Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
LAILA MEDINA
24 päivänä helmikuuta 2022 [1]

Asia C-36/21

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

(Ennakkoratkaisupyyntö – College van Beroep voor het bedrijfsleven (taloudellis-hallinnollisten asioiden ylioikeus, Alankomaat))

Ennakkoratkaisupyyntö – Yhteinen maatalouspolitiikka – Asetus N:o 1307/2013 – Suorat tuet – Tukioikeuksien myöntäminen – 30 artiklan 6 kohta – Kansallinen varanto nuorille viljelijöille – 50 artiklan 2 kohdan b alakohta – Käsite ”nuori viljelijä” – Virheelliset tiedot – Kansallisen oikeuden mukainen luottamuksensuoja – Vahingonkorvauskanne – Yhteensopivuus unionin oikeuden kanssa

Johdanto

1. Tämä ennakkoratkaisupyyntö koskee luottamuksensuojan periaatetta unionin oikeudessa ja sitä, miten se liittyy samaan periaatteeseen kansallisessa oikeudessa. Ennakkoratkaisupyyntö on esitetty sellaisen vahingonkorvauskanteen yhteydessä, joka on nostettu unionin maataloussääntöjen soveltamisesta Alankomaissa vastaavaa kansallista viranomaista vastaan. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, voidaanko kansallisessa oikeusjärjestyksessä tunnustettuun luottamuksensuojan periaatteeseen vedota korvauksen saamiseksi väitetystä vahingosta silloin, kun unionin oikeudessa vahvistettuun vastaavaan periaatteeseen ei voida vedota.

2. Ennakkoratkaisupyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat Sense Visuele Communicatie en Handel vof (jäljempänä Sense Visuele) ja Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (maatalous-, luonto- ja elintarvikeministeri (Alankomaat), jäljempänä ministeri). Menettelyssä on kyse vahingonkorvausvaatimuksesta, jonka Sense Visuele on esittänyt vahingosta, jonka se väittää kärsineensä Alankomaiden viranomaisten annettua virheellisiä tietoja asetuksen (EU) N:o 1307/2013 50 artiklan 2 kohtaan sisältyvästä nuoren viljelijän käsitteestä. [2]

[1] Alkuperäinen kieli: englanti.

[2] Yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmissä viljelijöille myönnettäviä suoria tukia koskevista säännöistä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 637/2008 ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 kumoamisesta 17.12.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1307/2013 (EUVL 2013, L 347, s. 608).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

3. Asetuksessa N:o 1307/2013 vahvistetaan yhteiset säännöt, jotka koskevat viljelijöille kyseisen asetuksen liitteessä I luetelluissa tukijärjestelmissä suoraan myönnettäviä tukia.[3] Siinä myös vahvistetaan erityiset säännöt, jotka koskevat näitä järjestelmiä, nimittäin perustukea viljelijöille (jäljempänä perustuki), tukea sellaisille viljelijöille, jotka soveltavat ilmaston ja ympäristön kannalta suotuisia maatalouskäytäntöjä, (jäljempänä viherryttämistuki) ja tukea maataloustoiminnan aloittaville nuorille viljelijöille (jäljempänä nuorten viljelijöiden tuki).[4]

4. Perustuki etenkin tarjoaa maataloustoimintaa harjoittaville viljelijöille vähimmäistulotuen. Tuki myönnetään viljelijöille vuosittain, kun viljelijöiden tukioikeudet on aktivoitu, ja se lasketaan viljelijän ilmoittamien tukikelpoisten hehtaarien perusteella.[5]

5. Perustukea täydennetään muilla suorilla tuilla, jotka kohdistetaan tiettyihin käyttötarkoituksiin tai tietyntyyppisille tuensaajille.[6] Perustukijärjestelmän mukaiset tukioikeudet ovat siten ennakkoedellytys tuen saamiselle muista asetuksella N:o 1307/2013 perustetuista järjestelmistä, kuten viherryttämistuen ja nuorten viljelijöiden tuen saamiselle.[7]

6. Tukioikeuksia myönnettiin aluksi aktiiviviljelijöille,[8] jotka hakivat niitä perustukijärjestelmän ensimmäisenä täytäntöönpanovuonna eli vuonna 2015.[9] Siitä lähtien tukioikeuksia on voinut saada jäsenvaltioiden perustamista kansallisista tai alueellisista varannoista[10] ja/tai niitä on voitu siirtää viljelijöiden välillä.[11]

7. Käsiteltävässä asiassa on tärkeää pitää mielessä, että asetuksen N:o 1307/2013 30 artiklan 6 kohdassa säädetään, että jäsenvaltion on käytettävä kansallisia tai alueellisia varantojaan myöntääkseen tukioikeuksia ensisijaisesti nuorille viljelijöille ja maataloustoimintansa aloittaville viljelijöille. Saman artiklan 11 kohdassa viitataan kyseisen asetuksen 50 artiklan 2 kohdan b alakohtaan, johon sisältyvän määritelmän mukaan ”nuorella viljelijällä” tarkoitetaan luonnollista henkilöä, joka muun muassa ”on [perustukijärjestelmän mukaisen] hakemuksen jättämisvuonna korkeintaan 40-vuotias”.

Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisukysymys

8. Sense Visuele on avoin yhtiö, jossa on kaksi yhtiömiestä, A ja B, ja joka on kasvattanut vuodesta 2017 lähtien lihasikoja. A täytti 41 vuotta 21.1.2018.

[3] Asetuksen N:o 1307/2013 1 artiklan a alakohta. Suorat tuet maksetaan täysimääräisinä sillä edellytyksellä, että viljelijät täyttävät ympäristöä, ilmastonmuutosta, maan hyvää maatalous- ja ympäristökuntoa, kansanterveyttä, eläinten terveyttä, kasvien terveyttä ja eläinten hyvinvointia koskevat perusvaatimukset, mistä käytetään nimitystä ”täydentävät ehdot”. Täydentäviä ehtoja koskevat säännöt vahvistetaan yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 352/78, (EY) N:o 165/94, (EY) N:o 2799/98, (EY) N:o 814/2000, (EY) N:o 1290/2005 ja (EY) N:o 485/2008 kumoamisesta 17.12.2013 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 1306/2013 (EUVL 2013, L 347, s. 549).

[4] Asetuksen N:o 1307/2013 1 artiklan b alakohta ja liite I.

[5] Asetuksen N:o 1307/2013 32 ja 33 artikla.

[6] Asetuksen N:o 1307/2013 21 artikla. Ks. myös European Commission, ”Direct payments. Basic payment scheme”, maaliskuu 2016, s. 1, saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/basic-payment-scheme_en.pdf.

[7] Asetuksen N:o 1307/2013 43 artikla ja 50 artiklan 1 kohta.

[8] Asetuksen N:o 1307/2013 9 artikla.

[9] Ks. asetuksen N:o 1307/2013 johdanto-osan 21 perustelukappale sekä 21 artiklan 1 kohdan a alakohta ja 24 artikla.

[10] Asetuksen N:o 1307/2013 30 artiklan 1 ja 2 kohta.

[11] Asetuksen N:o 1307/2013 34 artikla.

9. Sense Visuele esitti 15.3.2018 ja 5.4.2018 useita tietopyyntöjä Rijksdienst voor Ondernemend Nederlandille (elinkeinoelämää tukeva alankomaalainen virasto, jäljempänä RVO), joka on toimeenpanoviranomainen, jonka tehtäväksi on annettu unionin yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpano Alankomaissa. Koska Sense Visuelella ei ollut tukioikeuksia vuonna 2018, se tiedusteli lähinnä, voisiko se saada niitä Nationale reserve voor Jonge landbouwersista (Alankomaiden kansallinen varanto nuorille viljelijöille, jäljempänä kansallinen varanto) ja jos, niin miten.

10. RVO ilmoitti Sense Visuelelle, että se on oikeutettu tukioikeuksiin kansallisesta varannosta, sillä A oli ollut alle 41-vuotias tiettynä ajankohtana vuonna 2018. RVO:n verkkosivustolla tuolloin olleiden tietojen mukaan henkilön oli oltava alle 41-vuotias hakuvuonna, jotta häntä voidaan pitää asetuksessa (EU) N:o 1307/2013 tarkoitettuna ”nuorena viljelijänä”. RVO vahvisti nämä tiedot myöhemmin sähköpostitse Sense Visuelelle.

11. Sense Visuele jätti 5.4.2018 hakemuksia tukioikeuksien myöntämiseksi kansallisesta varannosta sillä perusteella, että A oli nuori viljelijä, ja se haki myös perustukea, viherryttämistukea ja nuorten viljelijöiden tukea. Se ei sitä vastoin pyrkinyt saamaan näitä oikeuksia siirtämällä niitä kolmannelta osapuolelta, jolla on tukioikeuksia.

12. Ministeri hylkäsi Sense Visuelen hakemukset 2. ja 4.1.2019 tekemillään päätöksillä, jotka vahvistettiin myöhemmin 22.3.2019 tehdyllä päätöksellä. Ministeri totesi, että asetuksen (EU) N:o 1307/2013 50 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan nuori viljelijä on henkilö, joka on hakemuksen jättämisvuonna korkeintaan 40-vuotias. Koska A oli 41-vuotias vuonna 2018, hän ei täyttänyt kyseisessä säännöksessä asetettua ikävaatimusta, eikä Sense Visuelelle siten voitu myöntää tukioikeuksia kansallisesta varannosta. Koska Sense Visuele ei ollut saanut tukioikeuksia vuodelta 2018, sen perustukea ja viherryttämistukea koskevat hakemukset oli myös hylättävä. Ministeri myös totesi, ettei Sense Visuele voinut vedota unionin oikeuden mukaiseen luottamuksensuojan periaatteeseen riippumatta siitä, oliko se toiminut vilpittömässä mielessä. Tältä osin ministeri huomautti, että kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, luottamuksensuojan periaatteeseen ei voida vedota asetuksen N:o 1307/2013 50 artiklan 2 kohdan b alakohdan kaltaista unionin oikeuden täsmällistä säännöstä vastaan.

13. Sense Visuele nosti päätöksestä College van Beroep voor het bedrijfslevenissä (taloudellis-hallinnollisten asioiden ylioikeus, Alankomaat) kanteen, jossa se vaatii kumoamaan 22.3.2019 tehdyn päätöksen ja ministeriä korvaamaan taloudelliset menetykset, joita se väittää kärsineensä RVO:n antamien virheellisten vakuuttelujen vuoksi.

14. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan pääasian kohteena ei ole tukioikeuksien myöntäminen kansallisesta varannosta Sense Visuelelle. Se koskee pikemminkin sitä, loukkasiko ministeri luottamuksensuojan periaatetta, kun hän ei tarjoutunut korvaamaan Sense Visuelelle väitetysti aiheutunutta vahinkoa. Tältä osin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenevän, että unionin oikeudessa vahvistettuun luottamuksensuojan periaatteeseen ei voida vedota kyseisen oikeuden täsmällistä säännöstä vastaan, ja tällainen on kyseessä asetuksen N:o 1307/2013 50 artiklan 2 kohdan b alakohdan tapauksessa. Se on kuitenkin epävarma siitä, onko unionin oikeus esteenä Sense Visuelen kanteessaan Alankomaiden oikeuteen sisältyvän luottamuksensuojan periaatteen perusteella vaatimalle vahingonkorvaukselle.

15. Tässä tilanteessa College van Beroep voor het bedrijfsleven on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko unionin oikeus esteenä sille, että kansallisen oikeuden mukaisen luottamuksensuojan periaatteen perusteella arvioidaan sitä, onko kansallinen hallintoelin herättänyt luottamusta unionin oikeuden säännöksen vastaisesti ja siten menetellyt kansallisen oikeuden mukaan oikeudenvastaisesti jättäessään korvaamatta vahingon, joka yksityisille tämän seurauksena aiheutui, jos yksityinen ei voi vedota tehokkaasti unionin oikeuden mukaiseen luottamuksensuojan periaatteeseen, koska kyseessä on unionin oikeuden täsmällinen säännös?”

16. Ennakkoratkaisupyyntö saapui unionin tuomioistuimen kirjaamoon 22.1.2020. Kirjallisia huomautuksia esittivät Sense Visuele, Alankomaiden ja Espanjan hallitukset sekä Euroopan komissio. Käsiteltävässä asiassa ei pidetty istuntoa.

Asian tarkastelu

17. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii kysymyksellään selvittämään, onko unionin oikeus esteenä sille, että kantaja vetoaa kansallisen oikeuden mukaiseen luottamuksensuojan periaatteeseen saadakseen korvausta unionin oikeuden sääntöjen soveltamisesta vastuussa olevalta kansalliselta viranomaiselta, kun tähän samaan periaatteeseen, sellaisena kuin se on tunnustettu unionin oikeusjärjestyksessä, ei voida vedota, koska kyseessä on unionin oikeuden täsmällinen säännös.

18. Aluksi on muistutettava, että luottamuksensuojan periaate kuuluu unionin perusperiaatteisiin.[12] Sillä annetaan oikeuksia yksityisille,[13] toisin sanoen kaikille henkilöille, joille kansallisen hallintoviranomaisen toiminnan vuoksi on syntynyt perusteltuja odotuksia, jotka perustuvat sen heille antamiin täsmällisiin vakuutteluihin.[14] Tällöin on tarkistettava, onko asianomaiselle henkilölle syntynyt kyseisen hallintoviranomaisen toimien vuoksi kohtuullinen luottamus, ja jos on, tämän jälkeen on osoitettava kyseisen luottamuksen perusteltavuus.[15]

19. Unionin oikeuden mukainen luottamuksensuojan periaate ei sido pelkästään unionin toimielimiä ja elimiä; myös jäsenvaltioiden on noudattava kyseistä periaatetta toteuttaessaan toimenpiteitä, joilla ne panevat täytäntöön unionin oikeutta.[16] Yhteisen maatalouspolitiikan alalla unionin tuomioistuin on toistuvasti todennut, että jäsenvaltioiden kaikkien niiden viranomaisten, joiden tehtävänä on soveltaa unionin oikeutta, on otettava huomioon unionin oikeuden mukainen luottamuksensuojan periaate.[17]

20. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä kuitenkin katsotaan, että luottamuksensuojan periaatteen täytäntöönpanon on tapahduttava unionin oikeussääntöjen mukaisesti.[18] Luottamuksensuojan periaatteeseen ei voida vedota unionin oikeuden säädökseen sisältyvää

[12] Tuomio 14.3.2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[13] Ks. vastaavasti tuomio 19.5.1992, Mulder ym. v. neuvosto ja komissio (C-104/89 ja C-37/90, EU:C:1992:217, 15 kohta).

[14] Tuomio 7.8.2018, Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[15] Tuomio 7.8.2018, Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[16] Tuomio 7.8.2018, Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[17] Ks. tuomio 26.4.1988, Krücken (316/86, EU:C:1988:201, 22 kohta) ja tuomio 1.4.1993, Lageder ym. (C-31/91–C-44/91, EU:C:1993:132, 33 kohta).

[18] Tuomio 13.3.2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening ym. (C-383/06–C-385/06, EU:C:2008:165, 53 kohta) ja tuomio 20.6.2013, Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:407, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, 55 kohta).

täsmällistä säännöstä vastaan. Unionin oikeuden soveltamisesta huolehtivan kansallisen viranomaisen toiminta, joka on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, ei myöskään voi perustaa yksityisessä perusteltua luottamusta siihen, että tämän eduksi voitaisiin soveltaa unionin oikeuden vastaista kohtelua. [19]

21. Käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee ensinnäkin, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan RVO:n antamien virheellisten tietojen, joiden olisi ymmärrettävä ilmentävän ministerin näkemystä, seurauksena Sense Visuele haki tukioikeuksien myöntämistä kansallisesta varannosta sen sijaan, että olisi hankkinut tukioikeuksia siirtämällä niitä kolmannelta osapuolelta. Tässä yhteydessä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että Sense Visuelelle on saattanut aiheutua vahinkoa sellaisen RVO:n luoman perustellun luottamuksen vuoksi, joka esti Sense Visuelea saamasta tukioikeuksia vuodelta 2018 ja näin ollen perustukea ja viherryttämistukea. Kyseisen tuomioistuimen mukaan Sense Visuelelle aiheutunut vahinko koostuu niiden tukien menettämisestä, jotka ministeri kieltäytyi myöntämästä sille ja joista on vähennetty niiden tukioikeuksien kustannukset, jotka sen olisi pitänyt ostaa kolmannelta osapuolelta edellytyksenä molempien tukien saamiselle.

22. Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei kyseenalaista sitä, että unionin oikeuden mukainen luottamuksensuojan periaate sitoi ministeriä hänen tehdessään päätöksen 22.3.2019. Ennakkoratkaisupyynnössä kyseinen tuomioistuin nimittäin selittää, että ministeri kieltäytyi myöntämästä tukioikeuksia Sense Visuelelle ja hylkäsi sen perustukea, viherryttämistukea ja nuorten viljelijöiden tukea koskevat hakemukset soveltaessaan unionin maatalouslainsäädäntöä ja etenkin asetuksessa N:o 1307/2013 säädettyjä suoria tukijärjestelmiä [20] Alankomaissa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kuitenkin katsoo, että asetuksen N:o 1307/2013 50 artiklan 2 kohdan b alakohta on unionin oikeuden säädökseen sisältyvä täsmällinen säännös. [21] Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan tästä seuraa, ettei Sense Visuele voi selvästikään vedota unionin oikeuden mukaiseen luottamuksensuojan periaatteeseen vaatiakseen tukioikeuksia kansallisesta varannosta.

23. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kuitenkin tiedustelee, voiko Sense Visuele vedota ministeriä vastaan kansallisessa tuomioistuimessa nostetussa vahingonkorvauskanteessa luottamuksensuojan periaatteeseen, sellaisena kuin se on vahvistettu kansallisessa oikeusjärjestyksessä, saadakseen korvauksia aiheutuneista menetyksistä.

24. Selkeyden vuoksi korostan, ettei ennakkoratkaisukysymys liity vahingonkorvauskanteeseen, jossa kantaja vetoaa valtion vastuuta unionin oikeuden rikkomisesta koskevaan periaatteeseen. [22] Käsiteltävässä asiassahan on kyse tilanteesta, jossa Alankomaiden viranomainen kieltäytyi perustellusti myöntämästä tukioikeuksia Sense Visuelelle sillä perusteella, ettei kumpikaan sen yhtiökumppaneista täyttänyt asetuksen N:o 1307/2013 50 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädettyä ikävaatimusta ja että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden mukaiseen luottamuksensuojan periaatteeseen ei voida vedota tällaista säännöstä vastaan.

[19] Tuomio 7.8.2018, Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[20] Ks. vastaavasti yhteisen maatalouspolitiikan mukaisten suorien tukien täytäntöönpanosta annetun ministerin asetuksen (Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB) 2 §:n 1 momentin 2 kohta.

[21] Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, pääasian oikeudenkäynnin asianosaiset ja huomautuksia unionin tuomioistuimen menettelyssä esittäneet muut osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että asetuksen N:o 1307/2013 50 artiklan 2 kohdan b alakohta on unionin oikeuden täsmällinen säännös siltä osin kuin kyse on asetetusta ikävaatimuksesta.

[22] Ks. vastaavasti tuomio 19.11.1991, Francovich ym. (C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428).

25. On myös tärkeää huomata, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämä kysymys ei koske kansallisen oikeuden mukaisen luottamuksensuojan periaatteen soveltamista oikeusperustana asetuksen N:o 1307/2013 mukaisia tukioikeuksia koskeviin oikeuksiin vetoamisen osalta.

26. Kuten komissio kirjallisissa huomautuksissaan toteaa, tämä mahdollisuus on nimittäin suljettava pois ennen kaikkea sen unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella, jonka mukaan luottamuksensuojan periaatetta ei voida soveltaa unionin oikeuden säännöksiä vastaan, nimittäin sellaisia säännöksiä vastaan, jotka ovat täsmällisiä ja yksiselitteisiä, kuten edellä 20 kohdassa jo todettiin.[23] Tämä tarkoittaa, että pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan kaltaisessa tapauksessa kansallisen oikeuden mukainen luottamuksensuojan periaate ei voi korvata unionin oikeuden mukaista luottamuksensuojan periaatetta asetuksessa N:o 1307/2013 säädettyjen oikeuksien ja etuuksien saamiseksi. Muodollisesta näkökulmasta tarkasteltuna kansallisen oikeuden mukainen luottamuksensuojan periaate muodostaisi muussa tapauksessa normin, joka määrittäisi kyseisen asetuksen sovellettavuuden, minkä seurauksena kansallinen oikeus syrjäyttäisi unionin oikeuden ja näin ollen loukattaisiin unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatetta.

27. Lisäksi on muistutettava, että unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteen mukaan ei voida hyväksyä sitä, että kansallisen oikeuden säännöt tai periaatteet loukkaisivat unionin oikeuden yhtenäisyyttä ja tehokkuutta jäsenvaltion alueella.[24]

28. Käsiteltävässä asiassa kyseessä olevien kaltaisissa olosuhteissa ensinnäkin unionin oikeuden täysi tehokkuus edellyttää, että kansallisen oikeuden mukaista luottamuksensuojan periaatetta ei käytetä niiden vaatimusten kiertämiseen, jotka viljelijöiden on täytettävä saadakseen asetuksen N:o 1307/2013 mukaisia tukioikeuksia. Muutoin kansallisen oikeuden mukaisen luottamuksensuojan periaatteen perusteella myönnettäisiin tukioikeuksia viljelijöille, jotka eivät ole oikeutettuja niihin, ja rahoitettaisiin siten sellaisia toimia, joita ei toteuteta sovellettavien alakohtaisten sääntöjen mukaisesti. Kuten julkisasiamies Kokott totesi ratkaisuehdotuksessaan Agroferm,[25] tämä vaikuttaisi viime kädessä Euroopan unionin talousarvion taloudellisiin etuihin, mikä on yksi tärkeimmistä lopputuloksista, joka yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin piiriin kuuluviin politiikanaloihin, kuten yhteiseen maatalouspolitiikkaan, sovellettavalla unionin oikeuskehyksellä pyritään välttämään.[26]

29. Toiseksi on syytä todeta, kuten julkisasiamies Kokott samassa ratkaisuehdotuksessa, jonka allekirjoitan, että jos kansallisen oikeuden mukaiseen luottamuksensuojan periaatteeseen olisi mahdollista vedota unionin oikeuteen – esimerkiksi asetukseen N:o 1307/2013 – perustuvien etuuksien ja oikeuksien saamiseksi, se voisi viime kädessä johtaa unionin lainsäädännön erilaiseen soveltamiseen eri jäsenvaltioissa.[27] Tässä on kyse unionin oikeuden yhtenäisyyttä ja sen yhtenäistä soveltamista Euroopan unionin alueella koskevasta näkökohdasta. Itse asiassa, koska luottamuksensuojan periaatteelle kussakin kansallisessa oikeusjärjestyksessä tunnustettu ulottuvuus voi vaihdella, kun jotkin jäsenvaltiot suhtautuvat kyseiseen suojaan omalla

[23] Ks. esimerkinomaisesti tuomio 20.12.2017, Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse (C-516/16, EU:C:2017:1011, 69–74 kohta).

[24] Tuomio 21.12.2021, Randstad Italia (C-497/20, EU:C:2021:1037, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[25] Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, 46–50 kohta).

[26] Ks. vastaavasti asetuksen N:o 1306/2013 johdanto-osan 39 perustelukappale. Ks. myös unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta sekä asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 kumoamisesta 18.7.2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 (EUVL 2018, L 193, s. 1) 63 artiklan 1 kohta ja 2 kohdan a alakohta.

[27] Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, 48 kohta).

lainkäyttöalueellaan suopeammin kuin toiset,[28] yksityisiä ja yrityksiä saatettaisiin kohdella eri tavalla asetusta N:o 1307/2013 sovellettaessa. Tämä voisi johtaa kilpailun samanaikaiseen vääristymiseen jäsenvaltioissa, koska tietyille yksityisille ja yrityksille myönnettäisiin etuja toisiin yksityisiin ja yrityksiin nähden.

30. Tästä seuraa, että unionin oikeuden ensisijaisuutta sekä sen tehokkuutta ja yhtenäisyyttä koskevista syistä on niin, että jos kansallinen viranomainen on ottanut käyttöön poikkeuksen, joka on unionin oikeuden täsmällisen säännöksen vastainen, yksityinen ei voi vedota kyseisellä säännöksellä annettuihin oikeuksiin kansallisen oikeuden mukaisen luottamuksensuojan periaatteen perusteella.

31. Ratkaisematta on vielä kysymys siitä, estävätkö nämä samat näkökohdat kansallisen oikeuden mukaiseen luottamuksensuojan periaatteeseen vetoamisen korvauksen saamiseksi vahingosta, joka on aiheutunut kansallisen viranomaisen antamista virheellisistä vakuutteluista.

32. Tältä osin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa perustellusti, että ratkaisuehdotuksessaan Krücken[29] julkisasiamies Mancini katsoi, että vaikka vahinkoa kärsinyt osapuoli ei voi vedota luottamuksensuojan periaatteeseen vaatiakseen oikeuksia unionin oikeuden vastaisesti, kyseiseltä osapuolelta ei saa riistää ”mahdollisuutta nostaa kansallisessa tuomioistuimessa vahingonkorvauskanne niitä viranomaisia vastaan, jotka ovat vastuussa virheestä, kunhan asianomaisen osapuolen mukaan sille on aiheutunut vahinkoa”. Julkisasiamies Tizzano vahvisti myöhemmin saman lähestymistavan ratkaisuehdotuksessaan Flemmer ym.[30] Kumpikaan julkisasiamies ei viitannut nimenomaisesti oikeusperustaan, johon tällainen kanne voi perustua. Heidän toteamuksensa voidaan kuitenkin ymmärtää vain kehotukseksi toimia kansallisen oikeuden ja etenkin luottamuksensuojan periaatteen, sellaisena kuin se on tunnustettu asianomaisessa oikeusjärjestyksessä, mukaisesti.[31]

33. Myöhemmin tuomiossa Belovo,[32] joka koski virheellisiä todistuksia, jotka kansallinen viranomainen oli antanut tuojalle, joka toi maataloustuotteita kolmansista maista, yhteisöjen tuomioistuin katsoi, ettei sovellettava unionin asetus ”estänyt [kyseistä tuojaa] nostamasta vahingonkorvauskannetta todistuksen myöntänyttä viranomaista vastaan kansallisen lainsäädännön mukaisesti, kun [oli] selvää, ettei kyseisiä todistuksia olisi pitänyt antaa”. Yhteisöjen tuomioistuin lisäsi, että kyseisen kanteen yhteydessä oli otettava huomioon muun muassa tuojan perusteltu luottamus näihin todistuksiin.

34. Kyseinen yhteisöjen tuomioistuimen toteamus on muotoiltu viittaamalla nimenomaisesti mainitussa asiassa sovellettavaan lainsäädäntöön, jossa vahvistettiin maataloustuotteiden tuonti-, vienti- ja ennakkovahvistustodistusten järjestelmä. Tuomio Belovo osoittaa nähdäkseni kuitenkin, että unionin tuomioistuin tunnustaa sen, että kansallisen oikeuden mukainen korvausvaatimus voi

[28] Ks. tältä osin Supreme Administrative Court of Lithuania and ACA-Europe, *General Report. The Protection of Legitimate Expectations in Administrative Law and EU Law*, 2016, s. 2–, saatavilla osoitteessa https://www.aca-europe.eu/seminars/2016_Vilnius/VIL_GeneralReport_en.pdf, josta ilmenee huomattavia eroja luottamuksensuojan periaatteen soveltamisessa eri jäsenvaltioissa.

[29] Julkisasiamies Mancinin ratkaisuehdotus Krücken (316/86, ei julkaistu, EU:C:1988:78, s. 2231).

[30] Julkisasiamies Tizzanon ratkaisuehdotus Flemmer ym. (C-80/99–C-82/99, EU:C:2001:57, 53 kohta).

[31] Tältä osin on mainittava, että julkisasiamies Mancinin ja julkisasiamies Tizzanon ratkaisuehdotukset esitettiin vastauksena ennakkoratkaisukysymyksiin, jotka koskivat nimenomaisesti luottamuksensuojan periaatteen soveltamista.

[32] Tuomio 16.7.1992, Belovo (C-187/91, EU:C:1992:333, tuomiolauselma).

perustua kansallisen viranomaisen lainvastaiseen menettelyyn siitä huolimatta, että se on toiminut unionin oikeuden mukaisesti,[33] etenkin jos unionin oikeutta soveltamisesta annetaan virheellisiä vakuutteluja.

35. Edellä esitettyjen näkökohtien ja Alankomaiden hallituksen ja komission käsiteltävässä asiassa esittämien kantojen mukaisesti katson näin ollen, ettei unionin oikeus estä luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä nostamasta kansallisessa tuomioistuimessa kannetta sellaisen vahingon korvaamiseksi, joka sille on aiheutunut unionin oikeuden täsmällisen säännöksen vastaisesti annetuista virheellisistä vakuutteluista. Unionin oikeus ei myöskään estä vetoamasta samaa tarkoitusta varten luottamuksensuojan periaatteeseen, sellaisena kuin se on vahvistettu kansallisessa oikeudessa, edellyttäen että – kuten edellä tämän ratkaisuehdotuksen 30 kohdassa totesin – unionin oikeuden ensisijaisuutta, tehokkuutta ja yhtenäisyyttä ei vaaranneta.

36. Tästä on ensinnäkin todettava, että jotta vältetään unionin oikeuden ensisijaisuuden heikentäminen, kansallisen oikeuden mukaisen luottamuksensuojan periaatteen perusteella kansallisessa tuomioistuimessa nostetussa kanteessa on vaadittava korvausta yksinomaan vahingosta, joka on seurausta kansallisen viranomaisen antamista virheellisistä vakuutteluista. Kuten edellä tämän ratkaisuehdotuksen 26 kohdassa on jo selitetty, tällaisessa kanteessa ei saa yrittää vedota kyseisen unionin oikeuden säännöksen vastaisiin oikeuksiin, koska tämä johtaisi tilanteeseen, jossa kansallinen oikeus muodostaa muodollisen perustan sellaisten etuuksien myöntämiselle kantajalle, joita se ei voisi saada unionin oikeuden perusteella.

37. Tämä vaatimus näyttää nähdäkseni täyttyvän ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pyynnössä kuvatun kaltaisen kanteen tapauksessa, sillä kantaja ei vaadi asetuksen N:o 1307/2013 mukaisten tukioikeuksien myöntämistä. Kantaja vaatii pikemminkin korvausta kansallisen viranomaisen, jonka tehtävänä on soveltaa unionin maatalouslainsäädäntöä, antamista virheellisistä tiedoista, jotka kantajan näkemyksen mukaan rohkaisivat sitä hakemaan tukioikeuksien myöntämistä sen sijaan, että se olisi hankkinut niitä kolmannelta osapuolelta, ja viime kädessä toimivat perusteena sen perustukea ja viherryttämistukea koskevien hakemusten hylkäämiselle.

38. Toiseksi, edellyttäen että kansallisen oikeuden mukaiseen luottamuksensuojan periaatteeseen perustuva kanne nostetaan vahingonkorvauksen saamiseksi eikä sillä pyritä vetoamaan unionin oikeuden täsmällisen säännöksen vastaisiin oikeuksiin, ei ole vaaraa siitä, että unionin oikeuden tehokkuutta heikennettäisiin.

39. Pääasian osalta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamista tiedoista ilmenee, että asianomaisen kansallisen oikeuden mukaan siinä nostettu vahingonkorvauskanne ei voi johtaa asetuksen N:o 1307/2013 mukaisten tukioikeuksien myöntämiseen eikä minkään saman asetuksen mukaisen tuen myöntämiseen. Kantaja ei siten voi saada kyseisen asetuksen nojalla oikeuksia, jotka eivät sille kuulu. Näin ollen vaarana ei ole, että Euroopan unionin talousarviota käytettäisiin yhteisen maatalouspolitiikan sovellettavien unionin sääntöjen vastaisesti. Lisäksi, kuten Alankomaiden hallitus ja komissio korostavat, korvausta minkä tahansa kansallisen oikeuden nojalla nostetun ja kansallisen viranomaisen lainvastaiseen menettelyn perustuvan kanteen perusteella maksettaisiin yksinomaan kansallisesta talousarviosta. Tällaisella kanteella ei siten voisi olla haitallista vaikutusta Euroopan unionin talousarvion varoihin, eikä se voisi vaikuttaa unionin taloudellisiin etuihin.

[33] Ks. vastaavasti tuomio 27.9.1988, Asteris ym. (106/87–120/87, EU:C:1988:457, 18 ja 19 kohta). Ks. myös Prechal, S. ja Widdershoven, R. J. G. M., *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, 4. painos, Ars Aequi Libri, 2017, s. 277, jonka myös ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on maininnut.

40. Lisään unionin oikeuden tehokkuutta koskevasta edellytyksestä, että vahingonkorvauskanteen nostaminen kansallista viranomaista vastaan käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa voi mielestäni osaltaan parantaa jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin välisen yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin järjestelmää politiikanaloilla, joihin liittyy unionin varojen käyttöä. Se voi nimittäin kannustaa kansallisia viranomaisia antamaan luotettavia tietoja, kun yksityiset ja yritykset niitä pyytävät,[34] ja johtaa viime kädessä unionin sääntöjen tehokkaampaan soveltamiseen ja julkisten menojen käytön tehostumiseen.

41. Kolmanneksi, kun kyse on kansallisen oikeuden mukaiseen luottamuksensuojan periaatteeseen perustuvasta vahingonkorvauskanteesta, ei vaikuta siltä, että sillä voitaisiin heikentää unionin oikeuden yhtenäisyyttä ja yhtenäistä soveltamista tai että se voisi vääristää kilpailua jäsenvaltioissa edellä tämän ratkaisuehdotuksen 29 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

42. Tältä osin käsiteltävä asia havainnollistaa yhtäältä, että kansallisen oikeuden mukaiseen luottamuksensuojan periaatteeseen perustuvalla vahingonkorvauskanteella kantajan ei ole tarkoitus saada mitään unionin oikeudessa annettua oikeutta muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden siihen rinnastettavien yksityisten kustannuksella. Kuten komissio painottaa, tällainen kantaja ei etenkään saisi tukioikeuksia kansallista varantoa vastaavasta mekanismista, sikäli kuin muissa jäsenvaltioissa maataloustoimintaa harjoittavat viljelijät, jotka eivät täyttäneet asetuksen N:o 1307/2013 50 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädettyä ikävaatimusta, eivät myöskään saisi tällaisia oikeuksia tai tukia.

43. Toisaalta, jos kantajan vahingonkorvauskanne hyväksytään, sen saama korvaus kattaisi ainoastaan vahingon, joka aiheutui kansallisen viranomaisen antamista virheellisistä vakuutteluista. Näin ollen, toisin kuin Espanjan hallitus katsoo, kantaja ei saisi etua muihin saman alan yrityksiin nähden. Tältä osin on hyödyllistä muistuttaa, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön[35] mukaan vahingonkorvausten, joita kansalliset viranomaiset voidaan määrätä maksamaan yksityisille tai yrityksille näille aiheuttamastaan menetyksestä, oikeudellinen luonne eroaa perustavasti tiettyjä yrityksiä hyödyttävästä julkisesta tuesta. Tästä seuraa, että jos toimenpiteellä, kuten käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kanteen perusteella, myönnetään korvausta yksityiselle tai yritykselle ainoastaan vahingosta, jota se on kärsinyt virheellisten vakuuttelujen vuoksi, tämän yksityisen tai yrityksen ei katsota saavan etua, mikä tarkoittaa, että riski jäsenvaltioiden välisen kilpailun vääristymisestä voidaan myös sulkea pois.

44. Edellä esitetyn perusteella on katsottava, että nähdäkseni unionin oikeus ei ole esteenä kansallisen oikeuden mukaisen luottamuksensuojan periaatteen soveltamiselle, jotta kantaja voi saada korvausta väitetysti aiheutuneesta vahingosta unionin oikeuden sääntöjen soveltamisesta vastuussa olevalta kansalliselta viranomaiselta, kun tähän samaan periaatteeseen, sellaisena kuin se on tunnustettu unionin oikeusjärjestyksessä, ei voida vedota, koska kyseessä on unionin oikeuden täsmällinen säännös. Tämä kuitenkin edellyttää seuraavien edellytysten täyttymistä:

– ensinnäkin kantajan nostamalla kanteella on vaadittava korvausta yksinomaan vahingosta, joka on aiheutunut kansallisen viranomaisen antamista virheellisistä vakuutteluista, eikä siinä saa vedota unionin säännösten mukaisiin oikeuksiin

[34] Ks. tältä osin asetuksen N:o 1306/2013 12 artikla ja sitä seuraavat artiklat, joissa säädetään ”maatilojen neuvontajärjestelmästä”, joka jäsenvaltioiden on perustettava, jotta viljelijöille annetaan neuvontaa erityisesti yhteiseen maatalouspolitiikkaan sovellettavista ”täydentävien ehtojen” säännöistä. RVO, jota pääasian oikeudenkäynti koskee, toimii nykyisin toimeenpanovirastona, jonka tehtäväalueeseen kuuluvat maatilojen neuvontajärjestelmään liittyvät velvoitteet Alankomaissa.

[35] Tuomio 27.9.1988, Asteris ym. (106/87–120/87, EU:C:1988:457, 23 kohta). Ks. myös julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus Achema ym. (C-706/17, EU:C:2019:38, 52 kohta).

– toiseksi vahingonkorvausta tämän kanteen perusteella on maksettava ainoastaan kansallisesta talousarviosta ja

– kolmanneksi kanteen perusteella maksettavan vahingonkorvauksen on katettava ainoastaan aiheutunut vahinko, eikä sillä saa antaa kantajalle unionin oikeuden vastaista taloudellista etua.

45. Kansallisen tuomioistuimen tehtävä on arvioida näitä kolmea edellytystä yhdessä niiden tekijöiden kanssa, joiden perusteella vahingonkorvausta vaaditaan kansallisen oikeuden mukaisen luottamuksensuojan periaatteen nojalla.

Ratkaisuehdotus

46. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa College van Beroep voor het bedrijfslevenin ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Unionin oikeus ei ole esteenä kansallisen oikeuden mukaisen luottamuksensuojan periaatteen soveltamiselle, jotta kantaja voi saada korvausta väitetysti aiheutuneesta vahingosta unionin oikeuden sääntöjen soveltamisesta vastuussa olevalta kansalliselta viranomaiselta, kun tähän samaan periaatteeseen, sellaisena kuin se on tunnustettu unionin oikeusjärjestyksessä, ei voida vedota, koska kyseessä on unionin oikeuden täsmällinen säännös, edellyttäen että

– kantajan nostamalla kanteella vaaditaan korvausta yksinomaan vahingosta, joka on aiheutunut kansallisen viranomaisen antamista virheellisistä vakuutteluista, eikä siinä vedota unionin säännösten mukaisiin oikeuksiin

– vahingonkorvausta tämän kanteen perusteella maksetaan ainoastaan kansallisesta talousarviosta ja

– kanteen perusteella maksettava vahingonkorvaus kattaa ainoastaan aiheutuneen vahingon, eikä sillä anneta kantajalle unionin oikeuden vastaista taloudellista etua.