Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
L. MEDINA
van 24 februari 2022 [1]

Zaak C-36/21

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

[verzoek van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Gemeenschappelijk landbouwbeleid – Verordening nr. 1307/2013 – Rechtstreekse betalingen – Toewijzing van betalingsrechten – Artikel 30, lid 6 – Nationale reserve voor jonge landbouwers – Artikel 50, lid 2, onder b) – Begrip ‚jonge landbouwers' – Onjuiste informatie – Nationaalrechtelijk vertrouwensbeginsel – Schadevordering – Verenigbaarheid met het Unierecht"

Inleiding

1. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing betreft het Unierechtelijke vertrouwensbeginsel en de wijze waarop dat beginsel zich verhoudt tot datzelfde beginsel in het nationale recht. Het betreft een schadevordering die is ingesteld tegen het nationale bestuursorgaan dat is belast met de toepassing van de landbouwregeling van de Europese Unie in Nederland. In wezen wenst de verwijzende rechter te vernemen of het in de nationale rechtsorde erkende vertrouwensbeginsel kan worden ingeroepen om gestelde schade te vergoeden wanneer het analoge beginsel van het Unierecht niet kan worden ingeroepen.

2. Het verzoek is ingediend in een procedure tussen Sense Visuele Communicatie en Handel vof (hierna: „Sense") en de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: „minister"). Die procedure heeft betrekking op de vordering tot vergoeding van de schade die Sense zou hebben geleden als gevolg van de onjuiste informatie die het Nederlandse bestuursorgaan heeft verstrekt over het begrip „jonge landbouwers" in artikel 50, lid 2, van verordening (EU) nr. 1307/2013 [2].

[1] Oorspronkelijke taal: Engels.

[2] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 608).

Toepasselijke bepalingen

3. Bij verordening nr. 1307/2013 zijn gemeenschappelijke regels vastgesteld voor betalingen die rechtstreeks aan landbouwers worden toegekend in het kader van de in bijlage I bij die verordening vermelde steunregelingen.[3] Zij stelt ook specifieke voorschriften vast voor die regelingen, namelijk een basisbetaling voor landbouwers (hierna: „basisbetaling"), een betaling voor landbouwers die klimaat- en milieuvriendelijke landbouwpraktijken in acht nemen (hierna: „vergroeningssteun") en een betaling voor jonge landbouwers die met hun landbouwactiviteit beginnen (hierna: „betaling voor jonge landbouwers").[4]

4. De basisbetaling biedt met name een minimumniveau van inkomenssteun aan landbouwers die landbouwactiviteiten uitoefenen. De betaling wordt jaarlijks aan de landbouwers verricht na activering van de betalingsrechten waarover zij beschikken en wordt berekend op basis van de subsidiabele hectaren grond die zij aangeven.[5]

5. De basisbetaling moet worden aangevuld met andere rechtstreekse betalingen die zijn gericht op specifieke kwesties of specifieke soorten begunstigden.[6] Voor steun in het kader van de overige bij verordening nr. 1307/2013 ingestelde regelingen, zoals de vergroeningssteun en de betaling voor jonge landbouwers, moet een landbouwer dus beschikken over betalingsrechten in het kader van de basisbetalingsregeling.[7]

6. De betalingsrechten waren aanvankelijk toegekend aan actieve landbouwers[8] die deze hebben aangevraagd in het eerste jaar van uitvoering van de basisbetalingsregeling, namelijk in 2015.[9] Sindsdien kunnen zij worden verkregen uit de door de lidstaten ingestelde nationale of regionale reserves[10] en/of tussen landbouwers worden overgedragen[11].

7. In het kader van het onderhavige geding moeten we in gedachten houden dat artikel 30, lid 6, van verordening nr. 1307/2013 bepaalt dat de lidstaten hun nationale of regionale reserves gebruiken om bij voorrang betalingsrechten toe te wijzen aan jonge landbouwers en aan landbouwers die met hun landbouwactiviteit beginnen. In lid 11 van artikel 30 wordt verwezen naar artikel 50, lid 2, onder b), van verordening nr. 1307/2013, dat „jonge landbouwers" definieert als natuurlijke personen die onder meer „niet ouder zijn dan veertig jaar in het jaar van indiening" in het kader van de basisbetalingsregeling.

3 Artikel 1, onder a), van verordening nr. 1307/2013. De rechtstreekse betalingen worden volledig uitgekeerd op voorwaarde dat de landbouwers voldoen aan de basisnormen op het gebied van milieu, klimaatverandering, goede landbouw- en milieuconditie van de grond, volksgezondheid, diergezondheid, gezondheid van planten en dierenwelzijn, ofwel de zogenoemde „randvoorwaarden". De voorschriften over de „randvoorwaarden" zijn neergelegd in verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 549).

4 Artikel 1, onder b), van verordening nr. 1307/2013 en bijlage I daarbij.

5 De artikelen 32 en 33 van verordening nr. 1307/2013.

6 Artikel 21 van verordening nr. 1307/2013. Zie tevens Europese Commissie, „Direct payments. Basic payment scheme", maart 2016, blz. 1, beschikbaar op https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/basic-payment-scheme_en.pdf.

7 Artikel 43 en artikel 50, lid 1, van verordening nr. 1307/2013.

8 Artikel 9 van verordening nr. 1307/2013.

9 Zie overweging 21 van verordening nr. 1307/2013 en artikel 21, lid 1, onder a), en artikel 24 ervan.

10 Artikel 30, leden 1 en 2, van verordening nr. 1307/2013.

11 Artikel 34 van verordening nr. 1307/2013.

Feiten, procedure en prejudiciële vraag

8. Sense is een vennootschap onder firma met twee vennoten, A en B, die sinds 2017 een varkensmesterij exploiteert. Op 21 januari 2018 is A 41 jaar geworden.

9. Sense heeft op 15 maart en 5 april 2018 verschillende informatieverzoeken gericht aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: „RVO"), de uitvoeringsinstantie die belast is met de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Europese Unie in Nederland. Omdat Sense voor 2018 niet over betalingsrechten beschikte, wilde zij in wezen weten of en hoe zij die rechten zou kunnen verkrijgen uit de nationale reserve voor jonge landbouwers (Nederland) (hierna: „nationale reserve").

10. De RVO heeft aan Sense laten weten dat zij in aanmerking zou komen voor betalingsrechten uit de nationale reserve omdat A in 2018 op enig moment jonger was dan 41 jaar. Om als „jonge landbouwer" in de zin van verordening nr. 1307/2013 te kunnen worden aangemerkt, moest de landbouwer volgens de toenmalige informatie op de website van de RVO in het aanvraagjaar namelijk jonger zijn dan 41. De RVO heeft deze informatie naderhand per e-mail aan Sense bevestigd.

11. Op 5 april 2018 heeft Sense aanvragen ingediend voor de toewijzing van betalingsrechten uit de nationale reserve, op grond dat A een jonge landbouwer was, alsmede voor de basisbetaling, de vergroeningssteun en de betaling voor jonge landbouwers. Zij heeft daarentegen niet getracht die rechten via overdracht van een derde houder te verkrijgen.

12. Bij besluiten van 2 en 4 januari 2019, later bevestigd bij besluit van 22 maart 2019, heeft de minister de aanvragen van Sense afgewezen. De minister stelde dat een jonge landbouwer volgens artikel 50, lid 2, onder b), van verordening nr. 1307/2013 een persoon is die in het jaar van indiening van zijn aanvraag niet ouder is dan 40 jaar. Aangezien A in 2018 41 jaar oud was, voldeed zij niet aan het in die bepaling gestelde leeftijdsvereiste en kon Sense derhalve niet in aanmerking komen voor de toekenning van betalingsrechten uit de nationale reserve. Bovendien moesten de aanvragen van Sense voor de basisbetaling en de vergroeningssteun worden afgewezen, aangezien Sense voor 2018 geen betalingsrechten had verkregen. Ten slotte verklaarde de minister dat Sense zich niet kon beroepen op het Unierechtelijke vertrouwensbeginsel, ongeacht of er sprake was van goede trouw. In dat verband merkte de minister op dat het vertrouwensbeginsel, gelet op de rechtspraak van het Hof ten aanzien van een duidelijke bepaling van EU-recht, zoals artikel 50, lid 2, onder b), van verordening nr. 1307/2013, niet kan worden ingeroepen.

13. Sense heeft beroep ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederland), strekkende tot vernietiging van het besluit van 22 maart 2019 en tot vergoeding door de minister van de financiële schade die zij stelt te hebben geleden door de onjuiste toezeggingen van de RVO.

14. Volgens de verwijzende rechter is het voorwerp van het hoofdgeding niet de toewijzing van betalingsrechten uit de nationale reserve aan Sense. Het gaat veeleer om de vraag of de minister in strijd met het vertrouwensbeginsel heeft gehandeld door niet aan te bieden om Sense de schade te vergoeden die zij zou hebben geleden. Dienaangaande merkt diezelfde rechterlijke instantie op dat uit vaste rechtspraak van het Hof volgt dat het Unierechtelijke vertrouwensbeginsel niet kan worden ingeroepen wanneer het een duidelijke bepaling van dat

recht betreft, zoals het geval is met artikel 50, lid 2, onder b), van verordening nr. 1307/2013. Het is echter de vraag of het Unierecht eraan in de weg staat dat Sense in een schadevergoedingszaak de schade vergoed krijgt op grond van het vertrouwensbeginsel krachtens het Nederlandse recht.

15. In die omstandigheden heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de navolgende vraag:

„Verzet het Unierecht zich ertegen dat aan de hand van het nationaalrechtelijke vertrouwensbeginsel wordt beoordeeld of een nationaal bestuursorgaan in strijd met een Unierechtelijke bepaling vertrouwen heeft opgewekt en aldus naar nationaal recht onrechtmatig heeft gehandeld door niet de schade te vergoeden die de justitiabele als gevolg daarvan heeft geleden, indien de justitiabele zich niet met succes kan beroepen op het Unierechtelijke vertrouwensbeginsel, omdat het gaat om een duidelijke Unierechtelijke bepaling?"

16. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is op 22 januari 2020 bij de griffie van het Hof ingediend. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door Sense, de Nederlandse en de Spaanse regering en de Europese Commissie. In deze zaak is geen hoorzitting gehouden.

Analyse

17. Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of het Unierecht eraan in de weg staat dat het nationaalrechtelijke vertrouwensbeginsel wordt ingeroepen door een verzoeker om de schade vergoed te krijgen door het nationale bestuursorgaan dat met de toepassing van de Unieregels is belast, indien datzelfde beginsel zoals het in de rechtsorde van de Unie geldt, niet kan worden ingeroepen omdat het een duidelijke bepaling van EU-recht betreft.

18. Om te beginnen zij eraan herinnerd dat het vertrouwensbeginsel één van de fundamentele beginselen van de Europese Unie is.[12] Dat beginsel kent rechten toe aan justitiabelen[13] die zich daarop kunnen beroepen als een overheidsinstantie met door haar gedane precieze toezeggingen gegronde verwachtingen heeft gewekt[14]. Dienaangaande moet worden nagegaan of de handelingen van de desbetreffende overheidsinstantie redelijk vertrouwen hebben gewekt en, zo ja, of dat vertrouwen gewettigd is.[15]

19. Het Unierechtelijke vertrouwensbeginsel is niet alleen bindend voor de instellingen en organen van de Unie; de lidstaten zijn ook verplicht het beginsel in acht te nemen wanneer zij maatregelen nemen ter uitvoering van Unierechtelijke normen.[16] Op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat het vertrouwensbeginsel moet worden geëerbiedigd door elk nationaal bestuursorgaan dat met de toepassing van het Unierecht is belast.[17]

[12] Arrest van 14 maart 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[13] Zie dienaangaande arrest van 19 mei 1992, Mulder e.a./Raad en Commissie (C-104/89 en C-37/90, EU:C:1992:217, punt 15).

[14] Arrest van 7 augustus 2018, Ministru kabinets (C-120/17, EU:C:2018:638, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[15] Arrest van 7 augustus 2018, Ministru kabinets (C-120/17, EU:C:2018:638, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[16] Arrest van 7 augustus 2018, Ministru kabinets (C-120/17, EU:C:2018:638, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[17] Zie arresten van 26 april 1988, Krücken (316/86, EU:C:1988:201, punt 22), en 1 april 1993, Lageder e.a. (C-31/91–C-44/91, EU:C:1993:132, punt 33).

20. Volgens de rechtspraak van het Hof moet aan het vertrouwensbeginsel echter toepassing worden gegeven overeenkomstig de voorschriften van het Unierecht.[18] Dat beginsel kan niet worden aangevoerd tegen een duidelijke bepaling van EU-recht, en een met het Unierecht strijdige gedraging van een met de toepassing ervan belast nationaal bestuursorgaan kan voor een justitiabele geen grond opleveren voor het vertrouwen dat hij een behandeling kan genieten die strijdig is met het recht van de Unie.[19]

21. In casu blijkt uit de verwijzingsbeslissing in de eerste plaats dat de door de RVO verstrekte onjuiste informatie, die moet worden opgevat als een uiting van het standpunt van de minister, Sense er volgens de verwijzende rechter toe heeft gebracht te verzoeken om toewijzing van betalingsrechten uit de nationale reserve in plaats van deze te verwerven via overdracht van een derde houder. In dat verband is de verwijzende rechter van oordeel dat Sense schade kan hebben geleden wegens het door de RVO opgewekte gewettigd vertrouwen, waardoor zij geen betalingsrechten voor 2018 heeft kunnen verkrijgen, en dus ook geen basisbetaling of vergroeningssteun. Volgens die rechterlijke instantie zou de door Sense geleden schade bestaan in het verlies van de betalingen die de minister heeft geweigerd haar toe te kennen, na aftrek van de kosten van de rechten die zij van een derde zou hebben moeten kopen om die betalingen te kunnen verkrijgen.

22. In de tweede plaats betwist de verwijzende rechter niet dat het Unierechtelijke vertrouwensbeginsel voor de minister bindend was toen zij het besluit van 22 maart 2019 nam. In de verwijzingsbeslissing zet die rechter inderdaad uiteen dat de minister in het kader van de toepassing van de landbouwregels van de Europese Unie in Nederland, in het bijzonder van de in verordening nr. 1307/2013 opgenomen regelingen voor rechtstreekse betalingen[20], de toekenning van betalingsrechten aan Sense en haar aanvragen voor de basisbetaling, de vergroeningssteun en de betaling voor jonge landbouwers heeft geweigerd. De verwijzende rechter beschouwt artikel 50, lid 2, onder b), van verordening nr. 1307/2013 evenwel als een duidelijke bepaling van EU-recht.[21] Hieruit volgt dat Sense zich voor die rechterlijke instantie kennelijk niet op het Unierechtelijke vertrouwensbeginsel kan beroepen om aanspraak te maken op betalingsrechten uit de nationale reserve.

23. De verwijzende rechter wenst niettemin te vernemen of er voor Sense ruimte is om zich in een nationale schadevergoedingszaak tegen de minister te beroepen op het in de nationale rechtsorde verankerde vertrouwensbeginsel teneinde de geleden schade vergoed te verkrijgen.

24. Voor alle duidelijkheid wijs ik erop dat de prejudiciële vraag geen betrekking heeft op een schadevordering waarin een verzoeker het beginsel van overheidsaansprakelijkheid wegens schending van het Unierecht inroept.[22] In de onderhavige zaak gaat het immers om een situatie waarin het Nederlandse bestuursorgaan terecht heeft geweigerd om Sense betalingsrechten toe te kennen op grond dat geen van haar vennoten voldeed aan het leeftijdsvereiste van artikel 50, lid 2, onder b), van verordening nr. 1307/2013 en dat volgens de rechtspraak van het Hof tegen een dergelijke bepaling het Unierechtelijke vertrouwensbeginsel niet kan worden aangevoerd.

[18] Arresten van 13 maart 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening e.a. (C-383/06–C-385/06, EU:C:2008:165, punt 53), en 20 juni 2013, Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:407, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie tevens de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, punt 55).

[19] Arrest van 7 augustus 2018, Ministru kabinets (C-120/17, EU:C:2018:638, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[20] Zie dienaangaande artikel 2.1, lid 2, van de Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen gemeenschappelijk landbouwbeleid.

[21] De verwijzende rechter, de partijen in het hoofdgeding en de belanghebbenden die voor het Hof opmerkingen hebben ingediend, zijn het erover eens dat artikel 50, lid 2, onder b), van verordening nr. 1307/2013 een duidelijke bepaling van EU-recht vormt met betrekking tot de gestelde leeftijdsvoorwaarde.

[22] Zie dienaangaande arrest van 19 november 1991, Francovich e.a. (C-6/90 en C-9/90, EU:C:1991:428).

25. Voorts is van belang dat de vraag van de verwijzende rechter geen betrekking heeft op de toepassing van het nationaalrechtelijke vertrouwensbeginsel als rechtsgrondslag voor het doen gelden van rechten op betalingsrechten op grond van verordening nr. 1307/2013.

26. Zoals de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen benadrukt, moet die mogelijkheid namelijk vooral worden uitgesloten op grond van de rechtspraak van het Hof volgens welke het beginsel van bescherming van gewettigd vertrouwen niet tegen Unierechtelijke bepalingen kan worden toegepast die nauwkeurig en duidelijk zijn, zoals reeds in punt 20 hierboven is vermeld. [23] Dat brengt mee dat het nationaalrechtelijke vertrouwensbeginsel in een geval als dat van het hoofdgeding met het oog op de verkrijging van de rechten en voordelen waarin verordening nr. 1307/2013 voorziet, niet in de plaats kan komen van datzelfde beginsel naar het Unierecht. Anders zou het nationaalrechtelijke vertrouwensbeginsel vanuit formeel oogpunt worden gebruikt als de norm voor de toepasselijkheid van die verordening, met als gevolg dat het nationale recht voorrang zou krijgen boven het Unierecht, waardoor het beginsel van voorrang van dat recht zou worden geschonden.

27. Bovendien moet ik eraan herinneren dat het op grond van het beginsel van voorrang van het Unierecht onaanvaardbaar is dat rechtsregels of beginselen van nationaal recht afbreuk doen aan de werking en eenheid van het Unierecht op het grondgebied van een lidstaat. [24]

28. In omstandigheden als die van het hoofdgeding vereist de volle werking van het Unierecht ten eerste dat het nationaalrechtelijke vertrouwensbeginsel niet wordt aangewend om de vereisten te omzeilen waaraan de landbouwers moeten voldoen om betalingsrechten te verkrijgen op grond van verordening nr. 1307/2013. Anders zou dat nationaalrechtelijke beginsel ertoe leiden dat betalingsrechten worden toegekend aan landbouwers die daarvoor niet in aanmerking komen, en vervolgens dat maatregelen worden gefinancierd die niet in overeenstemming met de toepasselijke sectorspecifieke regels zijn uitgevoerd. Zoals advocaat-generaal Kokott in haar conclusie in de zaak Agroferm heeft gesteld [25], zou dat uiteindelijk de financiële belangen van de begroting van de Europese Unie schaden, een van de gevolgen die het rechtskader van de Unie dat van toepassing is op beleidsterreinen met gedeeld beheer, zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid, juist tracht te vermijden. [26]

29. Ten tweede wijs ik erop, in navolging van advocaat-generaal Kokott in dezelfde conclusie (waarmee ik het eens ben), dat de mogelijkheid om het nationaalrechtelijke vertrouwensbeginsel in te roepen ter verkrijging van voordelen en rechten die voortvloeien uit een regeling van de Unie (bijvoorbeeld verordening nr. 1307/2013) er uiteindelijk toe zou kunnen leiden dat die regeling in de verschillende lidstaten verschillend wordt toegepast. [27] Daarin ligt een overweging besloten die betrekking heeft op de eenheid van het Unierecht en de uniforme toepassing ervan op het grondgebied van de Europese Unie. Aangezien de draagwijdte van het beginsel van bescherming van gewettigd vertrouwen in de nationale rechtsorden kan verschillen (sommige lidstaten bieden

[23] Zie ter illustratie arrest van 20 december 2017, Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse (C-516/16, EU:C:2017:1011, punten 69-74).

[24] Arrest van 21 december 2021, Randstad Italia (C-497/20, EU:C:2021:1037, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[25] Conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, punten 46-50).

[26] Zie dienaangaande overweging 39 van verordening nr. 1306/2013. Zie tevens artikel 63, lid 1 en lid 2, onder a), van verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, tot wijziging van verordeningen (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 en besluit nr. 541/2014/EU en tot intrekking van verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 (PB 2018, L 193, blz. 1).

[27] Conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, punt 48).

binnen hun eigen rechtsgebied meer bescherming dan andere[28]) zouden particulieren en ondernemingen bij de toepassing van verordening nr. 1307/2013 feitelijk in verschillende lidstaten verschillend behandeld kunnen worden. Dat zou tegelijkertijd kunnen leiden tot verstoringen van de mededinging in de lidstaten doordat aan bepaalde particulieren en ondernemingen voordelen worden toegekend die andere niet hebben.

30. Hieruit volgt dat een particulier, om redenen die verband houden met de voorrang van het Unierecht en met de werking en eenheid ervan, niet op grond van een nationaalrechtelijk vertrouwensbeginsel kan trachten aanspraak te maken op door een duidelijke bepaling van EU-recht verleende rechten omdat een nationaal bestuursorgaan verwachtingen heeft gewekt die in strijd zijn met die bepaling.

31. De vraag is echter of diezelfde overwegingen eraan in de weg staan dat het nationaalrechtelijke vertrouwensbeginsel wordt ingeroepen om vergoeding te verkrijgen van de schade die is veroorzaakt door de onjuiste toezeggingen van een nationaal bestuursorgaan.

32. Dienaangaande merkt de verwijzende rechter terecht op dat advocaat-generaal Mancini in zijn conclusie in de zaak Krücken[29] heeft geconcludeerd dat een benadeelde partij zich weliswaar niet op het vertrouwensbeginsel kan beroepen om rechten geldend te maken die in strijd zijn met het Unierecht, maar dat diezelfde partij niet de mogelijkheid mag worden ontnomen om „voor de nationale rechter een schadevordering in te stellen tegen de instanties die aansprakelijk zijn voor de onregelmatigheden waardoor hem de schade zou zijn opgekomen". Advocaat-generaal Tizzano heeft diezelfde benadering later bekrachtigd in de gevoegde zaken Flemmer e.a.[30] Geen van deze advocaten-generaal heeft uitdrukkelijk verwezen naar de rechtsgrondslag waarop die vordering kan worden gebaseerd. Hun opmerkingen kunnen evenwel enkel worden gelezen als een uitnodiging om te handelen overeenkomstig het nationale recht en in het bijzonder overeenkomstig het in die rechtsorde erkende vertrouwensbeginsel.[31]

33. Vervolgens heeft het Hof in de zaak Belovo[32], over de ten onrechte door een nationaal bestuursorgaan aan een importeur van landbouwproducten uit derde landen afgegeven certificaten, verklaard dat de toepasselijke verordening van de Europese Unie niet in de weg staat aan „een eventuele aansprakelijkheidsactie die door [die importeur die houder was van die certificaten] waarvan [vaststond] dat zij niet hadden mogen worden afgegeven, krachtens nationaal recht wordt ingesteld tegen de instantie van afgifte". Het Hof heeft daaraan toegevoegd dat in het kader van die zaak met name rekening zou moeten worden gehouden met het gewettigd vertrouwen van de importeur ten aanzien van die certificaten.

34. Dat oordeel van het Hof is geformuleerd onder specifieke verwijzing naar de op die zaak toepasselijke regeling, waarbij een stelsel van invoer-, uitvoer- en voorfixatiecertificaten voor landbouwproducten was ingevoerd. Naar mijn mening illustreert het arrest Belovo echter dat het Hof erkent dat een vordering tot schadevergoeding naar nationaal recht kan voortvloeien uit een

[28] Zie dienaangaande Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (hoogste bestuursrechter, Litouwen) en ACA-Europe, „General Report – The Protection of Legitimate Expectations in Administrative Law and EU Law", 2016, blz. 2 e.v., beschikbaar op https://www.aca-europe.eu/seminars/2016_Vilnius/VIL_GeneralReport_en.pdf, waaruit blijkt dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen de wijzen waarop het vertrouwensbeginsel in de lidstaten wordt toegepast.

[29] Conclusie van advocaat-generaal Mancini in de zaak Krücken (316/86, niet gepubliceerd, EU:C:1988:78, blz. 2231).

[30] Conclusie van advocaat-generaal Tizzano in de gevoegde zaken Flemmer e.a. (C-80/99–C-82/99, EU:C:2001:57, punt 53).

[31] Dienaangaande zij erop gewezen dat de conclusies van de advocaten-generaal Mancini en Tizzano een antwoord waren op prejudiciële vragen die specifiek betrekking hadden op de toepassing van het vertrouwensbeginsel.

[32] Arrest van 16 juli 1992, Belovo (C-187/91, EU:C:1992:333, dictum).

onrechtmatige gedraging van een nationaal bestuursorgaan, zelfs wanneer het handelt in het kader van het Unierecht[33], met name wanneer bij de toepassing van dat recht onjuiste toezeggingen zijn gedaan.

35. Op grond van bovenstaande overwegingen en in overeenstemming met de standpunten die de Nederlandse regering en de Commissie in de onderhavige zaak hebben ingenomen, ben ik derhalve van mening dat het Unierecht er niet aan in de weg staat dat een natuurlijke of rechtspersoon een nationale schadevordering instelt voor de schade die hij heeft geleden als gevolg van het verstrekken van een onjuiste toezegging die in strijd is met een duidelijke bepaling van EU-recht. Evenmin staat het eraan in de weg dat voor datzelfde doel het in het nationale recht neergelegde vertrouwensbeginsel wordt ingeroepen, mits de voorrang, de werking en de eenheid van het Unierecht niet in gevaar worden gebracht, zoals ik in punt 30 hierboven heb opgemerkt.

36. In de eerste plaats moet dienaangaande worden vastgesteld dat de op het nationaalrechtelijke vertrouwensbeginsel gebaseerde vordering die bij de nationale rechter is ingesteld, uitsluitend strekt tot vergoeding van de schade die het gevolg is van de door het nationale bestuursorgaan gegeven onjuiste toezeggingen, om te voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan de voorrang van het Unierecht. Zoals reeds is uiteengezet in punt 26 hierboven, mag die vordering niet tot doel hebben rechten te doen gelden die in strijd zijn met de betrokken Unierechtelijke bepaling, aangezien dat zou leiden tot een scenario waarin het nationale recht de formele grondslag vormt voor de toekenning aan de verzoeker van voordelen die hij op grond van het Unierecht niet kan verkrijgen.

37. Mijns inziens lijkt aan die voorwaarde te zijn voldaan in het kader van een vordering zoals door de verwijzende rechter in de verwijzingsbeslissing is omschreven, waarin verzoekster niet vraagt om toewijzing van betalingsrechten op grond van verordening nr. 1307/2013. Zij vordert veeleer vergoeding vanwege de onjuiste informatie die aan haar is verstrekt door het met de toepassing van de landbouwvoorschriften van de Europese Unie belaste nationale bestuursorgaan. Dat heeft haar naar haar zeggen aangemoedigd om toewijzing van betalingsrechten te verzoeken in plaats van deze bij een derde houder te verwerven, wat uiteindelijk de afwijzing van haar verzoek om de basisbetaling en de vergroeningssteun tot gevolg heeft gehad.

38. In de tweede plaats bestaat er geen gevaar dat de werking van het Unierecht wordt ondermijnd, mits de vordering uit hoofde van het nationaalrechtelijke vertrouwensbeginsel wordt ingesteld met het oog op de vergoeding van schade en niet om rechten te doen gelden die in strijd zijn met een duidelijke Unierechtelijke bepaling.

39. Wat het hoofdgeding betreft, blijkt uit de door de verwijzende rechter verstrekte gegevens dat de bij hem ingestelde schadevordering volgens zijn nationale recht niet kan leiden tot de toewijzing van betalingsrechten op grond van verordening nr. 1307/2013, noch tot de toekenning van enige betaling op grond van diezelfde verordening. Verzoekster kan in het kader van die vordering dus aan die verordening geen onverdiende rechten ontlenen. Dat betekent dat er geen risico is dat de begroting van de Europese Unie wordt gebruikt in strijd met de toepasselijke Unieregels van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Zoals de Nederlandse regering en de Commissie benadrukken, zou alle schade die op grond van het nationale recht en op grond van de onrechtmatige gedraging van een nationaal bestuursorgaan wordt gevorderd, bovendien

[33] Zie dienaangaande arrest van 27 september 1988, Asteris e.a. (106/87–120/87, EU:C:1988:457, punten 18 en 19). Zie tevens Prechal, S., en Widdershoven, R.J.G.M., *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, 4e druk, Ars Aequi Libri, 2017, blz. 227, tevens aangehaald door de verwijzende rechter.

uitsluitend uit de nationale begroting worden vergoed. Bijgevolg kan een dergelijke vordering geen nadelige gevolgen hebben voor de middelen uit de begroting van de Europese Unie of haar financiële belangen schaden.

40. In verband met de voorwaarde inzake de werking van het Unierecht voeg ik hieraan toe dat het instellen van een schadevordering tegen een nationaal bestuursorgaan in omstandigheden als die van het hoofdgeding mijns inziens kan bijdragen tot de verbetering van het stelsel van gedeeld bestuur tussen de lidstaten en de Europese Unie op beleidsterreinen die betrekking hebben op de besteding van middelen van de Europese Unie. Zij kan immers tot gevolg hebben dat de nationale bestuursorganen worden aangemoedigd om op verzoek van particulieren en ondernemingen betrouwbare informatie te verstrekken [34], en uiteindelijk leiden tot een doeltreffender toepassing van de Unieregels en de overheidsuitgaven.

41. In de derde plaats lijkt het mij niet dat in het kader van een schadevordering die is gebaseerd op het nationaalrechtelijke vertrouwensbeginsel, de eenheid en de uniforme toepassing van het Unierecht kunnen worden ondermijnd of dat die vordering aanleiding kan geven tot een verstoring van de mededinging in de lidstaten als bedoeld in punt 29 hierboven.

42. Dienaangaande illustreert de onderhavige zaak enerzijds dat een verzoeker in een op het nationaalrechtelijke vertrouwensbeginsel gebaseerde schadevordering niet wordt geacht een door het Unierecht toegekend recht te verkrijgen ten nadele van vergelijkbare personen in andere lidstaten. Zoals de Commissie benadrukt, zou een dergelijke verzoeker in het bijzonder geen betalingsrechten ontvangen uit een systeem dat analoog is aan de nationale reserve, voor zover landbouwers die in andere lidstaten landbouwactiviteiten uitoefenen en niet voldoen aan het leeftijdsvereiste van artikel 50, lid 2, onder b), van verordening nr. 1307/2013, dergelijke rechten of betalingen evenmin zouden verkrijgen.

43. Indien anderzijds de schadevordering van verzoekster zou worden toegewezen, zou de vergoeding die zij ontvangt slechts de schade dekken die zij heeft geleden als gevolg van de onjuiste toezeggingen van het nationale bestuursorgaan. Anders dan de Spaanse regering stelt, zou aan verzoekster dus geen voordeel worden toegekend ten opzichte van andere ondernemingen in dezelfde sector. In dat verband kan het nuttig zijn eraan te herinneren dat de schadevergoeding die nationale bestuursorganen eventueel aan particulieren of ondernemingen moeten betalen ter zake van de schade die zij hebben veroorzaakt, volgens de rechtspraak van het Hof [35] juridisch een fundamenteel ander karakter heeft dan overheidssteun ter begunstiging van bepaalde ondernemingen. Hieruit volgt dat een particulier of een onderneming die enkel een vergoeding krijgt voor schade geleden als gevolg van een onjuiste toezegging, zoals in de vordering in de onderhavige zaak, niet wordt geacht een voordeel te verkrijgen. Dat betekent dat een risico van verstoring van de mededinging tussen de lidstaten ook kan worden uitgesloten.

44. Gelet op bovenstaande moet ik concluderen dat het Unierecht zich niet verzet tegen de toepassing van het in het nationale recht neergelegde vertrouwensbeginsel ter vergoeding van gestelde schade die een verzoeker vordert van het met de toepassing van de Unieregels belaste

[34] Zie dienaangaande artikelen 12 e.v. van verordening nr. 1306/2013 over het instellen van het „bedrijfsadviseringssysteem", dat verplicht door de lidstaten moet worden opgezet voor het verlenen van advies aan landbouwers, namelijk over de voorschriften inzake „randvoorwaarden" die van toepassing zijn op het gemeenschappelijk landbouwbeleid. De RVO, die betrokken is bij het hoofdgeding, is thans de uitvoeringsinstantie die in Nederland met de verplichtingen inzake het bedrijfsadviseringssysteem is belast.

[35] Arrest van 27 september 1988, Asteris e.a. (106/87–120/87, EU:C:1988:457, punt 23). Zie tevens de conclusie van advocaat-generaal Wahl in de zaak Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:38, punt 52).

nationale bestuursorgaan, wanneer datzelfde beginsel zoals het geldt in de rechtsorde van de Unie niet kan worden ingeroepen omdat het een duidelijke bepaling van EU-recht betreft. Daarvoor moet echter aan de volgende voorwaarden zijn voldaan:

– in de eerste plaats moet de door de verzoeker ingestelde vordering uitsluitend strekken tot vergoeding van de schade die het gevolg is van de door het nationale bestuursorgaan gegeven onjuiste toezeggingen, en niet tot het doen gelden van rechten op grond van een Unieregeling;

– in de tweede plaats mag de schadevergoeding die eventueel wordt toegekend enkel uit de nationale begroting worden betaald, en

– in de derde plaats mag de toegekende schadevergoeding enkel de geleden schade dekken en mag zij de verzoeker geen economisch voordeel opleveren dat in strijd is met het Unierecht.

45. Die drie voorwaarden en de elementen die aanleiding geven tot een schadevordering volgens het nationaalrechtelijke vertrouwensbeginsel moeten door de nationale rechter worden beoordeeld.

Conclusie

46. Op grond van bovenstaande analyse geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vraag van het College van Beroep voor het bedrijfsleven te beantwoorden als volgt:

„Het Unierecht staat er niet aan in de weg dat het in het nationale recht neergelegde vertrouwensbeginsel wordt toegepast in het kader van de vergoeding van gestelde schade die een verzoeker vordert van het nationale bestuursorgaan dat met de toepassing van de Unieregels is belast, wanneer datzelfde beginsel zoals het in de rechtsorde van de Unie geldt, niet kan worden ingeroepen omdat het een duidelijke bepaling van EU-recht betreft, op voorwaarde dat:

– de door de verzoeker ingestelde vordering uitsluitend strekt tot vergoeding van de schade die het gevolg is van de door het nationale bestuursorgaan gegeven onjuiste toezeggingen, en niet tot het doen gelden van rechten op grond van de Unieregeling;

– de schadevergoeding die eventueel wordt toegekend enkel uit de nationale begroting wordt betaald, en

– de toegekende schadevergoeding enkel de geleden schade dekt en de verzoeker geen economisch voordeel verleent dat in strijd is met het Unierecht.”