LAILA MEDINA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2022. február 24.[1]

C-36/21. sz. ügy

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

(a College van Beroep voor het bedrijfsleven [gazdasági tárgyú közigazgatási jogviták fellebbviteli bírósága, Hollandia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Közös agrárpolitika – 1307/2013 rendelet – Közvetlen kifizetések – Támogatási jogosultságok kiosztása – A 30. cikk (6) bekezdése – Nemzeti tartalék fiatal mezőgazdasági termelők számára – Az 50. cikk (2) bekezdésének b) pontja – A »fiatal mezőgazdasági termelők« fogalma – Téves információ – Jogos bizalom a nemzeti jog alapján – Kártérítési kereset – Az európai uniós joggal való összeegyeztethetőség”

Bevezetés

1. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a bizalomvédelem uniós jogi elvére és annak a nemzeti jog szerinti megfelelőjéhez való viszonyára vonatkozik. E kérelmet az uniós mezőgazdasági szabályok Hollandiában való alkalmazásáért felelős nemzeti hatóság ellen indított kártérítési kereset keretében terjesztették elő. A kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt szeretné megtudni, hogy a lehet-e hivatkozni nemzeti jogrendben elismert bizalomvédelem elvére az állítólagos kár megtérítése érdekében, ha az uniós jog szerinti hasonló elvre nem lehet támaszkodni.

2. A kérelmet a Sense Visuele Communicatie en Handel vof (a továbbiakban: Sense Visuele) és a Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (mezőgazdasági, természetvédelmi és élelmiszerminőségi miniszter, Hollandia; a továbbiakban: miniszter) közötti eljárásban terjesztették elő. Ez az eljárás a Sense Visuele azon kár megtérítése iránti keresetére vonatkozik, amely a holland hatóság által az 1307/2013/EU rendelet[2] 50. cikke (2) bekezdésében meghatározott „fiatal mezőgazdasági termelő” fogalmára vonatkozóan szolgáltatott téves információ miatt keletkezett.

[1] Eredeti nyelv: angol.

[2] A közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 637/2008/EK és a 73/2009/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1307/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 347., 608. o.; helyesbítés: HL 2016. L 130., 8. o.).

Jogi háttér

3. Az 1307/2013 rendelet az I. mellékletében felsorolt támogatási rendszerek keretében közvetlenül a mezőgazdasági termelőknek nyújtott kifizetésekre vonatkozó közös szabályokat állapítja meg.[3] A rendelet meghatározza továbbá az említett rendszerekre, nevezetesen a mezőgazdasági termelők részére nyújtott alaptámogatásra (a továbbiakban: alaptámogatás), az éghajlat és a környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlatokat folytató mezőgazdasági termelők részére nyújtott támogatásra (a továbbiakban: a környezetbarátabbá válást ösztönző támogatás) és a mezőgazdasági tevékenységüket megkezdő fiatal mezőgazdasági termelők részére nyújtott támogatásra (a továbbiakban: fiatal mezőgazdasági termelők részére nyújtott támogatás) vonatkozó egyedi szabályokat.[4]

4. Konkrétan az alaptámogatás a mezőgazdasági tevékenységet folytató mezőgazdasági termelőknek nyújt minimális jövedelemtámogatást. A kifizetést évente kapják meg a mezőgazdasági termelők azon támogatási jogosultságok aktiválását követően, amelyekkel rendelkeznek, és azt az általuk bejelentett támogatható hektárszám alapján számítják ki.[5]

5. Az alaptámogatást egyéb, konkrét problémákra vagy a kedvezményezettek meghatározott típusaira irányuló közvetlen kifizetésekkel kell kiegészíteni.[6] Az alaptámogatási rendszer szerinti támogatási jogosultságokkal való rendelkezés tehát előfeltétele annak, hogy az 1307/2013 rendelet által létrehozott többi rendszer – így a környezetbarátabbá válást ösztönző támogatás és a fiatal mezőgazdasági termelők részére nyújtott támogatás – keretében támogatásban lehessen részesülni.[7]

6. A támogatási jogosultságokat eredetileg azon aktív mezőgazdasági termelők[8] között osztották ki, akik az alaptámogatási rendszer végrehajtásának első évében, azaz 2015-ben kérelmezték azokat.[9] Azóta e jogosultságok a tagállamok által létrehozott nemzeti vagy regionális tartalékokon keresztül szerezhetők meg[10] és/vagy a mezőgazdasági termelők között ruházhatók át.[11]

7. A jelen ügy szempontjából fontos szem előtt tartani, hogy az 1307/2013 rendelet 30. cikkének (6) bekezdése előírja, hogy a tagállamok a nemzeti vagy a regionális tartalékaikból mindenekelőtt fiatal mezőgazdasági termelőknek és a mezőgazdasági tevékenységüket megkezdő mezőgazdasági termelőknek biztosítsanak támogatási jogosultságokat. Ugyanezen cikk (11) bekezdése hivatkozik

3 Az 1307/2013 rendelet 1. cikkének a) pontja. A teljes közvetlen kifizetések teljesítésének feltétele, hogy a mezőgazdasági termelők megfeleljenek a környezetre, az éghajlatváltozásra, a földterület jó mezőgazdasági és környezeti állapotára, a közegészségügyre, az állategészségügyre, a növényegészségügyre és az állatjólétre vonatkozó, „kölcsönös megfeleltetés” néven ismert alapvető előírásoknak. A kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó szabályokat a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról és a 352/78/EGK, a 165/94/EK, a 2799/98/EK, a 814/2000/EK, az 1290/2005/EK és a 485/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 347., 549. o.; helyesbítések: HL 2016. L 130., 7. o.; HL 2017. L 327., 83. o.; HL 2018. L 233., 3. o.) határozza meg.

4 Az 1307/2013 rendelet 1. cikkének b) pontja és I. melléklete.

5 Az 1307/2013 rendelet 32. és 33. cikke.

6 Az 1307/2013/EU rendelet 21. cikke. Lásd még: Európai Bizottság, „Közvetlen kifizetések. Alaptámogatási rendszer”, 2016. március, 1. o., a következő linken érhető el: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/basic-payment-scheme_en.pdf.

7 Az 1307/2013 rendelet 43. cikke és 50. cikkének (1) bekezdése.

8 Az 1307/2013/EU rendelet 9. cikke.

9 Lásd az 1307/2013/EU rendelet (21) preambulumbekezdését, valamint 21. cikke (1) bekezdésének a) pontját és 24. cikkét.

10 Az 1307/2013 rendelet 30. cikkének (1) és (2) bekezdése.

11 Az 1307/2013/EU rendelet 34. cikke.

az 1307/2013 rendelet 50. cikke (2) bekezdésének b) pontjára, amely a „fiatal mezőgazdasági termelőt” olyan természetes személyként határozza meg, aki többek között az alaptámogatási rendszer szerinti támogatási „kérelem benyújtásának évében 40 évesnél nem idősebb”.

A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

8. A Sense Visuele közkereseti társaság, amelynek két tagja van, A és B, és 2017 óta sertéstenyésztő üzemet működtet. A 2018. január 21-én töltötte be 41. életévét.

9. A Sense Visuele 2018. március 15-én és április 5-én több információkérést intézett a Rijksdienst voor Ondernemend Nederlandhoz (állami vállalkozói ügynökség, Hollandia, a továbbiakban: RVO), az uniós közös agrárpolitika Hollandiában történő végrehajtásával megbízott végrehajtó ügynökséghez. Lényegében, mivel a Sense Visuele 2018-ra vonatkozóan nem rendelkezett támogatási jogosultságokkal, azt szerette volna megtudni, hogy megszerezheti-e ezeket a jogosultságokat a Nationale reserve voor Jonge landbouwerstól (nemzeti tartalék a fiatal mezőgazdasági termelők számára, Hollandia; a továbbiakban: nemzeti tartalék), és ha igen, hogyan.

10. Az RVO jelezte a Sense Visuele felé, hogy jogosult a nemzeti tartalékból kiosztandó fizetési jogosultságokra, mivel A 2018 egy adott időpontjában 41 évesnél fiatalabb volt. Az RVO internetes oldalán akkoriban nyújtott tájékoztatás szerint ugyanis az érintett személynek a kérelem benyújtásának évében 41. évesnél fiatalabbnak kell lennie ahhoz, hogy az 1307/2013 rendelet alkalmazásában fiatal mezőgazdasági termelőnek minősüljön. Az RVO ezt követően e-mailben megerősítette ezt az információt a Sense Visuele számára.

11. A Sense Visuele 2018. április 5-én arra hivatkozva, hogy A fiatal mezőgazdasági termelő, a nemzeti tartalékból odaítélendő támogatási jogosultságok kiosztása iránti, valamint alaptámogatás, környezetbarátabbá válást ösztönző támogatás és fiatal mezőgazdasági termelők részére nyújtott támogatás iránti kérelmet nyújtott be. A Sense Visuele ugyanakkor nem törekedett arra, hogy e jogosultságokat harmadik jogosulttól átruházás útján szerezze meg.

12. A miniszter 2019. január 2-i és 4-i határozatával, amelyeket később a 2019. március 22-i határozat megerősített, elutasította a Sense Visuele kérelmeit. A miniszter kijelentette, hogy az 1307/2013 rendelet 50. cikke (2) bekezdésének b) pontja szerint az a személy minősül fiatal mezőgazdasági termelőnek, aki a kérelme benyújtásának évében 40 évesnél nem idősebb. Tekintettel arra, hogy A 2018-ban 41 éves volt, nem teljesítette az e rendelkezésben előírt életkori követelményt, és ezért a Sense Visuele részére nem oszthatók ki a nemzeti tartalékból odaítélendő támogatási jogosultságok. Továbbá, mivel a Sense Visuele nem szerzett semmilyen támogatási jogosultságot 2018-ra vonatkozóan, az alaptámogatásra és a környezetbarátabbá válást ösztönző támogatásra vonatkozó kérelmét el kellett utasítani. Végezetül a miniszter kimondta, hogy a Sense Visuele még jóhiszeműség esetén sem hivatkozhat a bizalomvédelem uniós jogi elvére. E tekintetben a miniszter megjegyezte, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján a bizalomvédelem elvére nem lehet hivatkozni olyan egyértelmű uniós jogi rendelkezés esetében, mint amilyen az 1307/2013 rendelet 50. cikke (2) bekezdésének b) pontja.

13. A Sense Visuele a College van Beroep voor het bedrijfsleven (gazdasági tárgyú közigazgatási jogviták fellebbviteli bírósága, Hollandia) előtt keresetet indított a 2019. március 22-i határozat hatályon kívül helyezése és az RVO által tett téves ígéretek miatt állítólag elszenvedett pénzügyi veszteség miniszter általi megtérítése iránt.

14. A kérdést előterjesztő bíróság szerint a jogvita tárgyát nem a nemzeti tartalékból kiosztandó támogatási jogosultságoknak a Sense Visuele részére történő kiosztása képezi. Inkább arra vonatkozik, hogy a miniszter, amikor nem ajánlotta fel a Sense Visuele-nek az állítólagosan elszenvedett kár megtérítését, megsértette-e a bizalomvédelem elvét. E tekintetben ugyanez a bíróság megjegyzi, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából következik, hogy a bizalomvédelem uniós jogi elvére nem lehet hivatkozni, ha e jog olyan egyértelmű rendelkezésére vonatkozik, mint az 1307/2013 rendelet 50. cikke (2) bekezdésének b) pontja. Kétséges azonban, hogy az uniós joggal ellentétes-e az, hogy a Sense Visuele a bizalomvédelem holland jog szerinti elve alapján kártérítési kereset keretében kártérítést kapjon.

15. Ilyen körülmények között a College van Beroep voor het bedrijfsleven (gazdasági tárgyú közigazgatási jogviták fellebbviteli bírósága) úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„Ellentétes-e az uniós joggal az, hogy a nemzeti jogban alkalmazandó bizalomvédelem elve alapján ítélik meg, hogy egy nemzeti közigazgatási hatóság az uniós jog valamely rendelkezésének figyelmen kívül hagyásával bizalmat keltett-e, és így a nemzeti jog szerint jogellenesen járt-e el azáltal, hogy nem térítette meg az érintett személy ebből eredő kárát, ha e személy nem hivatkozhat eredményesen a bizalomvédelem uniós jogi elvére, mert egyértelmű uniós jogi rendelkezésről van szó?”

16. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a Bíróság Hivatala 2020. január 22-én vette nyilvántartásba. A Sense Visuele, a holland és a spanyol kormány, valamint az Európai Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket. Az ügyben nem tartottak tárgyalást.

Értékelés

17. Kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy az uniós joggal ellentétes-e az, hogy a felperes a bizalomvédelem nemzeti jogban megállapított elvére hivatkozva kapjon kártérítést az uniós szabályok alkalmazásáért felelős nemzeti hatóságtól, ha az uniós jogrendben biztosított ugyanezen elvre azért nem lehet hivatkozni, mert az uniós jog egyértelmű rendelkezéséről van szó.

18. Elöljáróban emlékeztetnem kell arra, hogy a bizalomvédelem elve az Unió egyik alapelve.[12] Ezen elv olyan jogokat biztosít a magánszemélyek számára,[13] amelyek minden olyan jogalanyt megilletnek, akiben valamely közigazgatási hatóság megalapozott várakozásokat keltett a részére tett pontos ígéretek folytán.[14] E tekintetben azt kell vizsgálni, hogy az érintett közigazgatási hatóság aktusai észszerű bizalmat keltett-e, és ha ez az eset áll fenn, meg kell állapítani, hogy e bizalom jogos volt-e.[15]

[12] 2013. március 14-i Agrargenossenschaft Neuzelle ítélet (C-545/11, EU:C:2013:169, 23. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[13] Lásd ebben az értelemben: 1992. május 19-i Mulder és társai kontra Tanács és Bizottság ítélet (C-104/89 és C-37/90, EU:C:1992:217, 15. pont).

[14] 2018. augusztus 7-i Administratīvā rajona tiesa ítélet (C-120/17, EU:C:2018:638, 50. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[15] 2018. augusztus 7-i Administratīvā rajona tiesa ítélet (C-120/17, EU:C:2018:638, 51. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

19. A bizalomvédelem uniós jogi elve nem csak az uniós intézményeket és szerveket kötelezi. A tagállamoknak akkor is tiszteletben kell tartaniuk ezt az elvet, ha olyan intézkedéseket fogadnak el, amelyekkel uniós szabályokat hajtanak végre.[16] A közös agrárpolitika területén is többször megállapította a Bíróság, hogy a bizalomvédelem uniós jogi elvét minden, az uniós jogot alkalmazó belföldi hatóság köteles tiszteletben tartani.[17]

20. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint azonban a bizalomvédelem elvét az uniós jog szabályai szerint kell alkalmazni.[18] Ezen elvre nem lehet hivatkozni valamely uniós jogi szöveg egyértelmű rendelkezésével szemben. Továbbá az uniós jogot alkalmazni köteles nemzeti hatóság uniós joggal ellentétes magatartása nem alapozhat meg jogos bizalmat a jogalanyokban az uniós joggal ellentétes kedvező bánásmódra vonatkozóan.[19]

21. A jelen ügyben az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból egyrészt az derül ki, hogy a kérdést előterjesztő bíróság szerint az RVO által szolgáltatott téves információ, amelyet a miniszter álláspontjának kifejezéseként kell értelmezni, arra késztette a Sense Visuelét, hogy a támogatási jogosultságok nemzeti tartalékból való kiosztását kérje ahelyett, hogy azokat egy harmadik jogosulttól átruházás útján szerezte volna meg. Ebben az összefüggésben a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a Sense Visuelét kár érhette az RVO által keltett jogos bizalom miatt, amely megakadályozta, hogy 2018-ra vonatkozóan támogatási jogosultságokat, következésképpen alaptámogatást és a környezetbarátabbá válást ösztönző támogatást kapjon. E bíróság szerint a Sense Visuele által elszenvedett kár a miniszter által megtagadott kifizetések elvesztéséből áll, levonva azon jogosultságok költségeit, amelyeket mindkét kifizetés megszerzésének előfeltételeként egy harmadik jogosulttól kellett volna megszereznie.

22. Másodszor, a kérdést előterjesztő bíróság nem kérdőjelezi meg, hogy a bizalomvédelem uniós jogi elve kötelezte a minisztert abban az időpontban, amikor a 2019. március 22-i határozatot elfogadta. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban az említett bíróság ugyanis kifejti, hogy a miniszter az uniós mezőgazdasági szabályok, különösen az 1307/2013 rendeletben meghatározott közvetlen támogatási rendszerek Hollandiában való alkalmazása keretében[20] utasította el a támogatási jogosultságoknak a Sense Visuele részére történő kiosztását, valamint az utóbbinak az alaptámogatásra, a környezetbarátabbá válást ösztönző támogatásra és a fiatal mezőgazdasági termelők részére nyújtott támogatásra vonatkozó kérelmét. Mindezek alapján a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy az 1307/2013 rendelet 50. cikke (2) bekezdésének b) pontja az uniós jog egyértelmű rendelkezése.[21] Ebből következik, hogy e bíróság szerint a Sense Visuele nyilvánvalóan nem hivatkozhat a bizalomvédelem uniós jogi elvére annak érdekében, hogy a nemzeti tartalékból kiosztandó támogatási jogosultságot igényeljen.

[16] 2018. augusztus 7-i Administratīvā rajona tiesa ítélet (C-120/17, EU:C:2018:638, 48. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[17] Lásd: 1988. április 26-i Krücken ítélet (316/86, EU:C:1988:201, 22. pont); 1993. április 1-jei Lageder és társai ítélet (C-31/91–C-44/91, EU:C:1993:132, 33. pont).

[18] 2008. március 13-i Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening és társai ítélet (C-383/06–C-385/06, EU:C:2008:165, 53. pont); 2013. június 20-i Agroferm ítélet (C-568/11, EU:C:2013:407, 51. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd még: Kokott főtanácsnok Agroferm ügyre vonatkozó indítványa (C-568/11, EU:C:2013:35, 55. pont).

[19] 2018. augusztus 7-i Administratīvā rajona tiesa ítélet (C-120/17, EU:C:2018:638, 52. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[20] Lásd ebben az értelemben az Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (a közös agrárpolitika közvetlen kifizetési rendszereit végrehajtó miniszteri rendelet) 2. cikke (1) bekezdésének 2. pontját.

[21] A kérdést előterjesztő bíróság, az alapeljárás felei és a Bíróság előtt észrevételeket előterjesztő érdekelt felek egyetértenek abban, hogy az 1307/2013 rendelet 50. cikke (2) bekezdésének b) pontja a meghatározott életkorra vonatkozó feltétel tekintetében az uniós jog egyértelmű rendelkezésének minősül.

23. A kérdést előterjesztő bíróság mindazonáltal azt kívánja megtudni, hogy van-e lehetőség arra, hogy a Sense Visuele a miniszter ellen indított belföldi kártérítési kereset keretében az elszenvedett kár megtérítése érdekében a nemzeti jogrendben rögzített bizalomvédelem elvére hivatkozzon.

24. Az egyértelműség kedvéért szeretném kiemelni, hogy az előterjesztett kérdés nem olyan kártérítési keresetre vonatkozik, amelyben a felperes az uniós jog megsértése miatt fennálló állami felelősség elvére hivatkozik. [22] A jelen ügy ugyanis olyan helyzetre vonatkozik, amelyben a holland hatóság szabályszerűen azon az alapon tagadta meg a támogatási jogosultságoknak a Sense Visuele részére való kiosztását, hogy egyik tagja sem felelt meg az 1307/2013 rendelet 50. cikke (2) bekezdésének b) pontjában előírt életkori követelménynek, és hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint e rendelkezéssel szemben nem lehet a bizalomvédelem uniós jogi elvére hivatkozni.

25. Fontos továbbá megjegyezni, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdés nem a nemzeti jogban alkalmazandó bizalomvédelem elvének az 1307/2013 rendelet szerinti támogatási jogosultságok érvényesítésének jogalapjaként való alkalmazására vonatkozik.

26. Amint ugyanis a Bizottság írásbeli észrevételeiben megállapítja, ezt a lehetőséget mindenekelőtt a Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján kell kizárni, amely szerint a bizalomvédelem elve nem alkalmazható az uniós jog szabályaival szemben, mégpedig azokkal szemben, amelyek pontosak és egyértelműek, amint arra a fenti 20. pontban már utaltam. [23] Ez azt jelenti, hogy az alapügyben szereplőhöz hasonló esetben a nemzeti jogban alkalmazandó bizalomvédelem elve nem helyettesítheti ugyanezen uniós jogi elvet az 1307/2013 rendelet által biztosított jogok és előnyök megszerzése érdekében. Ellenkező esetben formai szempontból a nemzeti jogban alkalmazandó bizalomvédelem elve az említett rendelet alkalmazhatóságát meghatározó mérceként érvényesülne, aminek eredményeképpen a nemzeti jog felülírná az uniós jogot, és következésképpen sérülne e jog elsőbbségének elve.

27. Ezen túlmenően emlékeztetnem kell arra, hogy az uniós jog elsőbbségének elve értelmében nem engedhető meg, hogy a nemzeti jog rendelkezései és elvei valamely tagállam területén sértsék az uniós jog hatékonyságát és egységességét. [24]

28. A jelen ügyhöz hasonló körülmények között az uniós jog teljes körű tényleges érvényesülése először is megköveteli, hogy a nemzeti jogban alkalmazandó bizalomvédelem elvét ne lehessen alkalmazni azon követelmények megkerülésére, amelyeket a mezőgazdasági termelőknek az 1307/2013 rendelet szerinti támogatási jogosultságok megszerzése érdekében teljesíteniük kell. Ellenkező esetben ez a nemzeti jogi alapelv arra szolgálna, hogy jogosultságokat ítéljenek oda olyan mezőgazdasági termelőknek, akik nem jogosultak azokra, és ezt követően olyan intézkedéseket finanszírozzanak, amelyeket nem az alkalmazandó ágazatspecifikus szabályoknak megfelelően hajtanak végre. Amint azt Kokott főtanácsnok az Agroferm ügyre vonatkozó indítványában [25] megállapította, ez végső soron az Európai Unió költségvetésének pénzügyi

[22] Lásd ebben az értelemben: 1991. november 19-i Francovich és társai ítélet (C-6/90 és C-9/90, EU:C:1991:428).

[23] Lásd szemléltetésképpen: 2017. december 20-i Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse ítélet (C-516/16, EU:C:2017:1011, 69–74. pont).

[24] 2021. december 21-i Randstad Italia ítélet (C-497/20, EU:C:2021:1037, 52. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[25] Kokott főtanácsnok Agroferm ügyre vonatkozó indítványa (C-568/11, EU:C:2013:35, 46–50. pont).

érdekeit érintené, ami az egyik olyan fő következmény, amelyet a megosztott irányítású szakpolitikai területekre, így a közös agrárpolitikára alkalmazandó uniós jogi keretrendszer el kíván kerülni. [26]

29. Másodszor, Kokott főtanácsnok ugyanezen indítványban kifejtett álláspontjával – amelyet magam is helyesnek vélek – összhangban érdemes megjegyezni, hogy ha az uniós szabályozásból – például az 1307/2013 rendeletből – eredő előnyök és jogok megszerzése érdekében a nemzeti jogban alkalmazandó bizalomvédelem elvére lehetne hivatkozni, az végső soron e szabályozás alkalmazása tekintetében eltérésekhez vezethetne a különböző tagállamokban. [27] E megfontolás az uniós jog egységességére és annak az Európai Unió területén belüli egységes alkalmazására vonatkozik. Tekintettel arra, hogy a bizalomvédelem elvének az egyes nemzeti jogrendekben biztosított hatály eltérő lehet, és egyes tagállamok saját joghatóságuk alatt e védelem vonatkozásában kedvezőbb szabályozást biztosítanak, mint mások, [28] az 1307/2013 rendelet alkalmazása során a magánszemélyek és a vállalkozások eltérő bánásmódban részesülhetnek. Ez a tagállamokban a verseny egyidejű torzulásához vezethet, mivel egyes magánszemélyek és vállalkozások másokkal szemben előnyökben részesülnek.

30. Ebből következik, hogy az uniós jog elsőbbségével, valamint tényleges érvényesülésével és egységességével kapcsolatos okokból, ha egy nemzeti hatóság egyértelmű uniós jogi rendelkezés figyelmen kívül hagyásával keltett bizalmat, a magánszemély nem tarthat igényt a nemzeti jogban alkalmazandó bizalomvédelem alapján az e rendelkezés által biztosított jogokból eredő előnyökre.

31. Továbbra is kérdéses, hogy ugyanezen megfontolások megakadályozzák-e a nemzeti hatóság által tett téves ígéretek által okozott kár megtérítése érdekében a nemzeti jogban alkalmazandó bizalomvédelem elvére való hivatkozást.

32. E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság helyesen jegyzi meg, hogy Mancini főtanácsnok a Krücken ügyre vonatkozó indítványában [29] arra a következtetésre jutott, hogy még ha a károsult fél az európai uniós joggal ellentétes jogok érvényesítése érdekében nem is hivatkozhat a bizalomvédelem elvére, ugyanezen fél nem foszthető meg attól a lehetőségtől, hogy „a nemzeti bíróság előtt azon hibáért felelős hatóságok által fizetendő kártérítés iránti keresetet indítson, amelyek véleménye szerint kárt okoztak neki”. Tizzano főtanácsnok később ugyanezt a megközelítést támogatta a Flemmer és társai egyesített ügyekben. [30] Egyik főtanácsnok sem hivatkozott kifejezetten arra a jogalapra, amely alapján e kereset megalapozott lehet. Állításaik azonban csak a nemzeti jognak, és különösen az e jogrendben elismert bizalomvédelem elvének megfelelő eljárásra való felhívásként értelmezhetők. [31]

[26] Lásd ebben az értelemben az 1306/2013 rendelet (39) preambulumbekezdését. Lásd még az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2018. július 18-i (EU, Euratom) 2018/1046 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2018. L 193., 1. o.; helyesbítés: HL 2019. L 60., 36. o.) 63. cikkének (1) bekezdését és (2) bekezdésének a) pontját.

[27] Kokott főtanácsnok Agroferm ügyre vonatkozó indítványa (C-568/11, EU:C:2013:35, 48. pont).

[28] Lásd e tekintetben: Litvánia legfelsőbb bírósága és az ACA-Europe, *General Report. The Protection of Legitimate Expectations in Administrative Law and EU Law* (2016, 2. és azt követő oldal, elérhető a következő oldalon https://www.aca-europe.eu/seminars/2016_Vilnius/VIL_GeneralReport_en.pdf), amely a bizalomvédelem elvének alkalmazása terén jelentős különbségeket tárt fel a tagállamok között.

[29] Mancini főtanácsnok Krücken ügyre vonatkozó indítványa (316/86, nem tették közzé, EU:C:1988:78, 2231. o.).

[30] Tizzano főtanácsnok Flemmen és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-80/99–C-82/99, EU:C:2001:57, 53. pont).

[31] E tekintetben meg kell említenem, hogy Mancini és Tizzano főtanácsnok indítványait kifejezetten a bizalomvédelem elvének alkalmazására vonatkozó előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre adott válaszként készítették el.

33. Ezt követően a Belovo ügyben,[32] amely egy nemzeti hatóság által harmadik országból származó mezőgazdasági termékek importőre számára kiadott hibás engedélyekre vonatkozott, a Bíróság kimondta, hogy az alkalmazandó európai uniós rendelet „nem zárja ki, hogy [ez az importőr] a nemzeti jognak megfelelően kártérítési keresetet indítson a kibocsátó szerv ellen, amennyiben egyetértés volt a tekintetben, hogy ezeket az engedélyeket nem kellett volna kiadni". A Bíróság hozzátette, hogy e kereset keretében többek között figyelembe kell venni az importőrnek az említett engedélyekkel kapcsolatos jogos bizalmát.

34. A Bíróság e megállapítását az ezen ügyre alkalmazandó azon jogszabályokra való konkrét hivatkozással fogalmazta meg, amelyek létrehozták a mezőgazdasági termékekre vonatkozó behozatali és kiviteli engedélyek és előzetes rögzítési igazolások rendszerét. Véleményem szerint azonban a Belovo ügyben hozott ítélet azt szemlélteti, hogy a Bíróság elismeri, hogy a nemzeti jog szerinti kártérítési igény akkor is származhat valamely nemzeti hatóság jogellenes magatartásából, ha az az uniós jog keretében jár el,[33] különösen, ha e jog alkalmazása során téves ígéreteket tesznek.

35. A fenti megfontolásokra tekintettel, valamint a holland kormány és a Bizottság által a jelen ügyben kifejtett álláspontokkal összhangban ezért úgy vélem, hogy az uniós joggal nem ellentétes az, hogy valamely természetes vagy jogi személy belföldi keresetet indítson az egyértelmű uniós jogi rendelkezést figyelmen kívül hagyó téves ígéret következtében elszenvedett kár megtérítése iránt. Az uniós jog nem zárja ki azt sem, hogy ugyanezen célból a nemzeti jogban rögzített bizalomvédelem elvére hivatkozzanak, feltéve, hogy – amint azt a jelen indítvány 30. pontjában megjegyeztem – az uniós jog elsőbbsége, tényleges érvényesülése és egységessége nem kerül veszélybe.

36. E tekintetben mindenekelőtt meg kell állapítani, hogy az uniós jog elsőbbsége csorbulásának elkerülése érdekében a bizalomvédelem nemzeti jogi elve alapján a nemzeti bíróság előtt indított keresetnek kizárólag a nemzeti hatóság által tett téves ígéretekből eredő kár megtérítésére kell irányulnia. Amint azt már a jelen indítvány 26. pontjában kifejtettem, ez a kereset nem irányulhat az érintett uniós rendelkezéssel ellentétes jogok érvényesítésére, mivel ez olyan helyzethez vezetne, amelyben a nemzeti jog formális alapul szolgálna ahhoz, hogy a felperes számára olyan előnyöket ítéljenek meg, amelyek megszerzésében az uniós jog akadályozza őt.

37. Véleményem szerint ez a követelmény teljesül a kérdést előterjesztő bíróság által az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban leírt kereset esetében, amelyben a felperes nem az 1307/2013 rendelet szerinti támogatási jogosultságok kiosztását kéri. A felperes e helyett az uniós mezőgazdasági szabályok alkalmazásával megbízott nemzeti hatóság által szolgáltatott azon téves információ miatt követel kártérítést, amely a felperes álláspontja szerint arra ösztönözte őt, hogy a támogatási jogosultságok kiosztását kérje ahelyett, hogy azokat egy harmadik jogosulttól szerezte volna meg, és amely végső soron az alaptámogatásra és a környezetbarátabbá válást ösztönző támogatásra vonatkozó kérelme elutasításának indokául szolgált.

38. Másodszor, feltéve, hogy a bizalomvédelem nemzeti jogi elve alapján indított kereset kártérítésre, és nem az uniós jog egyértelmű rendelkezésével ellentétes jogok érvényesítésére irányul, nem áll fenn annak veszélye, hogy sérül az uniós jog tényleges érvényesülése.

[32] 1992. július 16-i Belovo ítélet (C-187/91, EU:C:1992:333, rendelkező rész).

[33] Lásd ebben az értelemben: az 1988. szeptember 27-i Asteris és társai ítélet (106/87–120/87, EU:C:1988:457, 18. és 19. pont). Lásd még: Prechal, S. és Widdershoven, R. J. G. M., *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, 4. kiadás, Ars Aequi Libri, 2017., 227. o., amelyre a kérdést előterjesztő bíróság is hivatkozik.

39. Ami az alapeljárást illeti, a kérdést előterjesztő bíróság által szolgáltatott információkból kitűnik, hogy az e bíróság nemzeti joga alapján az előtte indított kártérítési kereset nem vezethet az 1307/2013 rendelet szerinti fizetési jogosultságok kiosztásához, sem pedig az ugyanezen rendelet szerinti kifizetés megítéléséhez. E kereset felperese tehát e rendelet alapján nem részesülhet őt meg nem illető jogok előnyeiből. Ennek megfelelően nem áll fenn a veszélye annak, hogy az uniós költségvetést a közös agrárpolitika alkalmazandó uniós szabályainak megsértésével használják fel. Továbbá, amint azt a holland kormány és a Bizottság hangsúlyozza, a nemzeti jog alapján indított és valamely nemzeti hatóság jogellenes magatartásán alapuló kártérítési keresetből eredő követelést kizárólag a nemzeti költségvetésből fizetnék ki. Következésképpen egy ilyen kereset nem lehetett káros hatással az Európai Unió költségvetéséből származó pénzeszközökre, és nem érinthette az Európai Unió pénzügyi érdekeit.

40. Az uniós jog tényleges érvényesülésére vonatkozó feltétel kapcsán hozzátenném, hogy a nemzeti hatósággal szembeni kártérítési keresetnek a jelen ügyhöz hasonló körülmények között történő érvényesítése véleményem szerint alkalmas arra, hogy hozzájáruljon a tagállamok és az Európai Unió között megosztott igazgatási rendszer javításához az uniós finanszírozással járó szakpolitikai területeken. Ez ugyanis arra ösztönözheti a nemzeti hatóságokat, hogy a magánszemélyek és a vállalkozások kérésére megbízható információkat szolgáltassanak,[34] és ez végső soron az uniós szabályok hatékonyabb alkalmazásához és a közpénzek felhasználásának hatékonyabbá tételéhez vezethet.

41. Harmadszor, a nemzeti jogban alkalmazandó bizalomvédelem elvén alapuló kártérítési kereset keretében nem tűnik úgy számomra, hogy az uniós jog egységessége és egységes alkalmazása a jelen indítvány 29. pontjában említett értelemben sérülhet, vagy a verseny torzulásához vezethet a tagállamokban.

42. E tekintetben a jelen ügy egyrészt azt példázza, hogy a bizalomvédelem nemzeti jogi elvén alapuló kártérítési keresettel a felperes nem szerezhet az uniós jog által biztosított jogot más tagállamok hasonló személyeinek hátrányára. Konkrétabban, amint azt a Bizottság kiemeli, az ilyen felperes nem szerezhet támogatási jogosultságot a nemzeti tartalékhoz hasonló mechanizmusból, amennyiben a más tagállamokban mezőgazdasági tevékenységet folytató, az 1307/2013 rendelet 50. cikke (2) bekezdésének b) pontjában előírt életkori követelményt nem teljesítő mezőgazdasági termelők sem szerezhetnek ilyen jogosultságot, vagy kaphatnak ilyen kifizetést.

43. Másrészt, ha a felperes kártérítési keresetének helyt adnának, az általa kapott kártérítés csak a nemzeti hatóság által tett téves ígéretek miatt elszenvedett károkat fedezné. Ezért a spanyol kormány álláspontjával ellentétben a felperes nem részesülne semmilyen előnyben más, ugyanabban az ágazatban működő vállalkozásokkal szemben. E tekintetben hasznos lehet emlékeztetni arra, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint[35] az olyan kártérítés jogi természete, amelyet a nemzeti hatóságoknak esetleg fizetniük kellett volna egyes magánszemélyeknek vagy vállalkozásoknak a számukra okozott károk jóvátételéül, alapvetően eltér az egyes vállalkozásokat segítő állami támogatásokétól. Ebből következik, hogy amennyiben az olyan intézkedés, mint a jelen ügyben érintett kereset tárgyát képezi, kizárólag a téves ígéret

[34] Lásd e tekintetben az 1306/2013 rendelet 12. és azt követő cikkét, amely létrehozta a „mezőgazdasági tanácsadó rendszert”, amelyet a tagállamoknak kötelezően alkalmazniuk kell annak érdekében, hogy a mezőgazdasági termelőknek tanácsot adjanak, mégpedig a közös agrárpolitikára alkalmazandó „kölcsönös megfeleltetési” szabályokkal kapcsolatban. Az alapeljárásban érintett RVO jelenleg a mezőgazdasági tanácsadó rendszerrel kapcsolatos kötelezettségekkel Hollandiában megbízott végrehajtó ügynökség.

[35] Az 1988. szeptember 27-i Asteris és társai ítélet (106/87–120/87, EU:C:1988:457, 23. pont). Lásd még: Wahl főtanácsnok Achema és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-706/17, EU:C:2019:38, 52. pont).

következtében elszenvedett kár miatt nyújt magánszemélynek vagy vállalkozásnak kártérítést, akkor nem tekinthető úgy, hogy ez a magánszemély vagy vállalkozás előnyben részesül, ami azt jelenti, hogy a tagállamok közötti verseny torzulásának veszélye is kizárható.

44. A fentiekre tekintettel arra a következtetésre kell jutnom, hogy az uniós joggal nem ellentétes a bizalomvédelem nemzeti jogban megállapított elvének a felperes által az uniós szabályok alkalmazásáért felelős nemzeti hatósággal szemben hivatkozott kár megtérítése érdekében történő alkalmazása, ha az uniós jogrendben biztosított ugyanezen elvre azért nem lehet hivatkozni, mert az uniós jog egyértelmű rendelkezéséről van szó. Mindazonáltal ehhez következő feltételeknek kell teljesülniük:

– először is, a felperes által indított keresetnek kizárólag a nemzeti hatóság által tett téves ígéretekből eredő kár megtérítésére kell irányulnia, és nem az uniós szabályok szerinti jogok érvényesítésére;

– másodszor, az e keresetből következő kártérítés kizárólag a nemzeti költségvetésből nyújtható; valamint

– harmadszor, a keresetből eredő kártérítésnek csak az elszenvedett kárt kell fedeznie, és nem biztosíthat a felperesnek az uniós joggal ellentétes gazdasági előnyt.

45. E három feltételt, valamint a nemzeti jogban alkalmazandó bizalomvédelem elve alapján kártérítési igényt megalapozó körülményeket a nemzeti bíróságnak kell értékelnie.

Végkövetkeztetés

46. A fenti elemzés alapján javaslom a Bíróságnak, hogy a College van Beroep voor het bedrijfsleven (gazdasági tárgyú közigazgatási jogviták fellebbviteli bírósága, Hollandia) által előterjesztett kérdésre a következő választ adja:

Az uniós joggal nem ellentétes a bizalomvédelem nemzeti jogban megállapított elvének a felperes által az uniós szabályok alkalmazásáért felelős nemzeti hatósággal szemben hivatkozott kár megtérítése érdekében történő alkalmazása, ha az uniós jogrendben biztosított ugyanezen elvre azért nem lehet hivatkozni, mert az uniós jog egyértelmű rendelkezéséről van szó, feltéve, hogy:

– a felperes által indított kereset kizárólag a nemzeti hatóság által tett téves ígéretekből eredő kár megtérítésére irányul, nem pedig az uniós szabályok szerinti jogok érvényesítésére;

– az e keresetből következő kártérítést kizárólag a nemzeti költségvetésből nyújtják; valamint

– a keresetből eredő kártérítés csak az elszenvedett kárt fedezi, és nem biztosít a felperesnek az uniós joggal ellentétes gazdasági előnyt.