CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. KOKOTT
van 3 juni 2021 [1]

Zaak C-119/20

Līga Šenfelde
Andere partij in de procedure:
Lauku atbalsta dienests (Dienst voor plattelandssteun, Letland)
(Aanloopsteun in de landbouw)

[verzoek van de Augstākā tiesa (Senāts) (hoogste rechterlijke instantie, Letland) om een prejudiciële beslissing]

„Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) – Steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) – Verordening (EU) nr. 1305/2013 – Artikel 19, lid 1, onder a) – Aanloopsteun – Steun ten bate van de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven – Steun ten bate van jonge landbouwers – Achtereenvolgens aanvragen van beide steunvormen – Toelaatbaarheid – Voorwaarden”

I. Inleiding

1. Kunnen landbouwers in het kader van het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) steun ontvangen zowel voor de ontwikkeling van een klein landbouwbedrijf als in de hoedanigheid van jonge landbouwer?

2. Dit is de kern van de vraag die de Augstākā tiesa (Senāts) (hoogste rechterlijke instantie, Letland) in het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing stelt. Bij de beantwoording van deze vraag dient in aanmerking te worden genomen dat zogenaamde aanloopsteun wordt verleend zowel ten bate van jonge landbouwers als ten bate van de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven. Deze steun vormt een bestanddeel van de maatregel tot ontwikkeling van de landbouwbedrijven, die van bijzonder belang is voor de plattelandsontwikkeling.

[1] Oorspronkelijke taal: Duits.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Verordening nr. 1305/2013

3. Het rechtskader voor de in casu aan de orde zijnde aanloopsteun wordt om te beginnen gevormd door verordening (EU) nr. 1305/2013 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) [2].

4. Overweging 17 van verordening nr. 1305/2013 luidt als volgt:

„Voor de ontwikkeling van plattelandsgebieden, zijn het creëren en ontwikkelen van nieuwe economische bedrijvigheid in de vorm van nieuwe landbouwbedrijven [...] van essentieel belang. [...] Een maatregel voor de ontwikkeling van landbouwbedrijven en ondernemingen moet jonge landbouwers helpen zich voor het eerst te vestigen en hun landbouwbedrijf na deze eerste vestiging structureel aan te passen. [...] Tevens moet de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven, die economisch rendabel kunnen zijn, worden aangemoedigd. Om de levensvatbaarheid van nieuwe economische activiteiten waarvoor op grond van die maatregel steun wordt verleend, te garanderen, moet worden bepaald dat de steun slechts mag worden verleend indien een bedrijfsplan wordt ingediend. Steun voor het opstarten van een onderneming mag slechts voor de eerste fase van het bestaan van de onderneming worden verleend en mag niet de vorm van exploitatiesteun aannemen. Lidstaten die ervoor kiezen deze steun in tranches te betalen, krijgen daarom maximaal vijf jaar de tijd om deze tranches uit te betalen. [...]

Om de problemen van jonge landbouwers in verband met de toegankelijkheid van grond aan te pakken, kunnen lidstaten deze steun ook in combinatie met andere vormen van steun verlenen, zoals door het gebruik van financiële instrumenten."

5. In artikel 2, lid 1, tweede alinea, onder n), van verordening nr. 1305/2013 wordt het begrip „jonge landbouwer" gedefinieerd als:

„een persoon die bij het indienen van de aanvraag niet ouder is dan 40 jaar, beschikt over adequate vakbekwaamheid en deskundigheid en zich voor het eerst als bedrijfshoofd op dat landbouwbedrijf vestigt".

6. In artikel 5, eerste alinea, van diezelfde verordening worden de prioriteiten van de Unie voor plattelandsontwikkeling bepaald:

„[...]

[2] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 (PB 2013, L 347, blz. 487), zoals gewijzigd bij gedelegeerde verordening (EU) 2016/142 van de Commissie van 2 december 2015 (PB 2016, L 28, blz. 8). Verordening nr. 1305/2013 is nadien nog meermaals gewijzigd, laatstelijk bij gedelegeerde verordening (EU) 2021/399 van de Commissie van 19 januari 2021 (PB 2021, L 79, blz. 1). Ik zal hieronder ingaan op de wijzigingen die relevant zijn voor de onderhavige procedure (zie punten 11 e.v., en punten 58 e.v. hieronder).

2) het versterken van de levensvatbaarheid van het landbouwbedrijf en het concurrentievermogen van alle landbouwtypen in alle regio's [...], met bijzondere aandacht voor:

   a) het verbeteren van de economische prestaties van alle landbouwbedrijven en het faciliteren van de herstructurering en modernisering van landbouwbedrijven, met name met het doel de marktdeelname en -gerichtheid [...] te vergroten;

   b) het faciliteren van de instap van goedgeschoolde landbouwers in de landbouwsector, en in het bijzonder van de generatiewissel;

[...]

6) bevordering van [...] economische ontwikkeling in plattelandsgebieden, met bijzondere aandacht voor:

   a) het faciliteren van [...] creatie en ontwikkeling van kleine ondernemingen [...]".

7. Volgens artikel 6, lid 1, eerste zin, van verordening nr. 1305/2013 treedt het Elfpo in de lidstaten op door middel van de programma's voor plattelandsontwikkeling.

8. Artikel 19 van verordening nr. 1305/2013 betreft de ontwikkeling van landbouwbedrijven:

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

a) aanloopsteun ten bate van:

   i) jonge landbouwers;

   ii) niet-agrarische activiteiten in plattelandsgebieden;

   iii) de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven;

[...]

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

[...]

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

[...]

4. De in lid 1, onder a), bedoelde steun wordt slechts verleend wanneer een bedrijfsplan wordt overgelegd. Uiterlijk negen maanden na de datum van het besluit tot verlening van de steun moet de uitvoering van het bedrijfsplan van start gaan.

Voor jonge landbouwers die steun ontvangen uit hoofde van lid 1, onder a), i), wordt in het bedrijfsplan bepaald dat de jonge landbouwer binnen 18 maanden na de datum van vestiging

voldoet aan artikel 9 van verordening (EU) nr. 1307/2013, met betrekking tot de ‚actieve landbouwers'.

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

5. De in lid 1, onder a), bedoelde steun wordt gedurende een periode van maximaal vijf jaar in ten minste twee tranches betaald. De tranches kunnen degressief zijn. De laatste tranche van de in lid 1, onder a), i) en ii), bedoelde steun mag slechts worden betaald indien het bedrijfsplan correct wordt uitgevoerd.

6. Het maximale steunbedrag voor lid 1, onder a), is vastgesteld in bijlage II. De lidstaten stellen het bedrag van de in lid 1, onder a), i) en ii), bedoelde steun vast en houden daarbij onder meer rekening met de sociaaleconomische toestand in het programmagebied.

[...]"

9. Volgens bijlage II van verordening nr. 1305/2013 kan overeenkomstig artikel 19, lid 1, onder a), i) per jonge landbouwer maximaal 70 000 EUR steun [3] worden verleend, en kan overeenkomstig artikel 19, lid 1, onder a), iii) per klein landbouwbedrijf maximaal 15 000 EUR steun worden verleend.

10. Blijkens de indicatieve lijst in bijlage VI van diezelfde verordening behoort de ontwikkeling van landbouwbedrijven overeenkomstig artikel 19 tot de maatregelen die van bijzonder belang zijn voor verscheidene prioriteiten van de Unie voor plattelandsontwikkeling.

2. Verordening 2017/2393

11. De eerste overweging van verordening 2017/2393 [4], waarbij in het bijzonder verordening nr. 1305/2013 na het in casu aan de orde zijnde tijdvak is gewijzigd, is als volgt geformuleerd:

„Om te zorgen voor rechtszekerheid en geharmoniseerde, niet-discriminerende uitvoering van de steun aan jonge landbouwers, moet worden bepaald dat in het kader van de plattelandsontwikkeling de ‚datum van vestiging' als bedoeld in [verordening nr. 1305/2013], de datum is waarop de aanvrager voor het eerst een handeling stelt of voltooit in verband met de vestiging, en dat de steunaanvraag uiterlijk 24 maanden na die datum moet worden ingediend. [...]"

[3] Bij verordening (EU) 2020/2220 van het Europees Parlement en de Raad van 23 december 2020 (PB 2020, L 437, blz. 1) is hier een nieuwe alinea aan toegevoegd: „Dat bedrag kan met een aanvullend maximum van 30 000 EUR worden verhoogd voor de financiering van concrete actie uit de in artikel 58 bis, lid 1, bedoelde middelen." Deze middelen zijn bestemd voor de financiering van maatregelen die gericht zijn op het aanpakken van de gevolgen van de COVID-19-crisis.

[4] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2017 tot wijziging van verordeningen (EU) nr. 1305/2013, (EU) nr. 1306/2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, (EU) nr. 1307/2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, (EU) nr. 1308/2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en (EU) nr. 652/2014 tot vaststelling van bepalingen betreffende het beheer van de uitgaven in verband met de voedselketen, diergezondheid en dierenwelzijn, alsmede in verband met plantgezondheid en teeltmateriaal (PB 2017, L 350, blz. 15).

12. Bij artikel 1, punt 1, onder b), van verordening 2017/2393 is aan artikel 2, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 1305/2013 een nieuwe letter s) toegevoegd, waarin de „datum van vestiging" is gedefinieerd als „de datum waarop de aanvrager een handeling of handelingen stelt of voltooit in verband met de vestiging als bedoeld onder n)".

13. Tevens is bij artikel 1, punt 7, onder a), van verordening 2017/2393 in artikel 19, lid 4, van verordening nr. 1305/2013 een nieuwe vierde alinea toegevoegd, volgens welke de lidstaten de in artikel 2, lid 1, tweede alinea, onder s), bedoelde handeling(en) in de plattelandsontwikkelingsprogramma's definiëren.

14. Daarnaast is bij artikel 1, punt 7, onder a), van verordening 2017/2393 aan artikel 19, lid 4 van verordening nr. 1305/2013 een nieuwe eerste alinea toegevoegd, waarin wordt bepaald dat „[d]e aanvraag van steun op grond van lid 1, onder a), i), [...] uiterlijk 24 maanden na de datum van vestiging [wordt ingediend]".

3. Verordening nr. 1307/2013

15. Volgens artikel 9, lid 2, derde alinea, van verordening (EU) nr. 1307/2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid [5] geldt dat „personen of groepen [...] als actieve landbouwers [worden] beschouwd als zij [...] bewijzen [...] verstrekken waaruit een van de volgende feiten blijkt:

a) het jaarlijkse bedrag aan rechtstreekse betalingen maakt ten minste 5 % uit van hun totale inkomsten uit niet-landbouwactiviteiten in het meest recente belastingjaar waarvoor dit bewijs beschikbaar is;

b) hun landbouwactiviteiten zijn niet onaanzienlijk;

c) hun voornaamste bedrijfs- of ondernemingsdoel is de uitoefening van een landbouwactiviteit".

4. Landbouwrichtsnoeren 2014-2020

16. In de richtsnoeren van de Europese Unie voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden 2014-2020 (hierna: landbouwrichtsnoeren 2014-2020) [6] worden blijkens punt 4 daarvan de voorwaarden en de criteria omschreven waaraan moet worden voldaan opdat steun voor de landbouw- en de bosbouwsector en voor plattelandsgebieden als verenigbaar met de interne markt wordt beschouwd.

17. Blijkens punt 23, onder a), van de landbouwrichtsnoeren 2014-2020 hebben deze richtsnoeren in het bijzonder betrekking op steun voor maatregelen in de landbouwsector die buiten het kader van een plattelandsontwikkelingsprogramma in de zin van artikel 6 van verordening nr. 1305/2013 [7] vallen.

[5] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 (PB 2013, L 347, blz. 608). De latere wijzigingen in deze verordening zijn niet relevant voor de hier aangehaalde bepaling.

[6] 2014/C 204/01 (PB 2014, C 204, blz. 1), zoals gewijzigd bij bericht van de Commissie tot wijziging van de richtsnoeren (2015/C 390/05) (PB 2015, C 390, blz. 4).

[7] Zie punt 7 hierboven.

18. De punten 99 tot en met 107 van de landbouwrichtsnoeren 2014-2020 bepalen onder het opschrift „Cumulering van steun” met name het volgende:

„(99) Steun mag gelijktijdig op grond van meerdere steunregelingen worden toegekend of met ad-hocsteun worden gecumuleerd mits het totale bedrag van de voor een activiteit of een project verleende staatssteun niet groter is dan de in deze richtsnoeren vastgestelde steunplafonds.

[...]

(107) [...] Aanloopsteun voor jonge landbouwers en aanloopsteun voor de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven als bedoeld in afdeling 1.1.2 mag niet worden gecumuleerd met aanloopsteun voor jonge landbouwers of voor de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven als bedoeld in artikel 19, lid 1, onder a), i) en iii), van [verordening nr. 1305/2013] als die cumulering zou leiden tot een steunbedrag dat hoger is dan de in deze richtsnoeren vastgestelde steunbedragen.”

19. Deel II, paragraaf 1.1.2 van de landbouwrichtsnoeren 2014-2020 betreft aanloopsteun voor jonge landbouwers en voor de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven. In dit verband zijn in casu met name de punten 174, 177 en 184 van belang:

„(174) De Commissie zal aanloopsteun voor jonge landbouwers en aanloopsteun voor de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven aanmerken als verenigbaar met de interne markt krachtens artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag als die steun aan de gemeenschappelijke beoordelingsbeginselen van deze richtsnoeren en aan de onderstaande voorwaarden voldoet.

[...]

(177) De lidstaten moeten voor de toegang tot aanloopsteun voor jonge landbouwers of tot aanloopsteun voor de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven boven- en onderdrempels vaststellen [...]. De onderdrempel om toegang te krijgen tot aanloopsteun voor jonge landbouwers moet hoger zijn dan de bovendrempel voor toegang tot steun voor de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven.

[...]

(184) De steun mag ten hoogste 70 000 EUR bedragen per jonge landbouwer en 15 000 EUR per klein landbouwbedrijf. De lidstaten moeten bij de vaststelling van het steunbedrag voor jonge landbouwers ook rekening houden met de sociaaleconomische toestand van het betrokken gebied.”

B. Lets recht

20. Letland heeft de regelgeving van de Unie omgezet in nationaal recht bij besluiten nr. 292 inzake de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven [8] en nr. 323 inzake de jonge landbouwers [9].

21. Punt 1 van besluit nr. 292 bepaalt dat de steunverlening ten bate van de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven geschiedt „in de vorm van één enkele betaling".

22. Uit punt 20 van dit besluit blijkt dat de steunaanvrager in een programmeringsperiode de in deze bepalingen genoemde steun slechts één keer kan ontvangen.

23. In punt 1 van besluit nr. 323 wordt bepaald dat ook de steunverlening ten bate van jonge landbouwers „in de vorm van één enkele betaling" geschiedt.

III. Feiten en verzoek om een prejudiciële beslissing

24. Op 15 september 2015 liet Šenfelde zich bij de Letse belastingautoriteiten als ondernemer registreren.

25. Nadat Šenfelde op 5 oktober 2015 een aanvraag had ingediend, hechtte de Lauku atbalsta dienests (dienst voor plattelandssteun, Letland) op 15 januari 2016 zijn goedkeuring aan de verlening van steun ten bate van de ontwikkeling van een klein landbouwbedrijf.

26. Op 27 juli 2016 nam Šenfelde het landbouwbedrijf „Purenes" [10] over van haar ouders.

27. Met het oog op de overname en de ontwikkeling van dit landbouwbedrijf vroeg zij op 23 augustus 2016 tevens aanloopsteun ten bate van jonge landbouwers aan. Intussen bleef zij de activiteiten verrichten waarvoor zij na haar eerste aanvraag steun had ontvangen.

28. Bij besluit van 6 januari 2017 wees de Lauku atbalsta dienests de tweede aanvraag af. Volgens deze dienst bepaalt verordening nr. 1305/2013 dat bedrijven die steun ontvangen, zijn ingedeeld in verschillende categorieën en dat steunmaatregelen elkaar niet mogen overlappen. Ook naar Lets recht kan een aanvrager uitsluitend ofwel aanloopsteun ten bate van de ontwikkeling van een klein landbouwbedrijf ofwel aanloopsteun ten bate van jonge landbouwers ontvangen.

29. De rechtsmiddelen die Šenfelde bij de Administratīvā rajona tiesa (bestuursrechter in eerste aanleg, Letland) en de Administratīvā apgabaltiesa (bestuursrechter in tweede aanleg, Letland) instelde om haar tweede aanvraag goedgekeurd te krijgen, werden afgewezen.

[8] Ministru kabineta 2015.gada 9.jūnija noteikumi Nr. 292 „Valsts un Eiropas Savienības atbalsta piešķiršanas kārtība pasākuma ‚Lauku saimniecību un uzņēmējdarbības attīstība' apakšpasākumā ‚Atbalsts uzņēmējdarbības uzsākšanai, attīstot mazās lauku saimniecības'" (besluit nr. 292 van de Ministerraad van 9 juni 2015 tot vaststelling van bepalingen inzake de procedure voor de verlening van nationale steun en steun van de Europese Unie uit hoofde van de submaatregel „Aanloopsteun ten bate van de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven" in het kader van de maatregel „Ontwikkeling van landbouwbedrijven en bedrijfsactiviteiten" (Latvijas Vēstnesis 2015, nr. 126).

[9] Ministru kabineta 2015.gada 16.jūnija noteikumi Nr. 323 „Valsts un Eiropas Savienības atbalsta piešķiršanas kārtība pasākuma ‚Lauku saimniecību un uzņēmējdarbības attīstība' apakšpasākumam ‚Atbalsts jaunajiem lauksaimniekiem uzņēmējdarbības uzsākšanai'" (besluit nr. 323 van de Ministerraad van 16 juni 2015 tot vaststelling van bepalingen inzake de procedure voor de verlening van nationale steun en steun van de Europese Unie uit hoofde van de submaatregel „Aanloopsteun ten bate van jonge landbouwers" in het kader van de maatregel „Ontwikkeling van landbouwbedrijven en bedrijfsactiviteiten" (Latvijas Vēstnesis 2015, nr. 127).

[10] Kennelijk genoemd naar de gewone dotterbloem (*Caltha palustris*), in het Lets „purva purene".

30. In het kader van het door haar ingestelde cassatieberoep stelt Šenfelde zich opnieuw op het standpunt dat begunstigden van aanloopsteun ten bate van de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven tevens als jonge landbouwers steun kunnen ontvangen.

31. Derhalve heeft de Augstākā tiesa (Senāts) bij beslissing van 24 februari 2020, die op 28 februari 2020 is ingekomen bij het Hof, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Moet artikel 19, lid 1, onder a), van verordening nr. 1305/2013, gelezen in samenhang met andere bepalingen van die verordening en van de landbouwrichtsnoeren 2014-2020, aldus worden uitgelegd dat:

1. een landbouwer de hoedanigheid van ‚jonge landbouwer' verliest als gevolg van het enkele feit dat hij twee jaar eerder de aanloopsteun voor de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven als bedoeld in artikel 19, lid 1, onder a), iii), van verordening nr. 1305/2013 heeft ontvangen;

2. voornoemde bepalingen de lidstaten toestaan om een regeling vast te stellen volgens welke er geen steun als bedoeld in artikel 19, lid 1, onder a), i), van verordening nr. 1305/2013 aan een landbouwer wordt uitbetaald indien er reeds steun als bedoeld in artikel 19, lid 1, onder a), iii), is verleend;

3. een lidstaat het recht heeft om de toepassing van cumulatie van steun aan een landbouwer te weigeren wanneer de volgorde van cumulatie zoals bepaald in het met de Europese Commissie overeengekomen programma voor plattelandsontwikkeling niet is gerespecteerd?"

32. Šenfelde, de Republiek Letland en de Europese Commissie hebben in de procedure voor het Hof schriftelijke opmerkingen ingediend.

IV. Juridische beoordeling

33. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) berust op twee pijlers. Maatregelen in de eerste pijler zijn bijvoorbeeld rechtstreekse betalingen. De tweede pijler van het GLB, het plattelandsontwikkelingsbeleid, is geregeld in verordening nr. 1305/2013. De steunmaatregelen voor het platteland worden binnen een strategisch kader uitgevoerd door middel van programma's die zijn afgestemd op de prioriteiten van de Unie voor plattelandsontwikkeling [11]. Tot de in verordening nr. 1305/2013 genoemde prioriteiten behoren in het bijzonder de instap van goedgeschoolde landbouwers in de landbouwsector en de generatiewissel, alsmede de creatie en ontwikkeling van kleine ondernemingen. [12]

34. Voor deze prioriteiten is de ontwikkeling van landbouwbedrijven overeenkomstig artikel 19 van verordening nr. 1305/2013 van bijzonder belang [13]. De steunverlening in het kader van deze maatregel betreft met name, overeenkomstig artikel 19, lid 1, onder a), aanloopsteun ten bate van jonge landbouwers (onder i), niet-agrarische activiteiten in plattelandsgebieden (onder ii) en de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven (onder iii).

[11] Zie artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1305/2013 (punt 7 hierboven) alsmede punt 7 van de landbouwrichtsnoeren 2014-2020.

[12] Zie artikel 5, eerste alinea, van verordening nr. 1305/2013 (punt 6 hierboven).

[13] Zie de indicatieve lijst in bijlage VI van verordening nr. 1305/2013 (punt 10 hierboven).

35. In casu hebben de Letse autoriteiten Šenfelde de steun als jonge landbouwer geweigerd omdat zij reeds steun had ontvangen voor een klein landbouwbedrijf.

36. Derhalve rijst de vraag of volgens het toepasselijke Unierecht steunverlening aan jonge landbouwers overeenkomstig artikel 19, lid 1, onder a), i), van verordening nr. 1305/2013 is uitgesloten wanneer reeds steun voor de ontwikkeling van een klein landbouwbedrijf overeenkomstig artikel 19, lid 1, onder a), iii), van deze verordening is ontvangen (eerste onderdeel van de prejudiciële vraag; zie deel A). Vervolgens moet in een tweede stap worden onderzocht welke discretionaire ruimte de lidstaten dienaangaande wordt gelaten (tweede en derde onderdeel van de prejudiciële vraag; zie deel B).

A. Mogelijkheid krachtens het Unierecht om overeenkomstig artikel 19, lid 1, onder a), van verordening nr. 1305/2013 achtereenvolgens aanloopsteun ten bate van de ontwikkeling van een klein landbouwbedrijf en aanloopsteun ten bate van jonge landbouwers aan te vragen (eerste onderdeel van de prejudiciële vraag)

37. Met het eerste onderdeel van zijn prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 19, lid 1, onder a), van verordening nr. 1305/2013 aldus moet worden uitgelegd dat een landbouwer de hoedanigheid van „jonge landbouwer” verliest als hij reeds steun voor de ontwikkeling van een klein landbouwbedrijf heeft ontvangen.

38. Het gaat hierbij met name om de vraag of een landbouwer aanloopsteun ten bate van jonge landbouwers kan aanvragen ondanks het feit dat hij reeds aanloopsteun heeft ontvangen voor de ontwikkeling van een klein landbouwbedrijf. Om deze vraag te kunnen beantwoorden moeten de voorwaarden voor de verkrijging van elke van deze steunvormen worden onderzocht.

39. Daarbij zal om te beginnen blijken dat er een verschil is in de bedrijfsomvang die als voorwaarde wordt gesteld voor de verkrijging van steun ten bate van jonge landbouwers enerzijds en steun ten bate van de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven anderzijds, zodat niet gelijktijdig aan die voorwaarden kan worden voldaan (zie punt 1). Hieruit vloeit echter de vraag voort of, en zo ja in hoeverre, het desondanks toelaatbaar is om achtereenvolgens beide steunvormen aan te vragen indien – zoals in casu het geval is – op een verschillend tijdstip wordt voldaan aan de respectieve voorwaarden met betrekking tot de bedrijfsomvang doordat het bedrijf door de inzet van de eerste steunvorm kon uitgroeien tot de omvang die vereist is voor het aanvragen van de tweede steunvorm (zie punt 2).

1. Voorwaarden om in aanmerking te komen voor aanloopsteun ten bate van jonge landbouwers enerzijds en ten bate van de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven anderzijds

40. De steun krachtens artikel 19, lid 1, onder a), i), van verordening nr. 1305/2013 wordt overeenkomstig artikel 19, lid 2, eerste alinea, verleend aan „jonge landbouwers”. Volgens artikel 2, lid 1, tweede alinea, onder n), van diezelfde verordening gaat het om personen die bij het indienen van de aanvraag niet ouder zijn dan 40 jaar, beschikken over adequate vakbekwaamheid en deskundigheid, en zich voor het eerst als bedrijfshoofd op een landbouwbedrijf vestigen. Uit bijlage II bij verordening nr. 1305/2013 blijkt dat op grond van artikel 19, lid 1, onder a), i) per jonge landbouwer maximaal 70 000 EUR steun kan worden verleend.

41. De steun krachtens artikel 19, lid 1, onder a), iii), van verordening nr. 1305/2013 wordt verleend voor de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven, waarbij het invullen van het begrip „kleine landbouwbedrijven" overeenkomstig artikel 19, lid 2, derde alinea aan de lidstaten wordt overgelaten. Daardoor kan elke lidstaat bij het bepalen van de subsidiabiliteit van uitgaven in het kader van artikel 19, lid 1, onder a), iii), rekening houden met de eigen landbouwstructuren. Volgens bijlage II bij verordening nr. 1305/2013 kan bij toepassing van deze bepaling per klein landbouwbedrijf maximaal 15 000 EUR steun worden verleend.

42. Artikel 19, lid 4, derde alinea, eerste zin, van verordening nr. 1305/2013 bepaalt dat de lidstaten [14] boven- en benedengrenzen vaststellen voor de toegang van landbouwbedrijven tot de respectievelijk in lid 1, onder a), i) en iii), bedoelde steun. Deze drempels worden vastgesteld op basis van het productiepotentieel van het landbouwbedrijf, gemeten als „standaardopbrengst" of een equivalent daarvan. [15] Aangezien wordt gekeken naar het productie*potentieel* kan het zijn dat de aanvrager deze productie op het moment van indiening van de aanvraag nog niet heeft gehaald. Zoals de Commissie in haar richtsnoeren bij artikel 19 van verordening nr. 1305/2013 uiteenzet, moet de aanvrager in dergelijke gevallen aantonen dat hij over het potentieel (in de vorm van productiefactoren zoals grond, dieren enz.) beschikt om een bepaald productieniveau te bereiken. [16]

43. Volgens artikel 19, lid 4, derde alinea, tweede zin, van verordening nr. 1305/2013 dient bij de vaststelling van de boven- en benedengrenzen voor de toegang van landbouwbedrijven tot de respectievelijk in lid 1, onder a), i) en iii), bedoelde steun de benedengrens voor steunverlening ten bate van jonge landbouwers onder i), hoger te liggen dan de bovengrens voor steunverlening ten bate van de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven krachtens iii).

44. Zoals de Commissie in haar richtsnoeren bij artikel 19 van verordening nr. 1305/2013 uiteenzet [17] en zoals zowel de Commissie als Letland in casu betoogt, betekent dit met andere woorden dat de instapdrempel voor een jonge landbouwer hoger is en dat dus de minimale output van zijn bedrijf die nodig is om in aanmerking te komen voor steun overeenkomstig artikel 19, lid 1, onder a), i), hoger moet zijn dan de maximale output van een klein landbouwbedrijf waarvoor overeenkomstig iii) steun wordt aangevraagd. Volgens partijen in de onderhavige prejudiciële procedure houden de Letse bepalingen dienovereenkomstig in dat het productiepotentieel van een klein landbouwbedrijf tussen 2 000 en 15 000 EUR dient te liggen en het productiepotentieel van een jonge landbouwer tussen 15 000 en 70 000 EUR moet bedragen.

45. Aangezien de benedengrens voor de toegang tot steun ten bate van jonge landbouwers derhalve in ieder geval hoger ligt dan de bovengrens voor de toegang tot steun ten bate van de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven, kan niet gelijktijdig worden voldaan aan de voorwaarden voor beide vormen van aanloopsteun. Als het productiepotentieel van een bedrijf namelijk onder de bovengrens voor toegang tot steun ten bate van de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven ligt, ligt het noodzakelijkerwijs ook onder de benedengrens voor de toegang

[14] Sindsdien is hier de tekst „per begunstigde of bedrijf" toegevoegd, bij artikel 1, onder 7), a), van verordening 2017/2393 (voetnoot 4 hierboven).

[15] Zie overweging 5, alsmede artikel 5, lid 2, van gedelegeerde verordening (EU) nr. 807/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 tot aanvulling van verordening (EU) nr. 1305/2013 en tot invoering van overgangsbepalingen (PB 2014, L 227, blz. 1), zoals gewijzigd bij gedelegeerde verordening (EU) 2015/1367 (PB 2015, L 211, blz. 7).

[16] Zie paragrafen 4.3.1 en 4.3.3 (blz. 10 en 12) van Measure fiche „Farm and business development", Measure 6, Article 19 of Regulation 1305/2013, versie november 2014, voor de lidstaten beschikbaar in de databank CIRCABC.

[17] Zie paragrafen 4.3.1 en 4.3.3 (blz. 10 en 11) van Measure fiche „Farm and business development", Measure 6, Article 19 of Regulation 1305/2013 (voetnoot 16 hierboven). Zie ook conclusie van advocaat-generaal Campos Sánchez-Bordona in de zaak Région wallonne (Steun voor jonge landbouwers) (C-830/19, EU:C:2021:100, punten 67 e.v.).

tot steun ten bate van jonge landbouwers. Omgekeerd ligt een bedrijf waarvan de grootte deze benedengrens overschrijdt, noodzakelijkerwijs ook boven de bovengrens voor de toegang tot steun ten bate van kleine landbouwbedrijven.

46. Deze wederzijdse uitsluitingscriteria van de aanloopsteun overeenkomstig artikel 19, lid 1, onder a), van verordening nr. 1305/2013 ten bate van jonge landbouwers enerzijds en ten bate van de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven anderzijds zijn ingegeven door de overweging dat met deze twee steunmaatregelen het gemeenschappelijke doel van deze bepaling, te weten de ontwikkeling van landbouwbedrijven door middel van aanloopsteun, op verschillende en complementaire wijze dient te worden nagestreefd.

47. Zo wordt met aanloopsteun ten bate van jonge landbouwers overeenkomstig artikel 19, lid 1, onder a), i), van verordening nr. 1305/2013, die jonge landbouwers helpt om zich voor het eerst als bedrijfshoofd op een landbouwbedrijf te vestigen, beoogd de instap van goedgeschoolde landbouwers in de landbouwsector te bevorderen en in het bijzonder de generatiewissel te faciliteren, hetgeen in overeenstemming is met een prioriteit van de Unie voor plattelandsontwikkeling.[18] Dit wordt tevens bevestigd door de verdere verplichtingen die zijn verbonden aan de ontvangst van steun als jonge landbouwer krachtens deze bepaling. Deze houden namelijk in dat de steunontvangers „actieve landbouwers”[19] zijn en daadwerkelijk werkzaam zijn als bedrijfshoofd, dat wil zeggen de daadwerkelijke leiding over het bedrijf hebben[20]. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat zij zich ook daadwerkelijk als bedrijfshoofd vestigen en hun landbouwactiviteiten hun voornaamste activiteit vormen of op zijn minst een aanzienlijke omvang hebben. Het doet niet ter zake of deze eerste vestiging tot stand komt door de creatie van een nieuw bedrijf of door de overname van een bestaand bedrijf.

48. Daarentegen wordt met de aanloopsteun ten bate van de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven overeenkomstig artikel 19, lid 1, onder a), iii), van verordening nr. 1305/2013 beoogd de ontwikkeling, dat wil zeggen de structurele verbetering van de situatie van reeds bestaande, kleine landbouwbedrijven te bevorderen. Het gaat hier dus om het behoud en de verbetering van reeds bestaande landbouwstructuren, die het platteland zijn vorm geven. Uit overweging 17 van verordening nr. 1305/2013 blijkt weliswaar dat de steun uitsluitend ten goede moet komen aan landbouwbedrijven die economisch rendabel kunnen zijn[21], maar de steunverlening dient eigenaren van dergelijke structuren aan te moedigen om hun bedrijf voort te zetten en verder te ontwikkelen, ook als het om hele kleine bedrijfjes gaat waarvan de opbrengst niet noodzakelijkerwijs het hoofdinkomen van de eigenaar vormt of waarbij sprake is van semizelfvoorzieningslandbouw. Ook en juist door de instandhouding van dergelijke structuren blijft het platteland levendig en wordt de leegloop van deze gebieden en het uitsterven van dorpsstructuren tegengegaan.

49. De aanloopsteun ten bate van jonge landbouwers enerzijds en ten bate van de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven anderzijds is derhalve gericht op twee verschillende groepen begunstigden, die elk op hun eigen wijze een bijdrage leveren aan de instandhouding en de ontwikkeling van het platteland. Zoals de Commissie in haar richtsnoeren bij artikel 19 van verordening nr. 1305/2013 uiteenzet, moet het feit dat deze twee steunvormen aan verschillende

18 Zie artikel 5, eerste alinea, onder 2), b), van verordening nr. 1305/2013 (zie punt 6 hierboven).

19 Zie artikel 19, lid 4, tweede alinea, van verordening nr. 1305/2013 juncto artikel 9, lid 2, derde alinea, van verordening (EU) nr. 1307/2013 (punten 8 en 15 hierboven).

20 Zie artikel 2 van verordening nr. 807/2014 (voetnoot 15 hierboven), alsmede conclusie van advocaat-generaal Campos Sánchez-Bordona in de zaak Région wallonne (Steun voor jonge landbouwers) (C-830/19, EU:C:2021:100, punten 84 e.v.).

21 Zie punt 4 hierboven.

begunstigden ten goede komen er tevens toe bijdragen dat de beperkte steunmiddelen doelgericht worden ingezet en dat zogenaamde deadweight wordt voorkomen. [22] Er is sprake van deadweight wanneer steun wordt verleend voor de tenuitvoerlegging van maatregelen die de begunstigden hoe dan ook, dat wil zeggen ook zonder de steun, zouden hebben tenuitvoergelegd. Het voorkomen van deadweight strookt met het algemene beginsel bij steunverlening uit Uniemiddelen, volgens hetwelk elke afzonderlijke vorm van steun een specifiek stimulerend effect moet hebben.

50. Met de uitwerking van de aanloopsteunregeling overeenkomstig artikel 19, lid 1, onder a), van verordening nr. 1305/2013 dient derhalve te worden vermeden dat jonge landbouwers, wier geplande activiteiten – zoals hierboven is uiteengezet – een niet-onaanzienlijke omvang dienen te hebben, de in verhouding tot die activiteiten relatief onbeduidende steun van maximaal 15 000 EUR [23] voor de ontwikkeling van een klein landbouwbedrijf gewoon als voordeel „meenemen", hoewel de ontvangst van deze steun geenszins doorslaggevend is voor hun beslissing om zich als jonge landbouwer te vestigen.

51. Hoe zit het evenwel in een geval als het onderhavige, waarin binnen een betrekkelijk korte tijdsspanne achtereenvolgens de respectieve bedrijfsomvang wordt bereikt die vereist is om in aanmerking te komen voor steun ten bate van de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven enerzijds en ten bate van jonge landbouwers anderzijds, met name gezien het feit dat de steunontvanger haar productiepotentieel dankzij de ontvangst van de eerste steun dienovereenkomstig heeft kunnen vergroten en zij mogelijk pas daardoor überhaupt in staat was om zich als jonge landbouwer te vestigen? Moet het ook in een dergelijk geval, zoals Letland en ook de Commissie betogen, uitgesloten zijn dat beide vormen van steun worden aangevraagd, hoewel de steunontvanger een van de hoofddoelen van verordening nr. 1305/2013 realiseert, te weten de overname van een landbouwbedrijf door een jonge landbouwer?

2. Aanvragen van steun ten bate van jonge landbouwers na ontvangst van steun ten bate van de ontwikkeling van een klein landbouwbedrijf wanneer achtereenvolgens wordt voldaan aan de voor elk van deze steunvormen vereiste bedrijfsomvang – principiële toelaatbaarheid en voorwaarden

52. In casu stelt zowel Letland als de Commissie zich, zij het om verschillende redenen, op het standpunt dat een landbouwer die reeds steun ten bate van de ontwikkeling van een klein landbouwbedrijf heeft ontvangen geen steun ten bate van jonge landbouwers meer kan ontvangen, ook niet als zijn bedrijf intussen de daarvoor noodzakelijke omvang heeft bereikt.

53. Tot staving van zijn standpunt voert Letland het argument aan dat ook reeds door de Letse autoriteiten in het hoofdgeding is ingeroepen, namelijk dat een landbouwer die reeds eerder steun ten bate van de ontwikkeling van een klein landbouwbedrijf heeft ontvangen, helemaal niet meer kan voldoen aan de voorwaarden voor de verkrijging van steun ten bate van jonge landbouwers. Ook in het geval dat het productiepotentieel van zijn bedrijf inmiddels de daarvoor noodzakelijke omvang heeft bereikt, heeft de betrokkene immers niet langer de hoedanigheid van „jonge landbouwer" in de zin van artikel 2, lid 1, tweede alinea, onder n), van verordening nr. 1305/2013. Volgens dit argument kan immers niet worden aangenomen dat hij, zoals deze

[22] Zie paragraaf 4.3.1 (blz. 10) van Measure fiche „Farm and business development", Measure 6, Article 19 of Regulation 1305/2013 (voetnoot 16 hierboven).

[23] Zie punten 9 en 41 hierboven.

bepaling voorschrijft, „zich voor het eerst als bedrijfshoofd op dat landbouwbedrijf vestigt", omdat hij zich noodzakelijkerwijs al eerder, te weten uiterlijk op het moment dat hij de steun ten bate van de ontwikkeling van een klein landbouwbedrijf ontving, als bedrijfshoofd heeft gevestigd.

54. De Commissie betoogt daarentegen dat een landbouwer zijn hoedanigheid van jonge landbouwer niet verliest door het enkele feit dat hij reeds steun ten bate van de ontwikkeling van een klein landbouwbedrijf heeft ontvangen. Verordening nr. 1305/2013, in de versie zoals gewijzigd bij verordening 2017/2393 [24], die ook in aanmerking kan worden genomen voor de uitlegging van de in casu aan de orde zijnde rechtssituatie [25], bepaalt namelijk dat de steun ten bate van jonge landbouwers uiterlijk 24 maanden na de datum van vestiging moet worden aangevraagd. De Commissie leidt hieruit af dat voor het aanvragen van steun ten bate van jonge landbouwers gedurende een periode van twee jaar na de vestiging kan worden geacht te zijn voldaan aan de voor deze steun geldende voorwaarde van „eerste vestiging", ook als de jonge landbouwer in deze periode aanvankelijk steun ten bate van de ontwikkeling van een klein landbouwbedrijf heeft aangevraagd en zijn bedrijf pas daarna is uitgegroeid tot de omvang die vereist is voor de aanloopsteun ten bate van jonge landbouwers.

55. De Commissie is desondanks van mening dat de strekking en het doel van de steunregels voor jonge landbouwers enerzijds en voor de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven anderzijds ook hier in de weg staan aan een tweede steunverlening, omdat deze twee steunvormen op verschillende doelgroepen gericht zijn en daarom niet kunnen worden gecumuleerd.

56. Om te beginnen dient in zoverre te worden ingestemd met de analyse van de Commissie dat een landbouwer zijn hoedanigheid van jonge landbouwer inderdaad niet verliest door het feit dat hij binnen een periode van 24 maanden voorafgaand aan de indiening van de aanvraag tot verlening van aanloopsteun ten bate van jonge landbouwers steun heeft ontvangen ten bate van de ontwikkeling van een klein landbouwbedrijf [zie onder a)]. Met betrekking tot de mogelijkheid om achtereenvolgens deze twee soorten steun te ontvangen dient de analyse van de Commissie echter te worden genuanceerd: het is weliswaar juist dat niet de volledige bedragen van deze twee steunvormen kunnen worden gecumuleerd, maar het is wel mogelijk om beide soorten steun aan te vragen en te ontvangen, mits het bedrag dat in het kader van de eerste steun is ontvangen in mindering wordt gebracht op het bedrag dat in het kader van de tweede steun wordt toegekend [zie onder b)]. Deze oplossing strookt zowel met de realiteit van het leven van de jonge landbouwers als met de doelstellingen waarvoor hun krachtens verordening nr. 1305/2013 steun wordt verleend [zie onder c)].

a) Termijn voor het indienen van de aanvraag tot toekenning van steun ten bate van jonge landbouwers en het voldoen aan de daarvoor geldende voorwaarden

57. Zoals uiteengezet is een „jonge landbouwer" in de zin van artikel 2, lid 1, tweede alinea, onder n), van verordening nr. 1305/2013 een persoon die zich voor het eerst als bedrijfshoofd op een landbouwbedrijf vestigt [26].

58. In de in casu toepasselijke versie van verordening nr. 1305/2013 is het begrip „eerste vestiging" niet nader gedefinieerd. Dit is kennelijk problematisch gebleken, want enerzijds leek het van begin af aan wel duidelijk dat vestiging een proces is dat een bepaalde tijd voortduurt en waarvoor geen

[24] Zie voetnoot 4 hierboven.

[25] Zie in die zin punten 59 e.v. hieronder.

[26] Zie punten 5 en 40 hierboven.

exacte datum kan worden bepaald [27], maar anderzijds is het noodzakelijk om een exact tijdstip vast te leggen vanaf hetwelk bepaalde termijnen beginnen te lopen, met name de termijn voor het indienen van de aanvraag tot toekenning van aanloopsteun ten bate van jonge landbouwers [28]. Dienaangaande volgt uit de bewoordingen van verordening nr. 1305/2013 in de in casu toepasselijke versie weliswaar niet dat de aanvraag tot toekenning van steun als jonge landbouwer reeds moest worden ingediend voordat het vestigingsproces was afgerond, maar bleef onduidelijk hoelang een jonge landbouwer na zijn vestiging de tijd had om deze aanvraag in te dienen.

59. Aldus werd met verordening 2017/2393 blijkens de eerste overweging ervan beoogd op dit punt te zorgen voor rechtszekerheid en een geharmoniseerde, niet-discriminerende uitvoering van de steun aan jonge landbouwers. Daartoe moest worden gepreciseerd dat de datum van vestiging de datum is waarop de aanvrager een handeling of handelingen stelt of voltooit in verband met de vestiging, waarbij de lidstaten moeten vastleggen om welke handelingen het gaat, en dat de steunaanvraag uiterlijk 24 maanden na die datum moet worden ingediend. [29] Verordening nr. 1305/2013 is dienovereenkomstig aangevuld en aangepast. [30]

60. Latere bepalingen kunnen weliswaar niet automatisch ter uitlegging van de vorige bepaling dienen, aangezien ze niet alleen als verduidelijkingen kunnen worden opgevat, maar ook als inhoudelijke wijzigingen van de vorige rechtssituatie [31], maar bij de hier aan de orde zijnde wijzigingen gaat het uitdrukkelijk om verduidelijkingen en kunnen de aldus gewijzigde bepalingen van verordening nr. 1305/2013, hoewel ze niet rechtstreeks kunnen worden toegepast, ook voor de uitlegging van de voor het hoofdgeding geldende rechtssituatie in aanmerking worden genomen.

61. Bijgevolg oordeelt de Commissie terecht dat ook met betrekking tot deze rechtssituatie moet worden aangenomen dat aan de voorwaarde van „eerste vestiging” is voldaan, voor zover de aanvraag tot toekenning van steun ten bate van jonge landbouwers is gedaan binnen 24 maanden na de datum van vestiging, ongeacht of in die periode ook al steun ten bate van een klein landbouwbedrijf is ontvangen.

62. Dienovereenkomstig diende Šenfelde in het hoofdgeding op het moment waarop zij haar aanvraag tot toekenning van steun ten bate van jonge landbouwers krachtens artikel 19, lid 1, onder a), i), van verordening nr. 1305/2013 indiende, nog te worden beschouwd als „jonge landbouwer” in de zin van artikel 2, lid 1, tweede alinea, onder n), van die verordening. Volgens de door de verwijzende rechter verstrekte gegevens heeft Šenfelde zich immers minder dan een jaar voordat zij haar steunaanvraag als jonge landbouwer indiende, als ondernemer laten registreren. De steun ten bate van een klein landbouwbedrijf is zelfs pas zeven maanden voor die steunaanvraag goedgekeurd. [32] Derhalve hoeft in casu niet te worden bepaald of de registratie van

[27] Zie paragraaf 4.3.1 (blz. 9) van Measure fiche „Farm and business development”, Measure 6, Article 19 of Regulation 1305/2013 (voetnoot 16 hierboven).

[28] Evenzo echter de termijn voor de start van de uitvoering van het bedrijfsplan (artikel 19, lid 4, eerste alinea, van verordening nr. 1305/2013 of artikel 19, lid 4, tweede alinea, van verordening nr. 1305/2013, zoals gewijzigd bij verordening 2017/2393); de termijn voor het voldoen aan de voorwaarden met betrekking tot „actieve landbouwers” (artikel 19, lid 4, tweede alinea, van verordening nr. 1305/2013, of artikel 19, lid 4, derde alinea, van verordening nr. 1305/2013, zoals gewijzigd bij verordening 2017/2393), of de termijn voor de verwerving van de benodigde vakbekwaamheid (artikel 2, lid 3, van verordening nr. 807/2014; voetnoot 15 hierboven). Als begin van deze termijnen geldt thans algemeen de datum van de steunverleningsbeslissing.

[29] Zie punt 11 hierboven.

[30] Zie artikel 2, lid 1, tweede alinea, onder s), alsmede artikel 19, lid 4, eerste en vierde alinea, van verordening nr. 1305/2013, zoals gewijzigd bij verordening 2017/2393 (punten 12 e.v. hierboven).

[31] Zie in die zin ook mijn conclusie in de zaak Griekenland/Commissie (C-341/17 P, EU:C:2018:981, punt 53).

[32] Zie punten 24 e.v. hierboven.

Šenfelde als ondernemer dan wel de ontvangst van de steun ten bate van de ontwikkeling van een klein landbouwbedrijf geldt als „datum van vestiging” [33], aangezien in beide gevallen minder dan 24 maanden liggen tussen de betreffende gebeurtenis en het moment waarop de aanloopsteun ten bate van jonge landbouwers werd aangevraagd. [34]

63. Het betoog van Letland doet echter tevens de vraag rijzen of al op de datum van vestiging moet zijn voldaan aan de voorwaarden voor toekenning van steun ten bate van jonge landbouwers, in het bijzonder wat de bedrijfsomvang betreft, dan wel of het volstaat dat de vereiste bedrijfsomvang wordt bereikt in de loop van de termijn voor het indienen van de steunaanvraag.

64. Dienaangaande moet worden vastgesteld dat verordening nr. 1305/2013 geen aanwijzingen bevat voor een uitlegging volgens welke reeds op de datum van vestiging moet zijn voldaan aan alle voorwaarden voor de verkrijging van aanloopsteun ten bate van jonge landbouwers. De verordening bevat daarentegen diverse bepalingen volgens welke aan sommige voorwaarden moet worden voldaan binnen een bepaalde termijn na goedkeuring van de aanvraag tot aanloopsteun ten bate van jonge landbouwers (bijvoorbeeld de adequate vakbekwaamheid en deskundigheid of het voldoen aan de voorwaarden inzake de hoedanigheid van actieve landbouwer). [35] Daarbij wordt rekening gehouden met het reeds vermelde feit dat de eerste vestiging van een jonge landbouwer een proces is dat een bepaalde tijd voortduurt.

65. Verordening nr. 1305/2013 preciseert weliswaar niet op welk moment de bedrijfsomvang moet zijn bereikt die vereist is voor de ontvangst van aanloopsteun ten bate van jonge landbouwers, maar we mogen ervan uitgaan dat aan deze voorwaarde niet reeds op de datum van vestiging moet zijn voldaan en dat het volstaat om daaraan op de aanvraagdatum te voldoen. Dat is namelijk het moment waarop de bevoegde autoriteit – met uitzondering van de in het voorgaande punt genoemde voorwaarden waaraan de aanvrager op een later moment moet voldoen – toetst of is voldaan aan de voorwaarden voor toekenning van de steun.

66. Bijgevolg staat artikel 19, lid 1, onder a), i), van verordening nr. 1305/2013 toe dat een jonge landbouwer in de eerste 24 maanden nadat hij zich heeft gevestigd, ongeacht of hij in deze periode reeds steun voor de ontwikkeling van een klein landbouwbedrijf krachtens lid 1, onder a), iii), heeft ontvangen, aanloopsteun ten bate van jonge landbouwers aanvraagt.

67. Op het eerste gezicht is deze uitlegging in strijd met de hierboven beschreven doelstellingen van de steunregeling, die met name blijken uit de verschillende drempels voor het productiepotentieel van het bedrijf. [36] Deze tegenstrijdigheid vervalt echter wanneer het bedrag

[33] In de zin van artikel 2, lid 1, tweede alinea, onder s), van verordening nr. 1305/2013, zoals gewijzigd bij verordening 2017/2393 (punt 12 hierboven).

[34] Overeenkomstig artikel 19, lid 4, vierde alinea, van verordening nr. 1305/2013, in de versie zoals gewijzigd bij verordening 2017/2393 (punt 13 hierboven), definiëren de lidstaten in hun plattelandsontwikkelingsprogramma's welke handelingen worden beschouwd als „handelingen [...] in verband met de vestiging” overeenkomstig artikel 2, lid 1, tweede alinea, onder s), van deze verordening, en derhalve als „datum van vestiging”. Indien de lidstaten kiezen voor een handeling in verband met het aanvragen van steun ten bate van de ontwikkeling van een klein landbouwbedrijf dient het te gaan om de datum van goedkeuring (en niet om de datum van aanvraag) van deze steun, want anders zou de duur van de daarna nog resterende termijn voor het indienen van de aanvraag van steun ten bate van jonge landbouwers afhangen van de duur van de behandeling van de eerste aanvraag door de autoriteiten. Daarom gaan de termijnen die een begunstigde van steun ten bate van jonge landbouwers heeft om aan diverse daarvoor geldende voorwaarden te voldoen ook altijd in op de datum van het steunverleningsbesluit (zie voetnoot 28 hierboven).

[35] Zie punt 58 en aldaar met name voetnoot 28 hierboven.

[36] Zie punten 46 e.v. hierboven.

dat de ontvanger als steun voor de ontwikkeling van een klein landbouwbedrijf heeft ontvangen, in mindering wordt gebracht op het bedrag dat hij vervolgens als aanloopsteun ten bate van jonge landbouwers ontvangt.

b) In mindering brengen van het bedrag dat reeds in het kader van de steun ten bate van de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven is ontvangen

68. Zoals de Commissie en in feite ook Letland terecht aanvoeren, is het cumuleren van de steun voor de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven en de steun voor jonge landbouwers, in de zin dat de voor elk van beide steunvormen geldende maximale bedragen volledig kunnen worden uitgeput en de aldus ontvangen bedragen eenvoudigweg kunnen worden opgeteld, in tegenspraak met de opzet van deze steunvormen, die op verschillende doelgroepen gericht zijn, en met de beginselen van een efficiënt gebruik van middelen en een rechtvaardige en doelgerichte verdeling van de steunmiddelen van de Unie.

69. Het is derhalve niet toelaatbaar dat een en dezelfde landbouwer in het kader van de steun ten bate van de ontwikkeling van een klein landbouwbedrijf maximaal 15 000 EUR ontvangt en in het kader van de steun ten bate van jonge landbouwers maximaal 70 000 EUR, dat wil zeggen in totaal maximaal 85 000 EUR.[37] Dit wordt overigens bevestigd door de steunrechtelijke bepalingen in de landbouwrichtsnoeren 2014-2020, volgens welke nationale steun voor jonge landbouwers enerzijds en voor de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven anderzijds slechts mogen worden gecombineerd met de op deze doelgroepen gerichte steun overeenkomstig verordening nr. 1305/2013 voor zover de daarvoor geldende maximale steunbedragen van respectievelijk 15 000 EUR en 70 000 EUR niet worden overschreden.[38]

70. Hieruit volgt dat in een situatie als de onderhavige, waarin steun overeenkomstig artikel 19, lid 1, onder a), i), van verordening nr. 1305/2013 wordt aangevraagd door een jonge landbouwer die reeds steun voor de ontwikkeling van een klein landbouwbedrijf krachtens lid 1, onder a), iii), heeft ontvangen, het in het kader van die steun ontvangen bedrag in mindering moet worden gebracht op het in het kader van de steun ten bate van jonge landbouwers te verlenen bedrag.

71. Hiermee wordt gewaarborgd dat het maximale steunbedrag dat in het kader van deze steun kan worden toegekend, te weten 70 000 EUR, niet wordt overschreden. Indien een landbouwer dus eerder al 15 000 EUR heeft ontvangen voor de ontwikkeling van een klein landbouwbedrijf, kan hij thans in het kader van de steunregeling ten bate van jonge landbouwers nog maximaal 55 000 EUR ontvangen.

72. Naar Unierecht kan Šenfelde derhalve in casu steun als jonge landbouwer ontvangen, indien bij de verdeling van die steun het bedrag dat zij reeds in het kader van de steun ten bate van de ontwikkeling van een klein landbouwbedrijf heeft ontvangen, daarop in mindering wordt gebracht.

[37] Dit zijn overeenkomstig artikel 19, lid 6, juncto bijlage II, van verordening nr. 1305/2013 (punten 8 e.v. hierboven) de bovengrenzen voor de bepaling van de desbetreffende steunbedragen door de lidstaten. Bij de bepaling van het steunbedrag ten bate van jonge landbouwers dient tevens rekening te worden gehouden met de sociaaleconomische toestand in het programmagebied. Volgens de door de verwijzende rechter verstrekte gegevens is in Letland het maximale steunbedrag ten bate van jonge landbouwers vastgesteld op 40 000 EUR en het maximale steunbedrag voor de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven op 15 000 EUR.

[38] Zie punten 18 e.v. hierboven.

c) Strekking en doel van de aanloopsteun ten bate van jonge landbouwers

73. Bij deze oplossing, die ook de verwijzende rechter voorstelt, wordt rekening gehouden met het bezwaar dat een en hetzelfde bedrijf of ontwikkelingsproject niet in aanmerking kan komen voor beide steunvormen, omdat deze op verschillende doelgroepen zijn gericht.

74. Met de hier voorgestelde oplossing wordt een dergelijke dubbele steunverlening namelijk juist voorkomen. Het resultaat ervan is immers vergelijkbaar met een situatie waarin de steun ten bate van jonge landbouwers niet in één keer, maar in tranches wordt uitbetaald. Verordening nr. 1305/2013 voorziet uitdrukkelijk in de mogelijkheid van een dergelijke uitbetaling in tranches. [39] Bijgevolg is een jonge landbouwer die eerst steun ten bate van de ontwikkeling van een klein landbouwbedrijf en vervolgens steun ten bate van jonge landbouwers aanvraagt, uiteindelijk niet beter maar ook niet slechter af dan een jonge landbouwer die direct verzoekt om steun ten bate van jonge landbouwers.

75. Door een jonge landbouwer de mogelijkheid te bieden om ook na de ontvangst van steun ten bate van de ontwikkeling van een klein landbouwbedrijf nog steun ten bate van jonge landbouwers aan te vragen, waarop het reeds ontvangen bedrag in mindering wordt gebracht, wordt voorts rekening gehouden met de dagelijkse realiteit van jonge landbouwers. Dit is ook in overeenstemming met de strekking en het doel van deze steunverlening in de zin van verordening nr. 1305/2013.

76. Zo houdt het criterium van eerste vestiging in het kader van de steun ten bate van jonge landbouwers niet noodzakelijkerwijs in dat een nieuw, voordien nog niet bestaand bedrijf wordt opgebouwd. Zoals ook de Commissie naar voren brengt, is het veeleer mogelijk en gebruikelijk dat een jonge landbouwer zich voor het eerst vestigt door een bestaand bedrijf over te nemen, zoals Šenfelde in het hoofdgeding.

77. Zoals de Commissie en Šenfelde voorts betogen en zoals uit de feiten in de onderhavige zaak blijkt, ligt het in een dergelijke situatie ook voor de hand dat een jonge landbouwer het overgenomen bedrijf vervolgens verder ontwikkelt en uitbreidt. Het ontstaan van een groter bedrijf uit een kleiner bedrijf strookt immers met de doelstellingen van bedrijfsontwikkeling.

78. In dit geval kon Šenfelde blijkbaar pas door de steun ten bate van de ontwikkeling van een klein landbouwbedrijf haar productiepotentieel zodanig verhogen dat zij de bedrijfsomvang haalde die vereist is voor het aanvragen van steun ten bate van jonge landbouwers. [40] Voorts blijkt uit de door de verwijzende rechter en door partijen verstrekte inlichtingen dat Šenfelde in het voor

[39] Zie overweging 17, alsmede artikel 19, lid. 5, van verordening nr. 1305/2013 (punten 4 en 8 hierboven). Uit de formulering van deze bepalingen blijkt niet duidelijk of het uitbetalen in tranches een verplichting is of een mogelijkheid. Overigens hoeft niet te worden bepaald of de Letse bepalingen, volgens welke de steun ten bate van jonge landbouwers en de steun ten bate van de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven in de vorm van een eenmalige betaling dienen te worden uitgekeerd (zie punten 21 en 23 hierboven), op dit punt stroken met verordening nr. 1305/2013. In elk geval mogen deze nationale bepalingen niet aldus worden uitgelegd of toegepast dat ze de uitbetaling van de steun ten bate van jonge landbouwers in een geval als het onderhavige beletten, uitsluitend op grond dat de landbouwer eerder reeds steun ten bate van de ontwikkeling van een klein landbouwbedrijf heeft ontvangen; zie in die zin punten 83 e.v. hieronder.

[40] Šenfelde en de Commissie wijzen er in hun schriftelijke opmerkingen in de onderhavige procedure overigens op dat de Letse autoriteiten op een bepaald moment een soort oproep voor het indienen van aanvragen tot toekenning van aanloopsteun ten bate van jonge landbouwers hebben gedaan, en dat het daarvoor niet geheel duidelijk was wanneer die oproep zou plaatsvinden. Met name Šenfelde lijkt daarmee aan te voeren dat zij op het tijdstip van indiening van de steunaanvraag ten bate van de ontwikkeling van een klein landbouwbedrijf nog geenszins kon voorzien of, en zo ja wanneer, zij nadien aanloopsteun ten bate van jonge landbouwers zou kunnen aanvragen. Als dit juist is – hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan – is het des te minder gerechtvaardigd om Šenfelde bij de aanvraag van deze steun te verwijten dat zij eerder steun ten bate van de ontwikkeling van een klein landbouwbedrijf heeft aangevraagd.

de steun ten bate van jonge landbouwers ingediende bedrijfsplan haar intentie heeft uiteengezet om het project voort te zetten dat zij in het kader van de ontwikkelingssteun was gestart en om het doel daarvan (met name de uitbreiding van de veestapel) verder na te streven.

79. Een jonge landbouwer in een dergelijke situatie de steun ten bate van jonge landbouwers weigeren omdat hij reeds eerder voor hetzelfde bedrijf en hetzelfde project steun ten bate van de ontwikkeling van een klein landbouwbedrijf heeft ontvangen, zou volledig indruisen tegen de doelstellingen van verordening nr. 1305/2013 en de prioriteiten van de Unie voor de ondersteuning van het platteland. Volgens artikel 5, eerste alinea, punt 2, onder a), van verordening nr. 1305/2013 is immers „het verbeteren van de economische prestaties van alle landbouwbedrijven [alsmede] het faciliteren van de herstructurering en modernisering van landbouwbedrijven, met name met het doel de marktdeelname en -gerichtheid [...] te vergroten" uitdrukkelijk een prioriteit van de Unie voor plattelandsontwikkeling.

80. Jonge landbouwers in de vestigingsfase zouden daarom juist moeten worden aangemoedigd om hun bedrijf te vergroten en verder te ontwikkelen, en om hun oorspronkelijke bedrijfsplannen daarop aan te passen. Dit is te meer het geval daar een jonge landbouwer die zijn bedrijf na ontvangst van steun ten bate van de ontwikkeling van een klein landbouwbedrijf verder uitbreidt en aan de criteria voor de steun ten bate van jonge landbouwers voldoet (bedrijfshoofd en actieve landbouwer zijn, waarbij de landbouwopbrengsten een aanzienlijk deel van het inkomen vormen [41]), daarmee nog sterker bijdraagt aan de verwezenlijking van de doelstellingen van levensvatbaarheid en concurrentievermogen van de landbouw alsmede van de generatiewissel.

81. Een jonge landbouwer in een dergelijk geval in staat stellen, na de ontvangst van steun voor de ontwikkeling van een klein landbouwbedrijf ook steun voor jonge landbouwers aan te vragen, waarop dan het in het kader van de ontwikkelingssteun ontvangen bedrag in mindering wordt gebracht, strookt overigens ook met het feit dat de aanloopsteun ten bate van jonge landbouwers mag worden gecombineerd met talrijke andere maatregelen, zoals financiële instrumenten, die jonge landbouwers helpen om toegang te krijgen tot grond en productiemiddelen en om zich te vestigen. [42]

3. Conclusie met betrekking tot het eerste onderdeel van de prejudiciële vraag

82. Gelet op het voorgaande moet artikel 19, lid, 1 onder a), van verordening nr. 1305/2013 aldus worden uitgelegd dat een landbouwer zowel aanloopsteun ten bate van de ontwikkeling van een klein landbouwbedrijf overeenkomstig lid 1, onder a), iii), van deze bepaling als aanloopsteun ten bate van jonge landbouwers overeenkomstig lid 1, onder a), i), kan ontvangen. Zowel de eerste als de tweede steunaanvraag moet worden gedaan binnen 24 maanden na de datum van vestiging. Het in het kader van de eerste steunvorm ontvangen steunbedrag dient in mindering te worden

41 Zie punt 47 hierboven.

42 Zie overweging 17, tweede alinea, van verordening nr. 1305/2013 (punt 4 hierboven), alsmede overweging 8, artikel 8, lid 2, en bijlage I, deel 1, punt 5, onder b), van uitvoeringsverordening nr. 808/2014 van de Commissie van 17 juli 2014 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor verordening (EU) nr. 1305/2013 (PB 2014, L 227, blz. 18). Zie ook paragraaf 4.2.1 (blz. 4 e.v.) van Measure fiche „Farm and business development", Measure 6, Article 19 of Regulation 1305/2013 (voetnoot 16 hierboven): „It is possible to combine some of the different support options under Article 19 within one supported project (i.e. integrated approach)" [Het is mogelijk om binnen één gefinancierd project een aantal van de in artikel 19 neergelegde steunmogelijkheden te combineren (d.w.z. een geïntegreerde aanpak)]. Ten slotte bevatten ook de landbouwrichtsnoeren 2014-2020 een apart onderdeel over de voorwaarden waaronder het cumuleren van steun – zoals die in casu aan de orde is – kan worden aangemerkt als verenigbaar met de interne markt, zie punt 99 e.v. van de landbouwrichtsnoeren 2014-2020 (punt 18 hierboven).

gebracht op het bedrag dat in het kader van de tweede steunvorm wordt ontvangen, zodat het maximale steunbedrag per jonge landbouwer overeenkomstig artikel 19, lid 6, en bijlage II, van verordening nr. 1305/2013 niet wordt overschreden.

B. Speelruimte van de lidstaten (tweede en derde onderdeel van de prejudiciële vraag)

83. Met het tweede en het derde onderdeel van zijn prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen [43] te vernemen of de lidstaten kunnen bepalen dat een jonge landbouwer die reeds steun ten bate van de ontwikkeling van een klein landbouwbedrijf krachtens artikel 19, lid 1, onder a), iii), van verordening nr. 1305/2013 heeft ontvangen, geen steun ten bate van jonge landbouwers overeenkomstig lid 1, onder a), i), van deze bepaling meer kan ontvangen.

84. Deze vraag moet ontkennend worden beantwoord.

85. Volgens de rechtspraak kunnen de lidstaten weliswaar maatregelen ter uitvoering van een verordening vaststellen, maar mogen zij de rechtstreekse werking ervan niet belemmeren en het karakter van rechtshandeling van de Unie ervan niet verbergen en moeten zij binnen de grenzen van de bij die verordening toegekende beoordelingsmarge blijven. [44]

86. In casu biedt verordening nr. 1305/2013 de lidstaten weliswaar veel ruimte bij de uitwerking van hun programma's voor plattelandsontwikkeling en bij de omzetting van de bepalingen van deze verordening in nationaal recht, maar deze speelruimte, bijvoorbeeld met betrekking tot de omvang van de subsidiabele bedrijven of de hoogte van de steun [45], is bedoeld om de lidstaten in staat te stellen rekening te houden met de eigen sociaaleconomische omstandigheden. De speelruimte is in verordening nr. 1305/2013 telkens uitdrukkelijk gespecificeerd en betreft niet de fundamentele criteria die voor jonge landbouwers gelden om in aanmerking te komen voor de steun overeenkomstig artikel 19, lid 1, onder a), i), van deze verordening. Deze criteria zijn in die verordening juist op uitputtende wijze vastgesteld. [46]

87. Bijgevolg kunnen de lidstaten deze steun niet weigeren aan een jonge landbouwer die aan de voorwaarden voor steunverlening krachtens artikel 19, lid 1, onder a), i), van verordening nr. 1305/2013 voldoet. [47] Zij moeten echter, zoals in het antwoord op het eerste onderdeel van de prejudiciële vraag reeds is aangegeven, bij de verdeling van deze steun het bedrag dat in het kader van steun krachtens lid 1, onder a), iii), van deze bepaling is ontvangen, daarop in mindering brengen.

[43] Met het derde onderdeel van zijn vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of een lidstaat de cumulatie van steun kan weigeren als de in het nationale steunprogramma vastgelegde cumulatievolgorde niet is gevolgd. Het is niet helemaal duidelijk wat de verwijzende rechter met deze vraag beoogt, omdat niet wordt uiteengezet welke cumulatievolgorde in het Letse programma is vastgelegd. In feite gaat het echter ook in dit derde onderdeel om de vraag of de lidstaten speelruimte hebben met betrekking tot de uitwerking van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor aanloopsteun ten bate van jonge landbouwers.

[44] Arresten van 7 juli 2016, Občina Gorje (C-111/15, EU:C:2016:532, punten 35 e.v.); 30 maart 2017, Lingurár (C-315/16, EU:C:2017:244, punt 18 e.v.), en 7 augustus 2018, Ministru kabinets (C-120/17, EU:C:2018:638, punten 31 e.v.).

[45] Zie met betrekking tot het begrip „kleine landbouwbedrijven" artikel 19, lid 2, derde alinea, van verordening nr. 1305/2013, met betrekking tot de boven- en benedengrenzen voor de toegang tot de bedoelde steun artikel 19, lid 4, derde alinea, en met betrekking tot de hoogte van de steun artikel 19, lid 6 (punt 8 hierboven).

[46] Zie punten 40 e.v. hierboven.

[47] Zie in die zin ook arrest van 25 oktober 2012, Ketelä (C-592/11, EU:C:2012:673, punten 41 e.v.).

V. Conclusie

88. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging te oordelen als volgt:

„1) Artikel 19, lid 1, onder a), van verordening nr. 1305/2013 dient aldus te worden uitgelegd dat een landbouwer zowel aanloopsteun ten bate van de ontwikkeling van een klein landbouwbedrijf overeenkomstig lid 1, onder a), iii), van deze bepaling als aanloopsteun ten bate van jonge landbouwers overeenkomstig lid 1, onder a), i), kan ontvangen. Zowel de eerste als de tweede steunaanvraag moet worden gedaan binnen 24 maanden na de datum van vestiging. Het in het kader van de eerste steunvorm ontvangen steunbedrag dient in mindering te worden gebracht op het bedrag dat in het kader van de tweede steunvorm wordt ontvangen, zodat het maximale steunbedrag per jonge landbouwer overeenkomstig artikel 19, lid 6, en bijlage II, van verordening nr. 1305/2013 niet wordt overschreden.

2) Indien een jonge landbouwer uiterlijk 24 maanden na zijn vestiging voldoet aan alle voorwaarden voor de verkrijging van de in artikel 19, lid 1, onder a), i), van verordening nr. 1305/2013 bedoelde aanloopsteun ten bate van jonge landbouwers, kunnen de lidstaten hem de toekenning van deze steun niet weigeren op grond dat hij in diezelfde periode reeds krachtens lid 1, onder a), iii), van die bepaling aanloopsteun ten bate van de ontwikkeling van een klein landbouwbedrijf heeft ontvangen.”