributieverordening zoetwatervoorziening Tholen en Sint Philipsland

V-N Vandaag 2018/2494

V-N 2018/60.30

Belastingblad 2019/12

BNB 2019/8

ECLI:NL:HR:2018:2111

### **Zoetwatervoorziening maakt deel uit van de taak van het waterschap en behoort tot de zorg voor het watersysteem. Er kan echter geen gebruikersretributie worden geheven enkel vanwege het nut van de voorziening.**

*De waterstaatkundige verzorging van het gebied van het Waterschap omvat de zorg voor het watersysteem. Een watersysteem is een samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken. De zorg voor het watersysteem omvat onder meer de zorg voor de waterhuishouding, waaronder ook de zorg voor de waterkwaliteit (...).*

*Het Waterschap heeft kennelijk tot zijn taak gerekend te zorgen voor zoet oppervlaktewater in een gebied waarin grond en grondwater te maken hebben met verzilting. Daarmee is (...) het Waterschap niet getreden buiten de in art. 1 Wschw aan hem opgedragen taak om te zorgen voor het watersysteem. Het oordeel van het Hof dat de zoetwatervoorziening in dit geval niet op basis van het Reglement als een publieke taak van het Waterschap kan worden aangemerkt, geeft daarom blijk van een onjuiste rechtsopvatting. De omstandigheid dat het Waterschap met het oog op de zoetwatervoorzie-*