Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
LAILA MEDINA
esitatud 24. veebruaril 2022 [1]

Kohtuasi C-36/21

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

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud College van Beroep voor het bedrijfsleven (apellatsiooniastme halduskohus majandusküsimustes, Madalmaad))

Eelotsusetaotlus – Ühine põllumajanduspoliitika – Määrus nr 1307/2013 – Otsetoetused – Toetusõiguste jaotamine – Artikli 30 lõige 6 – Noorte põllumajandustootjate riiklik reserv – Artikli 50 lõike 2 punkt b – Mõiste „noor põllumajandustootja“ – Ekslik teave – Õiguspärane ootus riigisiseses õiguses – Kahju hüvitamise nõue – Kooskõla liidu õigusega

Sissejuhatus

1. Käesolev eelotsusetaotlus käsitleb õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet liidu õiguses ja seda, kuidas see on seotud sama põhimõttega riigisiseses õiguses. Taoline küsimus on tekkinud seoses kahju hüvitamise nõudega liikmesriigi ametiasutuse vastu, kes vastutab liidu põllumajanduseeskirjade kohaldamise eest Madalmaades. Sisuliselt soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas väidetava kahju hüvitamiseks saab tugineda liikmesriigi õiguskorras tunnustatud õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele, kui liidu õiguses sätestatud analoogsele põhimõttele ei saa tugineda.

2. Eelotsusetaotlus on esitatud Sense Visuele Communicatie en Handel vofi (edaspidi „Sense Visuele“) ja Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteiti (põllumajandus-, loodus- ja toidukvaliteedi minister; edaspidi „minister“) vahelises kohtumenetluses. See menetlus puudutab Sense Visuele nõuet hüvitada kahju, mis talle väidetavalt tekitati eksliku teabega, mida Madalmaade ametiasutus andis määruse (EL) nr 1307/2013 [2] artikli 50 lõikes 2 sätestatud mõiste „noor põllumajandustootja“ kohta.

[1] Algkeel: inglise.

[2] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1307/2013, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames toetuskavade alusel põllumajandustootjatele makstavate otsetoetuste eeskirjad ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EÜ) nr 637/2008 ja (EÜ) nr 73/2009 (ELT 2013, L 347, lk 608).

Õiguslik raamistik

3. Määrusega nr 1307/2013 on kehtestatud selle I lisas loetletud toetuskavade alusel otse põllumajandustootjatele antavate toetuste ühiseeskirjad.[3] Samuti on selles sätestatud konkreetsed eeskirjad nende kavade kohta, milleks on põllumajandustootjate põhitoetus (edaspidi „põhitoetus"), kliimat ja keskkonda säästvaid põllumajandustavasid järgivate põllumajandustootjate toetus (edaspidi „rohetoetus") ning põllumajanduslikku tegevust alustavate noorte põllumajandustootjate toetus (edaspidi „noorte põllumajandustootjate toetus").[4]

4. Konkreetsemalt pakub põhitoetus põllumajandusliku tegevusega tegelevatele põllumajandustootjatele minimaalset sissetulekutoetust. Toetust makstakse põllumajandustootjatele igal aastal pärast neile kuuluvate toetusõiguste aktiveerimist ja see arvutatakse nende deklareeritud toetuskõlblike hektarite alusel.[5]

5. Põhitoetusele tuleb lisada muud otsetoetused, mis on suunatud konkreetsete probleemide lahendamiseks või teatavat liiki toetusesaajatele.[6] Seega on toetusõiguste omamine põhitoetuskava alusel eeltingimus, et saada määrusega nr 1307/2013 kehtestatud ülejäänud kavade alusel sellist toetust nagu rohetoetus ja noorte põllumajandustootjate toetus.[7]

6. Toetusõigused jaotati algul aktiivsetele põllumajandustootjatele,[8] kes taotlesid neid põhitoetuskava rakendamise esimesel aastal, st 2015. aastal[9]. Sellest ajast alates võib neid omandada liikmesriikide loodud riiklike või piirkondlike reservide kaudu[10] ja/või neid võidakse põllumajandustootjate vahel üle anda[11].

7. Käesolevas asjas on oluline silmas pidada, et määruse nr 1307/2013 artikli 30 lõikes 6 on ette nähtud, et liikmesriigid kasutavad oma riiklikke või piirkondlikke reserve toetusõiguste jaotamiseks esmajärjekorras noortele põllumajandustootjatele ja põllumajanduslikku tegevust alustavatele põllumajandustootjatele. Sama artikli lõikes 11 on viidatud määruse nr 1307/2013 artikli 50 lõike 2 punktile b, mille kohaselt on „noor põllumajandustootja" füüsiline isik, kes „on [põhitoetuskava alusel] taotluse esitamise aastal kuni 40-aastane".

Faktilised asjaolud, menetlus ja eelotsuse küsimus

8. Sense Visuele on kahe osanikuga (A ja B) täisühing, kes on alates 2017. aastast pidanud seakasvatusettevõtet. A sai 21. jaanuaril 2018. aastal 41-aastaseks.

3 Määruse nr 1307/2013 artikli 1 punkt a. Otsetoetusi makstakse täies ulatuses tingimusel, et põllumajandustootjad vastavad põhistandarditele, mis käsitlevad keskkonda, kliimamuutusi, maa head põllumajandus- ja keskkonnaseisundit, rahvatervist, loomatervist, taimetervist ning loomade heaolu ehk nõuetele vastavust. Nõuetele vastavuse eeskirjad on sätestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruses (EL) nr 1306/2013 ühise põllumajanduspoliitika rahastamise, haldamise ja seire kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 352/78, (EÜ) nr 165/94, (EÜ) nr 2799/98, (EÜ) nr 814/2000, (EÜ) nr 1290/2005 ja (EÜ) nr 485/2008 (ELT 2013, L 347, lk 549).

4 Määruse nr 1307/2013 artikli 1 punkt b ja I lisa.

5 Määruse nr 1307/2013 artiklid 32 ja 33.

6 Määruse nr 1307/2013 artikkel 21. Vt ka Euroopa Komisjon, „Direct payments. Basic payment scheme", märts 2016, lk 1, kättesaadav aadressil https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/basic-payment-scheme_en.pdf.

7 Määruse nr 1307/2013 artikkel 43 ja artikli 50 lõige 1.

8 Määruse nr 1307/2013 artikkel 9.

9 Vt määruse nr 1307/2013 põhjendus 21 ning artikli 21 lõike 1 punkt a ja artikkel 24.

10 Määruse nr 1307/2013 artikli 30 lõiked 1 ja 2.

11 Määruse nr 1307/2013 artikkel 34.

9. Sense Visuele esitas 15. märtsil ja 5. aprillil 2018 mitu taotlust Madalmaade ettevõtlusagentuurile (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland; edaspidi „RVO“), kes on rakendusüksus, kellele on usaldatud liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamine Madalmaades. Kuna Sense Visuelel ei olnud 2018. aasta kohta toetusõigusi, soovis ta põhimõtteliselt teada, kas ja kuidas võib neid saada noorte põllumajandustootjate riiklikust reservist (Nationale reserve voor Jonge Landbouwers; edaspidi „riiklik reserv“).

10. RVO teatas Sense Visuelele, et tal on õigus saada toetusõigusi riiklikust reservist, kuna A oli 2018. aastal teatud aja vältel noorem kui 41-aastane. RVO veebisaidil tol ajal esitatud teabe kohaselt pidi isik selleks, et teda saaks käsitada „noore põllumajandustootjana“ määruse nr 1307/2013 tähenduses, olema taotlusaastal alla 41 aasta vana. Seejärel kinnitas RVO seda teavet Sense Visuelele e-posti teel.

11. Sense Visuele esitas 5. aprillil 2018 taotlused toetusõiguste jaotamiseks riiklikust reservist selle alusel, et A on noor põllumajandustootja, taotledes ühtlasi põhitoetust, rohetoetust ja noorte põllumajandustootjate toetust. Seejuures ei püüdnud ta neid õigusi omandada kolmandast isikust õiguste valdajalt üleandmise teel.

12. Minister jättis 2. ja 4. jaanuari 2019. aasta otsustega, mis hiljem kinnitati 22. märtsi 2019. aasta vaideotsusega, Sense Visuele taotlused rahuldamata. Minister märkis, et määruse nr 1307/2013 artikli 50 lõike 2 punkti b kohaselt on noor põllumajandustootja isik, kes ei ole taotluse esitamise aastal vanem kui 40 aastat. Kuivõrd A oli 2018. aastal 41-aastane, ei vastanud ta selles sättes ette nähtud vanusenõudele ning Sense Visuele ei saanud seega saada toetusõigusi riiklikust reservist. Ning kuna Sense Visuele ei olnud 2018. aasta eest toetusõigusi saanud, tuli tema põhitoetuse ja rohetoetuse taotlused rahuldamata jätta. Lõpetuseks otsustas minister, et Sense Visuele ei saa tugineda liidu õiguses sätestatud õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele, olenemata sellest, kas ta tegutses heas usus. Sellega seoses märkis minister, et Euroopa Kohtu praktikat arvestades ei saa õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele tugineda sellise liidu õiguse selge sätte puhul nagu määruse nr 1307/2013 artikli 50 lõike 2 punkt b.

13. Sense Visuele esitas College van Beroep voor het bedrijfslevenile (apellatsiooniastme halduskohus majandusküsimustes, Madalmaad) kaebuse, nõudes 22. märtsi 2019. aasta otsuse tühistamist ja ministrilt hüvitist rahalise kahju eest, mida ta väidetavalt kandis RVO antud ekslike kinnituste tõttu.

14. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul ei ole põhikohtuasja ese toetusõiguste eraldamine riiklikust reservist Sense Visuelele. Ese seisneb pigem selles, kas minister rikkus õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet, kui ta ei pakkunud Sense Visuelele tollele väidetavalt tekitatud kahju hüvitamist. Sellega seoses märgib nimetatud kohus, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast tuleneb, et liidu õiguses sätestatud õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele ei saa tugineda, kui tegemist on liidu õiguse selge sättega, nagu see on määruse nr 1307/2013 artikli 50 lõike 2 punkti b puhul. Tal on siiski kahtlusi, kas liidu õigusega oleks vastuolus see, kui Sense Visuele saaks kahju hüvitamise nõude tulemusel kahjuhüvitise Madalmaade õigusest tuleneva õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte alusel.

15. Neil asjaoludel otsustas College van Beroep voor het bedrijfsleven (apellatsiooniastme halduskohus majandusküsimustes) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas liidu õigusega on vastuolus, et riigisiseses õiguses sätestatud õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte alusel hinnatakse, kas liikmesriigi haldusasutus on liidu õigusnormi vastaselt tekitanud õiguspärase ootuse ja toiminud seejuures riigisisese õiguse seisukohast õigusvastaselt, jättes hüvitamata kahju, mis asjaomasel isikul seetõttu tekkis, kui kõnealune isik ei saa tulemuslikult tugineda liidu õiguses sätestatud õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele, sest tegemist on liidu õiguse selge sättega?“

16. Eelotsusetaotlus saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 22. jaanuaril 2020. Kirjalikud seisukohad on esitanud Sense Visuele, Madalmaade ja Hispaania valitsus ning Euroopa Komisjon. Kohtuasjas kohtuistungit ei peetud.

Analüüs

17. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib oma küsimusega teada, kas liidu õigusega on vastuolus see, kui kaebaja tugineb riigisiseses õiguses sätestatud õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele, et saada hüvitist liidu eeskirjade kohaldamise eest vastutavalt liikmesriigi ametiasutuselt, samas kui nimetatud põhimõttele selle liidu õiguskorras tunnustatud kujul ei saa tugineda, kuna asi puudutab liidu õiguse selget sätet.

18. Sissejuhatuseks tuleb meenutada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on õiguspärase ootuse kaitse üks liidu aluspõhimõtteid.[12] See annab üksikisikutele õigusi,[13] mis laienevad kõigile isikutele, kellel haldusasutus on konkreetseid kinnitusi andes tekitanud põhjendatud ootusi[14]. Selles osas tuleb kontrollida, kas asjaomase haldusasutuse aktid tekitasid põhjendatud ootuse, ning kui tekitasid, siis tuleb tuvastada, kas see ootus on õiguspärane.[15]

19. Liidu õiguses sätestatud õiguspärase ootuse kaitse põhimõte ei ole siduv mitte ainult liidu institutsioonidele ja organitele: ka liikmesriigid on kohustatud seda põhimõtet järgima, kui nad võtavad liidu õigust rakendavaid meetmeid.[16] Ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas on Euroopa Kohus korduvalt otsustanud, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet peab järgima iga liikmesriigi ametiasutus, kellele on usaldatud liidu õiguse kohaldamine.[17]

[12] 14. märtsi 2013. aasta kohtuotsus Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, punkt 23 ja seal viidatud kohtupraktika).

[13] Vt selle kohta 19. mai 1992. aasta kohtuotsus Mulder jt *vs*. nõukogu ja komisjon (C-104/89 ja C-37/90, EU:C:1992:217, punkt 15).

[14] 7. augusti 2018. aasta kohtuotsus Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, punkt 50 ja seal viidatud kohtupraktika).

[15] 7. augusti 2018. aasta kohtuotsus Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, punkt 51 ja seal viidatud kohtupraktika).

[16] 7. augusti 2018. aasta kohtuotsus Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, punkt 48 ja seal viidatud kohtupraktika).

[17] Vt 26. aprilli 1988. aasta kohtuotsus Krücken (316/86, EU:C:1988:201, punkt 22) ja 1. aprilli 1993. aasta kohtuotsus Lageder jt (C-31/91–C-44/91, EU:C:1993:132, punkt 33).

20. Euroopa Kohtu praktika kohaselt peab õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rakendamine toimuma aga liidu õiguse nõuetest lähtudes.[18] Sellele põhimõttele ei saa tugineda liidu õiguse selge sätte vastu. Samuti ei saa Euroopa Liidu õigust kohaldama kohustatud riigisisese ametiasutuse tegevus, mis on sellega vastuolus, olla ettevõtja jaoks alus õiguspärasele ootusele olla koheldud viisil, mis on Euroopa Liidu õigusega vastuolus.[19]

21. Käesoleval juhul nähtub eelotsusetaotlusest esiteks, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul oli RVO poolt esitatud ekslik teave, mida tuleb mõista ministri seisukoha väljendusena, põhjuseks, miks Sense Visuele esitas taotluse toetusõiguste eraldamiseks riiklikust reservist selle asemel, et omandada need kolmandalt õiguste omajalt üleandmise teel. Selles kontekstis leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et Sense Visuele võis kanda kahju tulenevalt RVO poolt tekitatud õiguspärasest ootusest, mille tõttu ta ei omandanud 2018. aasta toetusõigusi ega saanud selle tagajärjel ka põhitoetust ja rohetoetust. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul võib Sense Visuele kantud kahju seisneda nende toetuste saamata jäänud summas, mida minister keeldus talle eraldamast, millest on maha arvatud kulud, mida ta oleks pidanud kandma kummagi toetuse saamise eeltingimuseks olevate õiguste ostmisel kolmandast isikust õiguste omajalt.

22. Teiseks ei sea eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtluse alla seda, et liidu õigusest tulenev õiguspärase ootuse kaitse põhimõte oli ministrile 22. märtsi 2019. aasta otsuse vastuvõtmisel siduv. Eelotsusetaotluses selgitab nimetatud kohus nimelt, et liidu põllumajanduseeskirjade, eelkõige määruses nr 1307/2013 ette nähtud otsetoetuskavade kohaldamisel Madalmaades,[20] keeldus minister Sense Visuelele toetusõigusi jaotamast ning jättis rahuldamata tema taotlused saada põhitoetust, rohetoetust ja noorte põllumajandustootjate toetust. Samas leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et määruse nr 1307/2013 artikli 50 lõike 2 punkt b on liidu õiguse selge säte.[21] Sellest järeldub, et Sense Visuele ei saa nimetatud kohtu arvates ilmselgelt tugineda liidu õiguses ette nähtud õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele, et nõuda toetusõigusi riiklikust reservist.

23. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib siiski teada, kas Sense Visuelel on võimalik tugineda riigisiseses kahju hüvitamise nõudes ministri vastu õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele, nagu see on ette nähtud riigisiseses õiguskorras, et saada tekkinud kahju eest hüvitist.

24. Selguse huvides rõhutan, et eelotsuse küsimus ei puuduta kahju hüvitamise nõuet, milles kaebaja tugineb riigivastutuse põhimõttele liidu õiguse rikkumise eest.[22] Käesolevas asjas on nimelt tegemist olukorraga, kus Madalmaade ametiasutus keeldus õiguspäraselt Sense Visuelele toetusõigusi andmast põhjendusel, et kumbki tema osanikest ei vastanud määruse nr 1307/2013 artikli 50 lõike 2 punktis b ette nähtud vanusenõudele ja et Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei saa sellise sätte vastu tugineda liidu õiguses ette nähtud õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele.

25. Samuti on oluline märkida, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimus ei puuduta riigisiseses õiguses sätestatud õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte kohaldamist määruse nr 1307/2013 kohaste toetusõiguste kasutamise õigusliku alusena.

[18] 13. märtsi 2008. aasta kohtuotsus Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening jt (C-383/06–C-385/06, EU:C:2008:165, punkt 53) ning 20. juuni 2013. aasta kohtuotsus Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:407, punkt 51 ja seal viidatud kohtupraktika). Vt ka kohtujurist Kokott'i ettepanek kohtuasjas Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, punkt 55).

[19] 7. augusti 2018. aasta kohtuotsus Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, punkt 52 ja seal viidatud kohtupraktika).

[20] Vt selle kohta ministri määruse, millega on rakendatud ühise põllumajanduspoliitika otsetoetuste kavad (Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB), artikli 2 lõike 1 punkt 2.

[21] Eelotsusetaotluse esitanud kohus, põhikohtuasja pooled ja Euroopa Kohtule oma seisukohad esitanud huvitatud isikud on ühel meelel selles, et määruse nr 1307/2013 artikli 50 lõike 2 punkt b on kehtestatud vanusetingimuse osas liidu õiguse ühemõtteline säte.

[22] Vt selle kohta 19. novembri 1991. aasta kohtuotsus Francovich jt (C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428).

26. Nimelt, nagu märgib komisjon oma kirjalikes seisukohtades, tuleb see võimalus välistada eelkõige Euroopa Kohtu praktika alusel, mille kohaselt ei saa õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet kohaldada liidu õiguse täpsete ja selgete normide vastu, nagu on juba märgitud käesoleva ettepaneku punktis 20.[23] See tähendab, et niisugusel juhul, nagu on kõne all põhikohtuasjas, ei saa riigisiseses õiguses sätestatud õiguspärase ootuse kaitse põhimõte asendada liidu õiguses sätestatud sama põhimõtet, et saada määruses nr 1307/2013 ette nähtud õigusi ja hüvitisi. Vastasel juhul kujuneks riigisiseses õiguses sätestatud õiguspärase ootuse kaitse põhimõte formaalselt standardiks, mis määrab ära kõnealuse määruse kohaldatavuse, mille tulemusel tõrjuks liikmesriigi õigus kõrvale liidu õiguse ja nii rikutaks liidu õiguse esimuse põhimõtet.

27. Lisaks pean meelde tuletama, et liidu õiguse esimuse põhimõtte kohaselt ei ole lubatav, et riigisisesed õigusnormid kahjustavad liidu õiguse ühtsust ja tõhusust liikmesriigi territooriumil.[24]

28. Käesolevas asjas kõne all olevatel asjaoludel nõuab esiteks liidu õiguse täielik toime, et riigisiseses õiguses sätestatud õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet ei kasutataks selleks, et hoida kõrvale nõuetest, mida põllumajandustootjad peavad täitma, et saada määruse nr 1307/2013 alusel toetusõigusi. Vastasel juhul kasutataks seda riigisisese õiguse põhimõtet toetusõiguste jaotamiseks põllumajandustootjatele, kes ei ole toetuskõlblikud, ja seejärel rahastataks meetmeid, mida ei rakendata kooskõlas kohaldatavate valdkondlike eeskirjadega. Nagu märkis kohtujurist Kokott oma ettepanekus kohtuasjas Agroferm,[25] mõjutaks see lõppkokkuvõttes Euroopa Liidu eelarve finantshuvisid, mis on üks peamisi tagajärgi, mida soovitakse vältida liidu õigusraamistikuga, mida kohaldatakse sellises halduskoostöö valdkonnas nagu ühine põllumajanduspoliitika.[26]

29. Teiseks tuleb sarnaselt juba viidatud kohtujurist Kokott'i ettepanekus esitatud seisukohaga, millega ma nõustun, märkida, et kui liidu õigusnormidest – näiteks määrusest nr 1307/2013 – tulenevate hüvitiste ja õiguste saamiseks oleks võimalik tugineda riigisiseses õiguses sätestatud õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele, võib see lõppkokkuvõttes kaasa tuua nende õigusnormide erineva kohaldamise eri liikmesriikides.[27] See kaalutlus puudutab liidu õiguse ühtsust ja selle ühetaolist kohaldamist liidu territooriumil. Kuivõrd õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte ulatus iga liikmesriigi õiguskorras võib olla erinev, kusjuures mõned liikmesriigid on selle kaitse osas oma jurisdiktsioonis heldemad kui teised,[28] võidakse üksikisikuid ja ettevõtjaid määruse nr 1307/2013 kohaldamisel kohelda erinevalt. See võib põhjustada liikmesriikides üheaegseid konkurentsimoonutusi, kuna teatud isikutele ja ettevõtjatele antakse teistega võrreldes eeliseid.

30. Sellest järeldub, et kui liikmesriigi ametiasutus on tekitanud liidu õiguse selge sättega vastuolus oleva ootuse, ei saa isik liidu õiguse esimust, tõhusust ja ühtsust puudutavatel põhjustel taotleda selle sättega antud õiguste kasutamist riigisiseses õiguses sätestatud õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte alusel.

[23] Vt näiteks 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse (C-516/16, EU:C:2017:1011, punktid 69–74).

[24] 21. detsembri 2021. aasta kohtuotsus Randstad Italia (C-497/20, EU:C:2021:1037, punkt 52 ja seal viidatud kohtupraktika).

[25] Kohtujurist Kokott'i ettepanek kohtuasjas Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, punktid 46–50).

[26] Vt selle kohta määruse nr 1306/2013 põhjendus 39. Vt ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuli 2018. aasta määruse (EL, Euratom) 2018/1046, mis käsitleb liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantsreegleid ja millega muudetakse määrusi (EL) nr 1296/2013, (EL) nr 1301/2013, (EL) nr 1303/2013, (EL) nr 1304/2013, (EL) nr 1309/2013, (EL) nr 1316/2013, (EL) nr 223/2014 ja (EL) nr 283/2014 ja otsust nr 541/2014/EL ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL, Euratom) nr 966/2012 (ELT 2018, L 193, lk 1), artikli 63 lõige 1 ja lõike 2 punkt a.

[27] Kohtujurist Kokott'i ettepanek kohtuasjas Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, punkt 48).

[28] Vt selle kohta Leedu kõrgeim halduskohus ja ACA-Europe, *General Report. The Protection of Legitimate Expectations in Administrative Law and EU Law*, 2016, lk 2 jj, kättesaadav aadressil https://www.aca-europe.eu/seminars/2016_Vilnius/VIL_GeneralReport_en.pdf, millest nähtub, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte kohaldamine on liikmesriigiti väga erinev.

31. Jääb veel küsimus, kas needsamad kaalutlused välistavad tuginemise riigisiseses õiguses sätestatud õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele, et saada hüvitist kahju eest, mille on tekitanud liikmesriigi ametiasutuse antud väärad kinnitused.

32. Sellega seoses märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus õigesti, et kohtujurist Mancini järeldas oma ettepanekus kohtuasjas Krücken,[29] et isegi kui kahju kannatanud isik ei saa tugineda õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele, et teostada liidu õigusega vastuolus olevaid õigusi, ei või seda isikut ilma jätta „võimalusest esitada liikmesriigi kohtule tema arvates kahju põhjustanud vea eest vastutavate asutuste vastu kahjuhüvitise nõue“. Hiljem kinnitas kohtujurist Tizzano sama lähenemisviisi liidetud kohtuasjades Flemmer jt.[30] Kumbki kohtujurist ei ole sõnaselgelt viidanud õiguslikule alusele, millele taoline nõue saab tugineda. Kuid nende seisukohti saab siiski mõista üksnes kui üleskutset toimida kooskõlas riigisisese õigusega ja eelkõige selles õiguskorras tunnustatud õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega.[31]

33. Seejärel leidis Euroopa Kohus kohtuotsuses Belovo,[32] mis puudutas ekslikke litsentse, mille riigisisene asutus oli andnud kolmandatest riikidest pärit põllumajandustoodete importijale, et kohaldatav liidu määrus „ei takista[nud kõnealusel importijal] esitamast riigisisese õiguse kohaselt kahju hüvitamise nõuet väljaandva asutuse vastu, kui [on] selge, et neid litsentse ei oleks tohtinud väljastada“. Euroopa Kohus lisas, et selle nõude raames tuleb eelkõige arvesse võtta importija õiguspärast ootust nende litsentside suhtes.

34. See Euroopa Kohtu järeldus tuleneb konkreetselt viidatud kohtuasjas kohaldatud õigusnormidest, millega kehtestati põllumajandussaaduste ja -toodete impordi- ja ekspordilitsentside ning eelkinnitussertifikaatide süsteem. Minu arvates näitab kohtuotsus Belovo siiski, et Euroopa Kohus tunnistab, et liikmesriigi õiguse alusel esitatud kahju hüvitamise nõue võib tuleneda liikmesriigi ametiasutuse õigusvastasest käitumisest ka siis, kui too tegutseb liidu õiguse raames,[33] eriti kui liidu õiguse kohaldamisel antakse vääraid kinnitusi.

35. Eeltoodud kaalutlustest lähtudes ning kooskõlas Madalmaade valitsuse ja komisjoni seisukohtadega käesolevas asjas olen seetõttu arvamusel, et liidu õigusega ei ole vastuolus see, kui füüsiline või juriidiline isik esitab liikmesriigi kohtusse nõude, et hüvitataks kahju, mis on tekkinud liidu õiguse selge sättega vastuolus oleva väära kinnituse andmisega. Samuti ei välista liidu õigus tuginemist õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele, nagu see on ette nähtud riigisiseses õiguses, tingimusel et – nagu ma märkisin käesoleva ettepaneku punktis 30 – liidu õiguse esimust, tõhusust ja ühtsust ei kahjustata.

36. Sellega seoses tuleb kõigepealt märkida, et liidu õiguse esimuse kahjustamise vältimiseks tuleb riigisiseses õiguses sätestatud õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte alusel liikmesriigi kohtule esitatud hagis nõuda üksnes sellise kahju hüvitamist, mis tuleneb liikmesriigi ametiasutuse antud vääratest kinnitustest. Nagu käesoleva ettepaneku punktis 26 on juba selgitatud, ei tohi selle hagiga nõuda õigusi, mis on vastuolus asjaomase liidu õigusnormiga, kuna see viiks olukorrani, kus riigisisene õigus on formaalne alus, millest lähtudes määratakse taotlejale hüvitisi, millele tal ei ole õigust liidu õiguse kohaselt.

[29] Kohtujurist Mancini ettepanek kohtuasjas Krücken (316/86, ei avaldata, EU:C:1988:78, lk 2231).

[30] Kohtujurist Tizzano ettepanek liidetud kohtuasjades Flemmer jt (C-80/99–C-82/99, EU:C:2001:57, punkt 53).

[31] Tuletan sellega seoses meelde, et kohtujuristide Mancini ja Tizzano ettepanekud esitati vastuseks eelotsuse küsimustele, mis puudutavad konkreetselt õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte kohaldamist.

[32] 16. juuli 1992. aasta kohtuotsus Belovo (C-187/91, EU:C:1992:333, resolutsioon).

[33] Vt selle kohta 27. septembri 1988. aasta kohtuotsus Asteris jt (106/87–120/87, EU:C:1988:457, punktid 18 ja 19). Vt ka Prechal, S., ja Widdershoven, R. J. G. M., *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, 4. trükk, Ars Aequi Libri, 2017, lk 227, millele eelotsusetaotluse esitanud kohus samuti viitab.

37. Minu arvates näib see eeldus olevat täidetud taolist liiki nõude puhul, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus on kirjeldanud eelotsusetaotluses ja mille kohaselt kaebaja ei taotle toetusõiguste jaotamist määruse nr 1307/2013 alusel. Pigem nõuab ta hüvitist eksliku teabe eest, mida andis liidu põllumajanduseeskirjade kohaldamise eest vastutav riigisisene asutus, kes kaebaja arvates julgustas teda taotlema toetusõiguste jaotamist, selle asemel et omandada need kolmandast isikust õiguste valdajalt, ning kes põhjendas lõpuks põhi- ja rohetoetuse taotluse rahuldamata jätmist.

38. Teiseks, kui liikmesriigi õiguses sätestatud õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte alusel esitatud hagi eesmärk on hüvitada kahju ja mitte nõuda õigusi, mis on vastuolus liidu õiguse selge sättega, siis ei ole liidu õiguse tõhususe kahjustamise ohtu.

39. Mis puudutab põhikohtuasja, siis nähtub eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud teabest, et tema riigisisese õiguse kohaselt ei saa talle esitatud kahju hüvitamise nõue viia toetusõiguste jaotamiseni määruse nr 1307/2013 alusel ega ka ühegi muu toetuse määramiseni nimetatud määruse alusel. Seega ei saa kaebaja selle nõude raames kasutada õigusi, mida tal kõnealuse määruse kohaselt ei ole. Seetõttu ei ole ohtu, et liidu eelarvet kasutataks vastuolus kohaldatavate liidu ühise põllumajanduspoliitika eeskirjadega. Lisaks, nagu rõhutavad Madalmaade valitsus ja komisjon, rahuldataks igasugune riigisisese õiguse alusel esitatud kahju hüvitamise nõue, mis põhineb riigisisese asutuse õigusvastasel käitumisel, üksnes riigieelarve arvel. Järelikult ei saa selline meede kahjustada liidu eelarve vahendeid ega mõjutada Euroopa Liidu finantshuve.

40. Sooviksin seoses liidu õiguse tõhususe tingimusega veel lisada, et liikmesriigi ametiasutuse vastu kahju hüvitamise nõude esitamine sellistel asjaoludel nagu käesolevas asjas võib minu arvates aidata kaasa liikmesriikide ja Euroopa Liidu vahelise halduskoostöö korra parandamisele poliitikavaldkondades, mis hõlmavad liidu fondide kasutamist. See võib motiveerida liikmesriigi ametiasutusi esitama üksikisikute ja ettevõtjate päringutele vastuseks usaldusväärset teavet [34] ning lõppkokkuvõttes võib see kaasa tuua liidu eeskirjade tõhusama kohaldamise ja avaliku sektori suurema kulutõhususe.

41. Kolmandaks ei tundu mulle riigisiseses õiguses sätestatud õiguspärase ootuse kaitse põhimõttel põhineva kahju hüvitamise nõudega seoses, et see võiks kahjustada liidu õiguse ühtsust ja ühetaolist kohaldamist või moonutada konkurentsi liikmesriikides käesoleva ettepaneku punktis 29 mainitud tähenduses.

42. Selles suhtes illustreerib käesolev kohtuasi ühelt poolt seda, et seoses kahju hüvitamise nõudega, mis põhineb liikmesriigi õiguses sätestatud õiguspärase ootuse kaitse põhimõttel, ei peaks kaebaja saama liidu õigusest tulenevat õigust viisil, mis paneks teiste liikmesriikide võrreldavad isikud ebasoodsamasse olukorda. Eelkõige, nagu rõhutab komisjon, ei tohi selline taotleja saada toetusõigusi riikliku reserviga analoogsest mehhanismist, kuna ka teistes liikmesriikides põllumajandusliku tegevusega tegelevad põllumajandustootjad, kes ei vasta määruse nr 1307/2013 artikli 50 lõike 2 punktis b sätestatud vanusenõudele, ei saaks selliseid õigusi ega toetusi.

[34] Vt selle kohta määruse nr 1306/2013 artikkel 12 jj, millega kehtestatakse „põllumajandusettevõtete nõustamise süsteem“, mida liikmesriigid peavad kohustuslikus korras rakendama, et nõustada põllumajandustootjaid ühise põllumajanduspoliitika „nõuetele vastavuse“ eeskirjade osas. Põhikohtuasjas käsitletav RVO on praegu rakendusüksus, kellele on usaldatud põllumajandusettevõtete nõustamise süsteemi rakendamine Madalmaades.

43. Teiselt poolt kataks kaebaja kahju hüvitamise nõude rahuldamisel talle makstav hüvitis üksnes kahju, mis tekkis liikmesriigi ametiasutuse antud väärate kinnituste tõttu. Seega vastupidi Hispaania valitsuse seisukohale ei saaks kaebaja mingit eelist teiste sama sektori ettevõtjate ees. Sellega seoses võib olla kasulik meenutada, et Euroopa Kohtu praktika [35] kohaselt on kahjuhüvitis, mis võidakse ametiasutustelt üksikisikutele või ettevõtjatele välja mõista kahju eest, mille nad on neile ettevõtjatele tekitanud, põhimõtteliselt erinev teatud ettevõtjaid soosivast riigiabist. Sellest järeldub, et kui sellise õiguskaitsevahendiga, nagu on vaidluse all käesolevas asjas, hüvitatakse eraõiguslikule isikule või ettevõtjale üksnes väära kinnituse tõttu tekkinud kahju, ei loeta, et see isik või ettevõtja oleks saanud eelise, mistõttu võib välistada ka liikmesriikidevahelise konkurentsi moonutamise ohu.

44. Eeltoodut arvestades pean järeldama, et liidu õigusega ei ole vastuolus riigisiseses õiguses sätestatud õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte kohaldamine selleks, et hüvitada kahju, mille liidu õigusnormide kohaldamise eest vastutav liikmesriigi ametiasutus on kaebaja väitel põhjustanud, kui samale põhimõttele selle liidu õiguskorras tunnustatud kujul ei saaks tugineda, kuna tegemist on liidu õiguse selge sättega. Selleks peavad siiski olema täidetud järgmised tingimused:

– esiteks peab kaebaja nõudes olema nõutud üksnes sellise kahju hüvitamist, mis tuleneb liikmesriigi ametiasutuse antud vääratest kinnitustest, mitte aga liidu õigusnormidest tulenevaid õigusi;

– teiseks peab selle nõude alusel välja mõistetav kahjuhüvitis pärinema üksnes riigieelarvest ning

– kolmandaks peab nõude alusel välja mõistetav kahjuhüvitis katma üksnes tekkinud kahju ega tohi anda kaebajale liidu õigusega vastuolus olevat majanduslikku eelist.

45. Nende kolme tingimuse täidetust ja riigisisesest õigusest tuleneval õiguspärase ootuse kaitse põhimõttel põhineva kahjuhüvitisnõude aluseks olevaid asjaolusid peab hindama eelotsusetaotluse esitanud kohus.

Ettepanek

46. Eelesitatud analüüsi alusel teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata College van Beroep voor het bedrijfsleveni (apellatsiooniastme halduskohus majandusküsimustes, Madalmaad) eelotsuse küsimusele järgmiselt:

Liidu õigusega ei ole vastuolus riigisiseses õiguses kehtestatud õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte kohaldamine selleks, et hüvitada kahju, mille liidu õigusnormide kohaldamise eest vastutav liikmesriigi ametiasutus on kaebaja väitel põhjustanud, kui samale põhimõttele selle liidu õiguskorras tunnustatud kujul ei saaks tugineda, kuna tegemist on liidu õiguse selge sättega, tingimusel et:

– kaebaja nõudes nõutakse üksnes sellise kahju hüvitamist, mis tuleneb liikmesriigi ametiasutuse antud vääratest kinnitustest, mitte aga liidu õigusnormidest tulenevaid õigusi;

– selle nõude alusel välja mõistetav kahjuhüvitis pärineb üksnes riigieelarvest ning

[35] 27. septembri 1988. aasta kohtuotsus Asteris jt (106/87–120/87, EU:C:1988:457, punkt 23). Vt ka kohtujurist Wahli ettepanek kohtuasjas Achema jt (C-706/17, EU:C:2019:38, punkt 52).

– nõude alusel välja mõistetav kahjuhüvitis katab üksnes tekkinud kahju ega anna kaebajale liidu õigusega vastuolus olevat majanduslikku eelist.