Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 3. juni 2021 [1]

Sag C-119/20

Līga Šenfelde
procesdeltager:
Lauku atbalsta dienests (landdistrikternes støttetjeneste, Letland)
(Støtte til virksomhedsetablering inden for landbruget)

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Augstākā tiesa (Senāts) (øverste domstol, Letland))

»Fælles landbrugspolitik – støtte af udviklingen i landdistrikterne gennem Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) – forordning (EU) nr. 1305/2013 – artikel 19, stk. 1, litra a) – støtte til virksomhedsetablering – støtte til udvikling af små landbrugsbedrifter – støtte til unge landbrugere – successiv ansøgning om begge støtteformer – tilladt – betingelser«

I. Indledning

1. Kan landbrugere inden for rammerne af Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) modtage støtte både til udvikling af små landbrugsbedrifter og som unge landbrugere?

2. Dette er kernen i spørgsmålet fra Augstākā tiesa (Senāts) (øverste domstol, Letland) i den foreliggende præjudicielle anmodning. Ved besvarelsen af spørgsmålet skal der tages hensyn til, at der kan ydes støtte til såvel unge landbrugere som til udvikling af små landbrugsbedrifter i form af såkaldt støtte til virksomhedsetablering. Disse støtteformer indgår i foranstaltningen til udvikling af landbrugsbedrifter, som er af særlig betydning for udviklingen af landdistrikterne.

[1] Originalsprog: tysk.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Forordning nr. 1305/2013

3. De relevante retsforskrifter for støtte til virksomhedsetablering som omhandlet i den foreliggende sag udgøres først og fremmest af forordning (EU) nr. 1305/2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL)[2].

4. 17. betragtning til forordning nr. 1305/2013 er affattet således:

»Med henblik på udviklingen af landdistrikterne er oprettelse og udvikling af ny økonomisk aktivitet i form af nye bedrifter […] afgørende. […] En bedrifts- og erhvervsudviklingsforanstaltning bør lette unge landbrugeres første etablering og den strukturelle tilpasning af deres landbrugsbedrifter efter den første etablering. […] Udvikling af små landbrugsbedrifter, som er potentielt økonomisk levedygtige, bør også fremmes. For at sikre levedygtigheden af nye økonomiske aktiviteter, der støttes under denne foranstaltning, bør støtten gøres betinget af, at der fremlægges en forretningsplan. Støtte til virksomhedsetablering bør kun omfatte den indledende periode af sådan en virksomhed og bør ikke blive driftsstøtte. Hvis medlemsstaterne vælger at yde støtte i rater, bør disse rater derfor udbetales over en periode på ikke over fem år. […]

For at afhjælpe problemerne med unge landbrugeres adgang til jord har medlemsstaterne også mulighed for at yde denne støtte i kombination med andre former for støtte, f.eks. ved brug af finansielle instrumenter.«

5. I artikel 2, stk. 1, andet afsnit, litra n), i forordning nr. 1305/2013 defineres begrebet »ung landbruger« som:

»en landbruger, 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 en landbrugsbedrift som driftsleder«.

6. Samme forordnings artikel 5, stk. 1, indeholder EU-prioriteter for udvikling af landdistrikterne:

»[…]

2) styrkelse af bedrifternes levedygtighed og konkurrenceevne for alle typer landbrug i alle regioner […] med fokus på følgende områder:

   a) forbedring af alle landbrugs økonomiske resultater og lettelse af omstruktureringen og moderniseringen af bedrifter, navnlig med henblik på at øge markedsdeltagelsen og -orienteringen […]

[2] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 af 17.12.2013 (EUT 2013, L 347, s. 487), som ændret ved Kommissionens delegerede forordning (EU) 2016/142 af 2.12.2015 (EUT 2016, L 28, s. 8). Forordning nr. 1305/2013 er blevet ændret flere gange, senest ved Kommissionens delegerede forordning (EU) 2021/399 af 19.1.2021 (EUT 2021, L 79, s. 1). De relevante ændringer for den foreliggende sag behandles efterfølgende (jf. punkt 11 ff. og 58 i dette forslag til afgørelse).

b) fremme af tilstrækkeligt kvalificerede landbrugeres adgang til landbrugssektoren og navnlig generationsfornyelsen

[…]

6) fremme af […] økonomisk udvikling i landdistrikterne med fokus på følgende områder:

a) fremme af […] oprettelse og udvikling af små virksomheder […]«

7. I henhold til artikel 6, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1305/2013 foregår ELFUL's indsats i medlemsstaterne via landdistriktsudviklingsprogrammer.

8. Artikel 19 i forordning nr. 1305/2013 omhandler udviklingen af landbrugsbedrifter:

»1. Støtte under denne foranstaltning omfatter:

a) støtte til virksomhedsetablering til:

i) unge landbrugere

ii) ikkelandbrugsmæssige aktiviteter i landdistrikterne

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. Støtte i henhold til stk. 1, litra a), er betinget af, at der forelægges en forretningsplan. Gennemførelsen af forretningsplanen skal påbegyndes senest ni måneder fra datoen for beslutningen om at yde støtte.

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. Støtte i henhold til stk. 1, litra a), betales som et fast beløb i mindst to rater over en periode på højst fem år. Raterne kan være degressive. Betalingen af den sidste rate i henhold til stk. 1, litra a), nr. i) og ii), er betinget af, at forretningsplanen gennemføres korrekt.

6. Den maksimale støtte i henhold til stk. 1, litra a), er fastlagt i bilag II. Medlemsstaterne fastsætter størrelsen af støtten i henhold til stk. 1, litra a), nr. i) og ii), idet der også tages hensyn til den socioøkonomiske situation i programområdet.

[…]«

9. I henhold til bilag II til forordning nr. 1305/2013 udgør maksimumsbeløbet for støtten i henhold til artikel 19, stk. 1, litra a), nr. i), 70 000 EUR pr. ung landbruger [3], og maksimumsbeløbet for støtten i henhold til artikel 19, stk. 1, litra a), nr. iii), 15 000 EUR pr. lille bedrift.

10. I henhold til den vejledende liste i bilag VI til samme forordning hører bedrifts- og erhvervsudvikling i henhold til artikel 19 til de foranstaltninger, som er relevante for en eller flere EU-prioriteter for udvikling af landdistrikterne.

2. Forordning 2017/2393

11. Første betragtning til forordning 2017/2393 [4], hvorved navnlig forordning nr. 1305/2013 blev ændret efter den periode, der er relevant for den foreliggende sag, er formuleret som følger:

»For at sikre retssikkerheden og en ensartet og ikkediskriminerende gennemførelse af støtte til unge landbrugere er det nødvendigt at fastsætte, at i forbindelse med udvikling af landdistrikter betyder »datoen for virksomhedsetablering« som omhandlet i […] forordning (EU) nr. 1305/2013 […] den dato, hvor ansøgeren udfører eller afslutter en handling vedrørende den første virksomhedsetablering, og at støtteansøgningen skal indgives senest 24 måneder efter denne dato. […]«

12. Ved artikel 1, nr. 1), litra b), i forordning nr. 2017/2393 blev der indføjet et nyt litra s) i artikel 2, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 1305/2013, hvorefter »»etableringsdato« [betegner] den dato, hvor ansøgeren udfører eller fuldfører en eller flere af de handlinger, der vedrører den i litra n) omhandlede etablering«.

13. I henhold til et ligeledes nyt fjerde afsnit, som ved artikel 1, nr. 7), litra a), i forordning nr. 2017/2393 blev indføjet i artikel 19, stk. 4, i forordning nr. 1305/2013, fastlægger medlemsstaterne de i artikel 2, stk. 1, andet afsnit, litra s), omhandlede handlinger i programmerne for udvikling af landdistrikterne.

[3] Med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2020/2220 af 23.12.2020 (EUT 2020, L 437, s. 1) blev der her tilføjet et yderligere stykke: »Dette beløb kan forhøjes med yderligere højst 30 000 EUR i forbindelse med finansiering af operationer fra de i artikel 58a, stk. 1, omhandlede. fonde.« Denne fond tjener til finansiering af foranstaltninger, som sigter mod håndteringen af konsekvenserne af covid-19-krisen.

[4] Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 13.12.2017 om ændring af forordning (EU) nr. 1305/2013, (EU) nr. 1306/2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik, (EU) nr. 1307/2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, (EU) nr. 1308/2013 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og (EU) nr. 652/2014 om bestemmelser vedrørende forvaltning af udgifter i tilknytning til fødevarekæden, dyresundhed og dyrevelfærd samt til plantesundhed og planteformeringsmateriale (EUT 2017, L 350, s. 15).

14. Derudover blev der ved artikel 1, nr. 7), litra a), i forordning 2017/2393 indføjet et nyt første afsnit i artikel 19, stk. 4, i forordning nr. 1305/2013, som fastsætter, at »ansøgningen om støtte efter stk. 1, litra a), nr. i), skal indgives senest 24 måneder efter datoen for virksomhedsetableringen«.

3. Forordning nr. 1307/2013

15. I henhold til artikel 9, stk. 2, tredje afsnit, i forordning (EU) nr. 1307/2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landsbrugspolitik [5] betragtes »en person eller en sammenslutning af personer […] som aktiv landbruger, hvis denne kan forelægge verificerbar dokumentation […] der viser følgende:

a) at det årlige beløb til direkte betalinger udgør mindst 5% af de samlede indtægter indtjent fra alle ikkelandbrugsaktiviteter i det seneste regnskabsår, for hvilket der foreligger sådan dokumentation

b) at dens landbrugsaktiviteter ikke er ubetydelige

c) at dens vigtigste forretnings- eller selskabsformål er at udøve en landbrugsaktivitet«.

4. Retningslinjer for landbruget 2014-2020

16. EU-retningslinjer for statsstøtte i landbrugs- og skovbrugssektoren og i landdistrikter 2014-2020 (herefter »retningslinjer for landbruget 2014-2020«) [6] fastsætter i punkt 4 betingelserne og kriterierne for, hvornår medlemsstaternes støtte til landbrugs- og skovbrugssektoren og i landdistrikter kan anses for at være forenelig med det indre marked.

17. I henhold til punkt 23, litra a), i retningslinjerne for landbruget 2014-2020 omfatter disses anvendelsesområde navnlig støtte til foranstaltninger i landbrugssektoren uden for rammerne af et landdistriktsprogram i henhold til artikel 6 i forordning nr. 1305/2013 [7].

18. Punkt 99-107 i retningslinjerne for landbruget 2014-2020 fastsætter under overskriften »Kumulering af støtte« navnlig følgende:

»(99) Der kan ydes støtte sideløbende under flere støtteordninger, eller den kan kumuleres med ad hoc-støtte, forudsat at det samlede beløb i statsstøtte til en aktivitet eller et projekt holdes inden for rammerne af de støttelofter, der er fastsat i disse retningslinjer.

[…]

[5] Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 17.12.2013 (EUT 2013, L 347, s. 608). De senere ændringer af denne forordning er ikke relevante for den citerede bestemmelse.

[6] 2014/C 204/01 (EUT 2014, C 204, s. 1), som ændret ved Kommissionens meddelelse om ændring af retningslinjerne (2015/C 390/05) (EUT 2015, C 390, s. 4).

[7] Ovenfor, punkt 7 i dette forslag til afgørelse.

(107) […] Etableringsstøtte til unge landbrugere og til udvikling af små bedrifter efter afsnit 1.1.2 må ikke kumuleres med etableringsstøtte til unge landbrugere eller udvikling af små bedrifter efter artikel 19, stk. 1, litra a), nr. i) og iii), i forordning (EU) nr. 1305/2013, hvis en sådan kumulering ville medføre en overskridelse af de maksimale støtteintensiteter eller støttebeløb, der er fastsat i disse retningslinjer.«

19. Del II, afsnit 1.1.2, i retningslinjer for landbruget 2014-2020 omhandler etableringsstøtte til unge landbrugere og til udvikling af små bedrifter. I denne forbindelse er navnlig punkt 174, 177 og 184 relevante for den foreliggende sag:

»(174) Kommissionen vil anse etableringsstøtte til unge landbrugere og støtte til udvikling af små bedrifter for at være forenelig med det indre marked efter traktatens artikel 107, stk. 3, litra c), hvis den stemmer overens med de fælles vurderingsprincipper i disse retningslinjer og opfylder nedenstående betingelser.

[…]

(177) Medlemsstaterne skal fastsætte øvre og nedre tærskler […] for adgang til etableringsstøtte til unge landbrugere og støtte til udvikling af små bedrifter. Den nederste tærskel for etableringsstøtte til unge landbrugere skal være højere end den øverste tærskel for adgang til støtte til udvikling af små bedrifter.

[…]

(184) Det maksimale støttebeløb må højst udgøre 70 000 EUR pr. ung landbruger og 15 000 EUR pr. lille bedrift. Ved fastsættelsen af støttens størrelse skal medlemsstaterne også tage hensyn til den socioøkonomiske situation i det pågældende område.«

B. Lettisk ret

20. Letland gennemførte EU-reglerne ved dekret nr. 292 om udvikling af små landbrugsbedrifter [8] og nr. 323 om unge landbrugere [9].

21. Punkt 1 i dekret nr. 292 fastsætter, at støtte til udvikling af små landbrugsbedrifter ydes »i form af en engangsbetaling«.

22. Det fremgår af dette dekrets punkt 20, at støtteansøgeren kun kan modtage den i disse bestemmelser nævnte støtte én gang inden for en programmeringsperiode.

23. Punkt 1 i dekret nr. 323 fastsætter, at også støtte til unge landbrugere ydes »i form af en engangsbetaling«.

[8] Dekret 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«, *Latvijas Vēstnesis* 2015, nr. 126.

[9] Dekret 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«, *Latvijas Vēstnesis* 2015, nr. 127.

III. Sagens faktiske omstændigheder og anmodningen om præjudiciel afgørelse

24. Den 15. september 2015 lod Līga Šenfelde sig registrere hos de lettiske skattemyndigheder som erhvervsdrivende.

25. Efter ansøgning fra Līga Šenfelde af 5. oktober 2015 tildelte Lauku atbalsta dienests (landdistrikternes støttetjeneste, Letland) den 15. januar 2016 en støtte til udvikling af en lille landbrugsbedrift.

26. Den 27. juli 2016 overtog Līga Šenfelde landbrugsbedriften »Purenes« [10], som hendes forældre havde drevet indtil da.

27. Med henblik på overtagelsen og udviklingen af denne landbrugsbedrift ansøgte hun den 23. august 2016 desuden om etableringsstøtte for unge landbrugere. Samtidig fortsatte hun de aktiviteter, som hun havde modtaget støtte til ved den første tildeling.

28. Ved afgørelse af 6. januar 2017 afviste Lauku atbalsta dienests (landdistrikternes støttetjeneste) den anden ansøgning. Myndigheden begrundede afslaget med, at bedrifter, der modtager støtte, i henhold til forordning nr. 1305/2013 er omfattet af forskellige kategorier, og at støtte ikke kan overlappe. Også i henhold til lettisk ret kan en ansøger kun modtage enten støtte til udvikling af en lille landbrugsbedrift eller støtte til unge landbrugere.

29. Līga Šenfelde anlagde sag ved domstolene Administratīvā rajona tiesa (distriktsdomstol i forvaltningsretlige sager, Letland) og Administratīvā apgabaltiesa (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Letland) med henblik på at opnå den anden tildeling, men fik ikke medhold.

30. I forbindelse med sin kassationsappel har Līga Šenfelde gjort gældende, at modtagere af støtte til udvikling af små landbrugsbedrifter også kan modtage støtte som unge landbrugere.

31. Ved kendelse af 24. februar 2020, modtaget hos Domstolen den 28. februar 2020, har Augstākā tiesa (Senāts) (øverste domstol) udsat sagen og forelagt følgende spørgsmål for Domstolen til præjudiciel afgørelse:

»Skal artikel 19, stk. 1, litra a), i [forordning nr. 1305/2013], sammenholdt med andre bestemmelser heri og [retningslinjerne for landbruget 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 [artikel 19, stk. 1, litra a), nr. iii), i forordning nr. 1305/2013],

2) disse bestemmelser tillader, at medlemsstaterne indfører en lovgivning, hvorefter en landbruger ikke betales den i [artikel 19, stk. 1, litra a), nr. i), i forordning nr. 1305/2013] omhandlede støtte, hvis den pågældende allerede er blevet tildelt den i artikel 19, stk. 1, litra a), nr. iii), omhandlede støtte,

[10] Åbenbart navngivet efter engkabbelejen (*caltha palustris*), på lettisk *purva purene*.

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?«

32. I sagen for Domstolen har Līga Šenfelde, Republikken Letland og Europa-Kommissionen indgivet skriftlige indlæg.

IV. Retlig bedømmelse

33. Den fælles landbrugspolitik hviler på to søjler. Foranstaltningerne under første søjle omfatter f.eks. direkte betalinger. Den fælles landbrugspolitiks anden søjle, udviklingspolitikken for landdistrikterne, er reguleret ved forordning nr. 1305/2013. Landdistriktsforanstaltningerne iværksættes inden for en strategisk ramme via landdistriktsprogrammer, der opfylder EU's prioriterede mål for udvikling af landdistrikterne[11]. De i forordning nr. 1305/2013 nævnte prioriteter omfatter navnlig kvalificerede landbrugeres adgang til landbrugssektoren og generationsfornyelsen samt etablering og udvikling af små bedrifter[12].

34. Af særlig betydning[13] for disse prioriteter er udviklingen af landbrugsbedrifterne i henhold til artikel 19 i forordning nr. 1305/2013. Støtte under denne foranstaltning omfatter navnlig, i henhold til artikel 19, stk. 1, litra a), støtte til virksomhedsetablering, som er tiltænkt unge landbrugere [nr. i)], ikkelandbrugsmæssige aktiviteter i landdistrikterne [nr. ii)] og udvikling af små landbrugsbedrifter [nr. iii)].

35. I den foreliggende sag nægtede de lettiske myndigheder at give Līga Šenfelde støtte som ung landbruger, fordi hun allerede havde modtaget støtte til en lille landbrugsbedrift.

36. Dermed opstår spørgsmålet, om støtte til unge landbrugere i henhold til artikel 19, stk. 1, litra a), nr. i), i forordning nr. 1305/2013 er udelukket i henhold til de relevante EU-retlige bestemmelser, hvis der allerede er modtaget støtte til udvikling af en lille landbrugsbedrift i henhold til denne bestemmelses nr. iii) (det præjudicielle spørgsmåls første del, jf. herom A). I næste skridt skal det derefter prøves, hvilken lovgivningsfrihed medlemsstaterne har i denne forbindelse (det præjudicielle spørgsmåls anden og tredje del, jf. herom B).

A. Muligheden for successivt at ansøge om etableringsstøtte i henhold til artikel 19, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1305/2013 til udvikling af små landbrugsbedrifter på den ene side og til unge landbrugere på den anden side i henhold til EU-retten (det præjudicielle spørgsmåls første del)

37. Med den første del af sit præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 19, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1305/2013 skal fortolkes således, at en landbruger mister sin status som »ung landbruger«, hvis den pågældende allerede har modtaget støtte til udvikling af en lille landbrugsbedrift.

[11] Jf. artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1305/2013 (ovenfor, punkt 7 i dette forslag til afgørelse) samt punkt 7 i retningslinjerne for landbruget 2014-2020.

[12] Jf. artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 1305/2013 (ovenfor, punkt 6 i dette forslag til afgørelse).

[13] Jf. den vejledende liste i bilag VI til forordning nr. 1305/2013 (ovenfor, punkt 10 i dette forslag til afgørelse).

38. Dette skal forstås således, at det ønskes oplyst, om der også kan ansøges om støtte til virksomhedsetablering til unge landbrugere, når en landbruger allerede har modtaget støtte til udvikling af en lille landbrugsbedrift. For at finde et svar på dette spørgsmål er det nødvendigt at undersøge de respektive betingelser for at modtage disse to former for støtte.

39. I denne forbindelse vil det først vise sig, at betingelserne for at modtage støtten til unge landbrugere på den ene side og til udvikling af små bedrifter på den anden side hver især foreskriver forskellige bedriftsstørrelser, og at disse betingelser derfor ikke kan opfyldes på samme tid (nr. 1). I tilslutning hertil opstår imidlertid spørgsmålet, om og i givet fald hvordan det alligevel kan være tilladt successivt at ansøge om begge former for støtte, når de forskellige betingelser med hensyn til bedriftens størrelse – som det er tilfældet i den foreliggende sag – opfyldes tidsforskudt, fordi bedriften ved hjælp af den første støtte er vokset til den nødvendige størrelse for at søge den anden støtte (nr. 2).

1. Betingelser for at modtage støtte til virksomhedsetablering til unge landbrugere på den ene side og til udvikling af små landbrugsbedrifter på den anden side

40. Støtten i henhold til artikel 19, stk. 1, litra a), nr. i), i forordning nr. 1305/2013 ydes i henhold til artikel 19, stk. 2, første afsnit, til »unge landbrugere«. Unge landbrugere er i henhold til samme forordnings artikel 2, stk. 1, andet afsnit, litra n), personer, 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 en landbrugsbedrift som driftsleder. I henhold til bilag II til forordning nr. 1305/2013 udgør maksimumsbeløbet for støtten i henhold til artikel 19, stk. 1, litra a), nr. i), 70 000 EUR pr. ung landbruger.

41. Støtten i henhold til artikel 19, stk. 1, litra a), nr. iii), i forordning nr. 1305/2013 ydes til udvikling af små landbrugsbedrifter, idet det i henhold til artikel 19, stk. 2, tredje afsnit, påhviler medlemsstaterne at definere begrebet »små landbrugsbedrifter«. Derved kan medlemsstaterne ved fastsættelsen af støtteberettigelsen i forbindelse med artikel 19, stk. 1, litra a), nr. iii), tage hensyn til deres respektive strukturer i landbruget. I overensstemmelse med bilag II til forordning nr. 1305/2013 udgør maksimumsbeløbet for støtten i henhold til denne bestemmelse 15 000 EUR pr. lille landbrugsbedrift.

42. Artikel 19, stk. 4, tredje afsnit, første punktum, i forordning nr. 1305/2013 bestemmer, at medlemsstaterne definerer øvre og nedre tærskler [14] for adgang til støtte i henhold til stk. 1, litra a), nr. i) og iii). Disse tærskler skal defineres i forhold til bedriftens kapacitet målt i »standard output« eller tilsvarende [15]. I overensstemmelse med, at det drejer sig om et produktions *potentiale*, er det muligt, at ansøgeren på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen endnu ikke kan fremvise en sådan produktion. Som Kommissionen har forklaret i sine retningslinjer vedrørende artikel 19 i forordning nr. 1305/2013, skal ansøgeren i sådanne tilfælde godtgøre, at den pågældende råder over potentialet (med hensyn til produktionsfaktorer som land, dyr osv.) til at nå et bestemt produktionsniveau [16].

[14] I dag findes her tilføjelsen »pr. støttemodtager eller bedrift«, som blev indføjet ved artikel 1, nr. 7), litra a), i forordning 2017/2393 (ovenfor, fodnote 4 i nærværende forslag til afgørelse).

[15] Jf. femte betragtning til samt artikel 5, stk. 2, i Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 807/2014 af 11.3.2014 om supplerende bestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 og om indførelse af overgangsbestemmelser (EUT 2014, L 227, s. 1), som ændret ved delegeret forordning (EU) 2015/1367 (EUT 2015, L 211, s. 7).

[16] Jf. afsnit 4.3.1 og 4.3.3 (s. 10 og 12) i *Measure fiche Farm and business development, Measure 6, Article 19 of Regulation 1305/2013*, version november 2014, tilgængelig for medlemsstaterne i databasen CircaBC.

43. I henhold til artikel 19, stk. 4, tredje afsnit, andet punktum, i forordning nr. 1305/2013 skal de øvre og nedre tærskler for adgang til støtte i henhold til stk. 1, litra a), nr. i) og iii), fastsættes således, at den nedre tærskel for støtte til unge landbrugere i henhold til nr. i) er højere end den øvre tærskel for støtte til små bedrifter i henhold til nr. iii).

44. Som Kommissionen har beskrevet i sine retningslinjer vedrørende artikel 19 i forordning nr. 1305/2013 [17], og som såvel Kommissionen som Letland har gjort gældende i den foreliggende sag, betyder dette med andre ord, at indgangstærsklen for en ung landbruger, dvs. den pågældendes virksomheds minimumsproduktionsværdi, for at opnå støtte i henhold til artikel 19, stk. 1, litra a), nr. i), skal være højere end den maksimale produktionsværdi for en lille landbrugsbedrift, som søger støtte i henhold til denne bestemmelses nr. iii). Ifølge parternes oplysninger i den foreliggende præjudicielle sag skal produktionspotentialet for en lille landbrugsbedrift således i henhold til de lettiske bestemmelser ligge på mellem 2 000 og 15 000 EUR, mens produktionspotentialet for en ung landbruger skal udgøre mellem 15 000 og 70 000 EUR.

45. Da den nedre tærskel for at opnå adgang til støtte til unge landbrugere derfor i hvert fald er højere end den øvre tærskel for adgang til støtte til udvikling af små landbrugsbedrifter, kan betingelserne for de to former for etableringsstøtte ikke være opfyldt på samme tid. Hvis en bedrift ligger under den øvre tærskel for at opnå adgang til støtte til udvikling af små bedrifter, ligger den nemlig nødvendigvis også under den nedre tærskel for at opnå adgang til støtte til unge landbrugere. Omvendt ligger en bedrift, hvis størrelse overskrider denne nedre tærskel, nødvendigvis også over den øvre tærskel for adgang til støtte til små bedrifter.

46. Disse gensidige udelukkelseskriterier for støtte til virksomhedsetablering til i henhold til artikel 19, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1305/2013 til unge landbrugere på den ene side og til udvikling af små landbrugsbedrifter på den anden side skyldes, at hensigten med disse to støtteforanstaltninger er på forskellig og komplementær vis at fremme det fælles mål for denne bestemmelse, nemlig at udvikle landbrugsbedrifterne ved hjælp af støtte til virksomhedsetablering.

47. Hensigten med støtte til virksomhedsetablering til unge landbrugere i henhold til artikel 19, stk. 1, litra a), nr. i), i forordning nr. 1305/2013, som støtter en ung landbrugers første etablering som driftsleder for en landbrugsbedrift, er for det første at fremme tilstrækkeligt kvalificerede landbrugeres adgang til landbrugssektoren og navnlig generationsfornyelsen, hvilket svarer til en prioritet for Unionen med henblik på udvikling af landdistrikterne [18]. Dette bekræftes også af de øvrige forpligtelser, som er knyttet til støtten som ung landbruger i henhold til denne bestemmelse. Ifølge disse forpligtelser skal personer, der modtager denne støtte, således være aktive landbrugere [19] og faktiske driftsledere, dvs. varetage den faktiske ledelse af deres bedrifter [20]. Dermed sikres det, at de også virkelig etablerer sig som driftsledere, og at deres landbrugsaktiviteter udgør deres hovedaktivitet eller i det mindske har et væsentligt omfang. I denne forbindelse er det ikke relevant, om førstegangsetableringen sker ved etablering af en ny bedrift eller ved overtagelse af en allerede eksisterende bedrift.

[17] Jf. afsnit 4.3.1 og 4.3.3 (s. 10 og 11) i *Measure fiche Farm and business development, Measure 6, Article 19 of Regulation 1305/2013* (ovenfor, fodnote 16 i dette forslag til afgørelse). Jf. også generaladvokat Campos Sánchez-Bordonas forslag til afgørelse Région wallonne (Støtte til unge landbrugere) (C-830/19, EU:C:2021:100, punkt 67 ff.).

[18] Jf. artikel 5, stk. 1, nr. 2), litra b), i forordning nr. 1305/2013 (ovenfor, punkt 6 i dette forslag til afgørelse).

[19] Jf. artikel 19, stk. 4, andet afsnit, i forordning nr. 1305/2013, sammenholdt med artikel 9, stk. 2, tredje afsnit, i forordning (EU) nr. 1307/2013 (ovenfor, punkt 8 og 15 i nærværende forslag til afgørelse).

[20] Jf. artikel 2 i forordning nr. 807/2014 (ovenfor, fodnote 15 i dette forslag til afgørelse) samt generaladvokat Campos Sánchez-Bordonas forslag til afgørelse Région wallonne (Støtte til unge landbrugere) (C-830/19, EU:C:2021:100, punkt 84 ff.).

48. I modsætning hertil sigter støtte til virksomhedsetablering til udvikling af små landbrugsbedrifter i henhold til artikel 19, stk. 1, litra a), nr. iii), i forordning nr. 1305/2013 mod at fremme udviklingen, dvs. den strukturelle forbedring af situationen for allerede eksisterende små landbrugsbedrifter. Her drejer det sig altså om at bevare og forbedre allerede eksisterende strukturer, som udgør landdistrikterne. I henhold til 17. betragtning til forordning nr. 1305/2013 skal støtten ganske vist kun komme potentielt økonomisk levedygtige bedrifter til gode [21]. Indehavere af sådanne strukturer skal imidlertid gennem støtten få incitamenter til at videreføre og videreudvikle deres bedrifter, også selv om der er tale om meget små bedrifter, hvis afkast ikke nødvendigvis udgør den største del af bedriftsindehaverens indkomst, eller som har semi-subsistensøkonomisk karakter. Netop bevarelsen af sådanne strukturer er nemlig også med til at bevare livet i landdistrikterne og modvirke, at disse distrikter affolkes, og at landsbystrukturerne uddør.

49. Støtten til unge landbrugere på den ene side og til udviklingen af små landbrugsbedrifter på den anden side henvender sig således til to forskellige grupper af støttemodtagere, som hver på deres måde bidrager til udviklingen af landdistrikterne. Som Kommissionen har beskrevet i sine retningslinjer vedrørende artikel 19 i forordning nr. 1305/2013 skal den kendsgerning, at disse to støtteformer kommer forskellige modtagere til gode, også bidrage til, at de begrænsede støttemidler anvendes målrettet, og at såkaldte »med i købet-effekter« undgås [22]. Disse opstår i en situation, hvor støtten gives til gennemførelse af foranstaltninger, som modtageren ville have gennemført alligevel, dvs. også uden at modtage støtten. Undgåelse af sådanne »med i købet-effekter« svarer til det generelle princip for støtte med EU-midler, hvorefter hver enkelt støtteform skal forfølge en bestemt incitamentseffekt.

50. Med udformningen af ordningerne for støtte til virksomhedsetablering i henhold til artikel 19, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1305/2013 skal det således undgås, at unge landbrugere, hvis planlagte aktiviteter i overensstemmelse med ovenstående beskrivelser skal have et ikke ubetydeligt omfang, blot tager den i forhold hertil relativt lille støtte på højst 15 000 EUR [23] til udvikling af en lille landbrugsbedrift »med i købet«, selv om modtagelsen af denne støtte på ingen måde er udslagsgivende for deres beslutning om at etablere sig som ung landbruger.

51. Men hvordan forholder det sig nu i et tilfælde som det foreliggende, hvor man successivt inden for en relativt kort periode opnår de respektive foreskrevne bedriftsstørrelser for at modtage støtte til små landbrugsbedrifter på den ene side og for unge landbrugere på den anden side, navnlig hvis støttemodtageren har kunnet øge sit produktionspotentiale tilsvarende takket være modtagelsen af den første støtte og måske først derved overhovedet er blevet i stand til at kunne overveje at etablere sig som ung landbruger? Skal det også i et sådant tilfælde, sådan som Letland og Kommissionen har gjort gældende, være udelukket at søge begge støtteformer, selv om støttemodtageren realiserer et af hovedmålene med forordning nr. 1305/2013, nemlig en ung landbrugers overtagelse af en landbrugsbedrift?

[21] Jf. ovenfor, punkt 4 i dette forslag til afgørelse.

[22] Jf. afsnit 4.3.1 (s. 10) i *Measure fiche Farm and business development, Measure 6, Article 19 of Regulation 1305/2013* (ovenfor, fodnote 16 i nærværende forslag til afgørelse).

[23] Jf. ovenfor, punkt 9 og 41 i dette forslag til afgørelse.

2. Ansøgning om støtte som ung landbruger efter modtagelse af støtte til udvikling af en lille landbrugsbedrift ved successiv opfyldelse af de respektive krav til bedriftens størrelse – principielt tilladt og betingelser

52. Den opfattelse, at en landbruger, der allerede har modtaget støtte til udvikling af en lille landbrugsbedrift, ikke kan modtage støtte til unge landbrugere, heller ikke hvis den pågældendes bedrift i mellemtiden har opnået den nødvendige størrelse, repræsenteres i den foreliggende sag af såvel Letland som Kommissionen, men af forskellige grunde.

53. Letland har støttet sin opfattelse på et argument, som også blev anført tidligere af de lettiske myndigheder i hovedsagen. Ifølge dette argument kan en landbruger, som tidligere allerede har modtaget støtte til udviklingen af en lille landbrugsbedrift, slet ikke længere opfylde betingelserne for at modtage støtte til unge landbrugere. Selv om den pågældendes bedrifts produktionspotentiale nu har nået den nødvendige størrelsesorden herfor, er den pågældende nemlig ikke længere en »ung landbruger« som omhandlet i artikel 2, stk. 1, andet afsnit, litra n), i forordning nr. 1305/2013. Det kan nemlig ikke antages, at den pågældende, som det kræves i denne bestemmelse, »for første gang etablerer sig på en landbrugsbedrift som driftsleder«, idet den pågældende nødvendigvis etablerede sig som landbruger allerede tidligere, nemlig senest ved modtagelsen af støtten til udvikling af en lille landbrugsbedrift.

54. Kommissionen er derimod af den opfattelse, at en landbruger ikke mister sin status som ung landbruger, alene fordi den pågældende tidligere har modtaget støtte til udvikling af en lille landbrugsbedrift. Forordning nr. 1305/2013, som ændret ved forordning nr. 2017/2393[24], som også kan anvendes ved fortolkningen af den relevante retsstilling i den foreliggende sag[25], fastsætter nemlig, at ansøgningen om støtte til unge landbrugere skal indgives senest 24 måneder efter datoen for virksomhedsetableringen. Dermed kan betingelsen om »førstegangsetablering«, som skal være opfyldt for at ansøge om støtte som ung landbruger, anses for at være opfyldt i en periode på to år efter etableringen, selv om en ung landbruger i denne periode først har ansøgt om støtte til udvikling af en lille landbrugsbedrift, og hans bedrift først derefter er vokset til den nødvendige størrelse for at modtage støtte som ung landbruger.

55. Ikke desto mindre er Kommissionen imidlertid af den opfattelse, at hensigten og formålet med støttereglerne for unge landbrugere på den ene side og for udvikling af små landbrugsbedrifter på den anden side også her er til hinder for tildeling af den anden støtteform, da de to former for støtte nu en gang er beregnet til forskellige modtagergrupper og derfor ikke kan kumuleres.

56. Kommissionens analyse kan følges for så vidt, at en landbruger faktisk ikke mister sin status som ung landbruger af den grund, at den pågældende inden for en periode på 24 måneder forud for indgivelsen af ansøgningen om støtte til unge landbrugere har modtaget støtte til udvikling af en lille landbrugsbedrift [herom under a)]. Med hensyn til muligheden for successivt at modtage begge former for støtte er det derimod nødvendigt at nuancere Kommissionens analyse. Det er nemlig ganske vist rigtigt, at de to former for støtte ikke kan kumuleres i fuld størrelse. Det er imidlertid muligt at ansøge om og modtage begge former for støtte, hvis det beløb, der er modtaget inden for rammerne af den første støtteform, modregnes i det beløb, der modtages inden for rammerne af den anden støtteform [herom under b)]. Denne løsning er både i overensstemmelse med de unge landbrugeres realitet og med målsætningen om at støtte dem i henhold til forordning nr. 1305/2013 [herom under c)].

[24] Ovenfor, fodnote 4 i dette forslag til afgørelse.

[25] Jf. herom nedenfor, punkt 59 og 60 i dette forslag til afgørelse.

a) Fristen for at indgive ansøgning om tildeling af støtte til unge landbrugere og for at opfylde de nødvendige betingelser herfor

57. Som allerede beskrevet er en »ung landbruger« som omhandlet i artikel 2, stk. 1, andet afsnit, litra n), i forordning nr. 1305/2013 en person, som for første gang etablerer sig på en landbrugsbedrift som driftsleder [26].

58. I den affattelse af forordning nr. 1305/2013, som er relevant for den foreliggende sag, var begrebet »for første gang etablerer sig« ikke nærmere defineret. Dette viste sig efterfølgende åbenbart at være problematisk. På den ene side forekom det nemlig fra begyndelsen klart, at en etablering er en proces, som løber over en vis periode og ikke er et tidspunkt, som kan bestemmes præcist [27]. På den anden side er det imidlertid nødvendigt at fastlægge et præcist tidspunkt, hvor visse frister begynder at løbe, frem for alt fristen for at ansøge om støtten til unge landbrugere [28]. Hvad dette angår kan det ganske vist ikke udledes af ordlyden i forordning nr. 1305/2013 i den affattelse, der er relevant i den foreliggende sag, at ansøgning om støtte som ung landbruger skal indgives, allerede inden etableringen er afsluttet. Det er imidlertid uklart, hvor lang tid en ung landbruger har efter etableringen til at indgive denne ansøgning.

59. Tilsvarende var det i henhold til første betragtning til forordning 2017/2393 et mål for denne forordning at sikre retssikkerheden og en ensartet og ikkediskriminerende gennemførelse af støtte til unge landbrugere. I denne forbindelse var det nødvendigt at fastsætte, at »datoen for virksomhedsetablering« betyder den dato, hvor ansøgeren udfører eller afslutter en handling vedrørende den første virksomhedsetablering, idet medlemsstaterne skal fastsætte, hvilke handlinger der er tale om, og at støtteansøgningen skal indgives senest 24 måneder efter denne dato [29]. Forordning nr. 1305/2013 blev suppleret og tilpasset i overensstemmelse hermed [30].

60. Ganske vist kan efterfølgende bestemmelser ikke automatisk anvendes ved fortolkningen af forgængerbestemmelser, eftersom forandringer i ordlyden ikke kun skal ses som præcisering, men også som indholdsmæssige ændringer af retsstillingen [31]. Da de ændringer, der er tale om i det foreliggende tilfælde, imidlertid udtrykkeligt udgør præciseringer, kan de således ændrede bestemmelser i forordning nr. 1305/2013, selv om de ikke finder direkte anvendelse, også indgå i fortolkningen af den relevante retsstilling for hovedsagen.

61. Dermed må det i overensstemmelse med Kommissionens opfattelse også med hensyn til denne retsstilling lægges til grund, at betingelsen om »første virksomhedsetablering« er opfyldt, såfremt ansøgningen om tildeling af støtten til unge landbrugere indgives inden for 24 måneder efter etableringstidspunktet, uafhængigt af, om der inden for denne periode også allerede er modtaget støtte til udvikling af en lille landbrugsbedrift.

[26] Jf. ovenfor, punkt 5 og 40 i dette forslag til afgørelse.

[27] Jf. afsnit 4.3.1 (s. 9) i *Measure fiche Farm and business development, Measure 6, Article 19 of Regulation 1305/2013* (ovenfor, fodnote 16 i nærværende forslag til afgørelse).

[28] Men også fristen for at påbegynde gennemførelsen af forretningsplanen (artikel 19, stk. 4, første afsnit, i forordning nr. 1305/2013 henholdsvis artikel 19, stk. 4, andet afsnit, i forordning nr. 1305/2013, som ændret ved forordning 2017/2393); fristen for at opfylde betingelserne for aktive landbrugere (artikel 19, stk. 4, andet afsnit, i forordning nr. 1305/2013 henholdsvis artikel 19, stk. 4, tredje afsnit, i forordning nr. 1305/2013, som ændret ved forordning 2017/2393) eller fristen for at opnå de nødvendige faglige kvalifikationer (artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 807/2014 (ovenfor, fodnote 15 i nærværende forslag til afgørelse)). For disse fristers begyndelse gælder nu generelt tidspunktet for afgørelsen om at tildele støtten.

[29] Jf. ovenfor, punkt 11 i dette forslag til afgørelse.

[30] Jf. artikel 2, stk. 1, andet afsnit, litra s), samt artikel 19, stk. 4, første og fjerde afsnit, i forordning nr. 1305/2013, som ændret ved forordning 2017/2393 (ovenfor, punkt 12 f. i nærværende forslag til afgørelse).

[31] Jf. herom mit forslag til afgørelse Grækenland mod Kommissionen (C-341/17 P, EU:C:2018:981, punkt 53).

62. I overensstemmelse hermed skulle Līga Šenfelde i hovedsagen på det tidspunkt, hvor hun indgav sin ansøgning om tildeling af støtte til unge landbrugere i henhold til artikel 19, stk. 1, litra a), nr. i), i forordning nr. 1305/2013, fortsat anses for »ung landbruger« som defineret i denne forordnings artikel 2, stk. 1, andet afsnit, litra n). Ifølge den forelæggende rets oplysninger blev Līga Šenfelde nemlig først registreret som erhvervsdrivende mindre end et år før hendes ansøgning som ung landbruger. Støtten til udvikling af små bedrifter blev sågar godkendt blot 7 måneder før denne ansøgning om støtte [32]. Dermed er det ikke relevant, om det i den foreliggende sag er registreringen af Līga Šenfelde som erhvervsdrivende eller modtagelsen af støtte til udvikling af en lille bedrift, der skal anses for »etableringsdato« [33], da der i begge tilfælde er mindre end 24 måneder mellem disse begivenheder og ansøgningen om støtte til unge landbrugere [34].

63. Letlands argumentation afføder imidlertid også spørgsmålet om, hvorvidt betingelserne for at modtage støtte som ung landbruger, navnlig med hensyn til bedriftens størrelse, skal være opfyldt allerede på etableringstidspunktet, eller om det er tilstrækkeligt, at den nødvendige bedriftsstørrelse først opnås i løbet af fristen for at indgive ansøgning om støtte.

64. I denne forbindelse må det konstateres, at forordning nr. 1305/2013 ikke indeholder indikationer af en læsning, hvorefter samtlige betingelser for at modtage støtte til unge landbrugere skal være opfyldt allerede på etableringstidspunktet. Tværtimod indeholder forordningen forskellige bestemmelser, som fastsætter, at nogle betingelser (f.eks. de nødvendige faglige kvalifikationer og kompetencer eller overholdelse af reglerne om aktive landbrugere) skal opfyldes inden for en vis frist efter tildelingen af støtten til unge landbrugere [35]. Dermed tages der hensyn til den allerede omtalte omstændighed, at en ung landbrugers første virksomhedsetablering er en proces, som forløber over en vis periode.

65. Forordning nr. 1305/2013 indeholder ganske vist ingen oplysninger om det tidspunkt, hvor den nødvendige bedriftsstørrelsesorden skal nås for at opnå støtte som ung landbruger. Det er imidlertid nærliggende at lægge til grund, at denne betingelse ikke skal være opfyldt allerede på etableringsdatoen, men at det er tilstrækkeligt, hvis den er opfyldt på ansøgningstidspunktet. Dette er nemlig det tidspunkt, hvor den kompetente myndighed – med undtagelse af de i ovenstående punkt nævnte betingelser, som skal opfyldes senere – kontrollerer, om betingelserne for at modtage støtten er opfyldt.

66. Således tillader artikel 19, stk. 1, litra a), nr. i), i forordning nr. 1305/2013, at en ung landbruger i de første 24 måneder efter sin etablering kan ansøge om støtte til unge landbrugere uafhængigt af, om den pågældende i denne periode allerede har modtaget støtte til udvikling af en lille landbrugsbedrift i henhold til nr. iii).

[32] Jf. ovenfor, punkt 24 ff. i dette forslag til afgørelse.

[33] Som defineret i artikel 2, stk. 1, andet afsnit, litra s), i forordning nr. 1305/2013, som ændret ved forordning 2017/2393 (ovenfor, punkt 12 i dette forslag til afgørelse).

[34] I henhold til artikel 19, stk. 4, fjerde afsnit, i forordning nr. 1305/2013, som ændret ved forordning 2017/2393 (ovenfor, punkt 13 i dette forslag til afgørelse), fastlægger medlemsstaterne i programmerne for udvikling af landdistrikterne, hvilke handlinger der anses for »handlinger, der vedrører […] etablering […]« i henhold til denne forordnings artikel 2, stk. 1, andet afsnit, litra s), og dermed anses for »etableringsdatoen«. Hvis medlemsstaterne i denne forbindelse vælger en handling, som vedrører ansøgningen om støtte til udvikling af en lille landbrugsbedrift, må dette vel være tidspunktet for tildelingen af (og ikke tidspunktet for ansøgningen om) denne støtte. Ellers ville varigheden af den frist, der herefter resterer til at indgive ansøgning om støtte til unge landbrugere, afhænge af, hvor lang tid myndighederne bruger på at behandle den første ansøgning. Derfor løber de frister, som en modtager af støtte til unge landbrugere har til at opfylde forskellige krav, som er nødvendige for denne støtte, også altid fra tidspunktet for afgørelsen om at tildele støtten (jf. ovenfor, fodnote 28 i dette forslag til afgørelse).

[35] Jf. ovenfor, punkt 58 og her navnlig fodnote 28 i nærværende forslag til afgørelse.

67. Ved første blik er denne fortolkning i strid med de ovenfor beskrevne mål for støtteordningen, som navnlig følger af de forskellige grænser for bedriftens produktionspotentiale [36]. Denne modsigelse bortfalder imidlertid, hvis det beløb, som en støttemodtager har modtaget som støtte til udvikling af en lille landbrugsbedrift, bliver modregnet i det beløb, som den pågældende efterfølgende modtager som støtte til unge landbrugere.

b) Modregning af det beløb, der allerede er modtaget i forbindelse med støtten til udvikling af små landbrugsbedrifter

68. Som Kommissionen og i resultatet også Letland korrekt har redegjort for, ville en kumulering af støtten til udvikling af små landbrugsbedrifter og støtten til unge landbrugere på en sådan måde, at de respektive fastsatte maksimumsbeløb for begge støtteformer blev udnyttet fuldt ud, og de således modtagne beløb blot kunne lægges sammen, være i strid med udformningen af disse støtteformer til forskellige modtagergrupper og med principperne om effektiv anvendelse af midlerne og en retfærdig og målrettet fordeling af EU-midlerne.

69. Dermed er det ikke tilladt, at en og samme landbruger modtager op til 15 000 EUR i støtte til udvikling af små landbrugsbedrifter og op til 70 000 EUR i støtte til unge landbrugere, dvs. i alt op til 85 000 EUR [37]. Dette bekræftes i øvrigt af de støtteretlige bestemmelser i retningslinjer for landbruget 2014-2020, hvorefter også medlemsstaternes støtte til unge landbrugere på den ene side og til udvikling af små landbrugsbedrifter på den anden side kun kan kombineres med støtte til disse modtagergrupper i henhold til forordning nr. 1305/2013, hvis de respektive fastsatte maksimale støttebeløb på 15 000 EUR henholdsvis 70 000 EUR ikke overskrides [38].

70. I en situation som den foreliggende, hvor en ung landbruger har ansøgt om støtte i henhold til artikel 19, stk. 1, litra a), nr. i), i forordning nr. 1305/2013, og den pågældende allerede har modtaget støtte til udvikling af en lille landbrugsbedrift i henhold til denne bestemmelses nr. iii), skal det beløb, der blev modtaget i forbindelse med denne støtte, følgelig trækkes fra det beløb, som bevilges inden for rammerne af støtten til unge landbrugere.

71. Herved sikres det, at det maksimale støttebeløb inden for rammerne af denne støtteform, dvs. højst 70 000 EUR, ikke overskrides. Hvis en landbruger altså allerede tidligere har modtaget 15 000 EUR til udvikling af en lille landbrugsbedrift, kan den pågældende kun modtage højst 55 000 EUR som støtte til unge landbrugere.

72. I henhold til EU-retten kan Līga Šenfelde dermed i den foreliggende sag modtage støtte som ung landbruger, hvis der i forbindelse med denne tildeling modregnes det beløb, som hun allerede modtog i støtte til udvikling af en lille landbrugsbedrift.

[36] Jf. ovenfor, punkt 46 ff. i dette forslag til afgørelse.

[37] Dette er i henhold til artikel 19, stk. 6, sammenholdt med bilag II til forordning nr. 1305/2013 (ovenfor, punkt 8 og 9 i dette forslag til afgørelse), de lofter, op til hvilke medlemsstaterne kan fastsætte de respektive støttebeløb. Ved fastsættelsen af støttebeløbet til unge landbrugere skal der også tages hensyn til den socioøkonomiske situation i programmeringsområdet. Ifølge den forelæggende rets oplysninger er det maksimale støttebeløb til unge landbrugere i Letland fastsat til 40 000 EUR og det maksimale støttebeløb til udvikling af små landbrugsbedrifter til 15 000 EUR.

[38] Jf. ovenfor, punkt 18 og 19 i dette forslag til afgørelse.

c) Formålet med støtten til unge landbrugere

73. Denne løsning, som også foreslås af den forelæggende ret, tager højde for argumentet om, at en og samme bedrift eller et og samme udviklingsprojekt ikke kan modtage støtte fra begge støtteformer, da disse er beregnet til forskellige modtagergrupper.

74. En sådan dobbelt støtte undgås nemlig netop med den løsning, der foreslås her. Den ligner nemlig i sidste ende en situation, hvor støtten til unge landbrugere ikke udbetales på en gang, men i rater. Muligheden for en sådan udbetaling i rater er udtrykkeligt fastsat i forordning nr. 1305/2013 [39]. Dermed bliver en ung landbruger, som først ansøger om støtte til udvikling af en lille landbrugsbedrift og derefter om støtte til unge landbrugere, i sidste ende ikke stillet bedre, men netop heller ikke ringere end en ung landbruger, som fra begyndelsen straks ansøger om støtte som ung landbruger.

75. At give en ung landbruger mulighed for at søge om støtte til unge landbrugere, også efter at den pågældende har modtaget støtte til udvikling af en lille landbrugsbedrift, idet det allerede modtagne beløb modregnes i støtten til unge landbrugere, tager i øvrigt hensyn til de unge landbrugeres virkelighed og er i overensstemmelse med hensigten og formålet med at støtte dem i henhold til forordning nr. 1305/2013.

76. Således forudsætter kriteriet om førstegangsetablering i forbindelse med støtten til unge landbrugere ikke nødvendigvis, at denne etablering sker i en ny bedrift, som tidligere endnu ikke eksisterede. Derimod er det, som Kommissionen også har redegjort for, muligt og almindeligt, at en ung landbruger ved sin første etablering ligesom Līga Šenfelde i hovedsagen overtager en allerede eksisterende bedrift.

77. Som Kommissionen og Līga Šenfelde endvidere har gjort gældende, og som det også fremgår af de foreliggende faktiske omstændigheder, er det i en sådan situation også nærliggende, at en ung landbruger efterfølgende videreudvikler og udvider den overtagne bedrift. Det er nemlig i overensstemmelse med målene for virksomhedsudviklingen, at en større virksomhed kan vokse frem af en mindre.

78. I denne forbindelse blev Līga Šenfelde åbenbart først som følge af støtten til udvikling af en lille landbrugsbedrift i stand til at kunne øge sit produktionspotentiale tilstrækkeligt til at opfylde størrelseskravene for at ansøge om støtte som ung landbruger [40]. Ifølge den forelæggende rets og parternes oplysninger beskrev Līga Šenfelde i øvrigt i sin forretningsplan for støtten til unge landbrugere, at hun ville videreføre det projekt, der var påbegyndt i forbindelse med udviklingsstøtten, og det hertil knyttede mål (navnlig udvidelse af dyreholdet).

[39] Jf. 17. betragtning til samt artikel 19, stk. 5, i forordning nr. 1305/2013 (ovenfor, punkt 4 og 8 i dette forslag til afgørelse). Det fremgår ikke helt klart af formuleringen af disse bestemmelser, om udbetalingen i rater er en forpligtelse eller en mulighed. Det er i øvrigt ikke relevant i den foreliggende sag, om de lettiske bestemmelser, hvorefter støtten til unge landbrugere og til udvikling af små landbrugsbedrifter skal udbetales i form af en engangsbetaling (ovenfor, punkt 21 og 23 i dette forslag til afgørelse), er i overensstemmelse med forordning nr. 1305/2013 på dette punkt. Under alle omstændigheder må disse nationale bestemmelser ikke fortolkes eller anvendes på en sådan måde, at de forhindrer udbetalingen af støtten til unge landbrugere i et tilfælde som det foreliggende, blot fordi landbrugeren tidligere allerede har modtaget støtte til udvikling af en lille landbrugsbedrift, jf. herom nedenfor, punkt 83 ff. i dette forslag til afgørelse.

[40] Både Līga Šenfelde og Kommissionen har i øvrigt i deres processkrifter i den foreliggende sag antydet, at der fra de lettiske myndigheders side på et bestemt tidspunkt fandt en slags licitation sted for indgivelse af ansøgninger om støtte til unge landbrugere, og at det på forhånd ikke nødvendigvis kunne forudses, hvornår denne licitation ville finde sted. Navnlig Līga Šenfelde har dermed tilsyneladende gjort gældende, at hun på det tidspunkt, hvor hun ansøgte om støtte til udvikling af en lille landbrugsbedrift, slet ikke kunne vide endnu, om og i givet fald hvornår hun i det videre forløb ville kunne søge om støtte til unge landbrugere. Såfremt dette er korrekt, hvilket det påhviler den forelæggende ret at prøve, ville det være endnu mere ubegrundet at bebrejde Līga Šenfelde på tidspunktet for ansøgningen om denne støtte, at hun tidligere først havde ansøgt om støtte til udvikling af en lille landbrugsbedrift.

79. Det ville være helt i strid med målene med forordning nr. 1305/2013 og EU's prioriteter for støtte til landdistrikterne i en sådan situation at nægte en ung landbruger støtte til unge landbrugere med den begrundelse, at den pågældende tidligere for samme bedrift og til samme projekt har modtaget støtte til udvikling af en lille landbrugsbedrift. I henhold til artikel 5, stk. 1, nr. 2), litra a), i forordning nr. 1305/2013 er »forbedring af alle landbrugs økonomiske resultater og lettelse af omstruktureringen og moderniseringen af bedrifter, navnlig med henblik på at øge markedsdeltagelsen og -orienteringen samt diversificeringen af landbruget« udtrykkeligt en EU-prioritet for udvikling af landdistrikterne.

80. Unge landbrugere i etableringsfasen bør derfor tværtimod tilskyndes til at udvide og videreudvikle deres bedrifter og tilpasse deres oprindelige forretningsplaner i denne retning. Dette gælder så meget desto mere, som en ung landbruger, som efter at have modtaget støtten til udvikling af en lille landbrugsbedrift forstørrer sin bedrift og opfylder kriterierne for støtten til unge landbrugere (driftsleder, aktiv landbruger, landbrug som en væsentlig del af indkomsten [41]), herved bidrager endnu mere til at realisere målene om landbrugets levedygtighed og konkurrenceevne samt generationsskiftet.

81. I et sådan tilfælde at give en ung landbruger mulighed for, efter at have modtaget støtte til udvikling af en lille landbrugsbedrift, også at ansøge om støtte til unge landbrugere, idet den allerede modtagne udviklingsstøtte så modregnes i denne støtte, er i øvrigt også i overensstemmelse med den kendsgerning, at støtte til virksomhedsetablering til unge landbrugere kan kombineres med talrige andre foranstaltninger, f.eks. finansielle instrumenter, som letter unge landbrugeres adgang til jord og produktionsmidler samt deres etablering [42].

3. Konklusion vedrørende den første del af det præjudicielle spørgsmål

82. Af alt dette følger, at artikel 19, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1305/2013 skal fortolkes således, at en landbruger kan modtage støtte såvel i form af støtte til virksomhedsetablering til udvikling af en lille landbrugsbedrift i henhold til nr. iii) som i form af støtte til virksomhedsetablering til unge landbrugere i henhold til nr. i). Såvel den første som den anden ansøgning om støtte skal indgives inden for en periode på højst 24 måneder fra etableringsdatoen. Det beløb, der modtages inden for rammerne af den første støtteordning, skal modregnes i det beløb, der modtages inden for rammerne af den anden støtteordning, således at det maksimale støttebeløb pr. ung landbruger i henhold til artikel 19, stk. 6, og bilag II til forordning nr. 1305/2013 ikke overskrides.

41 Jf. ovenfor, punkt 47 i dette forslag til afgørelse.

42 Jf. andet afsnit i 17. betragtning til forordning nr. 1305/2013 (ovenfor, punkt 4 i dette forslag til afgørelse), samt ottende betragtning til, artikel 8, stk. 2, i og bilag I, del 1, nr. 5), litra b), til Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 808/2014 af 17.7.2014 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af forordning (EU) nr. 1305/2013 (EUT 2014, L 227, s. 18). Se også afsnit 4.2.1 (s. 4 og 5) i *Measure fiche Farm and business development, Measure 6, Article 19 of Regulation 1305/2013* (ovenfor, fodnote 16 i nærværende forslag til afgørelse): »It is possible to combine some of the different support options under Article 19 within one supported project (i.e. integrated approach)«. Og endelig indeholder også retningslinjerne for landbruget 2014-2020 et særskilt afsnit om betingelserne for, at en kumulering af støtteformer som de i den foreliggende sag omhandlede kan kvalificeres som forenelige med det indre marked, jf. punkt 99 ff. i retningslinjer for landbruget 2014-2020 (ovenfor, punkt 18 i dette forslag til afgørelse).

B. Medlemsstaternes skønsbeføjelse (det præjudicielle spørgsmåls anden og tredje del)

83. Med det præjudicielle spørgsmåls anden og tredje del ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt [43] oplyst, om medlemsstaterne kan fastsætte, at en ung landbruger, der allerede har modtaget støtte til udvikling af en lille landbrugsbedrift i henhold til artikel 19, stk. 1, litra a), nr. iii), i forordning nr. 1305/2013 ikke længere kan modtage støtte til unge landbrugere i henhold til denne bestemmelses nr. i).

84. Dette spørgsmål må besvares benægtende.

85. Medlemsstaterne kan således ifølge retspraksis ganske vist træffe gennemførelsesforanstaltninger til en forordning. De må i denne forbindelse ikke hindre dens direkte anvendelighed, ikke skjule dens EU-retlige karakter og skal holde sig inden for rammerne af det skøn, der er tildelt dem ved den pågældende forordning [44].

86. I den foreliggende sag indrømmer forordning nr. 1305/2013 ganske vist medlemsstaterne vide skønsbeføjelser i udformningen af deres programmer til fremme af landdistrikterne samt med hensyn til gennemførelsen af denne forordnings bestemmelser. Disse skønsbeføjelser, f.eks. med hensyn til de støtteberettigede bedrifters størrelse eller støttens størrelse [45], skal give medlemsstaterne mulighed for at tage hensyn til deres respektive socioøkonomiske forhold. Disse skønsbeføjelser er imidlertid udtrykkeligt fastsat i forordning nr. 1305/2013 og vedrører ikke de principielle kriterier for unge landbrugeres støtteberettigelse i henhold til artikel 19, stk. 1, litra a), nr. i). Disse kriterier er derimod fastsat endeligt i selve forordningen [46].

87. Dermed kan medlemsstaterne ikke nægte en ung landbruger, der opfylder betingelserne for støtten i henhold til artikel 19, stk. 1, litra a), nr. i), i forordning nr. 1305/2013, at modtage denne støtte [47]. I overensstemmelse med besvarelsen af det præjudicielle spørgsmåls første del skal de ved tildelingen af denne støtte imidlertid modregne det beløb, der er modtaget i forbindelse med en støtte i henhold til denne bestemmelses nr. iii).

V. Forslag til afgørelse

88. Jeg foreslår på denne baggrund Domstolen at udtale følgende:

»1) Artikel 19, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1305/2013 skal fortolkes således, at en landbruger kan modtage støtte såvel i form af støtte til virksomhedsetablering til udvikling af en lille landbrugsbedrift i henhold til nr. iii) som i form af støtte til virksomhedsetablering til unge landbrugere i henhold til nr. i). Såvel den første som den anden ansøgning om støtte skal indgives inden for en periode på højst 24 måneder fra etableringsdatoen. Det beløb, der

[43] Med den tredje del af sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om en medlemsstat kan nægte kumulering af støtte, hvis den fastsatte kumuleringsrækkefølge i det nationale støtteprogram ikke er overholdt. Det er ikke helt klart, hvor den forelæggende ret vil hen med dette spørgsmål, da det ikke oplyses, hvilken kumuleringsrækkefølge der er fastsat i det lettiske program. I sidste ende drejer denne tredje del sig imidlertid også om spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaterne har en skønsbeføjelse med hensyn til udformningen af betingelserne for at modtage støtte til unge landbrugere.

[44] Dom af 7.7.2016, Občina Gorje (C-111/15, EU:C:2016:532, præmis 35 og 36), af 30.3.2017, Lingurár (C-315/16, EU:C:2017:244, præmis 18 og 19), og af 7.8.2018, Ministru kabinets (C-120/17, EU:C:2018:638, præmis 31 og 32).

[45] Jf. vedrørende begrebet »små landbrugsbedrifter« artikel 19, stk. 2, tredje afsnit, i forordning nr. 1305/2013, vedrørende fastsættelse af øvre og nedre tærskler for adgang til støtte artikel 19, stk. 4, tredje afsnit, og vedrørende støttens størrelse artikel 19, stk. 6 (ovenfor, punkt 8 ff. i dette forslag til afgørelse).

[46] Jf. ovenfor, punkt 40 ff. i dette forslag til afgørelse.

[47] Jf. i denne retning også dom af 25.10.2012, Ketelä (C-592/11, EU:C:2012:673, præmis 41 ff.).

modtages inden for rammerne af den første støtteordning, skal modregnes i det beløb, der modtages inden for rammerne af den anden støtteordning, således at det maksimale støttebeløb pr. ung landbruger i henhold til artikel 19, stk. 6, og bilag II til forordning nr. 1305/2013 ikke overskrides.

2) Hvis en ung landbruger inden for en periode på 24 måneder efter etableringen opfylder samtlige betingelser for at modtage støtte til virksomhedsetablering til unge landbrugere i henhold til artikel 19, stk. 1, litra a), nr. i), i forordning nr. 1305/2013, kan medlemsstaterne ikke nægte en ung landbruger denne støtte med den begrundelse, at den pågældende inden for den samme periode allerede har modtaget støtte til virksomhedsetablering til udvikling af en lille landbrugsbedrift i henhold til denne bestemmelses nr. iii).«