Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOAMNA LAILA MEDINA
prezentate la 24 februarie 2022 [1]

Cauza C-36/21

Sense Visuele communicatie en Handel vof
împotriva
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

[cerere de decizie preliminară formulată de College van Beroep voor het bedrijfsleven (Curtea de Apel pentru Contencios Administrativ în materie Economică, Țările de Jos)]

„Cerere de decizie preliminară – Politica agricolă comună – Regulamentul nr. 1307/2013 – Plăți directe – Alocare de drepturi la plată – Articolul 30 alineatul (6) – Rezervă națională pentru tinerii fermieri – Articolul 50 alineatul (2) litera (b) – Noțiunea de «tineri fermieri» – Informații eronate – Încredere legitimă prevăzută de dreptul național – Acțiune în despăgubire – Compatibilitate cu dreptul Uniunii”

Introducere

1. Prezenta cerere de decizie preliminară privește principiul protecției încrederii legitime prevăzut de dreptul Uniunii și corelația cu același principiu prevăzut de dreptul național. Aceasta se înscrie în cadrul unei acțiuni în despăgubire introduse împotriva autorității naționale însărcinate cu aplicarea reglementării agricole a Uniunii în Țările de Jos. În esență, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă principiul protecției încrederii legitime recunoscut în ordinea juridică internă poate fi invocat pentru repararea unui pretins prejudiciu, în condițiile în care principiul analog al dreptului Uniunii nu poate fi invocat.

2. Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Sense Visuele Comunicatie en Handel vof (denumită în continuare „Sense Visuele”), pe de o parte, și Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministrul agriculturii, naturii și calității alimentelor, denumit în continuare „ministrul”), pe de altă parte. Acest litigiu privește cererea de despăgubire formulată de Sense Visuele pentru prejudiciile pe care pretinde că le-a suferit ca urmare a informațiilor eronate furnizate de autoritatea neerlandeză cu privire la noțiunea de „tineri fermieri” care figurează la articolul 50 alineatul (2) din Regulamentul (UE) nr. 1307/2013 [2].

[1] Limba originală: engleza.

[2] Regulamentul (UE) nr. 1307/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor norme privind plățile directe acordate fermierilor prin scheme de sprijin în cadrul politicii agricole comune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 637/2008 al Consiliului și a Regulamentului (CE) nr. 73/2009 al Consiliului (JO 2013, L 347, p. 608).

Cadrul juridic

3. Regulamentul nr. 1307/2013 stabilește norme comune privind plățile acordate direct fermierilor în cadrul schemelor de sprijin enumerate în anexa I la acesta [3]. El prevede de asemenea norme specifice privind aceste scheme, și anume plata de bază pentru fermieri (denumită în continuare „plata de bază”), plata pentru fermierii care aplică practici agricole benefice pentru climă și mediu (denumită în continuare „plata de ecologizare”) și plata pentru tinerii fermieri care își încep activitatea agricolă (denumită în continuare „plata pentru tinerii fermieri”) [4].

4. În special, plata de bază oferă un nivel minim de sprijin pentru venit fermierilor care desfășoară activități agricole. Plata se efectuează anual către fermieri în momentul activării drepturilor la plată pe care le dețin și este calculată pe baza hectarelor eligibile ale terenurilor pe care le declară [5].

5. Plata de bază este completată de alte plăți directe care vizează aspecte specifice sau forme specifice ale beneficiarilor [6]. Deținerea de drepturi la plată în temeiul schemei de plată de bază este, așadar, o condiție prealabilă primirii unui sprijin în cadrul celorlalte scheme instituite prin Regulamentul nr. 1307/2013, precum plata de ecologizare și plata pentru tinerii fermieri [7].

6. Drepturile de plată au fost alocate inițial fermierilor activi [8] care au depus cereri în primul an de punere în aplicare a schemei de plată de bază, și anume în anul 2015 [9]. De atunci, acestea pot fi obținute prin intermediul rezervelor naționale sau regionale stabilite de statele membre [10] și/sau pot fi transferate între fermieri [11].

7. În prezenta cauză, trebuie amintit că articolul 30 din Regulamentul nr. 1307/2013 prevede la alineatul (6) că statele membre utilizează rezervele lor naționale sau regionale pentru alocarea cu prioritate a drepturilor la plată tinerilor fermieri și fermierilor care își încep activitatea agricolă. Același articol face trimitere, la alineatul (11) al acestuia, la articolul 50 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 1307/2013, care definește „tinerii fermieri” ca fiind persoanele fizice care, printre altele, „nu au mai mult de 40 ani în anul depunerii cererii [în cadrul schemei de plată de bază]”.

3 Articolul 1 litera (a) din Regulamentul nr. 1307/2013. Plățile directe se efectuează integral cu condiția ca fermierii să îndeplinească standardele de bază referitoare la mediu, schimbările climatice, bunele condiții agricole și de mediu ale terenurilor, sănătatea publică, sănătatea animală, sănătatea plantelor și bunăstarea animalelor, cunoscute sub denumirea de „ecocondiționalitate”. Normele privind „ecocondiționalitatea” sunt stabilite în Regulamentul (UE) nr. 1306/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 privind finanțarea, gestionarea și monitorizarea politicii agricole comune și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 352/78, (CE) nr. 165/94, (CE) nr. 2799/98, (CE) nr. 814/2000, (CE) nr. 1290/2005 și (CE) nr. 485/2008 ale Consiliului (JO 2013, L 347, p. 549).

4 Articolul 1 litera (b) din Regulamentul nr. 1307/2013 și anexa I la acesta.

5 Articolele 32 și 33 din Regulamentul nr. 1307/2013.

6 Articolul 21 din Regulamentul nr. 1307/2013. A se vedea de asemenea Comisia Europeană, „Direct payments. Basic payment scheme”, martie 2016, p. 1, disponibilă la https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/basic-payment-scheme_en.pdf

7 Articolul 43 și articolul 50 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1307/2013.

8 Articolul 9 din Regulamentul nr. 1307/2013.

9 A se vedea considerentul (21) al Regulamentului nr. 1307/2013, precum și articolul 21 alineatul (1) litera (a) și articolul 24 din acesta.

10 Articolul 30 alineatele (1) și (2) din Regulamentul nr. 1307/2013.

11 Articolul 34 din Regulamentul nr. 1307/2013.

Situația de fapt, procedura și întrebarea preliminară

8. Sense Visuele este o societate în nume colectiv cu doi asociați, A și B, care exploatează o fermă de îngrășare a porcilor din anul 2017. La 21 ianuarie 2018, A a împlinit vârsta de 41 de ani.

9. La 15 martie și la 5 aprilie 2018, Sense Visuele a adresat mai multe cereri de informații către Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (Agenția Neerlandeză pentru Întreprinderi, denumită în continuare „RVO”), agenția executivă însărcinată cu punerea în aplicare a politicii agricole comune a Uniunii în Țările de Jos. În esență, în măsura în care Sense Visuele nu dispunea de drepturi la plată pentru anul 2018, aceasta dorea să știe dacă și cum putea să le obțină de la Nationale reserve voor Jonge landbouwers (rezerva națională pentru tinerii fermieri, Țările de Jos, denumită în continuare „rezerva națională”).

10. RVO a indicat că Sense Visuele ar fi eligibilă pentru drepturi la plată din rezerva națională din moment ce, la un moment dat în cursul anului 2018, A a avut mai puțin de 41 de ani. Astfel, potrivit informațiilor furnizate de site-ul RVO la acel moment, pentru a putea fi calificat drept „tânăr fermier” în sensul Regulamentului nr. 1307/2013, persoana trebuia să aibă mai puțin de 41 de ani în anul depunerii cererii. RVO a confirmat ulterior aceste informații prin e-mail către Sense Visuele.

11. La 5 aprilie 2018, Sense Visuele a introdus cereri de alocare de drepturi de plată din rezerva națională, pentru motivul că A era un tânăr fermier, precum și pentru plata de bază, plata de ecologizare și plata pentru tinerii fermieri. În schimb, ea nu a încercat să dobândească aceste drepturi prin transfer de la un terț deținător.

12. Prin deciziile din 2 și din 4 ianuarie 2019, confirmate ulterior prin decizia din 22 martie 2019, ministrul a respins cererile formulate de Sense Visuele. Ministrul a precizat că, în conformitate cu articolul 50 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 1307/2013, un tânăr fermier este o persoană care, în anul depunerii cererii, nu are mai mult de 40 de ani. Dat fiind că A avea vârsta de 41 de ani în anul 2018, aceasta nu îndeplinea condiția de vârstă prevăzută în această dispoziție și, prin urmare, Sense Visuele nu avea calitatea pentru a beneficia de alocarea drepturilor la plată din rezerva națională. În plus, întrucât Sense Visuele nu a obținut niciun drept la plată pentru anul 2018, cererile sale pentru plata de bază și plata de ecologizare trebuiau să fie respinse. În sfârșit, ministrul a declarat că Sense Visuele nu se putea prevala de principiul protecției încrederii legitime prevăzut de dreptul Uniunii, indiferent dacă a fost de bună credință sau nu. În această privință, ministrul a amintit că, având în vedere jurisprudența Curții de Justiție, principiul protecției încrederii legitime nu poate fi invocat în raport cu o dispoziție clară a dreptului Uniunii, precum articolul 50 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 1307/2013.

13. Sense Visuele a sesizat College van Beroep voor het bedrijfsleven (Curtea de Apel pentru Contencios Administrativ în materie Economică, Țările de Jos) cu o acțiune având ca obiect anularea deciziei din 22 martie 2019 și obligarea ministrului la repararea prejudiciului financiar pe care pretinde că l-a suferit ca urmare a asigurărilor eronate furnizate de RVO.

14. Potrivit instanței de trimitere, litigiul principal nu are ca obiect alocarea de drepturi la plată din rezerva națională către Sense Visuele. Mai degrabă se referă la aspectul dacă, prin faptul că nu s-a oferit să despăgubească Sense Visuele pentru prejudiciul pretins suferit, ministrul a acționat cu încălcarea principiului protecției încrederii legitime. În această privință, aceeași instanță arată că rezultă dintr-o jurisprudență constantă a Curții de Justiție că principiul protecției încrederii legitime prevăzut de dreptul Uniunii nu poate fi invocat atunci când privește

o dispoziție clară a dreptului respectiv, așa cum este cazul articolului 50 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 1307/2013. În schimb, ea ridică problema dacă dreptul Uniunii se opune ca Sense Visuele să obțină repararea prejudiciului în cadrul unei acțiuni în despăgubire, în temeiul principiului protecției încrederii legitime prevăzut de dreptul neerlandez.

15. În aceste condiții, College van Beroep voor het bedrijfsleven (Curtea de Apel pentru Contencios Administrativ în materie Economică) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții de Justiție următoarea întrebare preliminară:

„Dreptul Uniunii se opune posibilității de a se evalua, pe baza principiului protecției încrederii legitime prevăzut de dreptul național, dacă un organ administrativ național a generat încredere cu încălcarea unei dispoziții de drept al Uniunii și a acționat, astfel, în mod ilegal potrivit dreptului național atunci când nu a acordat despăgubiri pentru prejudiciul suferit de un justițiabil ca urmare a acestui fapt, în cazul în care acest justițiabil nu poate invoca cu succes principiul protecției încrederii legitime prevăzut de dreptul Uniunii, deoarece este vorba despre o dispoziție clară de drept al Uniunii?”

16. Cererea de decizie preliminară a fost înregistrată la grefa Curții la 22 ianuarie 2020. Au depus observații scrise Sense Visuele, guvernele neerlandez și spaniol, precum și Comisia Europeană. Nu a avut loc nicio ședință de audiere a pledoariilor în cauză.

Analiză

17. Prin intermediul întrebării formulate, instanța de trimitere urmărește să se stabilească dacă dreptul Uniunii se opune ca principiul protecției încrederii legitime, astfel cum este consacrat de dreptul național, să fie invocat pentru ca reclamantul să obțină o despăgubire de la autoritatea națională însărcinată cu aplicarea reglementării Uniunii, atunci când același principiu, astfel cum este recunoscut în ordinea juridică a Uniunii, nu poate fi invocat, deoarece este vorba despre o dispoziție clară a dreptului Uniunii.

18. Cu titlu introductiv, trebuie amintit că principiul protecției încrederii legitime se înscrie printre principiile fundamentale ale Uniunii [12]. Acesta conferă drepturi particularilor [13], care se extind la orice justițiabil pe care o autoritate administrativă l-a determinat să nutrească speranțe întemeiate prin furnizarea unor asigurări precise [14]. În această privință, ea impune să se verifice dacă actele autorității administrative în cauză au dat naștere unei încrederi rezonabile, iar în cazul unui răspuns afirmativ, să fie stabilit caracterul legitim al acestei încrederi [15].

19. Principiul protecției încrederii legitime în dreptul Uniunii nu se impune numai instituțiilor și organelor Uniunii. Statele membre sunt de asemenea obligate să respecte principiul atunci când adoptă măsuri prin care pun în aplicare norme ale Uniunii [16]. În domeniul politicii agricole comune, Curtea a statuat în mod repetat că principiul protecției încrederii legitime trebuie respectat de fiecare autoritate națională însărcinată cu aplicarea dreptului Uniunii [17].

[12] Hotărârea din 14 martie 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, punctul 23 și jurisprudența citată).

[13] A se vedea în acest sens Hotărârea din 19 mai 1992, Mulder și alții/Consiliul și Comisia (C-104/89 și C-37/90, EU:C:1992:217, punctul 15).

[14] Hotărârea din 7 august 2018, Ministru kabinets (C-120/17, EU:C:2018:638, punctul 50 și jurisprudența citată).

[15] Hotărârea din 7 august 2018, Ministru kabinets (C-120/17, EU:C:2018:638, punctul 51 și jurisprudența citată).

[16] Hotărârea din 7 august 2018, Ministru kabinets (C-120/17, EU:C:2018:638, punctul 48 și jurisprudența citată).

[17] A se vedea Hotărârea din 26 aprilie 1988, Krücken (316/86, EU:C:1988:201, punctul 22), și Hotărârea din 1 aprilie 1993, Lageder și alții (C-31/91-C-44/91, EU:C:1993:132, punctul 33).

20. Or, potrivit jurisprudenței Curții, principiul protecției încrederii legitime trebuie aplicat în conformitate cu normele dreptului Uniunii [18]. Acest principiu nu poate fi invocat împotriva unei dispoziții clare de drept al Uniunii. Nici comportamentul unei autorități naționale însărcinate cu aplicarea dreptului Uniunii, care este contrar acestuia din urmă, nu poate crea pentru o persoană o încredere legitimă privind posibilitatea de a beneficia de un tratament contrar dreptului Uniunii [19].

21. În speță, din decizia de trimitere reiese, în primul rând, că, potrivit instanței de trimitere, informațiile eronate furnizate de RVO, care ar trebui înțelese ca expresia opiniei ministrului, au determinat Sense Visuele să solicite alocarea de drepturi de plată din rezerva națională în loc să le achiziționeze de la un terț deținător prin transfer. În acest context, instanța de trimitere consideră că Sense Visuele poate să fi suferit un prejudiciu ca urmare a încrederii legitime create de RVO, ceea ce a împiedicat-o să obțină drepturi la plată pentru anul 2018 și, în consecință, plata de bază și plata de ecologizare. Potrivit acestei instanțe, prejudiciul suferit de Sense Visuele ar consta în pierderea plăților pe care ministrul a refuzat să i le aloce, după deducerea costului drepturilor pe care ar fi trebuit să le achiziționeze de la un terț deținător ca o condiție prealabilă pentru obținerea ambelor plăți.

22. În al doilea rând, instanța de trimitere nu repune în discuție faptul că principiul protecției încrederii legitime prevăzut de dreptul Uniunii se impunea ministrului atunci când a adoptat decizia din 22 martie 2019. Astfel, în decizia de trimitere, această instanță arată că, în cadrul aplicării reglementării agricole a Uniunii în Țările de Jos, în special a schemelor de plăți directe prevăzute de Regulamentul nr. 1307/2013 [20], ministrul a refuzat alocarea de drepturi la plată către Sense Visuele, precum și cererile sale de plată de bază, de plată de ecologizare și de plată pentru tinerii fermieri. În aceste condiții, instanța de trimitere consideră că articolul 50 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 1307/2013 constituie o dispoziție clară a dreptului Uniunii [21]. Rezultă că, pentru această instanță, este evident că Sense Visuele nu poate să se bazeze pe principiul protecției încrederii legitime, în temeiul dreptului Uniunii, pentru a solicita drepturi la plată din rezerva națională.

23. Cu toate acestea, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă există posibilitatea ca Sense Visuele să invoce, în cadrul unei acțiuni în despăgubire împotriva ministrului, principiul protecției încrederii legitime, astfel cum a fost consacrat în ordinea juridică națională, pentru a obține repararea prejudiciului suferit.

24. Din motive de claritate, subliniem că întrebarea preliminară nu privește o acțiune în despăgubire în cadrul căreia un reclamant invocă principiul răspunderii statului pentru încălcarea dreptului Uniunii [22]. În definitiv, prezenta cauză se referă la o situație în care autoritatea neerlandeză a refuzat să aloce în mod corespunzător drepturi la plată către Sense Visuele pentru motivul că niciunul dintre partenerii săi nu îndeplinea condiția de vârstă

[18] Hotărârea din 13 martie 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening și alții (C-383/06-C-385/06, EU:C:2008:165, punctul 53), și Hotărârea din 20 iunie 2013, Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:407, punctul 51 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, punctul 55).

[19] Hotărârea din 7 august 2018, Ministru kabinets (C-120/17, EU:C:2018:638, punctul 52 și jurisprudența citată).

[20] A se vedea în acest sens articolul 2.1 alineatul (2) din Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (Regulamentul ministerial de punere în aplicare a schemelor de plăți directe ale politicii agricole comune).

[21] Instanța de trimitere, părțile din litigiul principal și părțile interesate care au depus observații în fața Curții sunt de acord că articolul 50 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 1307/2013 constituie o dispoziție clară a dreptului Uniunii în ceea ce privește condiția de vârstă stabilită în acesta.

[22] A se vedea în acest sens Hotărârea din 19 noiembrie 1991, Francovich și alții (C-6/90 și C-9/90, EU:C:1991:428).

prevăzută la articolul 50 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 1307/2013 și că, potrivit jurisprudenței Curții, principiul protecției încrederii legitime prevăzut de dreptul Uniunii nu putea fi invocat împotriva unei astfel de dispoziții.

25. Trebuie arătat de asemenea că întrebarea adresată de instanța de trimitere nu privește aplicarea principiului protecției încrederii legitime prevăzut de dreptul național ca temei juridic pentru valorificarea drepturilor la plată în virtutea Regulamentului nr. 1307/2013.

26. Astfel, după cum subliniază Comisia în observațiile sale scrise, această posibilitate trebuie înlăturată de la bun început pe baza jurisprudenței Curții potrivit căreia principiul protecției încrederii legitime nu poate fi aplicat împotriva unor norme de drept al Uniunii, și anume norme care sunt precise și clare, astfel cum s-a menționat deja la punctul 20 de mai sus [23]. Aceasta implică faptul că, într-o situație precum cea din litigiul principal, principiul protecției încrederii legitime prevăzut de dreptul național nu poate înlocui același principiu prevăzut de dreptul Uniunii în vederea obținerii drepturilor și a beneficiilor stabilite de Regulamentul nr. 1307/2013. Altfel, din punct de vedere formal, principiul protecției încrederii legitime prevăzut de dreptul național ar constitui un criteriu determinant pentru aplicabilitatea acestui regulament, ceea ce ar avea drept consecință faptul că dreptul național ar prevala asupra dreptului Uniunii și, în consecință, că s-ar încălca principiul supremației acestui drept.

27. În plus, trebuie amintit că, în temeiul principiului supremației dreptului Uniunii, nu se poate permite ca norme și principii de drept intern să aducă atingere efectivității și unității dreptului Uniunii pe teritoriul unui stat membru [24].

28. În împrejurări precum cele din speță, în primul rând, deplina efectivitate a dreptului Uniunii impune ca principiul protecției încrederii legitime prevăzut de dreptul național să nu servească la eludarea cerințelor pe care trebuie să le îndeplinească fermierii pentru a obține drepturi la plată, în temeiul Regulamentului nr. 1307/2013. În caz contrar, acest principiu al dreptului național ar servi la alocarea de drepturi fermierilor care nu sunt eligibili și, ulterior, la finanțarea unor măsuri care nu sunt puse în aplicare în conformitate cu reglementarea sectorială aplicabilă. După cum a afirmat avocatul general Kokott în concluziile sale prezentate în cauza Agroferm [25], acest lucru ar afecta în cele din urmă interesele financiare ale bugetului Uniunii Europene, ceea ce reprezintă unul dintre principalele rezultate pe care cadrul juridic al Uniunii aplicabil domeniilor de acțiune sub gestiune partajată, precum politica agricolă comună, urmărește să le evite [26].

29. În al doilea rând, trebuie arătat, astfel cum a procedat avocatul general Kokott în aceleași concluzii la care subscriem, că, dacă ar exista posibilitatea de a se întemeia pe principiul național al protecției încrederii legitime în scopul obținerii de beneficii și de drepturi care rezultă dintr-o legislație a Uniunii precum, de exemplu, Regulamentul nr. 1307/2013, acesta ar putea determina, în definitiv, divergențe în aplicarea acestei legislații în diferitele state membre [27]. Este vorba aici despre o considerație care privește unitatea dreptului Uniunii și aplicarea sa uniformă pe teritoriul

[23] A se vedea cu titlu ilustrativ Hotărârea din 20 decembrie 2017, Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse (C-516/16, EU:C:2017:1011, punctele 69-74).

[24] Hotărârea din 21 decembrie 2021, Randstad Italia (C-497/20, EU:C:2021:1037, punctul 52 și jurisprudența citată).

[25] Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, punctele 46-50).

[26] A se vedea în acest sens considerentul (39) al Regulamentului nr. 1306/2013. A se vedea de asemenea articolul 63 alineatul (1) și alineatul (2) litera (a) din Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iulie 2018 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii, de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1296/2013, (UE) nr. 1301/2013, (UE) nr. 1303/2013, (UE) nr. 1304/2013, (UE) nr. 1309/2013, (UE) nr. 1316/2013, (UE) nr. 223/2014, (UE) nr. 283/2014 și a Deciziei nr. 541/2014/UE și de abrogare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1).

[27] Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, punctul 48).

Uniunii. Astfel, dat fiind că domeniul de aplicare al principiului protecției încrederii legitime în fiecare ordine juridică internă poate varia, anumite state membre fiind mai favorabile decât altele în ceea ce privește această protecție în cadrul propriilor jurisdicții [28], particularii și întreprinderile ar putea face obiectul unui tratament diferit cu ocazia aplicării Regulamentului nr. 1307/2013. Aceasta ar putea conduce la denaturări simultane ale concurenței în statele membre din cauza acordării de avantaje anumitor particulari și anumitor întreprinderi în raport cu altele.

30. În consecință, pentru motive care țin de supremația dreptului Uniunii, precum și de efectivitatea și de unitatea sa, atunci când o autoritate națională a dat naștere unei încrederi contrare unei dispoziții clare a dreptului Uniunii, un particular nu poate pretinde să beneficieze de drepturile conferite de această dispoziție în temeiul principiului protecției încrederii legitime prevăzut de dreptul național.

31. Rămâne să se stabilească dacă aceleași considerații se opun invocării principiului protecției încrederii legitime prevăzut de dreptul național pentru a obține repararea prejudiciului cauzat de asigurările false furnizate de o autoritate națională.

32. În această privință, instanța de trimitere arată în mod întemeiat că, în concluziile prezentate în cauza Krücken [29], avocatul general Mancini a concluzionat că, deși o parte vătămată nu se poate prevala de principiul protecției încrederii legitime pentru a valorifica drepturi contrare dreptului Uniunii, această parte nu trebuie să fie privată de „posibilitatea de a introduce o acțiune în despăgubire la instanța națională împotriva autorităților responsabile pentru eroarea care, în opinia sa, i-a cauzat un prejudiciu”. Avocatul general Tizzano s-a raliat ulterior aceleiași abordări în cauzele conexate Flemmer și alții [30]. Niciunul dintre avocații generali nu s-a referit în mod expres la temeiul juridic pe care se poate baza această acțiune. Cu toate acestea, declarațiile lor nu pot fi interpretate decât ca o invitație de a acționa în conformitate cu dreptul național și în special cu principiul protecției încrederii legitime, astfel cum este recunoscut în această ordine juridică [31].

33. Ulterior, în cauza Belovo [32], referitoare la licențele eronate acordate de o autoritate națională unui importator de produse agricole provenind din țări terțe, Curtea a declarat că regulamentul Uniunii aplicabil nu se „opune ca [acest importator] să introducă o acțiune în despăgubire împotriva organismului emitent, în conformitate cu dreptul național, dacă [se stabilește] că aceste licențe nu ar fi trebuit să fie eliberate”. Curtea a adăugat că, în cadrul acestei acțiuni, trebuia să se țină seama, printre altele, de încrederea legitimă a importatorului cu privire la aceste licențe.

34. Această constatare a Curții este formulată prin referire explicită la reglementarea aplicabilă acestei cauze, care a instituit un sistem de licențe de import și de export și de certificate de fixare în avans pentru produsele agricole. Însă, în opinia noastră, hotărârea pronunțată în cauza Belovo ilustrează faptul că Curtea recunoaște că o cerere de despăgubiri în temeiul dreptului național

[28] A se vedea în acest sens Curtea Administrativă Supremă a Lituaniei și ACA-Europe, *General Report. The Protection of Legitimate Expectations in Administrative Law and EU Law*, 2016, pagina 2 și următoarele, disponibilă la https://www.aca-europe.eu/seminars/2016_Vilnius/VIL_GeneralReport_en.pdf, care evidențiază diferențe considerabile în aplicarea principiului protecției încrederii legitime între statele membre.

[29] Concluziile avocatului general Mancini prezentate în cauza Krücken (316/86, nepublicate, EU:C:1988:78, p. 2231).

[30] Concluziile avocatului general Tizzano prezentate în cauzele conexate Flemmer și alții (C-80/99-C-82/99, EU:C:2001:57, punctul 53).

[31] În această privință, trebuie să menționăm că concluziile avocaților generali Mancini și Tizzano au fost adoptate în răspuns la întrebările adresate în mod specific cu privire la aplicarea principiului protecției încrederii legitime.

[32] Hotărârea din 16 iulie 1992, Belovo (C-187/91, EU:C:1992:333, dispozitivul).

poate decurge dintr-un comportament nelegal al unei autorități naționale chiar și atunci când aceasta acționează în cadrul dreptului Uniunii [33], mai ales atunci când sunt furnizate asigurări false cu ocazia aplicării acestui drept.

35. În conformitate cu considerațiile care precedă și în sensul luărilor de poziție ale guvernului neerlandez și ale Comisiei în prezenta cauză, considerăm, așadar, că dreptul Uniunii nu se opune ca o persoană fizică sau juridică să introducă o acțiune de drept intern în vederea obținerii reparării prejudiciului suferit ca urmare a furnizării unei asigurări false contrare unei dispoziții clare a dreptului Uniunii. Aceasta nu se opune nici invocării principiului protecției încrederii legitime, astfel cum a fost consacrat de dreptul național în același scop, în măsura în care, astfel cum am arătat la punctul 30 din prezentele concluzii, supremația, eficacitatea și unitatea dreptului Uniunii nu sunt puse în pericol.

36. În această privință, mai întâi trebuie subliniat că, pentru a evita să se aducă atingere supremației dreptului Uniunii, acțiunea introdusă în fața instanței naționale în temeiul principiului național al protecției încrederii legitime trebuie să urmărească exclusiv repararea prejudiciului rezultat din asigurările false furnizate de autoritatea națională. Astfel cum s-a arătat deja la punctul 26 din prezentele concluzii, acțiunea respectivă nu trebuie să încerce să valorifice drepturi contrare dispoziției Uniunii în cauză, întrucât aceasta ar conduce la o situație în care dreptul național servește drept bază formală pentru a acorda reclamantului beneficiile pe care i le interzice dreptul Uniunii.

37. În opinia noastră, reiese că această cerință este îndeplinită în cadrul unei acțiuni precum cea descrisă de instanța de trimitere în decizia de trimitere, prin care reclamantul nu solicită alocarea de drepturi la plată în temeiul Regulamentului nr. 1307/2013. Acesta solicită mai degrabă o despăgubire pentru informațiile eronate furnizate de autoritatea națională însărcinată cu aplicarea reglementării agricole a Uniunii, care, în opinia sa, l-ar fi încurajat să solicite alocarea de drepturi la plată, în loc să le achiziționeze de la un terț deținător, și ar fi motivat în cele din urmă respingerea cererii sale pentru plata de bază și plata de ecologizare.

38. În al doilea rând, din moment ce acțiunea întemeiată pe principiul de drept național al protecției încrederii legitime este introdusă cu scopul de a repara un prejudiciu, iar nu de a valorifica drepturi contrare unei dispoziții clare a dreptului Uniunii, nu există niciun risc de a se aduce atingere efectivității dreptului Uniunii.

39. În ceea ce privește cauza principală, din indicațiile furnizate de instanța de trimitere reiese că, în temeiul dreptului său național, acțiunea în despăgubire introdusă în fața sa nu poate conduce la alocarea de drepturi la plată în temeiul Regulamentului nr. 1307/2013 și nici la acordarea vreunei plăți în temeiul aceluiași regulament. Reclamantul din cadrul acestei acțiuni nu poate, așadar, să beneficieze de drepturi necuvenite în temeiul regulamentului menționat. În aceste condiții, bugetul Uniunii nu riscă să fie utilizat cu încălcarea reglementării Uniunii aplicabile în domeniul politicii agricole comune. În plus, astfel cum subliniază guvernul neerlandez și Comisia, orice acțiune în despăgubire introdusă potrivit dreptului național și întemeiată pe comportamentul nelegal al unei autorități naționale ar avea ca rezultat o despăgubire plătită exclusiv din bugetul național. În consecință, o astfel de acțiune nu poate avea un efect prejudiciabil asupra fondurilor care provin din bugetul Uniunii Europene și nici nu poate afecta interesele sale financiare.

[33] A se vedea în acest sens Hotărârea din 27 septembrie 1988, Asteris și alții (106/87-120/87, EU:C:1988:457, punctele 18 și 19). A se vedea de asemenea Prechal, S., și Widdershoven, R.J.G.M., *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, ediția a 4-a, Ars Aequi Libri, 2017, p. 227, citată de asemenea de instanța de trimitere.

40. Am putea adăuga, în legătură cu condiția referitoare la efectivitatea dreptului Uniunii, că exercitarea unei acțiuni în despăgubire împotriva unei autorități naționale, în împrejurări precum cele din speță, poate contribui, în opinia noastră, la îmbunătățirea regimului gestiunii partajate între statele membre și Uniunea Europeană în domenii de acțiune care implică cheltuieli din fondurile Uniunii. Astfel, aceasta poate avea ca efect să stimuleze autoritățile naționale să furnizeze informații fiabile la solicitarea particularilor și a întreprinderilor [34] și, în definitiv, să conducă la o aplicare mai eficientă a reglementării Uniunii și a cheltuielilor publice.

41. În al treilea rând, în cadrul unei acțiuni în despăgubire întemeiate pe principiul protecției încrederii legitime prevăzut de dreptul național, nu considerăm că se poate aduce atingere unității și aplicării uniforme a dreptului Uniunii și nici că se poate ajunge la o denaturare a concurenței în statele membre, în sensul menționat la punctul 29 din prezentele concluzii.

42. În această privință, prezenta cauză ilustrează, pe de o parte, că, în cadrul unei acțiuni în despăgubire întemeiate pe principiul național al protecției încrederii legitime, un reclamant nu trebuie să dobândească niciun drept conferit de dreptul Uniunii în detrimentul particularilor comparabili din alte state membre. În special, astfel cum subliniază Comisia, un asemenea reclamant nu ar primi drepturi la plată printr-un mecanism analog rezervei naționale, în măsura în care nici fermierii care desfășoară activități agricole în alte state membre care nu îndeplinesc condiția privind vârsta prevăzută la articolul 50 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 1307/2013 nu ar obține astfel de drepturi sau plăți.

43. Pe de altă parte, dacă ar fi admisă acțiunea în despăgubire a reclamantului, despăgubirea de care ar beneficia nu ar acoperi decât prejudiciul suferit ca urmare a unor asigurări false furnizate de autoritatea națională. Prin urmare, contrar poziției susținute de guvernul spaniol, reclamantul nu ar beneficia de niciun avantaj în raport cu alte întreprinderi din același sector. În această privință, ar putea fi util să se amintească faptul că, potrivit jurisprudenței Curții [35], daunele interese pe care autoritățile naționale pot fi obligate să le plătească unor particulari sau unor întreprinderi pentru repararea prejudiciului pe care acestea l-au cauzat au o natură juridică fundamental diferită de cea a ajutoarelor publice care favorizează anumite întreprinderi. Rezultă că, atunci când o măsură, precum în cadrul acțiunii în discuție în prezenta cauză, nu acordă despăgubire unui particular sau unei întreprinderi decât pentru prejudiciul suferit, ca urmare a unor asigurări false, nu se va considera că această persoană sau această întreprindere a obținut un avantaj, astfel încât poate fi exclus și un risc de denaturare a concurenței între statele membre.

44. Având în vedere cele de mai sus, trebuie să concluzionăm că dreptul Uniunii nu se opune aplicării principiului protecției încrederii legitime, astfel cum este stabilit în dreptul național, pentru repararea prejudiciului invocat de un reclamant împotriva autorității naționale însărcinate cu aplicarea unei reglementări a Uniunii, în condițiile în care același principiu, astfel

[34] A se vedea în această privință articolul 12 și următoarele din Regulamentul nr. 1306/2013 de instituire a „sistemului de consiliere agricolă”, care trebuie pus în aplicare în mod obligatoriu de statele membre pentru a oferi consiliere fermierilor, în special cu privire la normele de „ecocondiționalitate” aplicabile politicii agricole comune. RVO, vizată de litigiul principal, este în prezent agenția executivă însărcinată cu obligațiile privind sistemul de consiliere agricolă în Țările de Jos.

[35] Hotărârea Curții din 27 septembrie 1988, Asteris și alții (106/87-120/87, EU:C:1988:457, punctul 23). A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Wahl prezentate în cauza Achema și alții (C-706/17, EU:C:2019:38, punctul 52).

cum este recunoscut în ordinea juridică a Uniunii, nu poate fi invocat deoarece este vorba despre o dispoziție clară a dreptului Uniunii. Totuși, pentru aceasta, trebuie îndeplinite următoarele condiții:

– în primul rând, acțiunea formulată de reclamant trebuie să vizeze exclusiv repararea prejudiciului rezultat din asigurările false furnizate de autoritatea națională, iar nu valorificarea unor drepturi care decurg din reglementarea Uniunii;

– în al doilea rând, orice despăgubire pentru prejudiciu care rezultă din această acțiune trebuie să fie plătită numai din bugetul național și

– în al treilea rând, despăgubirea care rezultă din acțiune nu trebuie să acopere decât prejudiciul suferit, iar nu să confere reclamantului un avantaj economic contrar dreptului Uniunii.

45. Aceste trei condiții, precum și elementele care stau la baza unei acțiuni în despăgubire în temeiul principiului protecției încrederii legitime prevăzut de dreptul național trebuie apreciate de instanța națională.

Concluzie

46. Pe baza analizei de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebarea preliminară adresată de College van Beroep voor het bedrijfsleven (Curtea de Apel pentru Contencios Administrativ în materie Economică, Țările de Jos) după cum urmează:

Dreptul Uniunii nu se opune aplicării principiului protecției încrederii legitime, astfel cum este stabilit în dreptul național, pentru repararea prejudiciului invocat de un reclamant împotriva autorității naționale însărcinate cu aplicarea reglementării Uniunii, atunci când acest principiu, astfel cum este recunoscut în ordinea juridică a Uniunii, nu poate fi invocat deoarece este vorba despre o dispoziție clară, cu condiția ca:

– acțiunea introdusă de reclamant să urmărească exclusiv repararea prejudiciului rezultat din asigurările false furnizate de autoritatea națională, iar nu valorificarea unor drepturi care decurg din reglementarea Uniunii;

– orice despăgubire pentru prejudiciu care rezultă din această acțiune să fie plătită numai din bugetul național și

– despăgubirea care rezultă din acțiune să nu vizeze decât prejudiciul suferit și să nu confere reclamantului niciun avantaj economic contrar dreptului Uniunii.