Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
LAILE MEDINE
od 24. veljače 2022. [1]

Predmet C-36/21

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

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio College van Beroep voor het bedrijfsleven (Žalbeni sud za upravne sporove u gospodarstvu, Nizozemska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zajednička poljoprivredna politika – Uredba br. 1307/2013 – Izravna plaćanja – Dodjela pravâ na plaćanje – Članak 30. stavak 6. – Nacionalna rezerva za mlade poljoprivrednike – Članak 50. stavak 2. točka (b) – Pojam ‚mladi poljoprivrednici' – Netočna informacija – Legitimna očekivanja u nacionalnom pravu – Tužba za naknadu štete – Usklađenost s pravom Unije"

Uvod

1. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na načelo zaštite legitimnih očekivanja u pravu Unije i na način na koji se ono odnosi na isto načelo važeće u nacionalnom pravu. Pitanje tog načela postavlja se u okviru tužbe za naknadu štete podnesene protiv nacionalnog tijela nadležnog za primjenu poljoprivrednih propisa Unije u Nizozemskoj. Sud koji je uputio zahtjev u bitnome želi znati može li se radi naknade navodne štete pozvati na načelo zaštite legitimnih očekivanja priznato nacionalnim pravnim poretkom kada se ne može pozvati na slično načelo prava Unije.

2. Zahtjev je upućen u okviru postupka između Sense Visuele Communicatie en Handela vof (u daljnjem tekstu: Sense Visuele) i Ministera van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministar poljoprivrede, prirode i kvalitete hrane) (u daljnjem tekstu: ministar). Taj se postupak odnosi na zahtjev koji je podnio Sense Visuele za naknadu štete koju je navodno pretrpio zbog netočne informacije koju je dostavilo nizozemsko tijelo o pojmu „mladi poljoprivrednici", utvrđenom člankom 50. stavkom 2. Uredbe (EU) br. 1307/2013 [2].

[1] Izvorni jezik: engleski

[2] Uredba (EU) br. 1307/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju pravila za izravna plaćanja poljoprivrednicima u programima potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 637/2008 i Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 (SL 2013., L 347, str. 608.)

Pravni okvir

3. Uredbom br. 1307/2013 utvrđuju se zajednička pravila o plaćanjima koja se izravno dodjeljuju poljoprivrednicima u okviru programa potpore navedenih u Prilogu I. Uredbi [3]. Njome se također utvrđuju posebna pravila o tim programima, odnosno osnovno plaćanje za poljoprivrednike (u daljnjem tekstu: osnovno plaćanje), plaćanje za poljoprivrednike koji se pridržavaju poljoprivrednih praksi korisnih za klimu i okoliš (u daljnjem tekstu: zeleno plaćanje) i plaćanje za mlade poljoprivrednike koji tek počinju obavljati svoju poljoprivrednu djelatnost (u daljnjem tekstu: plaćanje za mlade poljoprivrednike) [4].

4. Konkretno, osnovnim plaćanjem nudi se minimalan iznos dohotka kao potpora poljoprivrednicima koji obavljaju poljoprivredne djelatnosti. Plaćanje poljoprivrednicima izvršava se godišnje nakon aktiviranja njihovih prava na plaćanje, a izračunava se na temelju prihvatljivih hektara zemljišta koja prijavljuju [5].

5. Osnovno plaćanje nadopunjava se drugim izravnim plaćanjima koja se odnose na posebna pitanja ili posebne vrste korisnika [6]. Dakle, posjedovanje pravâ na plaćanje na temelju osnovnog programa plaćanja preduvjet je za primanje potpore u okviru ostalih programa utvrđenih Uredbom br. 1307/2013, kao što su to zeleno plaćanje i plaćanje za mlade poljoprivrednike [7].

6. Prava na plaćanje prvo su se dodjeljivala aktivnim poljoprivrednicima [8] koji su podnijeli zahtjev tijekom prve godine provedbe osnovnog programa plaćanja, odnosno 2015. [9]. Od tada ih je moguće ostvariti iz nacionalnih ili regionalnih rezerva koje su uspostavile države članice [10] i/ili prenijeti s jednog poljoprivrednika na drugog [11].

7. Za potrebe ovog predmeta važno je imati na umu to da se člankom 30. stavkom 6. Uredbe br. 1307/2013 određuje da su države članice dužne koristiti svoje nacionalne ili regionalne rezerve kako bi prioritetno dodijelile prava na plaćanje mladim poljoprivrednicima i poljoprivrednicima koji tek počinju obavljati poljoprivrednu djelatnost. U stavku 11. tog istog članka upućuje se na članak 50. stavak 2. točku (b) Uredbe br. 1307/2013, u kojem se „mladi poljoprivrednici" određuju kao fizičke osobe koje, među ostalim, „nisu starije od 40 godina u godini podnošenja zahtjeva [u okviru programa osnovnih plaćanja]".

[3] Članak 1. točka (a) Uredbe br. 1307/2013. Izravna plaćanja vrše se u potpunosti pod uvjetom da poljoprivrednici ispunjavaju osnovne standarde u pogledu okoliša, klimatskih promjena, dobrog poljoprivrednog i okolišnog stanja zemljišta, javnog zdravlja, zdravlja životinja, zdravlja bilja i dobrobiti životinja, poznatom kao „višestruka sukladnost". Pravila o „višestrukoj sukladnosti" utvrđena su Uredbom (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage uredaba Vijeća (EEZ) br. 352/78, (EZ) br. 165/94, (EZ) br. 2799/98, (EZ) br. 814/2000, (EZ) br. 1290/2005 i (EZ) 485/2008 (SL 2013., L 347, str. 549.).

[4] Članak 1. točka (b) Uredbe br. 1307/2013 i njezin Prilog I.

[5] Članci 32. i 33. Uredbe br. 1307/2013

[6] Članak 21. Uredbe br. 1307/2013. Vidjeti također Europska komisija „Izravna plaćanja. Program osnovnih plaćanja", str. 1., dostupno na https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/basic-payment-scheme_en.pdf

[7] Članak 43. i članak 50. stavak 1. Uredbe br. 1307/2013

[8] Članak 9. Uredbe br. 1307/2013

[9] Vidjeti uvodnu izjavu 21. Uredbe br. 1307/2013 kao i njezin članak 21. stavak 1. točku (a) i članak 24.

[10] Članak 30. stavci 1. i 2. Uredbe br. 1307/2013

[11] Članak 34. Uredbe br. 1307/2013

Činjenično stanje, postupak i prethodna pitanja

8. Sense Visuele javno je javno trgovačko društvo koje ima dva člana, A i B, koje od 2017. upravlja svinjogojskom farmom. Osoba A 21. siječnja 2018. navršila je 41 godinu.

9. Sense Visuele uputio je 15. ožujka i 5. travnja 2018. Rijksdienstu voor Ondernemend Nederland (Državna agencija za poduzetnike, Nizozemska) (u daljnjem tekstu: RVO), izvršnoj agenciji za provedbu zajedničke poljoprivredne politike Unije u Nizozemskoj, nekoliko zahtjeva za pružanje informacija. U bitnome, s obzirom na to da Sense Visuele nije imao pravâ na plaćanje za 2018., želio je znati može li ih, i kako, dobiti iz Nationale reserve voor Jonge landbouwers (Nacionalna rezerva za mlade poljoprivrednike, Nizozemska) (u daljnjem tekstu: nacionalna rezerva).

10. RVO je ukazao Sense Visueleu da će ispunjavati kriterij za ostvarivanje prava na plaćanje iz nacionalne rezerve jer je osoba A u određenom trenutku u 2018. imala manje od 41 godine. Naime, prema informacijama koje su tada bile dostupne na internetskoj stranici RVO-a, da bi se smatrala „mladim poljoprivrednikom" za potrebe Uredbe br. 1307/2013, osoba mora imati manje od 41 godinu u godini podnošenja zahtjeva. RVO je potom te informacije e-poštom potvrdio Sense Visueleu.

11. Sense Visuele podnio je 5. travnja 2018. zahtjeve za dodjelu pravâ na plaćanje iz nacionalne rezerve jer je osoba A bila mladi poljoprivrednik, kao i za osnovno plaćanje, zeleno plaćanje i plaćanje za mlade poljoprivrednike. Suprotno tomu, nije nastojao pribaviti ta prava prijenosom od trećeg nositelja prava.

12. Odlukama od 2. i 4. siječnja 2019., koje su kasnije potvrđene odlukom od 22. ožujka 2019., ministar je odbio zahtjeve Sense Visuelea. Ministar je naveo da je, prema članku 50. stavku 2. točki (b) Uredbe br. 1307/2013, poljoprivrednik osoba koja u godini podnošenja zahtjeva nije starija od 40 godina. Budući da je osoba A u 2018. imala 41 godinu, ona nije ispunjavala uvjet dobi utvrđen tom odredbom i stoga se Sense Visuele nije mogao kvalificirati za dodjelu pravâ na plaćanje iz nacionalne rezerve. Nadalje, budući da Sense Visuele nije ostvario nikakvo pravo na plaćanje za 2018., njegove zahtjeve za osnovno plaćanje i zeleno plaćanje trebalo je odbiti. U konačnici, ministar je naveo da se Sense Visuele ne može pozvati na načelo zaštite legitimnih očekivanja u pravu Unije, bez obzira na to je li djelovao u dobroj vjeri. U tom je pogledu istaknuo da se, s obzirom na sudsku praksu Suda, na načelo zaštite legitimnih očekivanja ne može pozvati u odnosu na jasnu odredbu prava Unije kao što je to članak 50. stavak 2. točka (b) Uredbe br. 1307/2013.

13. Sense Visuele je pred Collegeom van Beroep voor het bedrijfsleven (Žalbeni sud za upravne sporove u gospodarstvu, Nizozemska) pokrenuo postupak radi poništenja odluke od 22. ožujka 2019. i nalaganja ministru da naknadi financijski gubitak koji tvrdi da je pretrpio zbog pogrešnih jamstava RVO-a.

14. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, predmet spora iz glavnog postupka nije dodjela pravâ na plaćanje iz nacionalne rezerve Sense Visueleu. Prije je riječ o pitanju je li ministar, ne ponudivši Sense Visueleu naknadu za štetu koju je navodno pretrpio, povrijedio načelo zaštite legitimnih očekivanja. U tom pogledu taj isti sud ističe da iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da se na načelo zaštite legitimnih očekivanja u pravu Unije ne može pozivati kad je riječ o jasnoj odredbi tog prava, kao što je to slučaj s člankom 50. stavkom 2. točkom (b) Uredbe

br. 1307/2013. Međutim, dvoji o tome protivi li se pravu Unije to da Sense Visuele dobije naknadu povodom tužbe za naknadu štete na temelju načela zaštite legitimnih očekivanja u skladu s nizozemskim pravom.

15. U tim je okolnostima College van Beroep voor het bedrijfsleven (Žalbeni sud za upravne sporove u gospodarstvu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Protivi li se pravu Unije ocjena na temelju načela zaštite legitimnih interesa važećeg u nacionalnom pravu o tome je li nacionalno upravno tijelo suprotno odredbama prava Unije stvorilo legitimna očekivanja i time prema nacionalnom pravu nezakonito postupalo zato što dotičnoj osobi nije nadoknadilo štetu koja joj je zbog toga nastala ako se ta osoba zbog postojanja jasne odredbe prava Unije ne može s uspjehom pozivati na načelo prava Unije o zaštiti legitimnih očekivanja?”

16. Tajništvo Suda zaprimilo je zahtjev za prethodnu odluku 22. siječnja 2020. Pisana očitovanja podnijeli su Sense Visuele, nizozemska i španjolska vlada te Europska komisija. Rasprava u ovom predmetu nije održana.

Analiza

17. Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev želi saznati protivi li se pravu Unije to da se tužitelj pozove na načelo zaštite legitimnih očekivanja, kako je utvrđeno nacionalnim pravom, kako bi dobio naknadu štete od nacionalnog tijela nadležnog za primjenu pravila Unije, dok se na to isto načelo, kako je priznato u pravnom poretku Unije, ne može pozivati zato što uključuje jednu jasnu odredbu prava Unije.

18. Najprije moram podsjetiti na to da je načelo zaštite legitimnih očekivanja jedno od temeljnih načela Unije [12]. Njime se pojedincima dodjeljuju prava [13] koja se protežu na svaku osobu u situaciji u kojoj je upravno tijelo kod nje stvorilo očekivanja koja su opravdana preciznim jamstvima koja joj je pružilo [14]. U tom pogledu, taj sud zahtijeva utvrđenje jesu li radnje predmetnog upravnog tijela stvorile razumno očekivanje i, u slučaju da jesu, je li to očekivanje legitimno [15].

19. Načelo zaštite legitimnih očekivanja u pravu Unije ne obvezuje samo institucije i tijela Unije. I od država članica također se zahtijeva da poštuju to načelo kada donose mjere kojima provode pravila Unije [16]. U području zajedničke poljoprivredne politike Sud je više puta presudio da svako nacionalno tijelo zaduženo za primjenu prava Unije mora poštovati načelo zaštite legitimnih očekivanja [17].

[12] Presuda od 14. ožujka 2013., Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, t. 23. i navedena sudska praksa)

[13] Vidjeti u tom smislu presudu od 19. svibnja 1992., Mulder i dr./Vijeće i Komisija (C-104/89 i C-37/90, EU:C:1992:217, t. 15.).

[14] Presuda od 7. kolovoza 2018., Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, t. 50. i navedena sudska praksa)

[15] Presuda od 7. kolovoza 2018., Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, t. 51. i navedena sudska praksa)

[16] Presuda od 7. kolovoza 2018., Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, t. 48. i navedena sudska praksa)

[17] Vidjeti presude od 26. travnja 1988., Krücken King (316/86, EU:C:1988:201, t. 22.) i od 1. travnja 1993., Lageder i dr. (C-31/91 do C-44/91, EU:C:1993:132, t. 33.).

20. Međutim, prema sudskoj praksi Suda, načelo zaštite legitimnih očekivanja treba primjenjivati u skladu s pravilima prava Unije [18]. Na to se načelo ne može pozvati kad je riječ o jasnoj odredbi prava Unije. Ni postupanje nacionalnog tijela koje je odgovorno za primjenu prava Unije, a koje djeluje protivno tom pravu, ne može kod osobe stvoriti legitimno očekivanje da će imati koristi od postupanja koje se protivi pravu Unije [19].

21. U ovom predmetu iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi, kao prvo, da je, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, netočna informacija koju je pružio RVO, koju treba shvatiti kao izraz ministrova mišljenja, navela Sense Visuele da podnese zahtjev za dodjelu pravâ na plaćanje iz nacionalne rezerve, umjesto da ih pribavi prijenosom od trećeg nositelja. U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev smatra da je Sense Visuele mogao pretrpjeti štetu zbog legitimnih očekivanja koja je stvorio RVO, što ga je spriječilo u ostvarivanju pravâ na plaćanje za 2018. i, slijedom toga, na osnovno plaćanje i zeleno plaćanje. Prema mišljenju tog suda, šteta koju je pretrpio Sense Visuele sastoji se od gubitka plaćanja koja mu je ministar odbio dodijeliti, nakon odbitka troškova prava koja bi morao kupiti od trećeg nositelja kao preduvjet za dobivanje obaju plaćanja.

22. Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev ne dovodi u pitanje to da je načelo zaštite legitimnih očekivanja u pravu Unije bilo obvezujuće za ministra kada je donosio odluku od 22. ožujka 2019. U odluci kojom se upućuje prethodno pitanje taj sud doista obrazlaže da je ministar u sklopu primjene poljoprivrednih pravila Unije u Nizozemskoj, osobito programa izravnih plaćanja predviđenih Uredbom br. 1307/2013 [20], Sense Visueleu odbio dodjelu pravâ na plaćanje i njegove zahtjeve za osnovno plaćanje, zeleno plaćanje i plaćanje za mlade poljoprivrednike. S obzirom na to, sud koji je uputio zahtjev smatra da članak 50. stavak 2. točka (b) Uredbe br. 1307/2013 predstavlja jasnu odredbu prava Unije [21]. Iz toga slijedi da je, prema mišljenju tog suda, jasno da se Sense Visuele ne može pozvati na načelo zaštite legitimnog očekivanja na temelju prava Unije kako bi potraživao prava na plaćanje koja proizlaze iz nacionalne rezerve.

23. Međutim, sud koji je uputio zahtjev želi znati ima li prostora da se Sense Visuele u okviru nacionalne tužbe za naknadu štete protiv ministra pozove na načelo zaštite legitimnih očekivanja, kako je utvrđeno nacionalnim pravnim poretkom, radi dobivanja naknade za pretrpljenu štetu.

24. Radi jasnoće istaknula bih da se prethodno pitanje ne odnosi na tužbu za naknadu štete u okviru koje se tužitelj poziva na načelo odgovornosti države za povredu prava Unije [22]. Ovaj se predmet u konačnici odnosi na situaciju u kojoj je nizozemsko tijelo propisno odbilo dodijeliti prava na plaćanje Sense Visueleu jer nijedan od članova tog društva nije ispunjavao uvjet dobi predviđen člankom 50. stavkom 2. točkom (b) Uredbe br. 1307/2013 i jer se, u skladu sa sudskom praksom Suda, u odnosu na takvu odredbu nije moglo pozvati na načelo zaštite legitimnih očekivanja koje proizlazi iz prava Unije.

[18] Presude od 13. ožujka 2008., Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening i dr. (C-383/06 do C-385/06, EU:C:2008:165, t. 53.) i od 20. lipnja 2013., Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:407, t. 51. i navedena sudska praksa). Vidjeti također mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, t. 55.).

[19] Presuda od 7. kolovoza 2018., Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, t. 52. i navedena sudska praksa)

[20] Vidjeti u tom smislu članak 2. stavak 1. točku 2. Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingena GLB (Ministarska uredba o provedbi programâ izravnih plaćanja u okviru zajedničke poljoprivredne politike).

[21] Sud koji je uputio zahtjev, stranke iz glavnog postupka i zainteresirane stranke koje su podnijele očitovanja Sudu slažu se s time da članak 50. stavak 2. točka (b) Uredbe br. 1307/2013 predstavlja jasnu odredbu prava Unije kad je riječ o utvrđenju uvjeta dobi.

[22] Vidjeti u tom smislu presudu od 19. studenoga 1991., Francovich i dr. (C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428).

25. Također valja istaknuti da se pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev ne odnosi na primjenu načela zaštite legitimnih očekivanja u nacionalnom pravu kao pravne osnove za ostvarivanje pravâ na plaćanje na temelju Uredbe br. 1307/2013.

26. Naime, kao što to Komisija naglašava u svojim pisanim očitovanjima, tu mogućnost treba odbaciti prije svega na temelju sudske prakse Suda prema kojoj se načelo zaštite legitimnih očekivanja ne može primijeniti u odnosu na pravna pravila Unije, i to ona koja su precizna i jasna, kao što je to već navedeno u točki 20. ovog mišljenja [23]. To podrazumijeva da u predmetu poput onoga iz glavnog postupka načelo zaštite legitimnih očekivanja u nacionalnom pravu ne može zamijeniti to isto načelo u pravu Unije radi stjecanja pravâ i koristi predviđenih Uredbom br. 1307/2013. U suprotnom bi se, formalno gledajući, načelo zaštite legitimnih očekivanja u nacionalnom pravu postavilo kao odlučujući kriterij za primjenjivost te uredbe, iz čega bi proizlazilo da nacionalno pravo prevladava nad pravom Unije te bi, slijedom toga, načelo nadređenosti potonjeg prava bilo povrijeđeno.

27. Nadalje, moram podsjetiti na to da se, u skladu s načelom nadređenosti prava Unije, ne može dopustiti da pravila ili načela nacionalnog prava ugrožavaju djelotvornost i jedinstvo prava Unije na državnom području neke države članice [24].

28. U okolnostima poput onih o kojima je riječ u ovom predmetu, kao prvo, puna učinkovitost prava Unije zahtijeva da načelo zaštite legitimnih očekivanja predviđeno nacionalnim pravom ne služi zaobilaženju zahtjeva koje poljoprivrednici moraju ispuniti kako bi dobili prava na plaćanje na temelju Uredbe br. 1307/2013. U protivnom, to načelo nacionalnog prava služilo bi dodjeli prava poljoprivrednicima koji ne ispunjavaju uvjete za njih i time financiranju mjera koje se ne provode u skladu s primjenjivim pravilima tog sektora. Kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica J. Kokott u svojem mišljenju u predmetu Agroferm [25], to bi u konačnici utjecalo na financijske interese proračuna Unije, što je jedan od glavnih ishoda koje pravni okvir Unije primjenjiv na područja politike podijeljenog upravljanja, kao što je to zajednička poljoprivredna politika, nastoji izbjeći [26].

29. Kao drugo, valja istaknuti, kao što je to učinila nezavisna odvjetnica J. Kokott u istom mišljenju, s kojim se slažem, da – kad bi bilo moguće pozvati se na načelo zaštite legitimnih očekivanja iz nacionalnog prava radi stjecanja koristi i prava koja proizlaze iz zakonodavstva Unije, kao što je to, primjerice, Uredba br. 1307/2013 – to bi u konačnici moglo dovesti do razlika u primjeni tog zakonodavstva u različitim državama članicama [27]. Ovdje je riječ o razmatranju koje se odnosi na jedinstvo prava Unije i njegovu ujednačenu primjenu na području Unije. Naime, s obzirom na to da se doseg koji je dan načelu zaštite legitimnih očekivanja u svakom nacionalnom pravnom poretku može razlikovati jer su neke države članice sklonije od drugih omogućavanju takve zaštite u okviru vlastitih nadležnosti [28], s pojedincima i

[23] Vidjeti, primjerice, presudu od 20. prosinca 2017., Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse (C-516/16, EU:C:2017:1011, t. 69. do 74.).

[24] Presuda od 21. prosinca 2021., Randstad Italia (C-497/20, EU:C:2021:1037, t. 52. i navedena sudska praksa)

[25] Mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, t. 46. do 50.)

[26] Vidjeti u tom smislu uvodnu izjavu 39. Uredbe br. 1306/2013. Vidjeti također članak 63. stavak 1. i stavak 2. točku (a) Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 (SL 2018., L 193, str. 1. i ispravak SL 2018., L 294, str. 45.).

[27] Mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, t. 48.)

[28] Vidjeti u tom pogledu Vrhovni upravni sud Litve i ACA-Europe, *General Report. The protection of Legitimate Expectations in Administrative Law and EU Law*, 2016., str. 2. *et seq*., dostupno na https://www.aca-europe.eu/seminars/2016_Vilnius/VIL_GeneralReport_en.pdf, koje otkriva znatne razlike među državama članicama u primjeni načela zaštite legitimnih očekivanja.

poduzetnicima moglo bi se različito postupati prilikom primjene Uredbe br. 1307/2013. To bi moglo dovesti do istodobnog narušavanja tržišnog natjecanja u državama članicama zbog davanja prednosti određenim pojedincima i poduzetnicima u odnosu na druge.

30. Iz toga slijedi da, ako je nacionalno tijelo stvorilo očekivanje protivno jasnoj odredbi prava Unije, pojedinac zbog nadređenosti, djelotvornosti i jedinstva prava Unije ne može tražiti ostvarivanje prava dodijeljenih tom odredbom na temelju načela zaštite legitimnih očekivanja nacionalnog prava.

31. Ostaje pitanje protivi li se tim istim razmatranjima pozivanje na načelo zaštite legitimnih očekivanja predviđeno nacionalnim pravom kako bi se dobila naknada štete uzrokovana pogrešnim jamstvima nacionalnog tijela.

32. U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev s pravom ističe da je nezavisni odvjetnik F. Mancini u svojem mišljenju u predmetu Krücken [29] zaključio da, čak i ako se oštećena stranka ne može pozvati na načelo zaštite legitimnih očekivanja kako bi ostvarila prava protivna pravu Unije, ta ista stranka ne smije se lišiti „mogućnosti podnošenja tužbe nacionalnom sudu radi naknade koju trebaju platiti tijela odgovorna za pogrešku koja joj je, prema njezinu mišljenju, prouzročila štetu". Nezavisni odvjetnik A. Tizzano kasnije se pridružio tom pristupu u spojenim predmetima Flemmer i dr. [30]. Nijedan nezavisni odvjetnik nije izričito uputio na pravni temelj te tužbe. Međutim, njihove se izjave mogu tumačiti samo kao poziv na djelovanje u skladu s nacionalnim pravom i, osobito, s načelom zaštite legitimnih očekivanja, kako je ono priznato u tom pravnom poretku [31].

33. Nadalje, u predmetu Belovo [32], koji se odnosi na pogrešne dozvole koje je nacionalno tijelo izdalo uvozniku poljoprivrednih proizvoda iz trećih zemalja, Sud je utvrdio da se primjenjivoj uredbi Unije ne „protivi da [taj uvoznik] podnese tužbu za naknadu štete protiv agencije izdavatelja, u skladu s nacionalnim pravom, ako je [postojao] sporazum da se te dozvole nisu trebale izdati". Sud je dodao da u okviru te tužbe treba, među ostalim, uzeti u obzir legitimna očekivanja uvoznika u pogledu tih dozvola.

34. To je utvrđenje Suda sastavljeno uz posebno upućivanje na zakonodavstvo primjenjivo na taj predmet, kojim je uspostavljen sustav uvoznih i izvoznih dozvola i potvrda o utvrđivanju predujma za poljoprivredne proizvode. Međutim, prema mojem mišljenju, presuda u predmetu Belovo pokazuje da Sud priznaje da zahtjev za naknadu štete na temelju nacionalnog prava može proizlaziti iz nezakonitog postupanja nacionalnog tijela čak i kada djeluje u okviru prava Unije [33], osobito kada su pogrešna jamstva dana nakon primjene tog prava.

35. U skladu s navedenim razmatranjima i sa stajalištima nizozemske vlade i Komisije u ovom predmetu, smatram, dakle, da se pravu Unije ne protivi to da fizička ili pravna osoba pred nacionalnim sudom podnese tužbu za naknadu štete koju je pretrpjela zbog davanja pogrešnog jamstva suprotnog jasnoj odredbi prava Unije. Ne protivi mu se ni pozivanje na načelo zaštite

[29] Mišljenje nezavisnog odvjetnika F. Mancinija u predmetu Krücken (316/86, neobjavljeno, EU:C:1988:78, str. 2231.)

[30] Mišljenje nezavisnog odvjetnika A. Tizzana u spojenim predmetima Flemmer i drugi (C-80/99 do C-82/99, EU:C:2001:57, t. 53.)

[31] U tom pogledu napominjem da su mišljenja nezavisnih odvjetnika F. Mancinija i A. Tizzana donesena kao odgovor koji treba dati na upućena pitanja osobito u odnosu na primjenu načela zaštite legitimnih očekivanja.

[32] Presuda od 16. srpnja 1992., Belovo (C-187/91, EU:C:1992:333, izreka)

[33] Vidjeti u tom smislu presudu od 27. rujna 1988., Asteris i dr. (106/87 do 120/87, EU:C:1988:457, t. 18. i 19.). Vidjeti također Prechal, A. i Widdershoven, R. J. G. M., „Inleiding tot het Europees bestuursrecht, 4. izdanje, Ars Aequel Libri, 2017., str. 227., koje također navodi sud koji je uputio zahtjev.

legitimnih očekivanja, kako je s tim istim ciljem utvrđeno nacionalnim pravom, pod uvjetom da se, kao što sam to istaknula u točki 30. ovog mišljenja, ne ugrožavaju nadređenost, djelotvornost i jedinstvo prava Unije.

36. U tom pogledu, kao prvo, valja istaknuti da, kako bi se izbjeglo ugrožavanje nadređenosti prava Unije, tužbom podnesenom nacionalnom sudu na temelju načela zaštite legitimnih očekivanja iz nacionalnog prava mora se tražiti naknada isključivo za štetu uzrokovanu pogrešnim jamstvima koja je dalo nacionalno tijelo. Kao što je to već obrazloženo u točki 26. ovog mišljenja, tom se tužbom ne smiju nastojati ostvariti prava protivna predmetnoj odredbi Unije jer bi to dovelo do situacije u kojoj nacionalno pravo formalno služi tomu da se tužitelju dodijele koristi čije mu je stjecanje uskraćeno pravom Unije.

37. Čini mi se da je taj zahtjev ispunjen u okviru tužbe poput one koju je opisao sud koji je uputio zahtjev u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, s obzirom na to da tom tužbom tužitelj ne zahtijeva dodjelu pravâ na plaćanje na temelju Uredbe br. 1307/2013, već traži naknadu štete zbog netočne informacije koju je pružilo nacionalno tijelo zaduženo za primjenu poljoprivrednih pravila Unije, koja ga je, prema njegovu mišljenju, potaknula da zatraži dodjelu pravâ na plaćanje, umjesto da ih pribavi od trećeg nositelja, te je u konačnici dovela do odbijanja njegova zahtjeva za osnovno plaćanje i zeleno plaćanje.

38. Kao drugo, s obzirom na to da je tužba na temelju načela zaštite legitimnih očekivanja u nacionalnom pravu podnesena s ciljem naknade štete, a ne ostvarivanja prava protivnih jasnoj odredbi prava Unije, ne postoji opasnost od ugrožavanja djelotvornosti prava Unije.

39. Kad je riječ o glavnom postupku, iz informacija koje je dostavio sud koji je uputio zahtjev očito proizlazi da, na temelju njegova nacionalnog prava, tužba za naknadu štete koja je pred njim podnesena ne može dovesti do dodjele pravâ na plaćanje na temelju Uredbe br. 1307/2013 ni do odobravanja ikakva plaćanja u skladu s tom uredbom. Stoga tužitelj u sklopu te tužbe ne može ostvariti prava koja mu ne pripadaju na temelju navedene uredbe. S obzirom na to, ne postoji opasnost da se proračun Unije koristi protivno pravilima Unije koja se primjenjuju u području zajedničke poljoprivredne politike. Nadalje, kao što to ističu nizozemska vlada i Komisija, svaka tužba za naknadu štete podnesena u skladu s nacionalnim pravom koja se temelji na nezakonitom postupanju nacionalnog tijela nadoknađuje se isključivo iz nacionalnog proračuna. Slijedom toga, takva tužba ne bi mogla imati štetan učinak na sredstva koja potječu iz proračuna Unije ni utjecati na njezine financijske interese.

40. Kad je riječ o uvjetu koji se odnosi na djelotvornost prava Unije, dodala bih da podnošenje tužbe za naknadu štete protiv nacionalnog tijela u okolnostima poput onih iz ovog predmeta, prema mojem mišljenju, može doprinijeti poboljšanju sustava podijeljenog upravljanja između država članica i Unije u područjima politika koja uključuju rashode financijskih sredstava Unije. Ono, naime, može potaknuti nacionalna tijela na pružanje pouzdanih informacija na zahtjev pojedinaca i poduzetnikâ [34] te u konačnici dovesti do učinkovitije primjene pravila Unije i učinkovitije javne potrošnje.

[34] Vidjeti u tom pogledu članak 12. *et seq*. Uredbe br. 1306/2013 o utvrđivanju „sustava za savjetovanje poljoprivrednika” koji države članice obvezno moraju uspostaviti radi davanja savjeta poljoprivrednicima, osobito o pravilima „višestruke sukladnosti” koja se primjenjuju na zajedničku poljoprivrednu politiku. RVO, na koji se odnosi glavni postupak, trenutačno je izvršna agencija zadužena za obveze sustava za savjetovanje poljoprivrednika u Nizozemskoj.

41. Kao treće, ne čini mi se da bi u okviru tužbe za naknadu štete koja se temelji na načelu zaštite legitimnih očekivanja iz nacionalnog prava mogli biti u opasnosti jedinstvo i ujednačena primjena prava Unije ili da bi moglo doći do narušavanja tržišnog natjecanja u državama članicama u smislu navedenom u točki 29. ovog mišljenja.

42. U tom pogledu ovaj predmet pokazuje, s jedne strane, da u okviru tužbe za naknadu štete koja se temelji na načelu zaštite legitimnih očekivanja iz nacionalnog prava tužitelj ne može steći nikakvo pravo koje se dodjeljuje na temelju prava Unije na štetu usporedivih pojedinaca iz drugih država članica. Konkretno, kao što to ističe Komisija, takvom tužitelju ne bi bila dodijeljena prava na plaćanje iz mehanizma sličnog nacionalnoj rezervi jer ni poljoprivrednici koji obavljaju poljoprivredne djelatnosti u drugim državama članicama koji nisu ispunili uvjet dobi utvrđen člankom 50. stavkom 2. točkom (b) Uredbe br. 1307/2013 ne bi dobili takva prava ni plaćanja.

43. S druge strane, kad bi se prihvatila tužiteljeva tužba za naknadu štete, naknada štete koju bi primio pokrivala bi samo štetu pretrpljenu zbog pogrešnih jamstava koja je pružilo nacionalno tijelo. Stoga, suprotno stajalištu koje zagovara španjolska vlada, tužitelj ne bi dobio nikakvu prednost u odnosu na druge poduzetnike iz istog sektora. U tom pogledu, moglo bi biti korisno podsjetiti na to da, prema sudskoj praksi Suda [35], naknada štete koju se može nacionalnim tijelima naložiti da plate pojedincima ili poduzetnicima zbog gubitka koji su im prouzročili ima bitno drukčiju pravnu narav od one javnih potpora koje određene poduzetnike stavljaju u povoljniji položaj. Iz toga slijedi da, kada se mjerom, kao u okviru tužbe o kojoj je riječ u ovom predmetu, pojedincu ili poduzetniku dodijeli naknada samo za pretrpljenu štetu uzrokovanu pogrešnim jamstvom, neće se smatrati da taj pojedinac ili poduzetnik stječe prednost, što znači da se također može isključiti opasnost od narušavanja tržišnog natjecanja među državama članicama.

44. S obzirom na navedeno, moram zaključiti da se pravu Unije ne protivi primjena načela zaštite legitimnih očekivanja, kako je utvrđeno u nacionalnom pravu, radi naknade štete koju tužitelj stavlja na teret nacionalnom tijelu nadležnom za primjenu propisâ Unije, ako se na to isto načelo, kako je priznato u pravnom poretku Unije, ne može pozivati jer ono obuhvaća jasnu odredbu prava Unije. Međutim, da bi to bilo tako, moraju biti ispunjeni sljedeći uvjeti:

– kao prvo, tužbom koju je podnio tužitelj mora se tražiti naknada isključivo za štetu uzrokovanu pogrešnim jamstvima koja je dalo nacionalno tijelo, a ne ostvarivanje pravâ u skladu s propisima Unije,

– kao drugo, svaka naknada štete koja proizlazi iz te tužbe mora se dodijeliti samo iz nacionalnog proračuna i,

– kao treće, naknadom koja proizlazi iz tužbe mora se pokrivati samo pretrpljena šteta i ne smije se tužitelju dodjeljivati nikakva gospodarska prednost protivna pravu Unije.

45. Ta tri uvjeta kao i elemente iz kojih proizlazi zahtjev za naknadu štete na temelju načela zaštite legitimnih očekivanja u nacionalnom pravu treba ocijeniti nacionalni sud.

[35] Presuda od 27. rujna 1988., Asteris i dr. (106/87 do 120/87, EU:C:1988:457, t. 23.). Vidjeti također mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Wahla u predmetu Achema i dr. (C-706/17, EU:C:2019:38, t. 52.).

Zaključak

46. Na temelju prethodne analize, predlažem Sudu da na prethodno pitanje koje je uputio College van Beroep voor het bedrijfsleven (Žalbeni sud za upravne sporove u gospodarstvu, Nizozemska) odgovori na sljedeći način:

Pravu Unije ne protivi se primjena načela zaštite legitimnih očekivanja, kako je utvrđeno u nacionalnom pravu, radi naknade štete koju tužitelj stavlja na teret nacionalnom tijelu nadležnom za primjenu propisâ Unije, ako se na to isto načelo, kako je priznato u pravnom poretku Unije, ne može pozivati jer ono obuhvaća jasnu odredbu prava Unije, pod uvjetom da:

– se tužbom koju je podnio tužitelj traži naknada isključivo za štetu uzrokovanu pogrešnim jamstvima koja je dalo nacionalno tijelo, a ne ostvarivanje prava u skladu s propisima Unije,

– se svaka naknada štete koja proizlazi iz te tužbe dodjeljuje samo iz nacionalnog proračuna i da

– se naknadom koja proizlazi iz tužbe pokriva samo pretrpljena šteta i da se tužitelju ne dodjeljuje nikakva gospodarska prednost protivna pravu Unije.