Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
L. MEDINA
представено на 24 февруари 2022 година [1]

Дело C-36/21

Sense Visuele Communicatie en Handel vof
срещу
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

(Преюдициално запитване, отправено от College van Beroep voor het bedrijfsleven (Апелативен съд по административни спорове в икономическата област, Нидерландия)

„Преюдициално запитване — Обща селскостопанска политика — Регламент № 1307/2013 — Директни плащания — Разпределяне на права на плащане — Член 30, параграф 6 — Национален резерв за млади земеделски стопани — Член 50, параграф 2, буква б) — Понятие „млади земеделски стопани“ — Невярна информация — Оправдани правни очаквания съгласно националното право — Иск за обезщетение за вреди — Съвместимост с правото на Съюза“

Въведение

1. Настоящото преюдициално запитване се отнася до принципа на защита на оправданите правни очаквания, предвиден в правото на Съюза, и до връзката му с аналогичния принцип в националното право. Запитването се поставя в контекста на иск за обезщетение за вреди, предявен срещу националния орган, на който е възложено прилагането в Нидерландия на правилата на Съюза в областта на селското стопанство. По същество запитващата юрисдикция иска да се установи дали може да се направи позоваване на признатия в националния правен ред принцип на защита на оправданите правни очаквания, за да се получи обезщетение за твърдени вреди, когато не може да се направи позоваване на аналогичния принцип, предвиден в правото на Съюза.

2. Искането е отправено в рамките на спор между Sense Visuele Communicatie en Handel vof (наричано по-нататък „Sense Visuele“) и Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (министър на земеделието, природата и качеството на храните, наричан по-нататък „министърът“). Спорът се отнася до подадения от Sense Visuele иск за обезщетение за

[1] Език на оригиналния текст: английски.

вреди, които то твърди, че е претърпяло в резултат на предоставената от нидерландския орган невярна информация относно понятието „млади земеделски стопани“, посочено в член 50, параграф 2, от Регламент (ЕС) № 1307/2013 [2].

Правна уредба

3. Регламент № 1307/2013 установява общи правила за плащания, отпускани директно на земеделските стопани по схемите за подпомагане, изброени в приложение I [3].Той установява и специални правила относно тези схеми, а именно основно плащане за земеделски стопани (наричано по-нататък „основното плащане“), плащане за земеделски стопани, които спазват селскостопански практики, благоприятни за климата и околната среда (наричано по-нататък „плащането за екологизиране“), и плащане за млади земеделски стопани, които започват своята селскостопанска дейност (наричано по-нататък „плащането за млади земеделски стопани“) [4].

4. По-специално основното плащане осигурява минимално равнище на подпомагане на доходите на земеделските стопани, които осъществяват селскостопанска дейност. Плащането се извършва ежегодно в полза на земеделските стопани след активиране на притежаваните от тях права на плащане и се изчислява въз основа на декларираните от тях хектари земя, отговарящи на условията за подпомагане [5].

5. Основното плащане се допълва от други директни плащания, насочени към специфични проблеми или специфични видове бенефициери [6]. Следователно притежаването на права на плащане по схемата за основно плащане е предпоставка за получаването на подкрепа по останалите схеми, установени с Регламент № 1307/2013, като например плащането за екологизиране и плащането за млади земеделски стопани [7].

6. Правата на плащане първоначално са разпределени на активните земеделски стопани [8], които са кандидатствали за тях през първата година от прилагането на схемата за основно плащане, т.е. през 2015 г. [9] Оттогава насам те могат да бъдат получавани чрез националните или регионалните резерви, създадени от държавите членки [10], и/или да бъдат прехвърляни между земеделските стопани [11].

[2] Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за установяване на правила за директни плащания за земеделски стопани по схеми за подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за отмяна на Регламент (ЕО) № 637/2008 на Съвета и Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета (ОВ L 347, 2013 г., стр. 608).

[3] Член 1, буква а) от Регламент № 1307/2013. Директните плащания се отпускат в пълен размер, при условие че земеделските стопани спазват основни стандарти по отношение на околната среда, изменението на климата, доброто земеделско и екологично състояние на земите, общественото здраве, здравето на животните, здравето на растенията и хуманното отношение към животните, известни като „кръстосано съответствие“. Правилата за „кръстосаното съответствие“ са установени в Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 352/78, (ЕО) № 165/94, (ЕО) № 2799/98, (ЕО) № 814/2000, (ЕО) № 1290/2005 и (ЕО) № 485/2008 на Съвета (ОВ L 347, 2013 г., стр. 549).

[4] Член 1, буква б) от Регламент № 1307/2013 и приложение I към него.

[5] Членове 32 и 33 от Регламент № 1307/2013.

[6] Член 21 от Регламент № 1307/2013. Вж. също Европейска комисия, „Директни плащания. Схема за основно плащане“, март 2016 г., стр. 1, достъпно на адрес https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/basic-payment-scheme_en.pdf.

[7] Член 43 и член 50, параграф 1 от Регламент № 1307/2013.

[8] Член 9 от Регламент № 1307/2013.

[9] Вж. съображение 21 от Регламент № 1307/2013, както и член 21, параграф 1, буква а) и член 24 от него.

[10] Член 30, параграфи 1 и 2 от Регламент № 1307/2013.

[11] Член 34 от Регламент № 1307/2013.

7. За целите на настоящото дело е важно да се има предвид, че член 30, параграф 6 от Регламент № 1307/2013 предвижда, че държавите членки използват своите национални или регионални резерви, за да разпределят приоритетно права на плащане на млади земеделски стопани и на земеделски стопани, които започват своята селскостопанска дейност. Параграф 11 от същия член препраща към член 50, параграф 2, буква б) от Регламент № 1307/2013, в който „млади[те] земеделски стопани“ са определени като физически лица, които, наред с останалото, „са на не повече от 40 години в годината на подаване на заявлението [по схемата за основно плащане]“.

Фактите, производството и преюдициалният въпрос

8. Sense Visuele е събирателно дружество с двама съдружници, A и B, което от 2017 г. стопанисва свинеферма. На 21 януари 2018 г. A навършва 41-годишна възраст.

9. На 15 март и 5 април 2018 г. Sense Visuele отправя няколко искания за информация до Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (Държавна агенция за предприемачите, Нидерландия, наричана по-нататък „RVO“) — изпълнителната агенция, на която е възложено провеждането на общата селскостопанска политика на Съюза в Нидерландия. По същество, тъй като не е разполагало с права на плащане за 2018 г., Sense Visuele е поискало да разбере дали и как може да ги придобие от Nationale reserve voor Jonge landbouwers (Национален резерв за млади земеделски стопани, Нидерландия, наричан по-нататък „националният резерв“).

10. RVO съобщава на Sense Visuele, че може да получи права на плащане от националния резерв, тъй като към определен момент от 2018 г. A е била под 41-годишна възраст. Според предоставената на уебсайта на RVO към онзи момент информация, за да бъде квалифицирано като млад земеделски стопанин за целите на Регламент № 1307/2013, през годината на подаване на заявлението съответното лице трябва все още да не е навършило 41-годишна възраст. Впоследствие RVO потвърждава тази информация с електронно писмо до Sense Visuele.

11. На 5 април 2018 г. Sense Visuele подава заявление за разпределяне на права на плащане от националния резерв на основание, че A е млад земеделски стопанин, както и заявления за основното плащане, плащането за екологизиране и плащането за млади земеделски стопани. То обаче не прави опит да придобие тези права чрез прехвърляне от трети титуляр.

12. С решения от 2 и 4 януари 2019 г., впоследствие потвърдени с решение от 22 март 2019 г., министърът отхвърля заявленията на Sense Visuele. Министърът посочва, че съгласно член 50, параграф 2, буква б) от Регламент № 1307/2013 млад земеделски стопанин е лице, което е на не повече от 40 години в годината на подаване на заявлението. Тъй като през 2018 г. A е била на 41-годишна възраст, тя не е отговаряла на изискването за възраст, предвидено в тази разпоредба, и следователно Sense Visuele не е изпълнявало критериите за разпределяне на права на плащане от националния резерв. Освен това, тъй като Sense Visuele не е получило никакви права на плащане за 2018 г., заявленията му за основно плащане и за плащане за екологизиране е трябвало да бъдат отхвърлени. Накрая министърът посочва, че Sense Visuele не може да се позове на принципа на защита на оправданите правни очаквания, предвиден в правото на Съюза, дори при добросъвестност. В това отношение министърът отбелязва, че съгласно практиката на Съда не може да се

прави позоваване на принципа на защита на оправданите правни очаквания, когато е налице ясна разпоредба от правото на Съюза като член 50, параграф 2, буква б) от Регламент № 1307/2013.

13. Sense Visuele сезира College van Beroep voor het bedrijfsleven (Апелативен съд по административни спорове в икономическата област, Нидерландия) с жалба за отмяна на решението от 22 март 2019 г. и иска обезщетение от министъра за финансовите загуби, които твърди, че е претърпяло поради неверните уверения, предоставени от RVO.

14. Според запитващата юрисдикция предмет на спора в главното производство не е дали на Sense Visuele следва да бъдат разпределени права на плащане от националния резерв. Спорът е по-скоро дали министърът е действал в нарушение на принципа на защита на оправданите правни очаквания, като не е предложил на Sense Visuele обезщетение за вредите, които то твърди, че е претърпяло. В това отношение запитващата юрисдикция отбелязва, че от постоянната практика на Съда следва, че не може да се прави позоваване на принципа на защита на оправданите правни очаквания, предвиден в правото на Съюза, когато е налице ясна разпоредба от това право като член 50, параграф 2, буква б) от Регламент № 1307/2013. Тя обаче изпитва съмнения дали правото на Съюза изключва възможността Sense Visuele да получи обезщетение по иск за вреди въз основа на предвидения в нидерландското право принцип за защита на оправданите правни очаквания.

15. Именно при тези обстоятелства College van Beroep voor het bedrijfsleven (Апелативен съд по административни спорове в икономическата област) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Изключва ли правото на Съюза възможността да се прецени съобразно принципа на защита на оправданите правни очаквания, предвиден в националното право, дали национален административен орган е породил очаквания, в разрез с разпоредба от правото на Съюза, и следователно е действал противоправно съгласно националното право, като не е обезщетил съответното лице за произтичащите оттук вреди, когато това лице няма как да се позове на принципа на правото на Съюза на защита на оправданите правни очаквания, защото е налице ясна разпоредба от правото на Съюза?“.

16. Преюдициалното запитване постъпва в секретариата на Съда на 22 януари 2020 г. Писмени становища представят Sense Visuele, нидерландското и испанското правителство, както и Европейската комисия. По делото не е проведено съдебно заседание за изслушване на устните състезания.

Анализ

17. С въпроса си запитващата юрисдикция иска да се установи дали правото на Съюза изключва възможността ищецът да се позове на установения в националното право принцип на защита на оправданите правни очаквания, за да получи обезщетение от националния орган, на който е възложено прилагането на нормите на Съюза, когато не е възможно да се позове на аналогичния принцип, признат в правния ред на Съюза, защото е налице ясна разпоредба на правото на Съюза.

18. Най-напред следва да се припомни, че принципът на защита на оправданите правни очаквания е един от основните принципи на Европейския съюз [12]. Той предоставя права на физическите лица [13], на които може да се позове всеки правен субект, у когото национален административен орган е събудил основателни надежди с конкретните уверения, които му е дал [14]. В тази връзка следва да се провери дали актовете на съответния административен орган са породили разумни очаквания и ако това е така, дали тези очаквания са оправдани [15].

19. Принципът на защита на оправданите правни очаквания, предвиден в правото на Съюза, е задължителен не само за институциите и органите на Съюза. Държавите членки също са длъжни да спазват принципа, когато приемат мерки, с които прилага правото на Съюза [16]. В областта на общата селскостопанската политика Съдът многократно е постановявал, че принципът на защита на оправданите правни очаквания трябва да се спазва от всеки натоварен с прилагането на правото на Съюза национален орган [17].

20. Въпреки това, съгласно практиката на Съда принципът на защита на оправданите правни очаквания трябва да се прилага в съответствие с разпоредбите на правото на Съюза [18]. Не може да се прави позоваване на принципа на защита на оправданите правни очаквания, когато е налице ясна разпоредба от правото на Съюза. Действията на натоварен с прилагането на правото на Съюза национален орган, които са в противоречие с това право, не биха могли да породят у правни субект оправдано правно очакване, че ще бъде третиран по начин, противоречащ на правото на Съюза [19].

21. В настоящия случай от акта за преюдициално запитване е видно, първо, че според запитващата юрисдикция невярната информация, предоставена от RVO, която следва да се разбира като израз на становището на министъра, е накарала Sense Visuele да поиска разпределяне на права на плащане от националния резерв, вместо да ги придобие чрез прехвърляне от трети титуляр. В този контекст запитващата юрисдикция счита, че Sense Visuele може да е претърпяло вреди поради породените от RVO оправдани правни очаквания, което му е попречило да получи права на плащане за 2018 г., а оттам и основното плащане и плащането за екологизиране. Според тази юрисдикция претърпяната от Sense Visuele вреда се изразява в загубата на плащанията, които министърът е отказал да му разпредели, след приспадане на разходите за правата, които е трябвало да закупи от трети титуляр като предпоставка за получаване на двете плащания.

22. Второ, запитващата юрисдикция не поставя под съмнение това, че принципът на защита на оправданите правни очаквания, предвиден в правото на Съюза, е бил задължителен за министъра при приемането на решението от 22 март 2019 г. Всъщност в акта за преюдициално запитване посочената юрисдикция пояснява, че министърът отказва да разпредели права на плащане на Sense Visuele и отхвърля неговите заявления за основното плащане, плащането за екологизиране и плащането за млади земеделски

[12] Решение от 14 март 2013 г., Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, т. 23 и цитираната съдебна практика).

[13] Вж. в този смисъл решение от 19 май 1992 г., Mulder и др./Съвет и Комисия (C-104/89 и C-37/90, EU:C:1992:217, т. 15).

[14] Решение от 7 август 2018 г., Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, т. 50 и цитираната съдебна практика).

[15] Решение от 7 август 2018 г., Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, т. 51 и цитираната съдебна практика).

[16] Решение от 7 август 2018 г., Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, т. 48 и цитираната съдебна практика).

[17] Вж. решения от 26 април 1988 г., Krücken (316/86, EU:C:1988:201, т. 22) и от 1 април 1993 г., Lageder и др. (C-31/91—C-44/91, EU:C:1993:132, т. 33).

[18] Решения от 13 март 2008 г., Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening и др. (C-383/06—C-385/06, EU:C:2008:165, т. 53) и от 20 юни 2013 г., Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:407, т. 51 и цитираната съдебна практика). Вж. също заключението на генералния адвокат Kokott по дело Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, т. 55).

[19] Решение от 7 август 2018 г., Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, т. 52 и цитираната съдебна практика).

стопани именно в контекста на прилагането в Нидерландия на правилата на Съюза в областта на селското стопанство, и по-специално на схемите за директни плащания, предвидени в Регламент № 1307/2013[20]. При това положение запитващата юрисдикция счита, че член 50, параграф 2, буква б) от Регламент № 1307/2013 е ясна разпоредба от правото на Съюза[21]. От това следва, че според тази юрисдикция Sense Visuele очевидно не може да се позове на принципа на защита на оправданите правни очаквания, предвиден в правото на Съюза, за да претендира права на плащане от националния резерв.

23. Независимо от това, запитващата юрисдикция иска да се установи дали Sense Visuele има право да се позове — в контекста на национален иск за обезщетение за вреди, предявен срещу министъра — на установения в националния правен ред принцип на защита на оправданите правни очаквания,, за да получи обезщетение за претърпените загуби.

24. За по-голяма яснота бих искала да подчертая, че отправеното запитване не се отнася до иск за обезщетение за вреди, в който ищецът се позовава на принципа на отговорност на държавата за нарушение на правото на Съюза[22]. В крайна сметка настоящият случай се отнася до ситуация, в която нидерландският орган надлежно отказва да разпредели права на плащане на Sense Visuele с мотива, че нито един от неговите съдружници не отговаря на изискването за възраст по член 50, параграф 2, буква б) от Регламент № 1307/2013 и че съгласно практиката на Съда предвиденият в правото на Съюза принцип на защита на оправданите правни очаквания не може да се противопостави на тази разпоредба.

25. Важно е също така да се отбележи, че отправеният от запитващата юрисдикция въпрос не се отнася до прилагането на предвидения в националното право принцип на защита на оправданите правни очаквания като правно основание за предявяване на права на плащане съгласно Регламент № 1307/2013.

26. Всъщност, както посочва Комисията в писменото си становище, тази възможност трябва да се изключи преди всичко въз основа на практиката на Съда, съгласно която принципът на защита на оправданите правни очаквания не може да се противопоставя на точни и ясни разпоредби на правото на Съюза, както вече беше посочено в точка 20 по-горе[23]. Това означава, че в случай като разглеждания в главното производство предвиденият в националното право принцип на защита на оправданите правни очаквания не може да замени аналогичния принцип, предвиден в правото на Съюза, с цел да бъдат получени правата и ползите съгласно Регламент № 1307/2013. В противен случай от формална гледна точка принципът на защита на оправданите правни очаквания, предвиден в националното право, би се установил като стандарт, диктуващ приложимостта на посочения регламент, в резултат на което националното право би имало предимство пред правото на Съюза и като последица от това би бил нарушен принципът на предимство на последното.

[20] Вж. в този смисъл член 2, параграф 1, точка 2 от Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (Министерска наредба за прилагане на схемите за директни плащания по линия на общата селскостопанска политика).

[21] Запитващата юрисдикция, страните в главното производство и заинтересованите страни, които са представили становища пред Съда, са съгласни, че член 50, параграф 2, буква б) от Регламент № 1307/2013 представлява ясна разпоредба от правото на Съюза, що се отнася до условието за възраст.

[22] Вж. в този смисъл решение от 19 ноември 1991 г., Francovich и др. (C-6/90 и C-9/90, EU:C:1991:428).

[23] Вж. например решение от 20 декември 2017 г., Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse (C-516/16, EU:C:2017:1011, т. 69—74).

27. Освен това следва да се припомни, че съгласно принципа на предимство на правото на Съюза норми или принципи на вътрешното право не могат да накърняват единството и ефективността на правото на Съюза на територията на дадена държава членка [24].

28. На първо място, при обстоятелства като тези по настоящото дело пълната ефективност на правото на Съюза изисква принципът на защита на оправданите правни очаквания, предвиден в националното право, да не се използва за заобикаляне на изискванията, които трябва да бъдат изпълнени от земеделските стопани, за да придобият права на плащане съгласно Регламент № 1307/2013. В противен случай този принцип от националното право би послужил за предоставяне на права на земеделски стопани, които не отговарят на условията за тях, и впоследствие за финансиране на мерки, които не са изпълнени в съответствие с приложимите специфични за сектора правила. Както посочва генералният адвокат Kokott в заключението си по дело Agroferm [25], това в крайна сметка би засегнало финансовите интереси на бюджета на Европейския съюз — един от основните резултати, които правната уредба на Съюза, приложима към областите на политиката със споделено управление, каквато е общата селскостопанска политика, се стреми да избегне [26].

29. На второ място, в съответствие с мнението на генералния адвокат Kokott в същото заключение, към което се присъединявам, следва да се отбележи, че ако беше възможно позоваване на предвидения в националното право принцип за защита на оправданите правни очаквания с цел получаване на ползи и права, произтичащи от правен акт на Съюза — като например Регламент № 1307/2013 — това в крайна сметка би довело до нееднакво прилагане на въпросния правен акт в отделните държави членки [27]. Това е съображение, свързано с единството на правото на Съюза и неговото еднакво прилагане на територията на Европейския съюз. Всъщност, като се има предвид, че обхватът, който се дава на принципа на защита на оправданите правни очаквания във всеки национален правен ред, може да варира, като някои държави членки са по-благосклонни от други във връзка със защитата на тези очаквания в собствените си юрисдикции [28], физическите лица и предприятията биха могли да са обект на различно третиране при прилагането на Регламент № 1307/2013. Това би могло да доведе и до нарушаване на конкуренцията в държавите членки поради предоставянето на предимства на определени лица и предприятия спрямо други.

30. От това следва, че по съображения, свързани с предимството на правото на Съюза, както и с неговата ефективност и единство, когато национален орган породи очакване, противоречащо на ясна разпоредба от правото на Съюза, физическото лице няма право да поиска да се възползва от правата, предоставени по силата на тази разпоредба, въз основа на предвидения в националното право принцип на защита на оправданите правни очаквания.

[24] Решение от 21 декември 2021 г., Randstad Italia (C-497/20, EU:C:2021:1037, т. 52 и цитираната съдебна практика).

[25] Заключение на генералния адвокат Kokott по дело Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, т. 46—50).

[26] Вж. в този смисъл съображение 39 от Регламент № 1306/2013. Вж. също член 63, параграф 1 и параграф 2, буква а) от Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 година за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014 и (ЕС) № 283/2014 и на Решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 (ОВ L 193, 2018 г., стр. 1).

[27] Заключение на генералния адвокат Kokott по дело Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, т. 48).

[28] Вж. в това отношение Върховен административен съд на Литва и Асоциация на държавните съвети и върховните административни юрисдикции в Европейския съюз, General Report. The Protection of Legitimate Expectations in Administrative Law and EU Law. 2016, p. 2 sq., достъпен на адрес https://www.aca-europe.eu/seminars/2016_Vilnius/VIL_GeneralReport_en.pdf, който разкрива значителните различия между държавите членки при прилагането на принципа на защита на оправданите правни очаквания.

31. Остава въпросът дали същите съображения допускат позоваването на принципа на защита на оправданите правни очаквания, предвиден в националното право, с цел получаването на обезщетение за вредите, причинени поради предоставените от национален орган неверни уверения.

32. В това отношение запитващата юрисдикция правилно отбелязва, че в заключението си по дело Krücken [29] генералният адвокат Mancini стига до извода, че макар увреденото лице да не може да се позове на принципа на защита на оправданите правни очаквания, за да предяви права, противоречащи на правото на Съюза, то не трябва да бъде лишено от „възможността да предяви пред националния съд иск за обезщетение срещу органите, носещи отговорност за грешката, която според него му е причинила вреди“. Впоследствие генералният адвокат Tizzano подкрепя същия подход в съединени дела Flemmer и др. [30] Нито един от двамата генерални адвокати не посочва изрично правното основание за такъв иск. Въпреки това твърденията им могат да се тълкуват единствено като покана да се действа в съответствие с националното право, и по-специално в съответствие с принципа на защита на оправданите правни очаквания, признат в този правен ред [31].

33. Впоследствие в решение Belovo [32], което се отнася до погрешно издадени от национален орган лицензии на вносител на селскостопански продукти от трети държави, Съдът обявява, че приложимият регламент на Европейския съюз „не изключва възможността [този вносител] да предяви иск за обезщетение за вреди срещу издаващата агенция в съответствие с националното право, когато е безспорно, че тези лицензии не е трябвало да бъдат издавани“. Съдът добавя, че в хода на това производство следва да се вземат предвид по-специално оправданите правни очаквания на вносителя във връзка с тези лицензии.

34. Тази констатация на Съда е формулирана чрез конкретно позоваване на приложимата по въпросното дело правна уредба, с която се установяват система от лицензии за внос и износ и сертификати за предварително фиксиране за селскостопански продукти. Според мен обаче решението по дело Belovo показва, че Съдът признава възможността за предявяване на иск за обезщетение съгласно националното право поради незаконосъобразното поведение на национален орган дори когато той действа в рамките на правото на Съюза [33], особено когато са дадени неверни уверения относно прилагането на това право.

35. Ето защо, в съответствие с посочените по-горе съображения и с позициите на нидерландското правителство и на Комисията по настоящото дело, според мен правото на Съюза допуска физическо или юридическо лице да предяви национален иск за обезщетение за вреди, претърпени вследствие на предоставянето на неверни уверения, противоречащи на ясна разпоредба от правото на Съюза. То също така допуска позоваването за същата цел на установения в националното право принцип на защита на оправданите правни очаквания, при условие че не се застрашават предимството, ефективността и единството на правото на Съюза, както отбелязах в точка 30 от настоящото заключение.

[29] Заключение на генералния адвокат Mancini по дело Krücken (316/86, непубликувано, EU:C:1988:78, т. 2231).

[30] Заключение на генералния адвокат Tizzano по съединени дела Flemmer и др. (C-80/99—C-82/99, EU:C:2001:57, т. 53).

[31] В това отношение следва да се отбележи, че заключенията на генералните адвокати Mancini и Tizzano са приети като отговор на преюдициални въпроси, отнасящи се конкретно до прилагането на принципа на защита на оправданите правни очаквания.

[32] Решение от 16 юли 1992 г., Belovo (C-187/91, EU:C:1992:333, диспозитив).

[33] Вж. в този смисъл решение от 27 септември 1988 г., Asteris и др. (106/87—120/87, EU:C:1988:457, т. 18 и 19). Вж. също *Prechal*. S. et *Widdershoven*, R. J. G. M. Inleiding tot het Europees bestuursrecht. 4. ed., Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2017, p. 227, цитирано и от запитващата юрисдикция.

36. В това отношение, на първо място, следва да се изтъкне, че за да не се накърни предимството на правото на Съюза, искът, който се предявява пред националния съд въз основа на предвидения в националното право принцип на защита на оправданите правни очаквания, трябва да цели единствено обезщетение за вредите, произтичащи от неверните уверения, предоставени от националния орган. Както вече бе обяснено в точка 26 от настоящото заключение, с този иск не трябва да се предявяват права в разрез със съответната разпоредба на Съюза, тъй като това би довело до сценарий, при който националното право представлява формално основание на ищеца да бъдат присъдени плащанията, които правото на Съюза му позволява да получи.

37. Според мен това изискване изглежда изпълнено в случай на иск от вида, описан от запитващата юрисдикция в акта за преюдициално запитване, при който ищецът не иска разпределяне на права на плащане съгласно Регламент № 1307/2013. Вместо това той иска обезщетение за невярната информация, предоставена от националния орган, на който е възложено прилагането на правилата на Съюза в областта на селското стопанство и който според ищеца го е насърчил да поиска разпределяне на права на плащане, вместо да ги придобие от трети титуляр, като в крайна сметка това е довело до отхвърлянето на искането му за основно плащане и плащане за екологизиране.

38. На второ място, при условие че искът, основан на предвидения в националното право принцип на защита на оправданите правни очаквания, е предявен с цел получаване на обезщетение за вреди, а не предявяване на права, противоречащи на ясна разпоредба от правото на Съюза, не съществува риск от накърняване на ефективността на правото на Съюза.

39. Що се отнася до главното производство, от предоставената от запитващата юрисдикция информация е видно, че съгласно националното ѝ право предявеният пред нея иск за обезщетение за вреди не може да доведе нито до разпределяне на права на плащане съгласно Регламент № 1307/2013, нито до отпускане на каквото и да било плащане по силата на същия регламент. Следователно ищецът по този иск не може да се ползва от незаслужени права по силата на този регламент. При това положение не съществува опасност бюджетът на Съюза да бъде използван в нарушение на приложимите правила на Съюза в областта на общата селскостопанска политика. Освен това, както подчертават нидерландското правителство и Комисията, присъдените суми във връзка с иск за обезщетение за вреди, предявен съгласно националното право и основан на незаконосъобразното поведение на национален орган, ще бъдат изплатени изключително от националния бюджет. Следователно такъв иск не би могъл да окаже отрицателен ефект върху средствата от бюджета на Европейския съюз или да засегне неговите финансови интереси.

40. Във връзка с условието за ефективност на правото на Съюза бих добавила, че според мен предявяването на иск за обезщетение за вреди срещу национален орган при обстоятелства като тези по настоящото дело може да допринесе за подобряване на режима на споделено управление между държавите членки и Европейския съюз в областите на политиката, свързани с разходването на средства на Съюза. Всъщност това може да насърчи националните органи да предоставят надеждна информация при поискване от

страна на физически лица и предприятия[34] и в крайна сметка да доведе до по-ефективно прилагане на правилата на Съюза и до по-ефикасни публични разходи.

41. На трето място, според мен единството на правото на Съюза и еднаквото му прилагане не биха могли да бъдат накърнени или да доведат до нарушаване на конкуренцията в държавите членки в смисъла, посочен в точка 29 от настоящото заключение, в контекста на иск за обезщетение за вреди, основан на предвидения в националното право принцип на защита на оправданите правни очаквания.

42. В това отношение настоящото дело показва, от една страна, че при иск за обезщетение за вреди, основан на предвидения в националното право принцип на защита на оправданите правни очаквания, не се предполага ищецът да придобие каквито и да било права, предоставени от правото на Съюза, в ущърб на съпоставими лица в други държави членки. По-специално, както подчертава Комисията, такъв ищец не би получил права на плащане от механизъм, аналогичен на националния резерв, доколкото земеделските стопани, които осъществяват селскостопанска дейност в други държави членки и които не отговарят на изискването за възраст, предвидено в член 50, параграф 2, буква б) от Регламент № 1307/2013, също не биха получили такива права или плащания.

43. От друга страна, ако предявеният от ищеца иск за обезщетение бъде уважен, обезщетението, което той ще получи, би обхванало единствено вредите, претърпени вследствие на неверните уверения, предоставени от националния орган. Следователно, противно на позицията на испанското правителство, ищецът не би получил никакво предимство пред други предприятия в същия сектор. В това отношение може би е полезно да се припомни, че съгласно практиката на Съда[35] обезщетението за вреди, което националните власти могат да бъдат осъдени да изплатят на физически лица или предприятия като обезщетение за вреда, която са им причинили, има коренно различна правна природа от държавната помощ, която облагодетелства определени предприятия. От това следва, че когато с дадена мярка — като например иска в настоящото дело — се предоставя обезщетение на физическо лице или предприятие единствено за претърпени вследствие на неверни уверения вреди, не се счита, че въпросното лице или предприятие получава предимство, което означава, че може да се изключи и рискът от нарушаване на конкуренцията между държавите членки.

44. С оглед на гореизложеното трябва да се заключи, че правото на Съюза допуска възможността установеният в националното право принцип на защита на оправданите правни очаквания да се противопостави на националния орган, на който е възложено прилагането на правилата на Съюза, за да се получи обезщетение за вреди, каквито ищецът

[34] Вж. в това отношение член 12 и сл. от Регламент № 1306/2013, насочени към създаване на „система за съвети в селското стопанство“, която трябва да се прилага задължително от държавите членки с цел да се предоставят съвети на земеделските стопани, по-специално относно правилата за кръстосаното съответствие, приложими към общата селскостопанска политика. Понастоящем изпълнителната агенция, на която са възложени задълженията във връзка със системата за съвети в селското стопанство в Нидерландия, е RVO, която участва в главното производство.

[35] Решение от 27 септември 1988 г., Asteris и др. (106/87—120/87, EU:C:1988:457, т. 23). Вж. също заключението на генералния адвокат Wahl по дело Achema и др. (C-706/17, EU:C:2019:38, т. 52).

твърди, че е претърпял, когато не е възможно позоваване на аналогичния принцип, признат в правния ред на Съюза, защото е налице ясна разпоредба на правото на Съюза. За тази цел обаче трябва да са изпълнени следните условия:

– първо, с предявения от ищеца иск трябва да се цели получаване на обезщетение изключително за вредите, произтичащи от неверните уверения, предоставени от националния орган, а не предявяване на права съгласно правилата на Съюза,

– второ, всяко обезщетение за вреди, получено по този иск, трябва да бъде изплатено единствено от националния бюджет, и

– трето, обезщетението, получено по иска, трябва да обхваща само претърпените вреди и да не предоставя на ищеца икономическо предимство, противоречащо на правото на Съюза.

45. Тези три условия, заедно с елементите, обосноваващи иска за обезщетение съгласно предвидения в националното право принцип на защита на оправданите правни очаквания, следва да се преценят от националния съд.

Заключение

46. Въз основа на гореизложения анализ предлагам на Съда да отговори на въпроса, поставен от College van Beroep voor het bedrijfsleven (Апелативен съд по административни спорове в икономическата област, Нидерландия), по следния начин:

„Правото на Съюза допуска възможността установеният в националното право принцип на защита на оправданите правни очаквания да се противопостави на националния орган, на който е възложено прилагането на правилата на Съюза, за да се получи обезщетение на вреди, каквито ищецът твърди, че е препърлял, когато не е възможно позоваване на аналогичния принцип, признат в правния ред на Съюза, защото е налице ясна разпоредба на правото на Съюза, при условие че:

– с предявения от ищеца иск се цели получаване на обезщетение изключително за вредите, произтичащи от неверните уверения, предоставени от националния орган, а не предявяване на права съгласно правилата на Съюза,

– всяко обезщетение за вреди, получено по този иск, се изплаща единствено от националния бюджет, и

– обезщетението, получено по иска, обхваща само претърпените вреди и не предоставя на ищеца икономическо предимство, противоречащо на правото на Съюза“.