Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
LAILA MEDINA
vom 24. Februar 2022 [1]

Rechtssache C-36/21

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

(Vorabentscheidungsersuchen des College van Beroep voor het bedrijfsleven [Obergericht für Wirtschaftsverwaltungssachen, Niederlande])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Gemeinsame Agrarpolitik – Verordnung Nr. 1307/2013 – Direktzahlungen – Zuweisung von Zahlungsansprüchen – Art. 30 Abs. 6 – Nationale Reserve für Junglandwirte – Art. 50 Abs. 2 Buchst. b – Begriff ‚Junglandwirte' – Unrichtige Informationen – Berechtigtes Vertrauen nach nationalem Recht – Schadensersatzklage – Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht"

Einleitung

1. Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen betrifft den Grundsatz des Vertrauensschutzes im Unionsrecht und die Frage, wie er sich zu dem gleichen Grundsatz im nationalen Recht verhält, und zwar im Kontext einer Schadensersatzklage gegen die nationale Behörde, die für die Anwendung der Agrarvorschriften der Union in den Niederlanden zuständig ist. Das vorlegende Gericht möchte im Wesentlichen wissen, ob der in der nationalen Rechtsordnung anerkannte Grundsatz des Vertrauensschutzes für die Zwecke der Wiedergutmachung eines behaupteten Schadens geltend gemacht werden kann, wenn der entsprechende unionsrechtliche Grundsatz nicht geltend gemacht werden kann.

2. Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Sense Visuele Communicatie en Handel vof (im Folgenden: Sense Visuele) und dem Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Minister für Landwirtschaft, Natur und Lebensmittelqualität, im Folgenden: Minister). In diesem Rechtsstreit geht es um den von Sense Visuele geltend gemachten Anspruch auf Ersatz des Schadens, der ihr durch unrichtige Informationen der niederländischen Behörde über den Begriff „Junglandwirte" in Art. 50 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 [2] entstanden sein soll.

[1] Originalsprache: Englisch.

[2] Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates (ABl. 2013, L 347, S. 608).

Rechtlicher Rahmen

3. Mit der Verordnung Nr. 1307/2013 werden gemeinsame Vorschriften für die Betriebsinhabern direkt gewährten Zahlungen im Rahmen der in ihrem Anhang I aufgeführten Stützungsregelungen festgelegt [3]. Sie enthält ferner spezifische Vorschriften für diese Regelungen, nämlich die Basisprämie für Betriebsinhaber (im Folgenden: Basisprämie), die Zahlung an Betriebsinhaber, die dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden einhalten (im Folgenden: Ökologisierungszahlung), und die Zahlung an Junglandwirte, die eine landwirtschaftliche Tätigkeit aufnehmen (im Folgenden: Zahlung für Junglandwirte) [4].

4. Insbesondere bietet die Basisprämie den Betriebsinhabern, die eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausüben, ein Mindestmaß an Einkommensstützung. Die Zahlung wird Betriebsinhabern nach Aktivierung ihrer Zahlungsansprüche jährlich gewährt und auf der Grundlage der von ihnen angemeldeten beihilfefähigen Hektarflächen berechnet [5].

5. Die Basisprämie wird durch weitere Direktzahlungen aufgestockt, die auf spezielle Fragen oder spezielle Arten von Begünstigten abzielen [6]. Der Besitz von Zahlungsansprüchen im Rahmen der Basisprämienregelung ist somit eine Vorbedingung für den Erhalt einer Unterstützung nach den übrigen Regelungen der Verordnung Nr. 1307/2013, wie der Ökologisierungszahlung und der Zahlung für Junglandwirte [7].

6. Zahlungsansprüche wurden ursprünglich den aktiven Betriebsinhabern [8] zugewiesen, die sie im ersten Jahr der Durchführung der Basisprämienregelung, d. h. 2015, beantragt hatten [9]. Seither können sie aus den nationalen oder regionalen Reserven der Mitgliedstaaten [10] erlangt und/oder zwischen Betriebsinhabern übertragen werden [11].

7. Für die Zwecke der vorliegenden Rechtssache ist zu beachten, dass Art. 30 der Verordnung Nr. 1307/2013 in Abs. 6 vorsieht, dass die Mitgliedstaaten ihre nationalen oder regionalen Reserven vorrangig dazu verwenden, Junglandwirten und Betriebsinhabern, die eine landwirtschaftliche Tätigkeit aufnehmen, Zahlungsansprüche zuzuweisen. Derselbe Artikel verweist in seinem Abs. 11 auf Art. 50 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 1307/2013, in dem „Junglandwirte“ definiert werden als natürliche Personen, die u. a. „im Jahr der Antragstellung [im Rahmen der Basisprämienregelung] nicht älter als 40 Jahre sind“.

3 Art. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1307/2013. Die Direktzahlungen werden in voller Höhe unter der Bedingung gewährt, dass die Betriebsinhaber die grundlegenden Anforderungen in Bezug auf Umweltschutz, Klimawandel, Erhaltung des guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands der Flächen, öffentliche Gesundheit, Tier- und Pflanzengesundheit und Tierschutz einhalten, die sogenannte „Cross-Compliance“. „Cross-Compliance“-Vorschriften sind niedergelegt in der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates (ABl. 2013, L 347, S. 549).

4 Art. 1 Buchst. b und Anhang I der Verordnung Nr. 1307/2013.

5 Art. 32 und 33 der Verordnung Nr. 1307/2013.

6 Art. 21 der Verordnung Nr. 1307/2013. Vgl. auch Europäische Kommission, „Direct payments. Basic payment scheme“, März 2016, S. 1, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/basic-payment-scheme_en.pdf.

7 Art. 43 und Art. 50 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1307/2013.

8 Art. 9 der Verordnung Nr. 1307/2013.

9 Vgl. den 21. Erwägungsgrund sowie Art. 21 Abs. 1 Buchst. a und Art. 24 der Verordnung Nr. 1307/2013.

10 Art. 30 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 1307/2013.

11 Art. 34 der Verordnung Nr. 1307/2013.

Sachverhalt, Verfahren und Vorlagefrage

8. Sense Visuele ist eine offene Handelsgesellschaft mit zwei Gesellschaftern, A und B, die seit 2017 einen Schweinemastbetrieb betreibt. Am 21. Januar 2018 vollendete A das 41. Lebensjahr.

9. Am 15. März und am 5. April 2018 richtete Sense Visuele mehrere Auskunftsersuchen an den Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (Niederländische staatliche Agentur für Unternehmer, im Folgenden: RVO), die mit der Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik der Union in den Niederlanden betraute Exekutivagentur. Da Sense Visuele für das Jahr 2018 keine Zahlungsansprüche hatte, wollte sie im Wesentlichen wissen, ob und wie sie diese aus der Nationale Reserve voor Jonge landbouwers (nationale Reserve für Junglandwirte, Niederlande, im Folgenden: nationale Reserve) erhalten könne.

10. Der RVO teilte Sense Visuele mit, dass sie Zahlungsansprüche aus der nationalen Reserve beanspruchen könne, da A zu einem bestimmten Zeitpunkt im Jahr 2018 jünger als 41 Jahre alt gewesen sei. Nach den seinerzeit auf der Website des RVO angegebenen Informationen musste die betreffende Person nämlich, um als „Junglandwirt“ im Sinne der Verordnung Nr. 1307/2013 eingestuft werden zu können, im Antragsjahr jünger als 41 Jahre alt sein. Der RVO bestätigte diese Informationen anschließend per E-Mail an Sense Visuele.

11. Am 5. April 2018 stellte Sense Visuele Anträge auf Zuweisung von Zahlungsansprüchen aus der nationalen Reserve mit der Begründung, dass A eine Junglandwirtin sei, sowie auf die Basisprämie, die Ökologisierungszahlung und die Zahlung für Junglandwirte. Dagegen versucht sie nicht, diese Ansprüche durch Übertragung von einem dritten Berechtigten zu erwerben.

12. Mit Bescheiden vom 2. und vom 4. Januar 2019, die später mit Bescheid vom 22. März 2019 bestätigt wurden, lehnte die seinerzeit amtierende Ministerin (im Folgenden: Ministerin) die Anträge von Sense Visuele ab. Sie verwies darauf, dass nach Art. 50 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 1307/2013 Junglandwirt eine Person sei, die im Jahr der Antragstellung nicht älter als 40 Jahre sei. Da A 2018 41 Jahre alt gewesen sei, habe sie die in dieser Bestimmung vorgesehene Anforderung hinsichtlich des Alters nicht erfüllt und daher keine Zuweisung von Zahlungsansprüchen aus der nationalen Reserve beanspruchen können. Zudem seien, da Sense Visuele für 2018 keine Zahlungsansprüche erhalten habe, ihre Anträge auf die Basisprämie und die Ökologisierungszahlung zurückzuweisen. Schließlich könne sich Sense Visuele unabhängig davon, ob sie in gutem Glauben gewesen sei, nicht auf den unionsrechtlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs könne der Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht in Bezug auf eine eindeutige Bestimmung des Unionsrechts wie Art. 50 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 1307/2013 geltend gemacht werden.

13. Sense Visuele erhob beim College van Beroep voor het bedrijfsleven (Obergericht für Wirtschaftsverwaltungssachen, Niederlande) Klage auf Aufhebung des Bescheids vom 22. März 2019 und auf Verurteilung des Ministers zum Ersatz des finanziellen Verlusts, den sie aufgrund der fehlerhaften Zusicherungen des RVO erlitten habe.

14. Nach den Angaben des vorlegenden Gerichts betrifft der Ausgangsrechtsstreit nicht die Zuweisung von Zahlungsansprüchen aus der nationalen Reserve an Sense Visuele. Vielmehr gehe es um die Frage, ob der Minister dadurch, dass er Sense Visuele keinen Ersatz für den von ihr angeblich erlittenen Schaden angeboten habe, gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoßen habe. Das vorlegende Gericht führt dazu aus, dass der unionsrechtliche Grundsatz des Vertrauensschutzes nach gefestigter Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht geltend gemacht

werden könne, wenn es um eine klare Bestimmung des Unionsrechts gehe, wie dies bei Art. 50 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 1307/2013 der Fall sei. Es fragt sich jedoch, ob das Unionsrecht Sense Visuele daran hindert, mit einer Schadensersatzklage auf der Grundlage des im niederländischen Recht geltenden Grundsatzes des Vertrauensschutzes eine Entschädigung zu erhalten.

15. Unter diesen Umständen hat das College van Beroep voor het bedrijfsleven (Obergericht für Wirtschaftsverwaltungssachen) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Steht das Unionsrecht dem entgegen, dass anhand des im nationalen Recht geltenden Grundsatzes des Vertrauensschutzes beurteilt wird, ob eine nationale Verwaltungsbehörde unter Missachtung einer unionsrechtlichen Bestimmung Vertrauen erweckt hat und somit nach nationalem Recht dadurch rechtswidrig gehandelt hat, dass sie der betroffenen Person den ihr daraus entstandenen Schaden nicht ersetzt hat, wenn sich diese Person nicht erfolgreich auf den unionsrechtlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen kann, weil eine klare unionsrechtliche Bestimmung vorliegt?

16. Das Vorabentscheidungsersuchen ist am 22. Januar 2020 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen. Sense Visuele, die niederländische und die spanische Regierung sowie die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen abgegeben. Eine mündliche Verhandlung ist in dieser Rechtssache nicht durchgeführt worden.

Würdigung

17. Mit seiner Frage möchte das vorlegende Gericht klären, ob das Unionsrecht dem entgegensteht, dass der Grundsatz des Vertrauensschutzes, so wie er im nationalen Recht verankert ist, von einem Kläger geltend gemacht wird, um von der für die Anwendung von Unionsvorschriften zuständigen nationalen Behörde Schadensersatz zu erhalten, wenn dieser Grundsatz, so wie er in der Unionsrechtsordnung anerkannt ist, nicht geltend gemacht werden kann, da es um eine klare Bestimmung des Unionsrechts geht.

18. Vorab ist darauf hinzuweisen, dass der Grundsatz des Vertrauensschutzes zu den tragenden Grundsätzen der Europäischen Union gehört [12]. Er verleiht den Einzelnen Rechte [13], die sich auf jeden erstrecken, bei dem eine Verwaltungsbehörde aufgrund bestimmter Zusicherungen, die sie ihm gegeben hat, begründete Erwartungen geweckt hat [14]. Insoweit ist zu prüfen, ob die Handlungen der betreffenden Verwaltungsbehörde ein vernünftiges Vertrauen begründet haben und, wenn dies der Fall ist, ob dieses Vertrauen berechtigt ist [15].

19. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes im Unionsrecht bindet nicht nur die Organe und Einrichtungen der Union. Auch die Mitgliedstaaten haben ihn zu beachten, wenn sie Maßnahmen zur Durchführung unionsrechtlicher Vorschriften erlassen [16]. Im Rahmen der

[12] Urteil vom 14. März 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, Rn. 23 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[13] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. Mai 1992, Mulder u. a./Rat und Kommission (C-104/89 und C-37/90, EU:C:1992:217, Rn. 15).

[14] Urteil vom 7. August 2018, Ministru kabinets (C-120/17, EU:C:2018:638, Rn. 50 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[15] Urteil vom 7. August 2018, Ministru kabinets (C-120/17, EU:C:2018:638, Rn. 51 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[16] Urteil vom 7. August 2018, Ministru kabinets (C-120/17, EU:C:2018:638, Rn. 48 und die dort angeführte Rechtsprechung).

gemeinsamen Agrarpolitik hat der Gerichtshof wiederholt entschieden, dass der unionsrechtliche Grundsatz des Vertrauensschutzes von jeder innerstaatlichen Behörde zu beachten ist, die mit der Anwendung des Unionsrechts betraut ist [17].

20. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs hat die Anwendung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes indessen nach den Regeln des Unionsrechts zu erfolgen [18]. Dieser Grundsatz kann nicht gegen eine klare unionsrechtliche Bestimmung angeführt werden. Ebenso wenig kann das unionsrechtswidrige Verhalten einer mit der Anwendung des Unionsrechts betrauten nationalen Behörde ein berechtigtes Vertrauen eines Einzelnen darauf begründen, in den Genuss einer unionsrechtswidrigen Behandlung zu kommen [19].

21. Im vorliegenden Fall geht aus der Vorlageentscheidung erstens hervor, dass, so das vorlegende Gericht, die unrichtigen Informationen des RVO, die als Ausdruck der Ansicht der Ministerin zu verstehen gewesen seien, Sense Visuele dazu veranlasst haben, die Zuweisung von Zahlungsansprüchen aus der nationalen Reserve zu beantragen, statt sie von einem dritten Inhaber durch Übertragung zu erwerben. In diesem Zusammenhang ist das vorlegende Gericht der Ansicht, dass Sense Visuele aufgrund des durch den RVO geschaffenen berechtigten Vertrauens, das sie davon abgehalten habe, Zahlungsansprüche für 2018 und in der Folge die Basisprämie und die Ökologisierungszahlung zu erlangen, möglicherweise einen Schaden erlitten habe. Der Sense Visuele entstandene Schaden bestünde in dem Verlust der Zahlungen, deren Zuweisung an sie die Ministerin verweigert habe, nach Abzug der Kosten für die Ansprüche, die sie als Voraussetzung für die Gewährung der beiden Zahlungen von einem dritten Inhaber hätte erwerben müssen.

22. Zweitens stellt das vorlegende Gericht nicht in Frage, dass der unionsrechtliche Grundsatz des Vertrauensschutzes für die Ministerin verbindlich war, als sie den Bescheid vom 22. März 2019 erließ. In der Vorlageentscheidung führt dieses Gericht nämlich aus, dass die Ministerin im Rahmen der Anwendung der Agrarvorschriften der Union in den Niederlanden, insbesondere der in der Verordnung Nr. 1307/2013 vorgesehenen Direktzahlungsregelungen [20], gehandelt habe, als sie die Zuweisung von Zahlungsansprüchen an Sense Visuele sowie deren Anträge auf die Basisprämie, die Ökologisierungszahlung und die Zahlung für Junglandwirte abgelehnt habe. Das vorlegende Gericht sieht allerdings Art. 50 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 1307/2013 als klare Bestimmung des Unionsrechts an [21]. Daraus folgt, dass sich Sense Visuele nach Ansicht dieses Gerichts eindeutig nicht auf den unionsrechtlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen kann, um Zahlungsansprüche aus der nationalen Reserve geltend zu machen.

23. Das vorlegende Gericht möchte nichtsdestoweniger wissen, ob Sense Visuele die Möglichkeit bleibt, sich im Rahmen einer innerstaatlichen Schadensersatzklage gegen den Minister auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes zu berufen, so wie er in der nationalen Rechtsordnung verankert ist, um Ersatz für den erlittenen Verlust zu erlangen.

[17] Vgl. Urteile vom 26. April 1988, Krücken (316/86, EU:C:1988:201, Rn. 22), und vom 1. April 1993, Lageder u. a. (C-31/91 bis C-44/91, EU:C:1993:132, Rn. 33).

[18] Urteile vom 13. März 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening u. a. (C-383/06 bis C-385/06, EU:C:2008:165, Rn. 53), und vom 20. Juni 2013, Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:407, Rn. 51 und die dort angeführte Rechtsprechung). Vgl. auch Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in der Rechtssache Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, Nr. 55).

[19] Urteil vom 7. August 2018, Ministru kabinets (C-120/17, EU:C:2018:638, Rn. 52 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[20] Vgl. in diesem Sinne Art. 2.1 Abs. 2 der Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (ministerielle Verordnung zur Durchführung der Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik).

[21] Das vorlegende Gericht, die Parteien des Ausgangsverfahrens und die Beteiligten, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind sich darin einig, dass Art. 50 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 1307/2013 in Bezug auf die aufgestellte Voraussetzung hinsichtlich des Alters eine klare Bestimmung des Unionsrechts darstellt.

24. Der Klarheit halber weise ich darauf hin, dass sich die Vorlagefrage nicht auf eine Schadensersatzklage bezieht, in deren Rahmen sich ein Kläger auf den Grundsatz der Staatshaftung wegen Verstoßes gegen das Unionsrecht beruft [22]. Die vorliegende Rechtssache betrifft nämlich eine Situation, in der die niederländische Behörde die Zuweisung von Zahlungsansprüchen an Sense Visuele ordnungsgemäß mit der Begründung abgelehnt hat, dass keiner ihrer Gesellschafter die in Art. 50 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 1307/2013 vorgesehene Anforderung hinsichtlich des Alters erfüllt habe und nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der unionsrechtliche Grundsatz des Vertrauensschutzes gegenüber einer solchen Bestimmung nicht geltend gemacht werden könne.

25. Es ist auch darauf hinzuweisen, dass die Frage des vorlegenden Gerichts nicht die Anwendung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes nach nationalem Recht als Rechtsgrundlage für die Geltendmachung von Zahlungsansprüchen nach der Verordnung Nr. 1307/2013 betrifft.

26. Wie die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen hervorhebt, ist diese Möglichkeit nämlich auszuschließen, vor allem auf der Grundlage der Rechtsprechung des Gerichtshofs, wonach der Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht gegen solche unionsrechtlichen Bestimmungen angeführt werden kann, die genau und klar sind, wie bereits oben in Nr. 20 der vorliegenden Schlussanträge erwähnt worden ist [23]. Das bedeutet, dass in einem Fall wie dem des Ausgangsverfahrens der Grundsatz des Vertrauensschutzes nach nationalem Recht nicht an die Stelle des gleichen unionsrechtlichen Grundsatzes treten kann, um die in der Verordnung Nr. 1307/2013 vorgesehenen Rechte und Vorteile zu erlangen. Sonst würde bei formaler Betrachtung der Grundsatz des Vertrauensschutzes nach nationalem Recht den Standard für die Anwendbarkeit dieser Verordnung setzen, was zur Folge hätte, dass das nationale Recht Vorrang vor dem Unionsrecht hätte und folglich gegen den Grundsatz des Vorrangs dieses Rechts verstoßen würde.

27. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass nach dem Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts Vorschriften oder Grundsätze des innerstaatlichen Rechts die Wirksamkeit und die einheitliche Geltung des Unionsrechts im Gebiet eines Mitgliedstaats nicht beeinträchtigen dürfen [24].

28. Unter Umständen wie denen des vorliegenden Falls verlangt erstens die volle Wirksamkeit des Unionsrechts, dass der im nationalen Recht geltende Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht herangezogen wird, um die Anforderungen zu umgehen, die Betriebsinhaber erfüllen müssen, um Zahlungsansprüche nach der Verordnung Nr. 1307/2013 zu erhalten. Andernfalls würde dieser Grundsatz des nationalen Rechts dazu dienen, insoweit nicht berechtigten Betriebsinhabern Ansprüche zuzuweisen und in der Folge Maßnahmen zu finanzieren, die nicht in Übereinstimmung mit den anwendbaren sektorspezifischen Vorschriften durchgeführt werden. Wie Generalanwältin Kokott in ihren Schlussanträgen in der Rechtssache Agroferm [25] ausgeführt hat, würde dies letztlich die finanziellen Interessen des Haushalts der Europäischen

[22] Vgl. dazu Urteil vom 19. November 1991, Francovich u. a. (C-6/90 und C-9/90, EU:C:1991:428).

[23] Vgl. zur Veranschaulichung Urteil vom 20. Dezember 2017, Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse (C-516/16, EU:C:2017:1011, Rn. 69 bis 74).

[24] Urteil vom 21. Dezember 2021, Randstad Italia (C-497/20, EU:C:2021:1037, Rn. 52 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[25] Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in der Rechtssache Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, Nrn. 46 bis 50).

Union beeinträchtigen, und eine solche Beeinträchtigung gehört zu den wesentlichen Ergebnissen, die mit dem auf Politikbereiche mit geteilter Mittelverwaltung wie die gemeinsame Agrarpolitik anwendbaren unionsrechtlichen Rahmen verhindert werden sollen [26].

29. Zweitens ist in Übereinstimmung mit den Ausführungen der Generalanwältin Kokott in jenen Schlussanträgen, denen ich zustimme, festzustellen, dass, wenn man sich auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes nach nationalem Recht berufen könnte, um Vorteile und Rechte aus einer unionsrechtlichen Regelung – wie z. B. der Verordnung Nr. 1307/2013 – zu erhalten, dies letztlich zu einer unterschiedlichen Anwendung dieser Regelung in den verschiedenen Mitgliedstaaten führen könnte [27]. Es handelt sich hier um eine Erwägung, die die Einheit des Unionsrechts und seine einheitliche Anwendung im Gebiet der Europäischen Union betrifft. Da nämlich die Tragweite des Grundsatzes des Vertrauensschutzes in den einzelnen nationalen Rechtsordnungen unterschiedlich sein kann, weil einige Mitgliedstaaten, was den Schutz des berechtigten Vertrauens in ihren eigenen Rechtsordnungen angeht, großzügiger sind als andere [28], könnten Einzelne und Unternehmen bei der Anwendung der Verordnung Nr. 1307/2013 unterschiedlich behandelt werden. Dies könnte zugleich zu Wettbewerbsverzerrungen in den Mitgliedstaaten führen, da bestimmten Einzelnen und bestimmten Unternehmen im Vergleich zu anderen Vorteile gewährt würden.

30. Daraus folgt, dass ein Einzelner aus Gründen des Vorrangs des Unionsrechts sowie seiner Wirksamkeit und seiner Einheit dann, wenn eine nationale Behörde ein Vertrauen geweckt hat, das im Widerspruch zu einer klaren Bestimmung des Unionsrechts steht, nicht geltend machen kann, dass ihm die durch diese Bestimmung verliehenen Rechte auf der Grundlage des im nationalen Recht geltenden Grundsatzes des Vertrauensschutzes zustehen.

31. Es bleibt die Frage, ob diese Erwägungen einer Berufung auf den im nationalen Recht geltenden Grundsatz des Vertrauensschutzes entgegenstehen, um Ersatz des Schadens zu erlangen, der durch die falschen Zusicherungen einer nationalen Behörde entstanden ist.

32. Insoweit weist das vorlegende Gericht zu Recht darauf hin, dass Generalanwalt Mancini in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Krücken [29] zu dem Ergebnis gelangt ist, dass, auch wenn sich eine geschädigte Partei nicht auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen kann, um unionsrechtswidrige Rechte geltend zu machen, dieser Partei nicht „die Möglichkeit [genommen werden darf], vor dem nationalen Gericht eine Schadensersatzklage gegen die Stellen zu erheben, die für den Irrtum, der angeblich zu einem Schaden für sie geführt hat, verantwortlich sind“. Generalanwalt Tizzano hat sich in der Folge diesem Ansatz in den verbundenen Rechtssachen Flemmer u. a. angeschlossen [30]. Keiner der beiden Generalanwälte hat sich ausdrücklich auf die Rechtsgrundlage bezogen, auf die diese Klage gestützt werden kann. Ihre

[26] Vgl. in diesem Sinne den 39. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1306/2013. Vgl. auch Art. 63 Abs. 1 und Abs. 2 Buchst. a der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (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 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 (ABl. 2018, L 193, S. 1).

[27] Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in der Rechtssache Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, Nr. 48).

[28] Vgl. hierzu Oberstes Verwaltungsgericht Litauens und ACA-Europe, *General Report. The Protection of Legitimate Expectations in Administrative Law and EU Law*, 2016, S. 2 ff., abrufbar unter: https://www.aca-europe.eu/seminars/2016_Vilnius/VIL_GeneralReport_en.pdf. Dieser Bericht lässt erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes erkennen.

[29] Schlussanträge des Generalanwalts Mancini in der Rechtssache Krücken (316/86, nicht veröffentlicht, EU:C:1988:78, S. 2231).

[30] Schlussanträge des Generalanwalts Tizzano in den verbundenen Rechtssachen Flemmer u. a. (C-80/99 bis C-82/99, EU:C:2001:57, Nr. 53).

Erklärungen können jedoch nur als Aufforderung zum Tätigwerden im Einklang mit dem nationalen Recht und insbesondere dem Grundsatz des Vertrauensschutzes, wie er in der betreffenden Rechtsordnung anerkannt ist, verstanden werden [31].

33. Sodann hat der Gerichtshof in der Rechtssache Belovo [32], in der es um Lizenzen ging, die eine nationale Behörde einem Einführer von landwirtschaftlichen Erzeugnissen aus Drittländern zu Unrecht erteilt hatte, festgestellt, dass die anwendbare Unionsverordnung „es dem Inhaber von Einfuhrlizenzen, die unstreitig nicht hätten erteilt werden dürfen, nicht [verwehrt], gegebenenfalls nach nationalem Recht gegen die erteilende Stelle einen Schadensersatzprozess anhängig zu machen“. Der Gerichtshof hat ergänzt, dass in diesem Prozess insbesondere das berechtigte Vertrauen des Wirtschaftsteilnehmers auf diese Lizenzen zu berücksichtigen ist.

34. Diese Feststellung des Gerichtshofs bezieht sich speziell auf die in jener Rechtssache anwendbare Regelung, mit der ein System von Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen sowie Vorausfestsetzungsbescheinigungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse eingeführt wurde. Meines Erachtens veranschaulicht das Urteil Belovo allerdings, dass der Gerichtshof anerkennt, dass sich eine Schadensersatzklage nach nationalem Recht auch dann aus einem rechtswidrigen Verhalten einer nationalen Behörde ergeben kann, wenn sie im Rahmen des Unionsrechts handelt [33], vor allem dann, wenn bei der Anwendung dieses Rechts falsche Zusicherungen gegeben werden.

35. Im Einklang mit den vorstehenden Erwägungen und entsprechend den Stellungnahmen der niederländischen Regierung und der Kommission in der vorliegenden Rechtssache bin ich daher der Ansicht, dass das Unionsrecht es einer natürlichen oder juristischen Person nicht verwehrt, eine innerstaatliche Klage auf Ersatz des Schadens zu erheben, der ihr durch eine falsche Zusicherung entstanden ist, die im Widerspruch zu einer klaren Bestimmung des Unionsrechts steht. Ebenso wenig steht es dem entgegen, sich zu diesem Zweck auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes, so wie er im nationalen Recht verankert ist, zu berufen, sofern, wie ich in Nr. 30 der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt habe, der Vorrang, die Wirksamkeit und die Einheit des Unionsrechts nicht gefährdet werden.

36. Insoweit ist erstens festzustellen, dass die beim nationalen Gericht auf der Grundlage des im nationalen Recht geltenden Grundsatzes des Vertrauensschutzes erhobene Klage, um zu vermeiden, dass der Vorrang des Unionsrechts beeinträchtigt wird, ausschließlich auf den Ersatz des Schadens gerichtet sein muss, der durch die falschen Zusicherungen der nationalen Behörde entstanden ist. Wie bereits in Nr. 26 der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt, darf mit dieser Klage nicht versucht werden, Rechte geltend zu machen, die im Widerspruch zu der betreffenden unionsrechtlichen Bestimmung stehen, denn dies würde zu einer Situation führen, in der das nationale Recht als formale Grundlage für die Gewährung von Vorteilen dient, die das Unionsrecht dem Kläger verwehrt.

37. Dieses Erfordernis scheint mir im Rahmen einer Klage wie der vom vorlegenden Gericht in der Vorlageentscheidung beschriebenen erfüllt zu sein, mit der die Klägerin nicht die Zuweisung von Zahlungsansprüchen nach der Verordnung Nr. 1307/2013 begehrt. Sie fordert vielmehr eine

[31] Dazu ist zu erwähnen, dass die Schlussanträge der Generalanwälte Mancini und Tizzano als Antwort auf Vorlagefragen ergingen, die speziell die Anwendung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes betrafen.

[32] Urteil vom 16. Juli 1992, Belovo (C-187/91, EU:C:1992:333, Tenor).

[33] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. September 1988, Asteris u. a. (106/87 bis 120/87, EU:C:1988:457, Rn. 18 und 19). Vgl. auch Prechal, S., und Widdershoven, R. J. G. M., *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, 4. Aufl., Ars Aequi Libri, 2017, S. 227, auch vom vorlegenden Gericht angeführt.

Entschädigung für die unrichtigen Informationen der mit der Anwendung der Agrarvorschriften der Union betrauten nationalen Behörde, die sie dazu ermutigt hätten, die Zuweisung von Zahlungsansprüchen zu beantragen, anstatt sie von einem dritten Inhaber zu erwerben, und schließlich den Grund für die Ablehnung ihres Antrags auf die Basisprämie und die Ökologisierungszahlung gebildet hätten.

38. Zweitens besteht, wenn mit der auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes nach nationalem Recht gestützten Klage der Ersatz eines Schadens begehrt wird und nicht einer klaren Bestimmung des Unionsrechts zuwiderlaufende Rechte geltend gemacht werden, nicht die Gefahr, dass die Wirksamkeit des Unionsrechts beeinträchtigt wird.

39. Was das Ausgangsverfahren betrifft, ergibt sich aus den Angaben des vorlegenden Gerichts, dass die bei ihm erhobene Schadensersatzklage nach seinem nationalen Recht weder zur Zuweisung von Zahlungsansprüchen nach der Verordnung Nr. 1307/2013 noch zur Gewährung von Zahlungen nach dieser Verordnung führen kann. Die betreffende Klägerin kann daher nicht in den Genuss von Rechten kommen, die ihr nach dieser Verordnung nicht zustehen. Unter diesen Umständen besteht nicht die Gefahr, dass der Haushalt der Europäischen Union unter Verstoß gegen die im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik geltenden Unionsvorschriften verwendet wird. Außerdem würde, wie die niederländische Regierung und die Kommission hervorheben, jede nach nationalem Recht erhobene Schadensersatzklage, die auf das rechtswidrige Verhalten einer nationalen Behörde gestützt wird, ausschließlich zu einer Entschädigung aus dem nationalen Haushalt führen. Folglich kann sich eine solche Klage nicht nachteilig auf die Mittel aus dem Haushalt der Europäischen Union auswirken oder ihre finanziellen Interessen beeinträchtigen.

40. Ich möchte im Zusammenhang mit der Voraussetzung hinsichtlich der Wirksamkeit des Unionsrechts hinzufügen, dass die Erhebung einer Schadensersatzklage gegen eine nationale Behörde unter Umständen wie denen des vorliegenden Falls meines Erachtens dazu beitragen kann, das System der geteilten Mittelverwaltung zwischen den Mitgliedstaaten und der Union in Politikbereichen, in denen Unionsmittel ausgegeben werden, zu verbessern. Sie kann nämlich bewirken, dass die nationalen Behörden dazu veranlasst werden, auf Anfragen von Einzelnen und Unternehmen zuverlässige Auskünfte zu erteilen[34], und letztlich zu einer wirksameren Anwendung der Unionsvorschriften und zu effizienteren öffentlichen Ausgaben führen.

41. Drittens ist für mich nicht ersichtlich, dass im Rahmen einer Schadensersatzklage, die auf den im nationalen Recht geltenden Grundsatz des Vertrauensschutzes gestützt ist, die Einheit und die einheitliche Anwendung des Unionsrechts beeinträchtigt werden könnten oder es zu einer Verzerrung des Wettbewerbs in den Mitgliedstaaten im in Nr. 29 der vorliegenden Schlussanträge genannten Sinne kommen könnte.

42. Insoweit veranschaulicht die vorliegende Rechtssache zum einen, dass ein Kläger im Rahmen einer Schadensersatzklage, die auf den im nationalen Recht geltenden Grundsatz des Vertrauensschutzes gestützt wird, keine unionsrechtlichen Rechte zum Nachteil vergleichbarer Einzelner in anderen Mitgliedstaaten erwerben kann. Insbesondere würde ein solcher Kläger, wie die Kommission hervorhebt, keine Zahlungsansprüche aus einem der nationalen Reserve entsprechenden Mechanismus erhalten, da in anderen Mitgliedstaaten landwirtschaftlich tätige

[34] Vgl. insoweit Art. 12 ff. der Verordnung Nr. 1306/2013 zur Errichtung des „Systems der landwirtschaftlichen Betriebsberatung“, das von den Mitgliedstaaten zwingend einzurichten ist, um Betriebsinhaber zu beraten, und zwar zu den für die gemeinsame Agrarpolitik geltenden „Cross-Compliance“-Vorschriften. Der RVO, den das Ausgangsverfahren betrifft, ist derzeit die mit den Pflichten im Zusammenhang mit dem System der landwirtschaftlichen Betriebsberatung in den Niederlanden betraute Exekutivagentur.

Betriebsinhaber, die die in Art. 50 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 1307/2013 niedergelegte Anforderung hinsichtlich des Alters nicht erfüllen, ebenfalls keine solchen Ansprüche oder Zahlungen erhielten.

43. Zum anderen würde, wenn der Schadensersatzklage der Klägerin stattgegeben würde, die von ihr bezogene Entschädigung nur den Schaden abdecken, der ihr durch die falschen Zusicherungen der nationalen Behörde entstanden ist. Entgegen der Auffassung der spanischen Regierung würde der Klägerin daher kein Vorteil gegenüber anderen Unternehmen desselben Sektors gewährt. Insoweit mag der Hinweis sachdienlich sein, dass sich nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs [35] Zahlungen, zu denen die nationalen Behörden gegebenenfalls zum Ersatz eines Schadens verurteilt werden, den sie Einzelnen oder Unternehmen verursacht haben, in ihrem rechtlichen Charakter grundlegend von staatlichen Beihilfen zur Begünstigung bestimmter Unternehmen unterscheiden. Daraus folgt, dass, wenn eine Maßnahme – wie im Fall der Klage, um die es in der vorliegenden Rechtssache geht – einem Einzelnen oder einem Unternehmen nur den durch eine falsche Zusicherung entstandenen Schaden ersetzt, dieser Einzelne oder dieses Unternehmen nicht als durch einen Vorteil begünstigt angesehen wird, sodass auch die Gefahr einer Verzerrung des Wettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten ausgeschlossen werden kann.

44. Nach alledem muss ich zu dem Ergebnis gelangen, dass das Unionsrecht dem nicht entgegensteht, dass der Grundsatz des Vertrauensschutzes, so wie er im nationalen Recht gilt, für den Ersatz des Schadens herangezogen wird, den ein Kläger gegenüber der mit der Anwendung von Unionsvorschriften betrauten nationalen Behörde geltend macht, wenn der gleiche Grundsatz, so wie er in der Unionsrechtsordnung anerkannt ist, nicht geltend gemacht werden kann, da es um eine klare Bestimmung des Unionsrechts geht. Dies setzt jedoch voraus, dass folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

– Erstens muss die vom Kläger erhobene Klage ausschließlich auf den Ersatz des Schadens gerichtet sein, der auf den falschen Zusicherungen der nationalen Behörde beruht, und nicht darauf, Rechte geltend zu machen, die sich aus Unionsvorschriften ergeben,

– zweitens darf jedweder auf diese Klage hin gewährte Schadensersatz allein aus dem nationalen Haushalt gewährt werden und

– drittens darf der auf diese Klage hin gewährte Schadensersatz nur den erlittenen Schaden decken und dem Kläger keinen unionsrechtswidrigen wirtschaftlichen Vorteil verschaffen.

45. Diese drei Voraussetzungen sind zusammen mit den Umständen, die zu einem Anspruch auf Schadensersatz nach dem im nationalen Recht geltenden Grundsatz des Vertrauensschutzes führen, vom nationalen Gericht zu beurteilen.

[35] Urteil vom 27. September 1988, Asteris u. a. (106/87 bis 120/87, EU:C:1988:457, Rn. 23). Vgl. auch Schlussanträge des Generalanwalts Wahl in der Rechtssache Achema u. a. (C-706/17, EU:C:2019:38, Nr. 52).

Ergebnis

46. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die vom College van Beroep voor het bedrijfsleven (Obergericht für Wirtschaftsverwaltungssachen, Niederlande) vorgelegte Frage wie folgt zu antworten:

Das Unionsrecht steht dem nicht entgegen, dass der Grundsatz des Vertrauensschutzes, so wie er im nationalen Recht gilt, für den Ersatz des Schadens herangezogen wird, den ein Kläger gegenüber der mit der Anwendung von Unionsvorschriften betrauten nationalen Behörde geltend macht, wenn der gleiche Grundsatz, so wie er in der Unionsrechtsordnung anerkannt ist, nicht geltend gemacht werden kann, da es um eine klare Bestimmung des Unionsrechts geht, sofern

– die vom Kläger erhobene Klage ausschließlich auf den Ersatz des Schadens gerichtet ist, der auf den falschen Zusicherungen der nationalen Behörde beruht, und nicht darauf, Rechte geltend zu machen, die sich aus Unionsvorschriften ergeben,

– jedweder auf diese Klage hin gewährte Schadensersatz allein aus dem nationalen Haushalt gewährt wird und

– der auf diese Klage hin gewährte Schadensersatz nur den erlittenen Schaden deckt und dem Kläger keinen unionsrechtswidrigen wirtschaftlichen Vorteil verschafft.