GENERALINĖS ADVOKATĖS
LAILA MEDINA IŠVADA,
pateikta 2022 m. vasario 24 d.[1]

Byla C-36/21

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

(*College van Beroep voor het bedrijfsleven* (Apeliacinis administracinis ekonominių bylų teismas, Nyderlandai) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Bendra žemės ūkio politika – Reglamentas Nr. 1307/2013 – Tiesioginės išmokos – Teisių į išmokas paskirstymas – 30 straipsnio 6 dalis – Nacionalinis rezervas jauniesiems ūkininkams – 50 straipsnio 2 dalies b punktas – Sąvoka „jaunieji ūkininkai“ – Klaidinga informacija – Teisėti lūkesčiai pagal nacionalinę teisę – Ieškinys dėl žalos atlyginimo – Suderinamumas su Sąjungos teise“

Įvadas

1. Šis prašymas priimti prejudicinį sprendimą susijęs su Sąjungos teisėje įtvirtintu teisėtų lūkesčių apsaugos principu ir su jo santykiu su tuo pačiu nacionalinėje teisėje įtvirtintu principu. Jis pateiktas nagrinėjant ieškinį dėl žalos atlyginimo, pareikštą nacionalinei valdžios institucijai, atsakingai už Sąjungos žemės ūkio teisės nuostatų taikymą Nyderlanduose. Iš esmės prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia išsiaiškinti, ar galima remtis nacionalinės teisės sistemoje pripažintu teisėtų lūkesčių apsaugos principu, siekiant gauti tariamai padarytos žalos atlyginimą, nors analogišku Sąjungos teisės principu negalima remtis.

2. Prašymas pateiktas nagrinėjant *Sense Visuele Communicatie en Handel vof* (toliau – *Sense Visuele*) ir *Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit* (žemės ūkio, gamtos apsaugos ir maisto produktų kokybės ministrė, Nyderlandai, toliau – ministrė) ginčą. Šis ginčas susijęs su *Sense Visuele* reikalavimu atlyginti žalą, kurią ji tariamai patyrė dėl Nyderlandų valdžios institucijos suteiktos klaidingos informacijos dėl Reglamento (ES) Nr. 1307/2013[2] 50 straipsnio 2 dalyje pateiktos sąvokos „jaunieji ūkininkai“.

[1] Originalo kalba: anglų.

[2] 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1307/2013, kuriuo nustatomos pagal bendros žemės ūkio politikos paramos sistemas ūkininkams skiriamų tiesioginių išmokų taisyklės ir panaikinami Tarybos reglamentas (EB) Nr. 637/2008 ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 73/2009 (OL L 347, 2013, p. 608).

Teisinis pagrindas

3. Reglamente Nr. 1307/2013 nustatomos bendrosios taisyklės dėl išmokų, kurios tiesiogiai skiriamos ūkininkams pagal I priede išvardytas paramos sistemas [3]. Jame taip pat nustatomos specialios taisyklės, susijusios su tomis sistemomis, t. y. su bazine išmoka ūkininkams (toliau – bazinė išmoka), išmoka ūkininkams, kurie laikosi klimatui ir aplinkai naudingos žemės ūkio praktikos (toliau – išmoka už klimatui ir aplinkai naudingą žemės ūkio praktiką), ir išmoka žemės ūkio veiklą pradedantiems jauniesiems ūkininkams (toliau – išmoka jauniesiems ūkininkams) [4].

4. Konkrečiai kalbant, bazine išmoka užtikrinama minimali pajamų parama žemės ūkio veiklą vykdantiems ūkininkams. Ši išmoka kasmet mokama ūkininkams, kurie naudojasi turimomis teisėmis į išmokas, ir apskaičiuojama pagal reikalavimus atitinkančius jų deklaruotos žemės hektarus [5].

5. Šalia bazinės išmokos, mokamos kitos tiesioginės išmokos, skirtos konkrečioms problemoms spręsti arba konkrečių rūšių paramos gavėjams [6]. Taigi teisių gauti išmokas pagal bazinės išmokos sistemą turėjimas yra sąlyga paramai pagal kitas Reglamente Nr. 1307/2013 numatytas sistemas, kaip antai išmokai už klimatui ir aplinkai naudingą žemės ūkio praktiką ir išmokai jauniesiems ūkininkams, gauti [7].

6. Iš pradžių teisės į išmokas buvo skiriamos aktyviems ūkininkams [8], kurie jų prašė pirmaisiais bazinės išmokos sistemos įgyvendinimo metais, t. y. 2015 m. [9] Nuo to laiko jas galima įgyti iš valstybių narių sudarytų nacionalinių arba regioninių rezervų [10] ir (arba) ūkininkai jas gali perleisti vieni kitiems [11].

7. Šioje byloje svarbu nepamiršti, kad Reglamento Nr. 1307/2013 30 straipsnio 6 dalyje nustatyta, jog valstybės narės savo nacionalinį arba regioninius rezervus naudoja siekdamos teises į išmokas pirmiausia paskirstyti jauniesiems ūkininkams ir žemės ūkio veiklą pradedantiems ūkininkams. To straipsnio 11 dalyje daroma nuoroda į Reglamento Nr. 1307/2013 50 straipsnio 2 dalies b punktą, kuriame sąvoka „jaunieji ūkininkai“ apibrėžta kaip fiziniai asmenys, kurie, be kita ko, „<…> paraiškos [pagal bazinės išmokos schemą] teikimo metais yra ne vyresni nei 40 metų amžiaus“.

[3] Reglamento Nr. 1307/2013 1 straipsnio a punktas. Visa tiesioginių išmokų suma mokama su sąlyga, kad ūkininkai laikosi pagrindinių aplinkos apsaugos, klimato kaitos, žemės geros agrarinės ir aplinkosaugos būklės, visuomenės sveikatos, gyvūnų sveikatos, augalų sveikatos ir gyvūnų gerovės standartų, vadinamų „kompleksinės paramos“ reikalavimais. „Kompleksinės paramos“ taisyklės nustatytos 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamente (ES) Nr. 1306/2013 dėl bendros žemės ūkio politikos finansavimo, valdymo ir stebėsenos, kuriuo panaikinami Tarybos reglamentai (EEB) Nr. 352/78, (EB) Nr. 165/94, (EB) Nr. 2799/98, (EB) Nr. 814/2000, (EB) Nr. 1290/2005 ir (EB) Nr. 485/2008 (OL L 347, 2013, p. 549).

[4] Reglamento Nr. 1307/2013 1 straipsnio b punktas ir I priedas.

[5] Reglamento Nr. 1307/2013 32 ir 33 straipsniai.

[6] Reglamento Nr. 1307/2013 21 straipsnis. Taip pat žr. Europos Komisijos „Direct payments. Basic payment scheme“ („Tiesioginės išmokos. Bazinės išmokos sistema“), 2016 m. kovo mėn., p. 1, su kuriuo galima susipažinti internete adresu https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/basic-payment-scheme_en.pdf.

[7] Reglamento Nr. 1307/2013 43 straipsnis ir 50 straipsnio 1 dalis.

[8] Reglamento Nr. 1307/2013 9 straipsnis.

[9] Žr. Reglamento Nr. 1307/2013 21 konstatuojamąją dalį, 21 straipsnio 1 dalies a punktą ir 24 straipsnį.

[10] Reglamento Nr. 1307/2013 30 straipsnio 1 ir 2 dalys.

[11] Reglamento Nr. 1307/2013 34 straipsnis.

Faktinės aplinkybės, procesas ir prejudicinis klausimas

8. *Sense Visuele* yra tikroji ūkinė bendrija, kurią sudaro du nariai (A ir B) ir kuri nuo 2017 m. valdo kiaulių ūkį. 2018 m. sausio 21 d. A suėjo 41 metai.

9. 2018 m. kovo 15 d. ir balandžio 5 d. *Sense Visuele* kelis kartus kreipėsi į *Rijksdienst voor Ondernemend Nederland* (Nyderlandų valstybinė įmonių agentūra, toliau – RVO), vykdomąją įstaigą, atsakingą už Sąjungos bendros žemės ūkio politikos įgyvendinimą Nyderlanduose, su prašymais suteikti informacijos. Kadangi *Sense Visuele* neturėjo jokių teisių į išmokas už 2018 m., ji siekė išsiaiškinti, ar galėtų jų įgyti iš *Nationale reserve voor Jonge landbouwers* (nacionalinis rezervas jauniesiems ūkininkams, Nyderlandai; toliau – nacionalinis rezervas) ir kaip galėtų tai padaryti.

10. RVO nurodė *Sense Visuele*, kad ši gali įgyti teises į išmokas iš nacionalinio rezervo, nes A 2018 m. tam tikru metu buvo jaunesnė nei 41 metų amžiaus. Iš tiesų tuo metu RVO interneto svetainėje buvo nurodyta, jog tam, kad asmuo būtų laikomas „jaunuoju ūkininku“, kaip tai suprantama pagal Reglamentą Nr. 1307/2013, jis paraiškos teikimo metais turi būti jaunesnis nei 41 metų. Vėliau RVO patvirtino šią informaciją *Sense Visuele* elektroniniu paštu.

11. 2018 m. balandžio 5 d. *Sense Visuele* pateikė paraiškas ir paprašė skirti teises į išmokas iš nacionalinio rezervo, remdamasi tuo, kad A yra jaunoji ūkininkė, taip pat bazinę išmoką, išmoką už klimatui ir aplinkai naudingą žemės ūkio praktiką ir išmoką jauniesiems ūkininkams. Tačiau ji nesiekė įgyti šių teisių iš jas perleidžiančių trečiųjų asmenų.

12. 2019 m. sausio 2 ir 4 d. sprendimais, kurie vėliau buvo patvirtinti 2019 m. kovo 22 d. sprendimu, ministrė atmetė *Sense Visuele* paraiškas. Ministrė nurodė, kad pagal Reglamento Nr. 1307/2013 50 straipsnio 2 dalies b punktą jaunasis ūkininkas yra asmuo, kuris paraiškos teikimo metais yra ne vyresnis nei 40 metų amžiaus. Kadangi 2018 m. A buvo sulaukusi 41 metų, ji neatitiko toje nuostatoje įtvirtinto amžiaus reikalavimo, todėl *Sense Visuele* negalėjo įgyti teisių į išmokas iš nacionalinio rezervo. Be to, kadangi *Sense Visuele* nebuvo įgijusi teisių į išmokas už 2018 m., jos paraiškos dėl bazinės išmokos ir išmokos už klimatui ir aplinkai naudingą žemės ūkio praktiką turėjo būti atmestos. Galiausiai ministrė pareiškė, kad *Sense Visuele* negali remtis Sąjungos teisėje įtvirtintu teisėtų lūkesčių apsaugos principu, nepaisydama to, ar ji veikia sąžiningai. Šiuo klausimu ministrė pažymėjo, kad, atsižvelgiant į Teisingumo Teismo jurisprudenciją, teisėtų lūkesčių apsaugos principu negalima remtis kalbant apie aiškią Sąjungos teisės nuostatą, kaip antai Reglamento Nr. 1307/2013 50 straipsnio 2 dalies b punktą.

13. *Sense Visuele* pareiškė ieškinį *College van Beroep voor het bedrijfsleven* (Apeliacinis administracinis ekonominių bylų teismas, Nyderlandai) ir paprašė panaikinti 2019 m. kovo 22 d. sprendimą, taip pat priteisti iš ministrės turtinės žalos, kurią ji teigia patyrusi dėl RVO suteiktų klaidingų garantijų, atlyginimą.

14. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas teigia, kad pagrindinės bylos dalykas – ne teisių į išmokas iš nacionalinio rezervo skyrimas *Sense Visuele*. Veikiau joje siekiama išsiaiškinti, ar ministrė pažeidė teisėtų lūkesčių apsaugos principą, nes nepasiūlė atlyginti *Sense Visuele* tariamai patirtos žalos. Šiuo klausimu tas teismas pažymi, kad iš Teisingumo Teismo suformuotos jurisprudencijos matyti, jog, kiek tai susiję su aiškia Sąjungos teisės nuostata, kaip antai Reglamento Nr. 1307/2013 50 straipsnio 2 dalies b punktu, negalima remtis toje teisėje

įtvirtintu teisėtų lūkesčių apsaugos principu. Vis dėlto jam kyla abejonių dėl to, ar pagal Sąjungos teisę *Sense Visuele* draudžiama gauti kompensaciją pagal ieškinį dėl žalos atlyginimo remiantis Nyderlandų teisėje įtvirtintu teisėtų lūkesčių apsaugos principu.

15. Šiomis aplinkybėmis *College van Beroep voor het bedrijfsleven* (Apeliacinis administracinis ekonominių bylų teismas) nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šį prejudicinį klausimą:

„Ar pagal Sąjungos teisę draudžiama, remiantis nacionalinėje teisėje įtvirtintu teisėtų lūkesčių apsaugos principu, vertinti, ar nacionalinė administracinė institucija, pažeisdama Sąjungos teisės nuostatą, sukėlė lūkesčių ir taip pagal nacionalinę teisę veikė neteisėtai, nes neatlygino nukentėjusiajai šaliai tais veiksmais padarytos žalos, jeigu nukentėjusioji šalis negali pagrįstai remtis Sąjungos teisėje įtvirtintu teisėtų lūkesčių apsaugos principu dėl to, kad Sąjungos teisės nuostata yra aiški?“

16. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą Teisingumo Teismo kanceliarija gavo 2020 m. sausio 22 d. Rašytines pastabas pateikė *Sense Visuele*, Nyderlandų ir Ispanijos vyriausybės ir Europos Komisija. Šioje byloje posėdžio nebuvo surengta.

Analizė

17. Savo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia išsiaiškinti, ar pagal Sąjungos teisę ieškovui draudžiama remtis nacionalinėje teisėje įtvirtintu teisėtų lūkesčių apsaugos principu, siekiant gauti žalos atlyginimą iš nacionalinės valdžios institucijos, atsakingos už Sąjungos teisės nuostatų taikymą, jeigu šiuo Sąjungos teisės sistemoje pripažintu principu negalima remtis dėl to, kad Sąjungos teisės nuostata yra aiški.

18. Pirmiausia reikia priminti, kad teisėtų lūkesčių apsaugos principas yra vienas iš pagrindinių Sąjungos principų[12]. Pagal jį asmenims suteikiamos teisės[13], kurios taikomos kiekvienam asmeniui, kuriam administracinė institucija sukėlė pagrįstų lūkesčių, suteikdama konkrečių garantijų[14]. Dėl šio aspekto pirmiausia reikia patikrinti, ar atitinkamos administracijos veiksmai sukėlė pagrįstų lūkesčių, ir, jei taip, reikėtų nustatyti šių lūkesčių teisėtumą[15].

19. Sąjungos teisėje įtvirtintas teisėtų lūkesčių apsaugos principas taikomas ne tik Sąjungos institucijoms ir įstaigoms; valstybės narės taip pat privalo laikytis šio principo, kai imasi priemonių, kuriomis įgyvendina Sąjungos teisės nuostatas[16]. Bendros žemės ūkio politikos srityje Teisingumo Teismas yra ne kartą nusprendęs, kad teisėtų lūkesčių apsaugos principo turi laikytis kiekviena nacionalinė valdžios institucija, atsakinga už Sąjungos teisės taikymą[17].

[12] 2013 m. kovo 14 d. Sprendimas *Agrargenossenschaft Neuzelle* (C-545/11, EU:C:2013:169, 23 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

[13] Šiuo klausimu žr. 1992 m. gegužės 19 d. Sprendimą *Mulder ir kt. / Taryba ir Komisija* (C-104/89 ir C-37/90, EU:C:1992:217, 15 punktas).

[14] 2018 m. rugpjūčio 7 d. Sprendimas *Administratīvā rajona tiesa* (C-120/17, EU:C:2018:638, 50 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

[15] 2018 m. rugpjūčio 7 d. Sprendimas *Administratīvā rajona tiesa* (C-120/17, EU:C:2018:638, 51 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

[16] 2018 m. rugpjūčio 7 d. Sprendimas *Administratīvā rajona tiesa* (C-120/17, EU:C:2018:638, 48 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

[17] Žr. 1988 m. balandžio 26 d. Sprendimą *Krücken* (316/86, EU:C:1988:201, 22 punktas) ir 1993 m. balandžio 1 d. Sprendimą *Lageder ir kt.* (C-31/91–C-44/91, EU:C:1993:132, 33 punktas).

20. Vis dėlto pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją teisėtų lūkesčių apsaugos principas turi būti taikomas pagal Sąjungos teisės taisykles [18]. Šiuo principu negali būti remiamasi pažeidžiant aiškią Sąjungos teisės nuostatą. O už Sąjungos teisės taikymą atsakingos nacionalinės institucijos elgesys, prieštaraujantis šiai teisei, teisės subjektams negali sukurti teisėtų lūkesčių naudotis Sąjungos teisei prieštaraujančia tvarka. [19]

21. Nagrinėjamu atveju iš sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad, pirma, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, jog, remdamasi RVO pateikta klaidinga informacija, kuri turi būti suprantama kaip ministrės nuomonės išraiška, *Sense Visuele* paprašė skirti teises į išmokas iš nacionalinio rezervo, užuot įsigijusi šias teises iš trečiųjų asmenų. Šiomis aplinkybėmis prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad *Sense Visuele* galėjo patirti žalos dėl RVO sukurtų teisėtų lūkesčių, kurie jai sutrukdė įgyti teises į išmokas už 2018 m., taigi – gauti bazinę išmoką ir išmoką už klimatui ir aplinkai naudingą žemės ūkio praktiką. Tas teismas nurodo, kad *Sense Visuele* patirtą žalą sudaro prarastos išmokos, kurias ministrė atsisakė jai skirti, atėmus teisių, kurias ji būtų turėjusi įgyti iš trečiojo asmens tam, kad įvykdytų abiejų išmokų gavimo sąlygą, kainą.

22. Antra, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas neginčija to, kad ministrė privalėjo laikytis Sąjungos teisėje įtvirtinto teisėtų lūkesčių apsaugos principo, kai priėmė 2019 m. kovo 22 d. sprendimą. Sprendime dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą tas teismas iš tiesų aiškina, kad ministrė atsisakė skirti *Sense Visuele* teises į išmokas, taip pat atmetė jos paraiškas dėl bazinės išmokos, išmokos už klimatui ir aplinkai naudingą žemės ūkio praktiką ir išmokos jauniesiems ūkininkams, būtent taikydama Nyderlanduose Sąjungos žemės ūkio teisės nuostatas, be kita ko, tiesioginių išmokų sistemas, nustatytas Reglamente Nr. 1307/2013 [20]. Vis dėlto prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad Reglamento Nr. 1307/2013 50 straipsnio 2 dalies b punktas yra aiški Sąjungos teisės nuostata [21]. Darytina išvada, kad, to teismo nuomone, *Sense Visuele* akivaizdžiai negali reikalauti teisių į išmokas iš nacionalinio rezervo, remdamasi Sąjungos teisėje įtvirtintu teisėtų lūkesčių apsaugos principu.

23. Vis dėlto prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia išsiaiškinti, ar nacionaliniame teisme ministrei pareikštame ieškinyje dėl žalos atlyginimo *Sense Visuele* gali remtis nacionalinės teisės sistemoje įtvirtintu teisėtų lūkesčių apsaugos principu, siekdama gauti patirtos žalos atlyginimą.

24. Aiškumo sumetimais pažymėtina, kad prejudicinis klausimas nesusijęs su ieškiniu dėl žalos atlyginimo, kuriame ieškovas remiasi valstybės atsakomybės už Sąjungos teisės pažeidimą principu [22]. Vis dėlto ši byla susijusi su situacija, kai Nyderlandų valdžios institucija pagrįstai atsisakė skirti *Sense Visuele* teises į išmokas, motyvuodama tuo, kad nė vienas iš jos narių neatitiko Reglamento Nr. 1307/2013 50 straipsnio 2 dalies b punkte nustatyto amžiaus reikalavimo ir kad pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją Sąjungos teisėje įtvirtintu teisėtų lūkesčių apsaugos principu negalima remtis pažeidžiant tokią nuostatą.

[18] 2008 m. kovo 13 d. Sprendimas *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening ir kt.* (C-383/06–C-385/06, EU:C:2008:165, 53 punktas) ir 2013 m. birželio 20 d. Sprendimas *Agroferm* (C-568/11, EU:C:2013:407, 51 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija). Taip pat žr. generalinės advokatės J. Kokott išvadą *Agroferm* (C-568/11, EU:C:2013:35, 55 punktas).

[19] 2018 m. rugpjūčio 7 d. Sprendimas *Administratīvā rajona tiesa* (C-120/17, EU:C:2018:638, 52 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

[20] Šiuo klausimu žr. *Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB* (Ministro įsakymas, kuriuo įgyvendinamos bendros žemės ūkio politikos tiesioginių išmokų sistemos) 2 straipsnio 1 dalies 2 punktą.

[21] Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, pagrindinės bylos šalys ir Teisingumo Teismui pastabas pateikusios suinteresuotosios šalys sutaria dėl to, kad Reglamento Nr. 1307/2013 50 straipsnio 2 dalies b punktas yra aiški Sąjungos teisės nuostata dėl nustatytos amžiaus sąlygos.

[22] Šiuo klausimu žr. 1991 m. lapkričio 19 d. Sprendimą *Francovich ir kt.* (C-6/90 ir C-9/90, EU:C:1991:428).

25. Taip pat svarbu pažymėti, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimas nesusijęs su nacionalinėje teisėje įtvirtinto teisėtų lūkesčių apsaugos principo, kaip teisinio pagrindo naudotis teisėmis į išmokas pagal Reglamentą Nr. 1307/2013, taikymu.

26. Iš tiesų, kaip rašytinėse pastabose pažymi Komisija, šią galimybę reikia atmesti visų pirma remiantis Teisingumo Teismo jurisprudencija, pagal kurią teisėtų lūkesčių apsaugos principu negali būti remiamasi pažeidžiant Sąjungos teisės nuostatas, t. y. tas, kurios yra tikslios ir aiškios, kaip jau minėta šios išvados 20 punkte [23]. Tai reiškia, kad tokiais atvejais, koks nagrinėjamas pagrindinėje byloje, nacionalinėje teisėje įtvirtintas teisėtų lūkesčių apsaugos principas negali pakeisti to paties principo, įtvirtinto Sąjungos teisėje, siekiant įgyti Reglamente Nr. 1307/2013 numatytas teises ir gauti jame numatytą naudą. Priešingu atveju, žvelgiant formaliai, nacionalinėje teisėje įtvirtintas teisėtų lūkesčių apsaugos principas taptų standartu, pagal kurį nustatoma, ar taikomas tas reglamentas, vadinasi, nacionalinė teisė taptų viršesnė už Sąjungos teisę, taigi būtų pažeistas šios teisės viršenybės principas.

27. Be to, primintina, kad pagal Sąjungos teisės viršenybės principą negali būti leidžiama, kad nacionalinės teisės normos arba principai pažeistų Sąjungos teisės veiksmingumą ir vienodą taikymą valstybės narės teritorijoje [24].

28. Tokiomis aplinkybėmis, kaip šioje byloje, visų pirma tam, kad būtų užtikrintas visiškas Sąjungos teisės veiksmingumas, nacionalinėje teisėje įtvirtinto teisėtų lūkesčių apsaugos principo negalima taikyti siekiant apeiti reikalavimus, kuriuos turi įvykdyti ūkininkai tam, kad įgytų teises į išmokas pagal Reglamentą Nr. 1307/2013. Priešingu atveju pagal šį nacionalinės teisės principą teisės būtų skiriamos ūkininkams, kurie neatitinka nustatytų reikalavimų, taigi juo remiantis būtų finansuojamos priemonės, kurios nėra įgyvendinamos pagal taikytinas šiam sektoriui skirtas taisykles. Kaip savo išvadoje byloje *Agroferm* [25] nurodė generalinė advokatė J. Kokott, tai galiausiai paveiktų Europos Sąjungos biudžeto finansinius interesus, o tai yra vienas iš pagrindinių padarinių, kurių siekiama išvengti Sąjungos teisės sistemoje, taikomoje pasidalijamojo valdymo politikos srityse, kaip antai bendros žemės ūkio politikos srityje [26].

29. Antra, reikėtų pažymėti, kaip tai padarė generalinė advokatė J. Kokott toje pačioje išvadoje ir aš tam pritariu, kad, jeigu, siekiant gauti Sąjungos teisės aktuose, pavyzdžiui, Reglamente Nr. 1307/2013, numatytą naudą ir įgyti juose numatytas teises, būtų galima remtis nacionalinėje teisėje įtvirtintu teisėtų lūkesčių apsaugos principu, galiausiai tie teisės aktai įvairiose valstybėse narėse būtų taikomi skirtingai [27]. Šiuo atveju kalbama apie Sąjungos teisės vienovę ir jos vienodą taikymą Sąjungos teritorijoje. Iš tiesų, kadangi teisėtų lūkesčių apsaugos principo apimtis kiekvienoje nacionalinės teisės sistemoje gali skirtis, nes kai kurių valstybių narių požiūris į šią apsaugą jų jurisdikcijos srityje gali būti palankesnis nei kitų [28], taikant Reglamentą Nr. 1307/2013

[23] Žr., pavyzdžiui, 2017 m. gruodžio 20 d. Sprendimą *Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse* (C-516/16, EU:C:2017:1011, 69–74 punktai).

[24] 2021 m. gruodžio 21 d. Sprendimas *Randstad Italia* (C-497/20, EU:C:2021:1037, 52 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

[25] Generalinės advokatės J. Kokott išvada byloje *Agroferm* (C-568/11, EU:C:2013:35, 46–50 punktai).

[26] Šiuo klausimu žr. Reglamento Nr. 1306/2013 39 konstatuojamąją dalį. Taip pat žr. 2018 m. liepos 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES, Euratomas) dėl Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių, kuriuo iš dalies keičiami reglamentai (ES) Nr. 1296/2013, (ES) Nr. 1301/2013, (ES) Nr. 1303/2013, (ES) Nr. 1304/2013, (ES) Nr. 1309/2013, (ES) Nr. 1316/2013, (ES) Nr. 223/2014, (ES) Nr. 283/2014 ir Sprendimas Nr. 541/2014/ES, bei panaikinamas Reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 966/2012 (OL L 193, 2018, p. 1), 63 straipsnio 1 dalį ir 2 dalies a punktą.

[27] Generalinės advokatės J. Kokott išvada byloje *Agroferm* (C-568/11, EU:C:2013:35, 48 punktas).

[28] Šiuo klausimu žr. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas ir *ACA-Europe*, *General Report. The Protection of Legitimate Expectations in Administrative Law and ES Law*, 2016, p. 2 ir paskesni, su kuria galima susipažinti internete adresu https://www.aca-europe.eu/seminars/2016_Vilnius/VIL_GeneralReport_en.pdf ir kurioje atskleista, kaip skirtingai taikomas teisėtų lūkesčių apsaugos principas skirtingose valstybėse narėse.

privatūs asmenys ir įmonės galėtų būti vertinami skirtingai. Taip kartu galėtų būti iškraipyta konkurencija tarp valstybių narių, nes tam tikriems privatiems asmenims ir įmonėms būtų suteikta pranašumų prieš kitus.

30. Darytina išvada, kad dėl su Sąjungos teisės viršenybe, taip pat jos veiksmingumu ir vienove susijusių priežasčių tais atvejais, kai nacionalinė valdžios institucija sukėlė aiškiai Sąjungos teisės nuostatai prieštaraujančius lūkesčius, asmuo negali siekti pasinaudoti pagal tą nuostatą suteiktomis teisėmis, remdamasis nacionalinėje teisėje įtvirtintu teisėtų lūkesčių apsaugos principu.

31. Lieka išsiaiškinti, ar dėl tų pačių aplinkybių negalima remtis nacionalinėje teisėje įtvirtintu teisėtų lūkesčių apsaugos principu, siekiant gauti dėl nacionalinės valdžios institucijos suteiktų klaidingų garantijų patirtos žalos atlyginimą.

32. Šiuo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas teisingai pažymi, kad generalinis advokatas G. F. Mancini išvadoje byloje *Krücken*[29] nurodė, jog, nors nukentėjusiajai šaliai gali būti neleista, remiantis teisėtų lūkesčių apsaugos principu, pasinaudoti teisėmis pažeidžiant Sąjungos teisę, iš šios šalies neturi būti atimta „galimybė nacionaliniame teisme pareikšti ieškinį dėl žalos atlyginimo už klaidą, dėl kurios, jos nuomone, jai padaryta žala, atsakingoms valdžios institucijoms“. Vėliau generalinis advokatas A. Tizzano laikėsi to paties požiūrio sujungtose bylose *Flemmer ir kt.*[30]. Nė vienas iš šių generalinių advokatų aiškiai nenurodė teisinio pagrindo, kuriuo galima grįsti tokį ieškinį. Vis dėlto jų teiginius galima suprasti tik kaip raginimą veikti pagal nacionalinę teisę, visų pirma pagal toje teisės sistemoje pripažintą teisėtų lūkesčių apsaugos principą[31].

33. Vėliau Sprendime *Belovo*[32], susijusiame su nacionalinės valdžios institucijos žemės ūkio produktų importuotojui iš trečiųjų šalių išduotomis klaidingomis licencijomis, Teisingumo Teismas pripažino, kad pagal taikytiną Sąjungos reglamentą „[tam importuotojui] nedraudžiama pagal nacionalinę teisę pareikšti ieškinio išduodančiajai įstaigai dėl žalos atlyginimo, jeigu sutarta, kad šios licencijos neturėjo būti išduotos“. Teisingumo Teismas pridūrė, kad nagrinėjant ieškinį reikia atsižvelgti, be kita ko, į importuotojo teisėtus lūkesčius dėl šių licencijų.

34. Ši Teisingumo Teismo išvada suformuluota konkrečiai darant nuorodą į toje byloje taikytinus teisės aktus, kuriuose buvo nustatyta importo ir eksporto licencijų ir išankstinio nustatymo sertifikatų sistema žemės ūkio produktams. Vis dėlto, mano nuomone, Sprendimas *Belovo* rodo, kad Teisingumo Teismas pripažįsta, jog reikalavimas atlyginti žalą pagal nacionalinę teisę gali kilti dėl nacionalinės valdžios institucijos neteisėtų veiksmų, net jeigu ji veikia pagal Sąjungos teisę[33], ypač kai taikant šią teisę suteikiamos klaidingos garantijos.

35. Taigi, atsižvelgdama į tai, kas išdėstyta, ir pritardama Nyderlandų vyriausybės bei Komisijos šioje byloje išdėstytam požiūriui, manau, kad pagal Sąjungos teisę fiziniam ir juridiniam asmeniui nedraudžiama pareikšti ieškinio nacionaliniame teisme dėl žalos, patirtos suteikus klaidingą garantiją, pažeidžiant aiškią Sąjungos teisės nuostatą, atlyginimo. Pagal ją taip pat nedraudžiama

[29] Generalinio advokato G. F. Mancini išvada byloje *Krücken* (316/86, nepaskelbta Rink., EU:C:1988:78, p. 2231).

[30] Generalinio advokato A. Tizzano išvada sujungtose bylose *Flemmer ir kt.* (C-80/99–C-82/99, EU:C:2001:57, 53 punktas).

[31] Šiuo klausimu pažymėtina, kad generalinių advokatų G. F. Mancini ir A. Tizzano išvados buvo priimtos atsakant į prejudicinius klausimus, konkrečiai susijusius su teisėtų lūkesčių apsaugos principo taikymu.

[32] 1992 m. liepos 16 d. Sprendimas *Belovo* (C-187/91, EU:C:1992:333, rezoliucinė dalis).

[33] Šiuo klausimu žr. 1988 m. rugsėjo 27 d. Sprendimą *Asteris ir kt.* (106/87–120/87, EU:C:1988:457, 18 ir 19 punktai). Taip pat žr. Prechal. A. ir Widdershoven, R. J. G. M. *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, 4 leid., *Ars Aequi Libri*, 2017, p. 227, kuriuo remiasi ir prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

siekiant to paties tikslo remtis teisėtų lūkesčių apsaugos principu, įtvirtintu nacionalinėje teisėje, su sąlyga, kad, kaip pažymėjau šios išvados 30 punkte, nekiltų grėsmė Sąjungos teisės viršenybei, veiksmingumui ir vienovei.

36. Šiuo klausimu pirmiausia pažymėtina, kad, siekiant nepažeisti Sąjungos teisės viršenybės, nacionaliniame teisme remiantis nacionalinėje teisėje įtvirtintu teisėtų lūkesčių apsaugos principu pareikštu ieškiniu turi būti siekiama tik žalos, atsiradusios dėl nacionalinės valdžios institucijos suteiktų klaidingų garantijų, atlyginimo. Kaip jau buvo paaiškinta šios išvados 26 punkte, tame ieškinyje neturi būti siekiama remtis teisėmis, pažeidžiant atitinkamą Sąjungos teisės nuostatą, nes taip susiklostytų situacija, kai nacionalinė teisė yra formalus pagrindas, kuriuo remiantis ieškovui suteikiama nauda, kurios jis negali gauti pagal Sąjungos teisę.

37. Man atrodo, kad toks ieškinys, kokį sprendime dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą apibūdino šį prašymą pateikęs teismas ir kuriame ieškovė neprašo skirti teisių į išmokas pagal Reglamentą Nr. 1307/2013, atitinka šį reikalavimą. Ji veikiau reikalauja atlyginti žalą, patirtą dėl nacionalinės valdžios institucijos, atsakingos už Sąjungos žemės ūkio teisės nuostatų taikymą, suteiktos klaidingos informacijos, kuri, ieškovės nuomone, ją paskatino prašyti skirti teises į išmokas, užuot jas įgijus iš trečiųjų asmenų, ir dėl kurios galiausiai buvo atmestas jos prašymas skirti bazinę išmoką ir išmoką už klimatui ir aplinkai naudingą žemės ūkio praktiką.

38. Antra, jeigu ieškinys pagal nacionalinėje teisėje įtvirtintą teisėtų lūkesčių apsaugos principą reiškiamas siekiant gauti žalos atlyginimą, o ne pasinaudoti teisėmis, pažeidžiant aiškią Sąjungos teisės nuostatą, nėra pavojaus pakenkti Sąjungos teisės veiksmingumui.

39. Kiek tai susiję su pagrindine byla, atsižvelgiant į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo pateiktą informaciją, akivaizdu, kad pagal jo šalies nacionalinę teisę pagal jame pareikštą ieškinį dėl žalos atlyginimo negali būti skirta teisių į išmokas pagal Reglamentą Nr. 1307/2013 arba priteista kokių nors išmokų pagal šį reglamentą. Taigi tą ieškinį pareiškusi ieškovė negali įgyti jai nepriklausančių teisių pagal šį reglamentą. Atsižvelgiant į tai, nėra pavojaus, kad Sąjungos biudžeto lėšos bus panaudotos pažeidžiant taikytinas Sąjungos bendros žemės ūkio politikos srities teisės nuostatas. Be to, kaip pažymi Nyderlandų vyriausybė ir Komisija, žalos atlyginimas pagal bet kokį pagal nacionalinę teisę pareikštą ieškinį, grindžiamą neteisėtu nacionalinės valdžios institucijos elgesiu, būtų sumokėtas tik iš nacionalinio biudžeto. Taigi toks ieškinys negali daryti žalingo poveikio Sąjungos biudžeto lėšoms arba pakenkti jos finansiniams interesams.

40. Dėl sąlygos, susijusios su Sąjungos teisės veiksmingumu, galima pridurti, kad, mano nuomone, ieškinio dėl žalos atlyginimo pareiškimas nacionalinei valdžios institucijai esant tokioms kaip šios bylos aplinkybėms gali padėti gerinti valstybių narių ir Sąjungos pasidalijamojo valdymo sistemą su Sąjungos lėšų panaudojimu susijusiose politikos srityse. Iš tiesų tai gali paskatinti nacionalines valdžios institucijas privačių asmenų ir įmonių prašymu teikti patikimą informaciją [34] ir galiausiai lemti veiksmingesnį Sąjungos taisyklių taikymą bei viešąsias išlaidas.

[34] Šiuo klausimu žr. Reglamento Nr. 1306/2013 12 ir paskesnius straipsnius, kuriuose nustatyta „ūkių konsultavimo sistema“, kurią valstybės narės privalo įgyvendinti tam, kad teiktų konsultacijas ūkininkams visų pirma dėl „kompleksinės paramos“ taisyklių, taikomų vykdant bendrą žemės ūkio politiką. RVO, su kuria susijęs ginčas pagrindinėje byloje, šiuo metu yra vykdomoji įstaiga, atsakinga už su ūkių konsultavimo sistema susijusių įsipareigojimų vykdymą Nyderlanduose.

41. Trečia, atsižvelgiant į ieškinį dėl žalos atlyginimo, grindžiamą nacionalinėje teisėje įtvirtintu teisėtų lūkesčių apsaugos principu, man neatrodo, kad gali būti pakenkta Sąjungos teisės vienovei ir vienodam taikymui arba iškraipyta konkurencija valstybėse narėse, kaip nurodyta šios išvados 29 punkte.

42. Šiuo klausimu ši byla rodo, pirma, kad ieškovas, pareiškęs ieškinį dėl žalos atlyginimo, grindžiamą nacionalinėje teisėje įtvirtintu teisėtų lūkesčių apsaugos principu, neturėtų įgyti jokios pagal Sąjungos teisę suteikiamos teisės kitų valstybių narių panašių asmenų nenaudai. Konkrečiai kalbant, Komisija pažymi, kad toks ieškovas neįgytų teisių į išmokas pagal nacionaliniam rezervui tapatų mechanizmą, jeigu žemės ūkio veiklą kitose valstybėse narėse vykdantys ūkininkai, neatitinkantys Reglamento Nr. 1307/2013 50 straipsnio 2 dalies b punkte nustatyto amžiaus reikalavimo, taip pat neįgytų tokių teisių arba negautų tokių išmokų.

43. Antra, jeigu ieškovo ieškinys dėl žalos atlyginimo būtų patenkintas, jo gautas žalos atlyginimas padengtų tik dėl nacionalinės valdžios institucijos suteiktų klaidingų garantijų patirtą žalą. Taigi, priešingai, nei teigia Ispanijos vyriausybė, ieškovui nebūtų suteiktas pranašumas prieš kitas to paties sektoriaus įmones. Šiuo klausimu gali būti naudinga priminti, kad pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją[35] nuostolių, kuriuos nacionalinėms valdžios institucijoms gali būti nurodyta sumokėti privatiems asmenims arba įmonėms kaip kompensaciją už žalą, kurią jos sukėlė tiems privatiems asmenims arba įmonėms, teisinis pobūdis iš esmės skiriasi nuo valstybės pagalbos, teikiamos labiau palaikant tam tikras įmones. Iš to matyti, kad, jeigu, taikant priemonę, kaip nurodyta šioje byloje nagrinėjamame ieškinyje, privačiam asmeniui arba įmonei atlyginama tik dėl klaidingos garantijos patirta žala, nelaikoma, kad tokiam privačiam asmeniui arba įmonei suteiktas pranašumas, taigi galima atmesti ir konkurencijos tarp valstybių narių iškraipymo riziką.

44. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, darau išvadą, kad pagal Sąjungos teisę ieškovui nedraudžiama, remiantis nacionalinėje teisėje įtvirtintu teisėtų lūkesčių apsaugos principu, reikalauti, kad nacionalinė valdžios institucija, atsakinga už Sąjungos teisės nuostatų taikymą, atlygintų ieškovo tariamai patirtą žalą, jei šiuo Sąjungos teisės sistemoje pripažintu principu negalima remtis dėl to, kad Sąjungos teisės nuostata yra aiški. Vis dėlto tam, kad taip būtų, turi būti įvykdytos šios sąlygos:

– pirma, ieškovo pareikštu ieškiniu turi būti siekiama tik gauti žalos, atsiradusios dėl nacionalinės valdžios institucijos suteiktų klaidingų garantijų, atlyginimą, o ne pasinaudoti Sąjungos teisės nuostatose numatytomis teisėmis,

– antra, išnagrinėjus tokį ieškinį priteistas žalos atlyginimas turi būti sumokėtas tik iš nacionalinio biudžeto ir

– trečia, išnagrinėjus ieškinį priteistas žalos atlyginimas turi padengti tik patirtą žalą, o ne suteikti ieškovui Sąjungos teisei prieštaraujantį ekonominį pranašumą.

45. Šias tris sąlygas ir aplinkybes, dėl kurių pagal nacionalinėje teisėje įtvirtintą teisėtų lūkesčių apsaugos principą reikalaujama atlyginti žalą, turi įvertinti nacionalinis teismas.

[35] 1988 m. rugsėjo 27 d. Sprendimas *Asteris ir kt.* (106/87–120/87, EU:C:1988:457, 23 punktas). Taip pat žr. generalinio advokato N. Wahl išvadą byloje *Achema ir kt.* (C-706/17, EU:C:2019:38, 52 punktas).

Išvada

46. Remdamasis pirma pateikta analize, siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į *College van Beroep voor het bedrijfsleven* (Apeliacinis administracinis ekonominių bylų teismas, Nyderlandai) pateiktą klausimą:

Pagal Sąjungos teisę ieškovui nedraudžiama, remiantis nacionalinėje teisėje įtvirtintu teisėtų lūkesčių apsaugos principu, reikalauti, kad nacionalinė valdžios institucija, atsakinga už Sąjungos teisės nuostatų taikymą, atlygintų ieškovo tariamai patirtą žalą, jeigu šiuo Sąjungos teisės sistemoje pripažintu principu negalima remtis dėl to, kad Sąjungos teisės nuostata yra aiški, su sąlyga, kad:

– ieškovo pareikštu ieškiniu siekiama tik gauti žalos, atsiradusios dėl nacionalinės valdžios institucijos suteiktų klaidingų garantijų, atlyginimą, o ne pasinaudoti Sąjungos teisės nuostatose numatytomis teisėmis,

– išnagrinėjus tokį ieškinį priteistas žalos atlyginimas sumokamas tik iš nacionalinio biudžeto ir

– išnagrinėjus ieškinį priteistas žalos atlyginimas padengia tik patirtą žalą, o ne suteikia ieškovui Sąjungos teisei prieštaraujantį ekonominį pranašumą.