Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
L. MEDINA
fremsat den 24. februar 2022 [1]

Sag C-36/21

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

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af College van Beroep voor het bedrijfsleven (ret i første instans i sager om handel og industri, Nederlandene))

»Præjudiciel forelæggelse – den fælles landbrugspolitik – forordning nr. 1307/2013 – direkte betalinger – tildeling af betalingsrettigheder – artikel 30, stk. 6 – national reserve for unge landbrugere – artikel 50, stk. 2, litra b) – begrebet »unge landbrugere« – urigtige oplysninger – berettiget forventning i national ret – erstatningssøgsmål – forenelighed med EU-retten«

Indledning

1. Denne anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i EU-retten og dettes sammenhæng med samme princip i national ret. Anmodningen udspringer af et erstatningssøgsmål, der er anlagt mod den nationale myndighed, der er ansvarlig for gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik i Nederlandene. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, hvorvidt princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i den nationale retsorden kan gøres gældende som grundlag for et erstatningskrav for et angiveligt tab, når det tilsvarende EU-retlige princip ikke kan gøres gældende.

2. Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en sag mellem Sense Visuele Communicatie en Handel vof (herefter »Sense Visuele«) og Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministeren for landbrug, natur og fødevarekvalitet; herefter »ministeren«). Sagen vedrører et erstatningskrav, der er fremsat af Sense Visuele for det tab, som selskabet angiveligt har lidt som følge af urigtige oplysninger, der er afgivet af den nederlandske myndighed, om begrebet »unge landbrugere« som indeholdt i artikel 50, stk. 2, i forordning (EU) nr. 1307/2013 [2].

[1] – Originalsprog: engelsk.

[2] – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 af 17.12.2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 637/2008 og Rådet forordning (EF) nr. 73/2009 (EUT 2013, L 347, s. 608).

Retsforskrifter

3. Forordning nr. 1307/2013 foreskriver fælles regler for betalinger bevilget direkte til landbrugerne i henhold til en af de støtteordninger, der er anført i forordningens bilag I[3]. Forordningen fastsætter tillige særlige regler om disse ordninger, nemlig grundbetaling til landbrugere (herefter »grundbetaling«), betaling til landbrugere, der benytter landbrugsmetoder, der er til gavn for klimaet og miljøet (herefter »grøn betaling«), og betaling til unge landbrugere, der indleder en landbrugsaktivitet (herefter »betaling til unge landbrugere«)[4].

4. Særligt gennem grundbetalingen ydes indkomststøtte på et minimumsniveau til landbrugere, der udfører landbrugsaktiviteter. Støtten ydes på årsbasis til landbrugere efter aktivering af de betalingsrettigheder, som de råder over, og beregnes med udgangspunkt i de støtteberettigede hektar, som de anmelder[5].

5. Grundbetalingen kan suppleres med andre direkte betalinger, der er målrettet særlige forhold eller særlige typer modtagere[6]. Rådighed over betalingsrettigheder under grundbetalingsordningen er dermed en forudsætning for at være støtteberettiget under de øvrige ordninger, der er fastsat gennem forordning nr. 1307/2013, såsom grøn betaling og betaling til unge landbrugere[7].

6. Betalingsrettigheder blev oprindeligt tildelt aktive landbrugere[8], som ansøgte herom i løbet af det første år af gennemførelsen af grundbetalingsordningen, dvs. i 2015[9]. Herefter har betalingsrettigheder kunnet opnås gennem nationale eller regionale reserver, der er etableret af medlemsstater[10] og/eller gennem overdragelse mellem landbrugere[11].

7. I forbindelse med den foreliggende sag er det vigtigt at erindre, at artikel 30, stk. 6, i forordning nr. 1307/2013 foreskriver, at medlemsstaterne bruger deres nationale eller regionale reserver til at tildele betalingsrettigheder som en prioritet til unge landbrugere og til landbrugere, der indleder en landbrugsaktivitet. I samme bestemmelses stk. 11 henvises til artikel 50, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1307/2013, der definerer »unge landbrugere« som fysiske personer, der bl.a. »ikke er ældre end 40 år i det år, hvor ansøgningen [under grundbetalingsordningen] indgives«.

3 – Artikel 1, litra a), i forordning nr. 1307/2013. Der foretages fuld udbetaling af de direkte betalinger, hvis landbrugerne opfylder grundlæggende standarder vedrørende miljø, klimaforandringer, god landbrugs- og miljømæssig stand, folkesundhed, dyresundhed, plantesundhed og dyrevelfærd, der betegnes som »krydsoverensstemmelse«. Der findes regler om »krydsoverensstemmelse« i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 af 17.12.2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 352/78, (EF) nr. 165/94, (EF) nr. 2799/98, (EF) nr. 814/2000, (EF) nr. 1290/2005 og (EF) nr. 485/2008 (EUT 2013, L 347, s. 549).

4 – Artikel 1, litra b), i og bilag I til forordning nr. 1307/2013.

5 – Artikel 32 og 33 i forordning nr. 1307/2013.

6 – Artikel 21 i forordning nr. 1307/2013. Jf. ligeledes Europa-Kommissionen, »Direct payments. Basic payment scheme«, marts 2016, s. 1, der er tilgængelig på https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/basic-payment-scheme_en.pdf.

7 – Artikel 43 og artikel 50, stk. 1, i forordning nr. 1307/2013.

8 – Artikel 9 i forordning nr. 1307/2013.

9 – Jf. 21. betragtning til forordning nr. 1307/2013 samt denne forordnings artikel 21, stk. 1, litra a), og artikel 24.

10 – Artikel 30, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1307/2013.

11 – Artikel 34 i forordning nr. 1307/2013.

De faktiske omstændigheder, proceduren og det præjudicielle spørgsmål

8. Sense Visuele er et ansvarligt interessentskab med to partnere, A og B, der har haft en bedrift med produktion af slagtesvin siden 2017. A fyldte 41 år den 21. januar 2018.

9. Den 15. marts og 5. april 2018 henvendte Sense Visuele sig flere gange med forespørgsler til Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (det nederlandske erhvervskontor; herefter »RVO«), hvortil gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik er overdraget i Nederlandene. Da Sense Visuele ikke rådede over betalingsrettigheder for 2018, ønskede selskabet i alt væsentligt oplysninger om, hvorvidt og hvorledes det kunne opnå betalingsrettigheder fra Nationale reserve voor Jonge landbouwers (den nationale reserve for unge landbrugere, Nederlandene; herefter »den nationale reserve«).

10. RVO oplyste Sense Visuele om, at selskabet ville komme i betragtning til betalingsrettigheder fra den nationale reserve, da A på et tidspunkt i løbet af 2018 havde været under 41 år. Det fremgik da også af oplysninger på RVO's websted på det pågældende tidspunkt, at en person for at kunne anses for en »ung landbruger« i medfør af forordning nr. 1307/2013 skulle være under 41 år i ansøgningsåret. RVO bekræftede efterfølgende oplysningen pr. e-mail til Sense Visuele.

11. Den 5. april 2018 indgav Sense Visuele ansøgninger om tildeling af betalingsrettigheder fra den nationale reserve, idet A var en ung landbruger, og om grundbetaling, grøn betaling og betaling til unge landbrugere. Selskabet ansøgte derimod ikke om overførsler af sådanne rettigheder fra en tredjemand.

12. Ved afgørelser af den 2. og den 4. januar 2019, som blev fastholdt ved afgørelse af 22. marts 2019, gav ministeren afslag på Sense Visueles ansøgninger. Ministeren tilkendegav, at en ung landbruger i henhold til artikel 50, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1307/2013 er en person, der i det år, hvor ansøgningen indgives, ikke er ældre end 40 år. Da A var 41 år i 2018, opfyldte hun ikke aldersbetingelsen i henhold til bestemmelsen og kunne derfor ikke komme i betragtning til tildeling af betalingsrettigheder fra den nationale reserve. Da Sense Visuele ikke havde opnået betalingsrettigheder for 2018, måtte der tillige gives afslag på selskabets ansøgninger om grundbetaling og grøn betaling. Endelig erklærede ministeren, at Sense Visuele ikke kunne gøre princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i EU-retten gældende, uanset om selskabet var i god tro. I denne forbindelse bemærkede ministeren, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ifølge Domstolens praksis ikke kan påberåbes i forbindelse med en præcis EU-retlig bestemmelse, såsom artikel 50, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1307/2013.

13. Sense Visuele har anlagt et søgsmål ved College van Beroep voor het bedrijfsleven (ret i første instans i sager om handel og industri, Nederlandene) med påstand om annullation af afgørelsen af 22. marts 2019 og om erstatning fra ministeren for det økonomiske tab, som selskabet angiveligt har lidt som følge af de urigtige oplysninger, der er fremsat af RVO.

14. Ifølge den forelæggende ret vedrører hovedsagen ikke tildeling af betalingsrettigheder fra den nationale reserve til Sense Visuele. Den vedrører derimod spørgsmålet om, hvorvidt ministeren, da denne ikke tilbød Sense Visuele erstatning for den skade, som selskabet angiveligt har lidt, handlede i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. I samme forbindelse har den forelæggende ret tillige bemærket, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i EU-retten ifølge Domstolens faste praksis ikke kan gøres gældende i forhold til en præcis EU-retlig bestemmelse som artikel 50, stk. 2, litra b), i forordning

nr. 1307/2013. Retten er dog i tvivl om, hvorvidt EU-retten er til hinder for, at Sense Visuele kan opnå erstatning gennem et erstatningssøgsmål i medfør af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i henhold til nederlandsk ret.

15. På denne baggrund har College van Beroep voor het bedrijfsleven (ret i første instans i sager om handel og industri) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er EU-retten til hinder for, at det på grundlag af det nationalretlige princip om beskyttelse af den berettigede forventning afgøres, om et nationalt forvaltningsorgan i strid med en EU-retlig bestemmelse har skabt en forventning og således efter national ret har handlet uretmæssigt ved ikke at erstatte den skade, som den retsundergivne som følge heraf har lidt, når den retsundergivne ikke kan påberåbe sig det EU-retlige princip om beskyttelse af den berettigede forventning, fordi der er tale om en præcis EU-retlig bestemmelse?«

16. Anmodningen om præjudiciel afgørelse blev indgivet til Domstolens Justitskontor den 22. januar 2020. Sense Visuele, den nederlandske og den spanske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Der er ikke blevet afholdt retsmøde i denne sag.

Bedømmelse

17. Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, hvorvidt EU-retten er til hinder for, at en sagsøger påberåber sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i henhold til national ret med henblik på at opnå erstatning fra den nationale myndighed, der er ansvarlig for anvendelsen af de EU-retlige bestemmelser, når det samme princip, som er anerkendt i Unionens retsorden, ikke kan gøres gældende, eftersom der er tale om en præcis EU-retlig bestemmelse.

18. Indledningsvis skal det erindres, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er et af Unionens grundprincipper [12]. Det tillægger borgerne rettigheder [13] og gælder for enhver retsundergiven, hos hvem en administrativ myndighed har skabt begrundede forventninger på baggrund af præcise løfter, som myndigheden har afgivet til den pågældende [14]. I denne forbindelse skal det afgøres, om den pågældende administrative myndigheds handlemåde har skabt en rimelig forventning hos den retsundergivne, og, hvis dette er tilfældet, om denne forventning var berettiget [15].

19. Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i EU-retten er ikke alene bindende for Unionens institutioner og organer. Medlemsstater er ligeledes forpligtede til at overholde princippet, når de vedtager foranstaltninger, hvormed de gennemfører EU-retten [16]. På området for den fælles landbrugspolitik har Domstolen gentagne gange fastslået, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning skal overholdes af enhver national myndighed, der anvender EU-retten [17].

[12] – Dom af 14.3.2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).

[13] – Jf. i denne retning dom af 19.5.1992, Mulder m.fl. mod Rådet og Kommissionen (C-104/89 og C-37/90, EU:C:1992:217, præmis 15).

[14] – Dom af 7.8.2018, Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

[15] – Dom af 7.8.2018, Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

[16] – Dom af 7.8.2018, Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

[17] – Jf. dom af 26.4.1988, Krücken (316/86, EU:C:1988:201, præmis 22), og af 1.4.1993, Lageder m.fl. (C-31/91 – C-44/91, EU:C:1993:132, præmis 33).

20. Ifølge Domstolens praksis skal anvendelsen af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning dog ske i overensstemmelse med EU-retten [18]. Princippet kan ikke påberåbes over for en præcis bestemmelse i en EU-retsakt. Den omstændighed, at en national myndighed, der anvender EU-retten, har handlet i strid hermed, kan heller ikke skabe en berettiget forventning hos en retsundergiven om en behandling, der strider mod EU-retten [19].

21. I den foreliggende sag fremgår det for det første af forelæggelseskendelsen, at de urigtige oplysninger, der blev fremsat af RVO som udtryk for ministerens opfattelse, medførte, at Sense Visuele anmodede om tildeling af betalingsrettigheder fra den nationale reserve i stedet for at opnå dem gennem overdragelse fra en tredjemand. Den forelæggende ret er i denne sammenhæng af den opfattelse, at Sense Visuele kan have lidt et tab som følge af den af RVO skabte berettigede forventning, der medførte, at selskabet ikke opnåede betalingsrettigheder for 2018 og dermed heller ikke grundbetaling og grøn betaling. Ifølge den forelæggende ret vil tabet, som Sense Visuele har lidt, bestå af de betalinger, som selskabet mistede, da ministeren gav afslag, efter fradrag af udgifterne til de rettigheder, som selskabet skulle have betalt ved køb fra en tredjemand som forudsætning for at kunne opnå de to betalinger.

22. For det andet har den forelæggende ret ikke givet udtryk for tvivl om, hvorvidt princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i EU-retten var bindende for ministeren, da hun traf afgørelsen af 22. marts 2019. Den nævnte ret har i forelæggelseskendelsen da også forklaret, at det var i forbindelse med gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik i Nederlandene, navnlig ordningerne om direkte betaling i medfør af forordning nr. 1307/2013 [20], at ministeren gav afslag på tildeling af betalingsrettigheder til Sense Visuele og på selskabets ansøgninger om grundbetaling, grøn betaling og betaling til unge landbrugere. Den forelæggende ret er dog af den opfattelse, at artikel 50, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1307/2013 er en præcis EU-retlig bestemmelse [21]. Ifølge retten følger det klart heraf, at Sense Visuele ikke kan gøre princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i EU-retten gældende med henblik på at opnå betalingsrettigheder fra den nationale reserve.

23. Den forelæggende ret ønsker ikke desto mindre oplyst, hvorvidt Sense Visuele under et nationalt erstatningssøgsmål anlagt mod ministeren kan gøre princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, som er anerkendt i den nationale retsorden, gældende med henblik på at opnå erstatning for sit tab.

24. Af klarhedshensyn vil jeg fremhæve, at det spørgsmål, der er forelagt, ikke vedrører et erstatningssøgsmål, hvori en sagsøger gør erstatningskrav gældende over for en stat som følge af dennes tilsidesættelse af EU-retten [22]. Den foreliggende sag vedrører rettelig en situation, hvor den nederlandske myndighed med føje afslog at tildele Sense Visuele betalingsrettigheder, da ingen af partnerne i selskabet opfyldte aldersbetingelsen i henhold til artikel 50, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1307/2013, og da det ifølge Domstolens praksis ikke er muligt at gøre princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i EU-retten gældende ved en sådan bestemmelse.

[18] – Dom af 13.3.2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening m.fl. (C-383/06 til C-385/06, EU:C:2008:165, præmis 53), og af 20.6.2013, Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:407, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis). Jf. tillige generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, punkt 55).

[19] – Dom af 7.8.2018, Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

[20] – Jf. i denne retning artikel 2, stk. 1, nr. 2, i Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (ministeriel forordning til gennemførelse af ordningerne om direkte betaling i den fælles landbrugspolitik).

[21] – Den forelæggende ret, parterne i hovedsagen og de procesdeltagere, der har fremsat bemærkninger for Domstolen, er enige om, at artikel 50, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1307/2013 udgør en præcis EU-retlig bestemmelse for så vidt angår den heri fastsatte aldersbetingelse.

[22] – Jf. i denne retning dom af 19.11.1991, Francovich m.fl. (C-6/90 og C-9/90, EU:C:1991:428).

25. Det er også væsentligt at notere sig, at spørgsmålet, som den forelæggende ret har forelagt, ikke vedrører anvendelsen af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i henhold til national ret som et retsgrundlag for at gøre betalingsrettigheder gældende i medfør af forordning nr. 1307/2013.

26. Som Kommissionen har påpeget i sine skriftlige indlæg, må muligheden dog allerførst udelukkes i henhold til Domstolens praksis, hvorefter princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, som jeg allerede har anført i punkt 20 ovenfor, ikke kan påberåbes i forbindelse med en præcis og utvetydig bestemmelse i en EU-retsakt [23]. Dette medfører, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i henhold til national ret i en sag som den foreliggende ikke kan fortrænge det tilsvarende EU-retlige princip på en sådan måde, at der opnås rettigheder og fordele i medfør af forordning nr. 1307/2013. I modsat fald ville princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i henhold til national ret fra et formelt perspektiv opstille sig selv som en standard, hvorefter forordningen kunne påberåbes, hvilket ville medføre, at national ret ville tilsidesætte EU-retten, og følgelig at princippet om EU-rettens forrang ville blive tilsidesat.

27. Jeg skal tillige påpege, at det i medfør af princippet om EU-rettens forrang ikke kan tillades, at bestemmelser i national ret skader EU-rettens enhed og effektivitet på en medlemsstats område [24].

28. Under omstændigheder som de foreliggende forudsætter EU-rettens fulde virkning for det første, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i medfør af national ret ikke anvendes til at omgå de betingelser, der skal være opfyldt af landbrugere som forudsætning for at opnå betalingsrettigheder under forordning nr. 1307/2013. I modsat fald vil princippet i medfør af national ret bevirke, at landbrugere opnår rettigheder, som de ikke er berettigede til, og dermed at der sker en finansiering af foranstaltninger, der ikke er gennemført i overensstemmelse med de relevante sektorspecifikke regler. Som generaladvokat Kokott bemærkede i sit forslag til afgørelse i Agroferm-sagen [25], vil det i sidste ende få konsekvenser for Den Europæiske Unions budgets finansielle interesser, der er en af de væsentligste følger, som de relevante EU-retlige forskrifter for politikområder under delt forvaltning, såsom den fælles landbrugspolitik, har til formål at undgå [26].

29. For det andet skal det påpeges, jf. generaladvokat Kokotts vurdering i samme forslag til afgørelse, som jeg tilslutter mig, at det, såfremt det var muligt at anvende nationale principper om beskyttelse af den berettigede forventning med henblik på tildeling af fordele og rettigheder i medfør af EU-retten – som f.eks. forordning nr. 1307/2013 – i sidste ende kunne føre til forskellig anvendelse af EU-retten i de enkelte medlemsstater [27]. Målet for denne betragtning er EU-rettens enhed og dens ensartede anvendelse på Unionens område. Da der kan være forskelle mellem de nationale retsordener for så vidt angår muligheden for at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, idet visse medlemsstater vil være mere vidtgående end andre med

[23] – Jf. eksempelvis dom af 20.12.2017, Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse (C-516/16, EU:C:2017:1011, præmis 69-74).

[24] – Dom af 21.12.2021, Randstad Italia (C-497/20, EU:C:2021:1037, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

[25] – Generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, punkt 46-50).

[26] – Jf. i denne retning 39. betragtning til forordning nr. 1306/2013. Jf. tillige artikel 63, stk. 1, og artikel 63, stk. 2, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 af 18.7.2018 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget, om ændring af forordning (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 og afgørelse nr. 541/2014/EU og om ophævelse af forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 (EUT 2018, L 193, s. 1).

[27] – Generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, punkt 48).

hensyn til denne beskyttelse på deres område [28], kan anvendelsen af forordning nr. 1307/2013 faktisk medføre en differentieret behandling af borgere og virksomheder. Dette kunne føre til en samtidig konkurrencefordrejning i medlemsstaterne, da visse borgere og virksomheder ville opnå fordele frem for andre.

30. Det følger heraf, grundet hensynet til EU-rettens forrang, enhed og effektivitet, at en retsundergiven, når en national myndighed har skabt en forventning i strid med en præcis EU-retlig bestemmelse, ikke kan opnå adgang til de rettigheder, der er fastsat i medfør af bestemmelsen på grundlag af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i henhold til national ret.

31. Dette efterlader spørgsmålet om, hvorvidt samme betragtninger er til hinder for at gøre princippet om beskyttelse af den berettigede forventning gældende i henhold til national ret med henblik på at opnå erstatning for det tab, der var forårsaget af de urigtige oplysninger fra den nationale myndighed.

32. Den forelæggende ret har i denne forbindelse med føje anført, at generaladvokat Mancini i sit forslag til afgørelse i Krücken-sagen [29] fastslog, at selv om en retsundergiven, der har lidt et tab, kan være forhindret i at gøre princippet om beskyttelse af den berettigede forventning gældende med henblik på at opnå rettigheder i strid med EU-retten, må det ikke være til hinder for, at en retsundergiven, der har lidt et tab »ved de nationale retsinstanser kan anlægge et erstatningssøgsmål mod de myndigheder, der er ansvarlige for den fejl, som angiveligt har påført vedkommende et tab«. Generaladvokat Tizzano tilsluttede sig efterfølgende samme tilgang i sit forslag til afgørelse i sagen Flemmer m.fl. [30]. Ingen af generaladvokaterne henviste udtrykkeligt til retsgrundlaget for søgsmålet. Deres betragtninger kan dog alene læses som en opfordring til at handle i overensstemmelse med national ret og navnlig med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, som er anerkendt i den pågældende retsorden [31].

33. Domstolen fastslog senere i Belovo-dommen [32] om licenser, der med urette var blevet udstedt af en national myndighed til en importør af landbrugsprodukter fra ikke-medlemsstater, at den relevante EU-ret ikke er »til hinder for, at [importøren] af licenser, som utvivlsomt ikke skulle have været udstedt, på grundlag af nationale erstatningsregler anlægger erstatningssag mod den udstedende myndighed«. Domstolen tilføjede, at der under søgsmålet bl.a. burde tages hensyn til den berettigede forventning, som disse licenser har skabt hos importøren.

34. Domstolens afgørelse er formuleret med direkte henvisning til de relevante retsforskrifter i sagen, der dannede grundlag for import- og eksportlicenser samt forudfastsættelsesattester for landbrugsprodukter. Efter min opfattelse demonstrerer afgørelsen i Belovo-dommen dog

28 – Jf. i denne forbindelse Litauens øverste forvaltningsdomstol og ACA-Europe, *General Report. The Protection of Legitimate Expectations in Administrative Law and EU Law*, 2016, s. 2 ff., der er tilgængelig på https://www.aca-europe.eu/seminars/2016_Vilnius/VIL_GeneralReport_en.pdf, der afspejler væsentlige forskelle med hensyn til anvendelsen af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i de enkelte medlemsstater.

29 – Generaladvokat Mancinis forslag til afgørelse Krücken (316/86, EU:C:1988:78, s. 2231).

30 – Generaladvokat Tizzanos forslag til afgørelse Flemmer m.fl. (C-80/99 – C-82/99, EU:C:2001:57, punkt 53).

31 – Det bør i denne forbindelse bemærkes, at de pågældende forslag til afgørelse fra generaladvokat Mancini og generaladvokat Tizzano blev fremsat som svar på forelagte spørgsmål, der direkte vedrørte anvendelsen af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

32 – Dom af 16.7.1992, Belovo (C-187/91, EU:C:1992:333, domskonklusionen).

Domstolens anerkendelse af, at et erstatningssøgsmål i henhold til national ret kan støttes på en national myndigheds uretmæssige adfærd, endog inden for rammerne af EU-retten [33], navnlig når der gives urigtige løfter under anvendelsen af denne ret.

35. I overensstemmelse med ovenstående betragtninger og på linje med den nederlandske regerings og Kommissionens tilkendegivelser i den foreliggende sag, er det således min opfattelse, at EU-retten ikke er til hinder for, at en fysisk eller juridisk person kan anlægge et nationalt søgsmål om erstatning for det tab, denne har lidt som følge af et fejlagtigt løfte, der er givet i strid med en præcis EU-retlig bestemmelse. EU-retten er heller ikke til hinder for, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning som fastsat i national ret gøres gældende med samme formål, såfremt, som jeg har bemærket ovenfor i punkt 30 i dette forslag til afgørelse, EU-rettens forrang, enhed og effektivitet ikke bringes i fare.

36. Det skal i denne forbindelse for det første erindres, at det søgsmål, der anlægges ved de nationale retsinstanser på grundlag af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i henhold til national ret, af hensyn til EU-rettens forrang alene kan vedrøre erstatning for det tab, der er lidt som følge af de urigtige løfter, der er afgivet af den nationale myndighed. Som jeg allerede har forklaret i punkt 26 i dette forslag til afgørelse, kan søgsmålet ikke anlægges med henblik på at opnå rettigheder i strid med den relevante EU-retlige bestemmelse, da det ville medføre en situation, hvor national ret udgør et formelt grundlag for at tildele sagsøgeren de fordele, som EU-retten udelukker vedkommende fra at opnå.

37. Denne betingelse er efter min opfattelse opfyldt i en sag som den, der er beskrevet af den forelæggende ret i forelæggelseskendelsen, hvor sagsøger ikke har nedlagt påstand om tildeling af betalingsrettigheder i medfør af forordning nr. 1307/2013. Sagsøger har derimod gjort et erstatningskrav gældende som følge af de urigtige oplysninger, der er fremsat af den nationale myndighed med ansvar for gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik, som ifølge sagsøgeren opfordrede denne til at anmode om tildeling af betalingsrettigheder frem for at søge om overdragelse af disse fra en tredjemand, hvilket medførte afslag på ansøgningen om grundbetaling og grøn betaling.

38. For det andet er der, såfremt søgsmålet på grundlag af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i henhold til national ret er anlagt med henblik på at opnå erstatning og ikke for at gøre rettigheder gældende i strid med en præcis EU-retlig bestemmelse, ikke risiko for, at EU-rettens virkning bringes i fare.

39. For så vidt angår hovedsagen fremgår det af de oplysninger, der er fremlagt af den forelæggende ret, at det erstatningssøgsmål, der er anlagt ved den i henhold til national ret, ikke kan føre til hverken tildeling af betalingsrettigheder under forordning nr. 1307/2013 eller til tildeling af betaling i medfør af denne forordning. Sagsøger i sagen kan således ikke opnå rettigheder, som denne ikke er berettiget til i medfør af forordningen. Dermed er der ikke fare for, at Unionens finanser anvendes i strid med de relevante EU-retlige regler i den fælles landbrugspolitik. Som den nederlandske regering og Kommissionen har fremhævet, vil et erstatningssøgsmål, der er anlagt i henhold til national ret og beror på en national myndigheds uretmæssige adfærd, tillige alene kunne dækkes af nationale midler. Et sådant søgsmål kan således ikke skade Den Europæiske Unions budget eller dennes finansielle interesser.

[33] – Jf. i denne retning dom af 27.9.1988, Asteris m.fl. (106/87-120/87, EU:C:1988:457, præmis 18 og 19). Jf. tillige S. Prechal og R.J.G.M. Widdershoven, *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, 4. udg., Ars Aequi Libri, 2017, s. 227, der tillige er nævnt af den forelæggende ret.

40. For så vidt angår spørgsmålet om EU-rettens virkning kan det tilføjes, at gennemførelsen af et erstatningssøgsmål mod en national myndighed under de foreliggende omstændigheder efter min opfattelse kan have en positiv indvirkning på opbygningen af et system, hvor både medlemsstater og Unionen deltager i administrationen af politikområder, der vedrører anvendelsen af EU-midler. Det kan endog være medvirkende til, at nationale myndigheder sørger for korrekte oplysninger i forbindelse med borgeres og virksomheders henvendelser[34], og kan endvidere være med til at sikre en mere effektiv anvendelse af EU-reglerne og af offentlige midler.

41. For det tredje er jeg ikke af den opfattelse, at et erstatningssøgsmål på grundlag af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i henhold til national ret bringer den ensartede anvendelse af EU-retten og dennes enhed i fare, eller at det medfører konkurrencefordrejning i medlemsstaterne som omtalt i punkt 29 i dette forslag til afgørelse.

42. Den foreliggende sag illustrerer således på den ene side, at en sagsøger i et erstatningssøgsmål på grundlag af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i henhold til national ret ikke bør opnå rettigheder i medfør af EU-retten til skade for berettigede borgere i andre medlemsstater. Som Kommissionen har fremhævet, vil en sådan sagsøger navnlig ikke opnå betalingsrettigheder gennem en ordning som den nationale reserve på samme måde som landbrugere, der udfører landbrugsaktiviteter i andre medlemsstater, men ikke opfylder aldersbetingelsen i henhold til artikel 50, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1307/2013, ikke vil opnå sådanne rettigheder eller betalinger.

43. Hvis sagsøger på den anden side får medhold i sit erstatningssøgsmål, dækker den erstatning, som vedkommende modtager, alene den skade, der er lidt som følge af de urigtige løfter, der er afgivet af den nationale myndighed. I modsætning til den spanske regerings opfattelse opnår sagsøger således ikke nogen fordel på bekostning af andre virksomheder i samme sektor. Det kan være nyttigt i denne sammenhæng at erindre om Domstolens praksis[35], hvorefter den erstatning, som de nationale myndigheder i givet fald måtte blive tilpligtet at betale til private eller virksomheder for tab, de har påført dem, i retlig henseende er afgørende forskellig fra offentlig støtte, hvorved visse virksomheder begunstiges. Heraf følger, at når en foranstaltning som den i søgsmålet i den foreliggende sag alene medfører erstatning til en borger eller virksomhed for den skade, som denne har lidt som følge af urigtige løfter, kan borgeren eller virksomheden således ikke anses for at opnå en fordel, hvorved risikoen for konkurrencefordrejning mellem medlemsstater ligeledes kan afvises.

44. I betragtning af det ovenstående må jeg konkludere, at EU-retten ikke er til hinder for, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i henhold til national ret påberåbes som grundlag for en sagsøgers erstatningskrav over for den nationale myndighed, der er ansvarlig for administrationen af EU-retlige regler, for den skade, som sagsøgeren angiveligt har lidt, når det

[34] – Jf. i denne forbindelse artikel 12 ff. i forordning nr. 1306/2013 om etablering af det »bedriftsrådgivningssystem«, som medlemsstaterne er forpligtede til at indføre med henblik på at yde vejledning til landbrugere om de relevante regler for »krydsoverensstemmelse« i den fælles landbrugspolitik. RVO, der er involveret i hovedsagen, er for indeværende det forvaltningsorgan, der har til opgave at iværksætte det påkrævede bedriftsrådgivningssystem i Nederlandene.

[35] – Dom af 27.9.1988, Asteris m.fl. (106/87-120/87, EU:C:1988:457, præmis 23). Jf. ligeledes generaladvokat Wahls forslag til afgørelse Achema m.fl. (C-706/17, EU:C:2019:38, punkt 52).

samme princip, som er anerkendt i Unionens retsorden, ikke kan gøres gældende, eftersom der er tale om en præcis EU-retlig bestemmelse. For at det forholder sig således, skal følgende betingelser imidlertid være opfyldt:

– For det første må sagsøger ved søgsmålet alene gøre erstatningskrav gældende for det tab, den pågældende har lidt som følge af en national myndigheds urigtige løfte, og sagsøger kan ikke påberåbe sig rettigheder i medfør af EU-retten.

– For det andet må et eventuelt erstatningskrav som følge af søgsmålet alene finansieres gennem nationale midler.

– For det tredje må erstatningskravet som følge af søgsmålet alene omfatte den skade, der er lidt, og det må ikke medføre en økonomisk gevinst for sagsøger i strid med EU-retten.

45. Disse tre betingelser skal, sammen med de omstændigheder, der danner grundlag for et erstatningskrav i medfør af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning under national ret, bedømmes af den nationale ret.

Forslag til afgørelse

46. Jeg foreslår på baggrund af det ovenstående, at Domstolen besvarer det af College van Beroep voor het bedrijfsleven (ret i første instans i sager om handel og industri, Nederlandene) forelagte spørgsmål som følger:

»EU-retten er ikke til hinder for, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i henhold til national ret påberåbes som grundlag for en sagsøgers erstatningskrav over for den nationale myndighed, der er ansvarlig for administrationen af EU-retlige regler, for at afhjælpe den skade, som sagsøgeren angiveligt har lidt, når det samme princip, som er anerkendt i Unionens retsorden, ikke kan gøres gældende, eftersom der er tale om en præcis EU-retlig bestemmelse, såfremt følgende betingelser er opfyldt:

– Sagsøger gør ved søgsmålet alene erstatningskrav gældende for det tab, der er lidt som følge af en national myndigheds urigtige løfte, og påberåber sig ikke rettigheder i medfør af EU-retten.

– Et eventuelt erstatningskrav som følge af søgsmålet finansieres alene ved nationale midler.

– Et erstatningskrav som følge af søgsmålet omfatter alene den skade, der er lidt, og medfører ikke en økonomisk gevinst for sagsøger i strid med EU-retten.«