Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
LAILE MEDINA,
predstavljeni 24. februarja 2022 [1]

Zadeva C-36/21

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

Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo College van Beroep voor het bedrijfsleven (upravno pritožbeno sodišče za gospodarske zadeve, Nizozemska)

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe – Skupna kmetijska politika – Uredba št. 1307/2013 – Neposredna plačila – Dodelitev pravic do plačila – Člen 30(6) – Nacionalna rezerva za mlade kmete – Člen 50(2)(b) – Pojem ‚mladi kmetje‘ – Napačna informacija – Legitimna pričakovanja na podlagi nacionalnega prava – Odškodninska tožba – Združljivost s pravom Unije“

Uvod

1. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na načelo varstva legitimnih pričakovanj na podlagi prava Unije in na to, kako je to pravo povezano z istim načelom na podlagi nacionalnega prava. Vložen je v okviru odškodninske tožbe zoper nacionalni organ, pristojen za izvajanje kmetijskih pravil EU na Nizozemskem. V bistvu želi predložitveno sodišče izvedeti, ali se je na načelo varstva legitimnih pričakovanj, priznano v nacionalnem pravnem redu, mogoče sklicevati za povračilo domnevno utrpljene škode, kadar se ni mogoče sklicevati na primerljivo načelo na podlagi prava Unije.

2. Predlog je bil vložen v postopku med Sense Visuele Communicatie en Handel vof (v nadaljevanju: družba Sense Visuele) in Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministrica za kmetijstvo, naravo in kakovost živil; v nadaljevanju: ministrica). Navedeni postopek je povezan z odškodninskim zahtevkom, ki ga je vložila družba Sense Visuele zaradi škode, ki naj bi jo utrpela zaradi napačne informacije v zvezi s pojmom „mladi kmetje“ iz člena 50(2) Uredbe (EU) št. 1307/2013, [2] ki jo je zagotovil nizozemski organ.

[1] Jezik izvirnika: angleščina.

[2] Uredba (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o pravilih za neposredna plačila kmetom na podlagi shem podpore v okviru skupne kmetijske politike ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 637/2008 in Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 (UL 2013, L 347, str. 608).

Pravni okvir

3. Uredba št. 1307/2013 določa skupna pravila o plačilih, ki se odobrijo neposredno kmetom na podlagi shem podpore iz njene Priloge I.[3] Določa tudi posebna pravila v zvezi z navedenimi shemami, zlasti v zvezi z osnovnim plačilom za kmete (v nadaljevanju: osnovno plačilo), plačilom za kmete, ki izvajajo kmetijske prakse, ki ugodno vplivajo na podnebje in okolje (v nadaljevanju: plačilo za zeleno komponento), in plačilom za mlade kmete, ki začnejo opravljati kmetijsko dejavnost (v nadaljevanju: plačilo za mlade kmete).[4]

4. Natančneje, osnovno plačilo zagotavlja minimalno raven dohodkovne podpore kmetom, ki se ukvarjajo s kmetijskimi dejavnostmi. Plačilo kmetom se izvaja letno ob aktiviranju njihovih plačilnih pravic, izračuna pa se na podlagi upravičenih hektarov zemljišč, ki jih prijavijo.[5]

5. Osnovnemu plačilu je treba dodati druga neposredna plačila, ki so usmerjena na posebne izzive ali se nanašajo na posebne vrste upravičencev.[6] Plačilne pravice na podlagi sheme osnovnega plačila so torej predpogoj za prejemanje podpore na podlagi preostalih shem iz Uredbe št. 1307/2013, kot sta plačilo za zeleno komponento ali plačilo za mlade kmete.[7]

6. Plačilne pravice so bile prvotno dodeljene aktivnim kmetom,[8] ki so zaprosili zanje v prvem letu izvajanja sheme osnovnega plačila, to je leta 2015.[9] Odtlej jih je mogoče pridobiti iz nacionalnih ali regionalnih rezerv, ki jih vzpostavijo države članice,[10] in/ali se lahko prenašajo med kmeti.[11]

7. V obravnavani zadevi je treba upoštevati, da člen 30 Uredbe št. 1307/2013 v odstavku 6 določa, da morajo države članice uporabiti svoje nacionalne ali regionalne rezerve, da bi prednostno dodelile plačilne pravice mladim kmetom in kmetom, ki začenjajo opravljati kmetijsko dejavnost. Isti člen v odstavku 11 napotuje na člen 50(2)(b) Uredbe št. 1307/2013, v katerem so „mladi kmetje“ opredeljeni kot fizične osebe, ki „niso starejše od 40 let v letu predložitve vloge [na podlagi sheme osnovnega plačila]“.

Dejansko stanje, postopek in vprašanje za predhodno odločanje

8. Družba Sense Visuele ima dva družbenika, osebi A in B, in od leta 2017 upravlja prašičjo farmo. Oseba A je 21. januarja 2018 dopolnila 41 let.

[3] Člen 1(a) Uredbe (EU) št. 1307/2013. Neposredna plačila se v celoti izvršujejo, če kmetje izpolnjujejo osnovne standarde za okolje, podnebne spremembe, dobro kmetijsko in okoljsko stanje zemljišč, javno zdravje, zdravje živali in rastlin ter dobrobit živali, poznane kot „navzkrižna skladnost“. Pravila o „navzkrižni skladnosti“ so določena v Uredbi (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 352/78, (ES) št. 165/94, (ES) št. 2799/98, (ES) št. 814/2000, (ES) št. 1290/2005 in (ES) št. 485/2008 (UL 2013, L 347, str. 549).

[4] Člen 1(b) Uredbe (EU) št. 1307/2013 in njena Priloga I.

[5] Člena 32 in 33 Uredbe (EU) št. 1307/2013.

[6] Člen 21 Uredbe (EU) št. 1307/2013. Glej tudi Evropska komisija, „Neposredna plačila. Shema osnovnega plačila“, marec 2016, str. 1, na voljo na spletnem naslovu: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/basic-payment-scheme_en.pdf.

[7] Člen 43 in člen 50(1) Uredbe (EU) št. 1307/2013.

[8] Člen 9 Uredbe št. 1307/2013.

[9] Glej uvodno izjavo 21 Uredbe št. 1307/2013 ter njen člen 21(1)(a) in člen 24.

[10] Člen 30(1) in (2) Uredbe št. 1307/2013.

[11] Člen 34 Uredbe (EU) št. 1307/2013.

9. Družba Sense Visuele je 15. marca in 5. aprila 2018 na Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (nizozemska agencija za podjetništvo; v nadaljevanju: RVO), izvajalsko agencijo, pristojno za izvajanje skupne kmetijske politike EU na Nizozemskem, naslovila več zahtevkov za informacije. Ker družba Sense Visuele ni imela plačilnih pravic za leto 2018, je v bistvu želela izvedeti, ali in kako jih lahko pridobi iz Nationale reserve voor Jonge landbouwers (nacionalna rezerva za mlade kmete, Nizozemska; v nadaljevanju: nacionalna rezerva).

10. RVO je družbi Sense Visuele navedla, da je družba upravičena do plačilnih pravic iz nacionalne rezerve, ker je bila oseba A v določenem delu leta 2018 mlajša od 41 let. Ne nazadnje je morala biti oseba v skladu s tedaj navedenimi informacijami na spletni strani RVO, da bi se štela za mladega kmeta v smislu Uredbe št. 1307/2013, v letu predložitve vloge mlajša od 41 let. RVO je pozneje navedeno informacijo potrdila z e-poštnim sporočilom, poslanim družbi Sense Visuele.

11. Družba Sense Visuele je 5. aprila 2018 predložila vloge za dodelitev plačilnih pravic iz nacionalne rezerve, ker je bila oseba A mladi kmet, pa tudi za dodelitev osnovnega plačila, plačila za zeleno komponento in plačila za mlade kmete. Nasprotno pa ni zahtevala pridobitve navedenih pravic z njihovim prenosom od tretjega imetnika.

12. Z odločbama z dne 2. in 4. januarja 2019, ki sta bili pozneje potrjeni z odločbo z dne 22. marca 2019, je ministrica vloge družbe Sense Visuele zavrnila. Ministrica je navedla, da je v skladu s členom 50(2)(b) Uredbe št. 1307/2013 mladi kmet oseba, ki je v letu predložitve svoje vloge stara največ 40 let. Ker je bila oseba A leta 2018 stara 41 let, ni izpolnjevala starostne zahteve iz navedene določbe in zato družba Sense Visuele ni mogla biti upravičena do dodelitve plačilnih pravic iz nacionalne rezerve. Ker poleg tega družba Sense Visuele ni pridobila nobenih plačilnih pravic za leto 2018, je bilo treba njeni vlogi za osnovno plačilo in plačilo za zeleno komponento zavrniti. Nazadnje je ministrica odločila, da se družba Sense Visuele ne more sklicevati na načelo varstva legitimnih pričakovanj na podlagi prava Unije ne glede na njeno dobrovernost. V zvezi s tem je ministrica poudarila, da se glede na sodno prakso Sodišča v zvezi z jasno določbo prava Unije, kot je člen 50(2)(b) Uredbe (EU) št. 1307/2013, ni mogoče sklicevati na načelo varstva legitimnih pričakovanj.

13. Družba Sense Visuele je pri College van Beroep voor het bedrijfsleven (upravno pritožbeno sodišče za gospodarske zadeve, Nizozemska) vložila tožbo, s katero je zahtevala odpravo odločbe z dne 22. marca 2019, od ministrice pa odškodnino zaradi finančne izgube, ki naj bi jo po svojih zatrjevanjih utrpela zaradi napačnih zagotovil, ki jih je dala RVO.

14. Po navedbah pritožbenega sodišča predmet spora v postopku v glavni stvari ni dodelitev plačilnih pravic družbi Sense Visuele iz nacionalne rezerve, temveč se nanaša na vprašanje, ali je ministrica s tem, da družbi Sense Visuele ni ponudila odškodnine za škodo, ki naj bi jo ta utrpela, ravnala v nasprotju z načelom varstva legitimnih pričakovanj. V zvezi s tem isto sodišče ugotavlja, da iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da se na načelo varstva legitimnih pričakovanj ni mogoče sklicevati, kadar gre za jasno določbo tega prava, kot je to v primeru člena 50(2)(b) Uredbe (EU) št. 1307/2013. Vendar je v dvomih glede tega, ali pravo Unije družbi Sense Visuele preprečuje pridobitev odškodnine v odškodninski tožbi na podlagi načela varstva legitimnih pričakovanj v skladu z nizozemskim pravom.

15. V teh okoliščinah je College van Beroep voor het bedrijfsleven (upravno pritožbeno sodišče za gospodarske zadeve) prekinilo postopek in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali pravo Unije nasprotuje temu, da se na podlagi načela varstva legitimnih pričakovanj, določenega v nacionalnem pravu, presodi, ali je nacionalni upravni organ v nasprotju z določbo prava Unije vzbudil pričakovanja in tako po nacionalnem pravu ravnal nezakonito, ker ni povrnil škode, ki je oškodovancu nastala kot posledica tega ravnanja, če se oškodovanec ne more učinkovito sklicevati na načelo varstva legitimnih pričakovanj iz prava Unije, ker gre za jasno določbo?“

16. Predlog za sprejetje predhodne odločbe je bil v sodnem tajništvu Sodišča vložen 22. januarja 2020. Pisna stališča so predložile družba Sense Visuele, nizozemska in španska vlada ter Evropska komisija. Obravnava v zadevi ni bila opravljena.

Analiza

17. Predložitveno sodišče želi z vprašanjem ugotoviti, ali pravo Unije nasprotuje sklicevanju na načelo varstva legitimnih pričakovanj, kot je določeno v nacionalnem pravu, da bi tožeča stranka od nacionalnega organa, pristojnega za izvajanje pravil EU, pridobila odškodnino, kadar se na isto načelo, kot je priznano v pravnem redu EU, ni mogoče sklicevati, ker vključuje jasno določbo prava Unije.

18. Najprej je treba spomniti, da načelo varstva legitimnih pričakovanj spada med temeljna načela Unije.[12] Z njim se dajejo pravice posameznikom,[13] ki vključujejo vsak pravni subjekt, pri katerem je nacionalni upravni organ vzbudil pričakovanja, oprta na natančna zagotovila, ki so mu bila dana.[14] V zvezi s tem je treba preveriti, ali so dejanja zadevnega upravnega organa pri zadevnem pravnem subjektu ustvarila razumna pričakovanja, in če je tako, ugotoviti, ali so legitimna.[15]

19. Načelo varstva legitimnih pričakovanj na podlagi prava Unije ni zavezujoče le za institucije in organe EU; tudi države članice morajo spoštovati to načelo, kadar sprejmejo ukrepe, s katerimi izvajajo norme EU.[16] Sodišče je na področju skupne kmetijske politike večkrat ugotovilo, da morajo vsi nacionalni organi, pristojni za izvajanje prava Unije, spoštovati načelo varstva legitimnih pričakovanj.[17]

[12] Sodba z dne 14. marca 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, točka 23 in navedena sodna praksa).

[13] Glej v tem smislu sodbo z dne 19. maja 1992, Mulder in drugi/Svet in Komisija (C-104/89 in C-37/90, EU:C:1992:217, točka 15).

[14] Sodba z dne 7. avgusta 2018, Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, točka 50 in navedena sodna praksa).

[15] Sodba z dne 7. avgusta 2018, Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, točka 51 in navedena sodna praksa).

[16] Sodba z dne 7. avgusta 2018, Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, točka 48 in navedena sodna praksa).

[17] Glej sodbi z dne 26. aprila 1988, Krücken (316/86, EU:C:1988:201, točka 22), in z dne 1. aprila 1993, Lageder in drugi (od C-31/91 do C-44/91, EU:C:1993:132, točka 33).

20. Vseeno je treba v skladu s sodno prakso Sodišča načelo varstva legitimnih pričakovanj uporabljati po pravilih prava Unije.[18] Na navedeno načelo se ni mogoče sklicevati v zvezi z jasno določbo prava Unije. Ravnanje nacionalnega organa, pristojnega za izvajanje prava Unije, ki je s tem pravom v nasprotju, pri pravnem subjektu ne more ustvariti legitimnih pričakovanj, da bo upravičen do obravnavanja, ki je v nasprotju s pravom Unije.[19]

21. V obravnavani zadevi iz predložitvene odločbe jasno izhaja, prvič, da bi bilo treba po mnenju predložitvenega sodišča napačno informacijo, ki jo je zagotovila RVO, razumeti kot izraz stališča ministrice, zaradi katerega je družba Sense Visuele zahtevala dodelitev plačilnih pravic iz nacionalne rezerve, namesto da bi jih s prenosom pridobila od tretjega imetnika. V navedem okviru predložitveno sodišče meni, da je lahko družba Sense Visuele utrpela škodo zaradi legitimnega pričakovanja, ki ga je vzbudila RVO, zaradi česar ni mogla pridobiti plačilnih pravic za leto 2018 ter posledično osnovnega plačila in plačila za zeleno komponento. Po mnenju navedenega sodišča bi bila škoda, ki jo je utrpela družba Sense Visuele, izguba plačil, katerih dodelitev je ministrica zavrnila, po odbitku stroškov za pravice, ki bi jih morala kupiti od tretjega imetnika kot predpogoj za pridobitev obeh plačil.

22. Drugič, predložitveno sodišče ne dvomi o tem, da je bilo načelo varstva legitimnih pričakovanj na podlagi prava Unije za ministrico ob sprejetju odločbe z dne 22. marca 2019 zavezujoče. Navedeno sodišče v predložitveni odločbi dejansko pojasnjuje, da je ministrica zavrnila dodelitev plačilnih pravic družbi Sense Visuele in njene vloge za osnovno plačilo, plačilo za zeleno komponento in plačilo za mlade kmete v okviru izvajanja kmetijskih pravil EU na Nizozemskem, zlasti shem neposrednih plačil iz Uredbe št. 1307/2013.[20] Glede na to predložitveno sodišče meni, da gre pri členu 50(2)(b) Uredbe št. 1307/2013 za jasno določbo prava Unije.[21] Po mnenju navedenega sodišča iz tega sledi, da se družba Sense Visuele očitno ne more sklicevati na načelo varstva legitimnih pričakovanj na podlagi prava Unije, da bi zahtevala plačilne pravice iz nacionalne rezerve.

23. Predložitveno sodišče pa želi kljub temu vedeti, ali se lahko družba Sense Visuele v odškodninski tožbi zoper ministrico po nacionalnem pravu sklicuje na načelo varstva legitimnih pričakovanj, kot je določeno v nacionalnem pravnem redu zaradi pridobitve odškodnine za utrpljeno škodo.

24. Zaradi jasnosti bi poudarila, da vprašanje, predloženo v predhodno odločanje, ni povezano z odškodninsko tožbo, v kateri se tožeča stranka sklicuje na načelo odgovornosti države za kršitev prava Unije.[22] Navsezadnje se obravnavana zadeva nanaša na položaj, v katerem je nizozemski organ utemeljeno zavrnil dodelitev plačilnih pravic družbi Sense Visuele, ker nihče od njenih družbenikov ni izpolnjeval starostnega pogoja iz člena 50(2)(b) Uredbe (EU) št. 1307/2013 in ker se v skladu s sodno prakso Sodišča ni bilo mogoče sklicevati na načelo varstva legitimnih pričakovanj na podlagi prava Unije v zvezi s tako določbo.

[18] Sodbi z dne 13. marca 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening in drugi (od C-383/06 do C-385/06, EU:C:2008:165, točka 53), in z dne 20. junija 2013, Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:407, točka 51 in navedena sodna praksa). Glej tudi sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, točka 55).

[19] Sodba z dne 7. avgusta 2018, Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, točka 52 in navedena sodna praksa).

[20] Glej v tem smislu člen 2(1)(2) Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (ministrska uredba o izvajanju shem neposrednih plačil v okviru skupne kmetijske politike).

[21] Predložitveno sodišče, stranki v postopku v glavni stvari in zainteresirane strani, ki so Sodišču predložile pisna stališča, se strinjajo, da gre pri členu 50(2)(b) Uredbe (EU) št. 1307/2013 za jasno določbo prava Unije v zvezi z določenim starostnim pogojem.

[22] Glej v tem smislu sodbo z dne 19. novembra 1991, Francovich in drugi (C-6/90 in C-9/90, EU:C:1991:428).

25. Prav tako je pomembno poudariti, da se vprašanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, ne nanaša na uporabo načela varstva legitimnih pričakovanj na podlagi nacionalnega prava kot pravne podlage za uveljavljanje plačilnih pravic v skladu z Uredbo (EU) št. 1307/2013.

26. Kot poudarja Komisija v svojih pisnih stališčih, je dejansko treba navedeno možnost izključiti predvsem na podlagi sodne prakse Sodišča, v skladu s katero se na načelo varstva legitimnih pričakovanj ni mogoče sklicevati v zvezi s pravili prava Unije, zlasti tistih, ki so natančna in jasna, kot je že bilo navedeno v točki 20 zgoraj.[23] To pomeni, da v zadevi, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, načela varstva legitimnih pričakovanj na podlagi nacionalnega prava ni mogoče nadomestiti z istim načelom na podlagi prava Unije, da bi se pridobile pravice in ugodnosti iz Uredbe (EU) št. 1307/2013. Sicer bi bilo s formalnega vidika načelo varstva legitimnih pričakovanj na podlagi nacionalnega prava standard, ki bi določal uporabo navedene uredbe, s čimer bi nacionalno pravo prevladalo nad pravom Unije, posledično pa bi bilo kršeno načelo primarnosti navedenega prava.

27. Poleg tega moram poudariti, da na podlagi načela primarnosti prava Unije ni mogoče dopustiti, da bi pravila ali načela nacionalnega prava posegala v učinkovitost in enotnost prava Unije na ozemlju države članice.[24]

28. V okoliščinah, kot so v obravnavani zadevi, prvič, popolna učinkovitost prava Unije zahteva, da se načelo varstva legitimnih pričakovanj na podlagi nacionalnega prava ne uporablja za izogibanje zahtevam, ki jih morajo izpolniti kmetje za pridobitev plačilnih pravic v skladu z Uredbo (EU) št. 1307/2013. Sicer bi bil namen navedenega načela nacionalnega prava dodeliti pravice kmetom, ki niso upravičeni do njih, pozneje pa financirati ukrepe, ki se ne izvajajo v skladu z veljavnimi pravili za posamezne sektorje. Kot je generalna pravobranilka J. Kokott navedla v svojih sklepnih predlogih v zadevi Agroferm,[25] bi to lahko vplivalo na finančne interese proračuna Evropske unije, kar je ena od glavnih posledic, ki se poskuša preprečiti s pravnim okvirom Unije, ki se uporablja za deljeno upravljanje področij politike, kot je skupna kmetijska politika.[26]

29. Drugič, opozoriti je treba, da če bi se v skladu z mnenjem generalne pravobranilke J. Kokott v istih sklepnih predlogih, s katerim se strinjam, bilo mogoče sklicevati na načelo varstva legitimnih pričakovanj na podlagi nacionalnega prava zaradi pridobitve ugodnosti in pravic, ki izhajajo iz zakonodaje EU – kot je na primer Uredba (EU) št. 1307/2013 – bi to lahko na koncu povzročilo različno izvajanje navedene zakonodaje v različnih državah članicah.[27] Tu se poraja pomislek, ki se nanaša na enotnost prava Unije in njegovo enotno uporabo na ozemlju Evropske unije. Ker se lahko področje uporabe načela varstva legitimnih pričakovanj v posameznem nacionalnem pravnem redu razlikuje, bi bile nekatere države članice glede tega varstva v njihovi

[23] V ponazoritev glej sodbo z dne 20. decembra 2017, Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse (C-516/16, EU:C:2017:1011, točke od 69 do 74).

[24] Sodba z dne 21. decembra 2021, Randstad Italia (C-497/20, EU:C:2021:1037, točka 52 in navedena sodna praksa).

[25] Sklepni predlogi generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, točke od 46 do 50).

[26] Glej v tem smislu uvodno izjavo 39 Uredbe (EU) št. 1306/2013. Glej tudi člen 63(1) in (2)(a) Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. julija 2018 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, spremembi uredb (EU) št. 1296/2013, (EU) št. 1301/2013, (EU) št. 1303/2013, (EU) št. 1304/2013, (EU) št. 1309/2013, (EU) št. 1316/2013, (EU) št. 223/2014, (EU) št. 283/2014 in Sklepa št. 541/2014/EU ter razveljavitvi Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 (UL 2018, L 193, str. 1).

[27] Sklepni predlogi generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, točka 48).

pristojnosti ugodnejše od drugih,[28] posamezniki in podjetja pa bi bili ob uporabi Uredbe (EU) št. 1307/2013 drugače obravnavani. To bi lahko hkrati povzročilo izkrivljanje konkurence v državah članicah zaradi prednosti, podeljenih nekaterim posameznikom in podjetjem v primerjavi z drugimi.

30. Iz tega sledi, da iz razlogov, ki so povezani s primarnostjo prava Unije ter tudi njegovo učinkovitostjo in enotnostjo, posameznik v primerih, v katerih je nacionalni organ vzbudil pričakovanje, ki je v nasprotju z jasno določbo prava Unije, ne more zahtevati ugodnosti iz pravic, podeljenih z navedeno določbo, na podlagi načela varstva legitimnih pričakovanj v skladu z nacionalnim pravom.

31. Vendar neodgovorjeno ostaja vprašanje, ali isti pomisleki nasprotujejo sklicevanju na načelo varstva legitimnih pričakovanj v skladu z nacionalnim pravom za pridobitev odškodnine za škodo, povzročeno zaradi neresničnih zagotovil nacionalnega organa.

32. V zvezi s tem predložitveno sodišče pravilno poudarja, da je generalni pravobranilec G. F. Mancini v svojih sklepnih predlogih v zadevi Krücken[29] ugotovil, da čeprav se oškodovana stranka ne more sklicevati na načelo varstva legitimnih pričakovanj za uveljavljanje pravic, ki so v nasprotju s pravom [Unije], se isti stranki ne sme odvzeti „možnost, da pri nacionalnem sodišču vloži odškodninsko tožbo zoper organe, ki so odgovorni za napako, zaradi katere ji je po njenem mnenju nastala škoda“. Pozneje je isti pristop potrdil generalni pravobranilec A. Tizziano v združenih zadevah Flemmer in drugi.[30] Noben generalni pravobranilec se ni izrecno skliceval niti na pravno podlago, s katero je mogoče utemeljiti navedeno tožbo. Njuni izjavi pa je kljub temu mogoče razumeti le kot poziv k ravnanju v skladu z nacionalnim pravom in zlasti načelom varstva legitimnih pričakovanj, kot je priznano v navedenem pravnem redu.[31]

33. Pozneje je Sodišče v zadevi Belovo[32] v zvezi z napačnimi dovoljenji, ki jih je nacionalni organ izdal uvozniku kmetijskih proizvodov iz držav nečlanic, razglasilo, da veljavna uredba EU „[navedenemu uvozniku] ni preprečevala vložitve odškodninske tožbe zoper organ za izdajo dovoljenj v skladu z nacionalnim pravom, ker je [bilo] nesporno, da navedena dovoljenja ne bi smela biti izdana“. Sodišče je dodalo, da je treba v okviru navedene tožbe med drugim upoštevati legitimna pričakovanja uvoznika v zvezi z navedenimi dovoljenji.

34. Ugotovitev Sodišča je oblikovana s konkretnim sklicevanjem na zakonodajo, ki se uporablja za navedeno zadevo, s katero je bil določen sistem uvoznih in izvoznih dovoljenj in potrdil o vnaprejšnji določitvi za kmetijske proizvode. Menim, da sodba v zadevi Belovo vseeno ponazarja, da Sodišče priznava, da odškodninski zahtevek na podlagi nacionalnega prava lahko izhaja iz nezakonitega ravnanja nacionalnega organa, tudi kadar ravna v okviru prava Unije,[33] zlasti kadar so na podlagi uporabe navedenega prava dana neresnična zagotovila.

[28] Glej v tem smislu vrhovno upravno sodišče Litve in ACA-Europe, *General Report. The Protection of Legitimate Expectations in Administrative Law and EU Law*, 2016, stran 2 in naslednje, ki je na voljo na spletnem mestu https://www.aca-europe.eu/seminars/2016_Vilnius/VIL_GeneralReport_en.pdf, ki razkriva znatne razlike v uporabi načela varstva legitimnih pričakovanj v državah članicah.

[29] Sklepni predlogi generalnega pravobranilca G. F. Mancinija v zadevi Krücken (316/86, neobjavljena, EU:C:1988:78, str. 2231).

[30] Sklepni predlogi generalnega pravobranilca A. Tizzana v združenih zadevah Flemmer in drugi (od C-80/99 do C-82/99, EU:C:2001:57, točka 53).

[31] V zvezi s tem bi morala omeniti, da so bili sklepni predlogi generalnih pravobranilcev G. F. Mancinija in A. Tizzana, sprejeti kot odgovor, ki ga je treba podati na vprašanja, predložena v predhodno odločanje, ki posebej zadevajo uporabo načela varstva legitimnih pričakovanj.

[32] Sodba z dne 16. julija 1992, Belovo (C-187/91, EU:C:1992:333, izrek).

[33] Glej v tem smislu sodbo z dne 27 septembra 1988, Asteris in drugi (od 106/87 do 120/87, EU:C:1988:457, točki 18 in 19). Glej tudi Prechal, S. in Widdershoven, R. J. G. M.,, *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, 4. izdaja, Ars Aequi Libri, 2017, str. 227, kar je navedlo tudi predložitveno sodišče.

35. V skladu z zgornjimi preudarki ter stališči nizozemske vlade in Komisije v obravnavani zadevi zato menim, da pravo Unije fizični ali pravni osebi ne preprečuje vložitve odškodninske tožbe po nacionalnem pravu zaradi škode, ki jo je utrpela zaradi danega neresničnega zagotovila, ki je v nasprotju z jasno določbo prava Unije. Ne nasprotuje niti sklicevanju na načelo varstva legitimnih pričakovanj, kot je v nacionalnem pravu za to določeno, če primarnost, učinkovitost in enotnost prava Unije, kar sem poudarila v točki 30 teh sklepnih predlogov, niso ogroženi.

36. V zvezi s tem je najprej treba ugotoviti, da je treba za preprečitev poseganja v primarnost prava Unije, s tožbo, vloženo pri nacionalnem sodišču na podlagi načela varstva legitimnih pričakovanj v skladu z nacionalnim pravom, odškodnino zahtevati izključno za škodo, ki je posledica neresničnih zagotovil, ki jih je dal nacionalni organ. Kot je že bilo pojasnjeno v točki 26 teh sklepnih predlogov, se z navedeno tožbo ne smejo poskušati uveljavljati pravice, ki so v nasprotju z zadevno določbo EU, saj bi to pripeljalo do položaja, v katerem bi bilo nacionalno pravo formalna podlaga, da se tožeči stranki dodelijo ugodnosti, katerih pridobitev ji pravo Unije onemogoča.

37. Menim, da bi se taka zahteva zdela izpolnjena v tožbi, kot jo je opisalo predložitveno sodišče v predložitveni odločbi, s katero tožeča stranka ne zahteva dodelitve plačilnih pravic na podlagi Uredbe (EU) št. 1307/2013, temveč odškodnino zaradi napačne informacije, ki jo je zagotovil nacionalni organ, pristojen za uporabo kmetijskih pravil EU, ki jo je po mnenju tožeče stranke spodbudila, da je zahtevala dodelitev plačilnih pravic, namesto da bi jih pridobila od tretjega imetnika, in je bila na koncu razlog za zavrnitev njene zahteve osnovnega plačila in plačila za zeleno komponento.

38. Drugič, ker je tožba na podlagi načela varstva legitimnih pričakovanj na podlagi nacionalnega prava vložena zaradi povrnitve škode in ne za uveljavljanje pravic, ki so v nasprotju z jasno določbo prava Unije, tveganje poseganja v učinkovitost prava Unije ne obstaja.

39. Glede postopka v glavni stvari je na podlagi informacij, ki jih je zagotovilo predložitveno sodišče, jasno, da na podlagi nacionalnega prava pri njem vložena odškodninska tožba ne more povzročiti niti dodelitve plačilnih pravic na podlagi Uredbe (EU) št. 1307/2013 niti odobritve kakršnega koli plačila v skladu z isto uredbo. Tožeča stranka v navedeni tožbi torej ne more uživati nepripadajočih pravic v skladu z navedeno uredbo. Zato ni nevarnosti, da bi se proračun EU uporabil v nasprotju z veljavnimi pravili EU o skupni kmetijski politiki. Poleg tega, kot poudarjata nizozemska vlada in Komisija, bi bila vsaka škoda, uveljavljena z odškodninsko tožbo, vloženo na podlagi nacionalnega prava in utemeljeno z nezakonitim ravnanjem nacionalnega organa, povrnjena izključno iz nacionalnega proračuna. Posledično taka tožba ne bi mogla negativno vplivati na sredstva iz proračuna Evropske unije ali ogroziti njenih finančnih interesov.

40. V zvezi s pogojem glede učinkovitosti prava Unije bi lahko dodala, da lahko vložitev odškodninske tožbe zoper nacionalni organ v okoliščinah, kakršne so v obravnavani zadevi, po mojem mnenju prispeva k izboljšanju sistema deljenega upravljanja med državami članicami in Evropsko unijo na področjih politike, ki vključujejo porabo sredstev EU. Dejansko ima lahko spodbuden učinek na nacionalne organe, da bodo zagotavljali zanesljive informacije, ki jih zahtevajo posamezniki in podjetja,[34] na koncu pa omogoči učinkovitejše izvajanje pravil EU in javno porabo.

[34] Glej v tem smislu člen 12 in naslednje Uredbe (EU) št. 1306/2013, ki določa „sistem kmetijskega svetovanja“, ki ga morajo države članice obvezno izvajati za svetovanje kmetom, zlasti v zvezi s pravili o „navzkrižni skladnosti“, ki veljajo za skupno kmetijsko politiko. RVO, ki ga zadeva postopek v glavni stvari, je sedanja izvajalska agencija, pristojna za obveznosti sistema kmetijskega svetovanja na Nizozemskem.

41. Tretjič, v okviru odškodninske tožbe, ki temelji na načelu varstva legitimnih pričakovanj na podlagi nacionalnega prava, se mi zdi, da ne gre niti za poseg v enotnost in enotno uporabo prava Unije niti za izkrivljanje konkurence v državah članicah v smislu, kot je naveden v točki 29 teh sklepnih predlogov.

42. V zvezi s tem obravnavana zadeva po eni strani ponazarja, da v odškodninski tožbi, ki temelji na načelu varstva legitimnih pričakovanj na podlagi nacionalnega prava, namen tožeče stranke ni pridobiti pravico, podeljeno s pravom Unije, kar bi posegalo v položaj primerljivih posameznikov v drugih državah članicah. Natančneje, kot poudarja Komisija, taka tožeča stranka ne bi prejela plačilnih pravic iz mehanizma, primerljivega z nacionalno rezervo, saj niti kmetje, ki se ukvarjajo s kmetijskimi dejavnostmi v drugih državah članicah in niso izpolnili starostne zahteve iz člena 50(2)(b) Uredbe (EU) št. 1307/2013, ne bi pridobili takih pravic ali plačil.

43. Po drugi strani, če bi bila odškodninska tožba tožeče stranke potrjena, bi odškodnina, ki bi jo prejela, zajemala le škodo, utrpljeno zaradi neresničnih zagotovil, ki jih je dal nacionalni organ. Zato se v nasprotju s stališčem španske vlade tožeči stranki ne bi smela dati nobena prednost pred drugimi podjetji v istem sektorju. Morda bi bilo v zvezi s tem koristno spomniti, da je v skladu s sodno prakso Sodišča[35] pravna narava odškodnine, ki so jo nacionalni organi morda dolžni plačati posameznikom ali podjetjem za povrnitev škode, ki so jim jo povzročili, bistveno drugačna od državne pomoči, s katero se daje prednost nekaterim podjetjem. Iz tega sledi, da kadar se z ukrepom, kot je zadevna tožba v obravnavanem primeru, odobri odškodnina posamezniku ali podjetju le za škodo, utrpljeno zaradi neresničnega zagotovila, se za navedenega posameznika ali podjetje ne bo štelo, da sta pridobila prednost, kar pomeni, da se lahko izključi tudi tveganje izkrivljanja konkurence med državami članicami.

44. Glede na zgornje preudarke moram ugotoviti, da pravo Unije ne nasprotuje uporabi načela varstva legitimnih pričakovanj, kot je določeno v nacionalnem pravu, za povrnitev škode, ki jo tožeča stranka uveljavlja zoper nacionalni organ, pristojen za izvajanje pravil EU, kadar se na to isto načelo, kot je priznano v pravnem redu EU, ni mogoče sklicevati, ker vključuje jasno določbo prava Unije. Ne glede na to pa morajo biti zato izpolnjeni naslednji pogoji:

– prvič, s tožbo, ki jo je vložila tožeča stranka, je treba odškodnino zahtevati izključno za škodo, ki je posledica neresničnih zagotovil, ki jih je dal nacionalni organ, ne pa uveljavljati pravic na podlagi pravil EU;

– drugič, vsako odškodnino na podlagi navedene tožbe je treba odobriti le iz nacionalnega proračuna in,

– tretjič, odškodnina na podlagi tožbe mora zajemati le utrpljeno škodo in tožeči stranki ne sme dati nobene gospodarske prednosti v nasprotju s pravom Unije.

45. Navedene tri pogoje mora nacionalno sodišče presojati skupaj z elementi, na katerih temelji odškodninski zahtevek, v skladu načelom varstva legitimnih pričakovanj na podlagi nacionalnega prava.

[35] Glej v tem smislu sodbo z dne 27 septembra 1988, Asteris in drugi (od 106/87 do 120/87, EU:C:1988:457, točka 23). Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Wahla v zadevi Achema in drugi (C-706/17, EU:C:2019:38, točka 52).

Predlog

46. Na podlagi zgoraj navedene analize predlagam, naj Sodišče na vprašanje, ki ga je predložilo College van Beroep voor het Bedrijfsleven (upravno pritožbeno sodišče za gospodarske zadeve, Nizozemska), odgovori:

Pravo Unije ne nasprotuje uporabi načela varstva legitimnih pričakovanj, kot je določeno v nacionalnem pravu, za povrnitev škode, ki jo tožeča stranka uveljavlja zoper nacionalni organ, pristojen za izvajanje pravil EU, kadar se na isto načelo, kot je priznano v pravnem redu EU, ni mogoče sklicevati, ker vključuje jasno določbo prava Unije, če:

– se s tožbo, ki jo je vložila tožeča stranka, zahteva odškodnina izključno za škodo, ki je posledica neresničnih zagotovil, ki jih je dal nacionalni organ, in se ne uveljavljajo pravice na podlagi pravil EU;

– je vsaka odškodnina na podlagi navedene tožbe odobrena le iz nacionalnega proračuna in

– odškodnina na podlagi tožbe zajema le utrpljeno škodo in tožeči stranki ne daje nobene gospodarske prednosti v nasprotju s pravom Unije.