Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
LAILA MEDINA
föredraget den 24 februari 2022 [1]

Mål C-36/21

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

(begäran om förhandsavgörande från College van Beroep voor het bedrijfsleven (Appellationsdomstolen för förvaltningsrättsliga mål av ekonomisk art, Nederländerna))

”Begäran om förhandsavgörande – Gemensamma jordbrukspolitiken – Förordning nr 1307/2013 – Direktstöd – Tilldelning av stödrätter – Artikel 30.6 – Nationell reserv för unga jordbrukare – Artikel 50.2 b – Begreppet ”unga jordbrukare” – Felaktig information – Berättigade förväntningar enligt nationell rätt – Skadeståndstalan – Förenlighet med unionsrätten”

Inledning

1. Denna begäran om förhandsavgörande rör principen om skydd för berättigade förväntningar enligt unionsrätten och hur den anknyter till samma princip enligt nationell rätt. Begäran har aktualiserats inom ramen för en skadeståndstalan som väckts mot den nationella myndighet som ansvarar för tillämpningen av EU:s bestämmelser på jordbruksområdet i Nederländerna. Den hänskjutande domstolen vill i huvudsak få klarhet i huruvida den princip om skydd för berättigade förväntningar som erkänns i den nationella rättsordningen kan åberopas för att ersätta påstådda skador när den motsvande principen enligt unionsrätten inte kan göras gällande.

2. Begäran har framställts i ett mål mellan Sense Visuele Communicatie en Handel vof (nedan kallat Sense Visuele) och Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministern för jordbruk, natur och livsmedelskvalitet; nedan kallad ministern). Målet avser ersättningsanspråk som ställts av Sense Visuele för skador som bolaget ska ha lidit till följd av felaktig information från den nederländska myndigheten beträffande begreppet ”unga jordbrukare” som anges i artikel 50.2 b i förordning (EU) nr 1307/2013. [2]

[1] Originalspråk: engelska.

[2] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 av den 17 december 2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 637/2008 och rådets förordning (EG) 73/2009 (EUT L 347, 2013, s. 608).

Rättslig ram

3. I förordning nr 1307/2013 fastställs gemensamma regler om stöd som beviljas direkt till jordbrukare inom ramen för de stödordningar som förtecknas i dess bilaga I.[3] Förordningen innehåller även särskilda regler för dessa ordningar, det vill säga grundstödet för jordbrukare (nedan kallat grundstödet), stödet till jordbrukare som tillämpar jordbruksmetoder med gynnsam inverkan på klimatet och miljön (nedan kallat förgröningsstödet) och stödet till unga jordbrukare som etablerar jordbruksverksamhet (nedan kallat stödet till unga jordbrukare).[4]

4. Framför allt grundstödet erbjuder ett lägsta inkomststöd till jordbrukare som bedriver jordbruksverksamhet. Utbetalningen görs årligen till jordbrukare i samband med att deras stödrätter aktiveras, och beräknas på grundval av de stödberättigande hektar mark som de redovisar.[5]

5. Grundstödet ska kompletteras med andra direktstöd som inriktas på särskilda frågor eller särskilda typer av stödmottagare.[6] Innehav av stödrätter enligt ordningen för grundstöd är därmed en förutsättning för att erhålla stöd inom ramen för övriga ordningar som fastställs i förordning nr 1307/2013, till exempel förgröningsstödet och stödet till unga jordbrukare.[7]

6. Stödrätter tilldelades inledningsvis aktiva jordbrukare[8] som ansökte om dem under det första år som ordningen för grundstöd genomfördes, det vill säga år 2015.[9] Därefter har de kunnat erhållas genom nationella eller regionala reserver som inrättas av medlemsstaterna[10] och/eller överföras mellan jordbrukare.[11]

7. När det gäller det nu aktuella målet är det viktigt att ha i åtanke att det i artikel 30.6 i förordning nr 1307/2013 föreskrivs att medlemsstaterna ska utnyttja sina nationella eller regionala reserver i första hand till att tilldela stödrätter till unga jordbrukare och jordbrukare som etablerar jordbruksverksamhet. I artikel 30.11 hänvisas till artikel 50.2 b i samma förordning, där ”unga jordbrukare” definieras som fysiska personer som bland annat ”inte är äldre än 40 år under det år då… ansökan… lämnas in [enligt ordningen för grundstöd]”.

Bakgrund, förfarandet och tolkningsfrågan

8. Sense Visuele är ett handelsbolag med två bolagsmän, A och B, som har drivit slaktsvinsverksamhet sedan år 2017. A fyllde 41 år den 21 januari 2018.

3 Artikel 1 a i förordning nr 1307/2013. Direktstöd betalas ut i sin helhet på villkor att jordbrukarna uppfyller grundläggande normer för miljön, klimatförändringarna, god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden, folkhälsa, djurhälsa, växtskydd och djurskydd, kända som ”tvärvillkor”. Reglerna om tvärvillkor fastställs i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 352/78, (EG) nr 165/94, (EG) nr 2799/98, (EG) nr 814/2000, (EG) nr 1290/2005 och (EG) nr 485/2008 (EUT L 347, 2013, s. 549).

4 Artikel 1 b i förordning nr 1307/2013 och dess bilaga I.

5 Artiklarna 32 och 33 i förordning nr 1307/2013.

6 Artikel 21 i förordning nr 1307/2013. Se även Europeiska kommissionen, *Direct payments – Basic payment scheme*, mars 2016, s. 1, tillgänglig på https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/basiC-payment-scheme_en.pdf.

7 Artiklarna 43 och 50.1 i förordning nr 1307/2013.

8 Artikel 9 i förordning nr 1307/2013.

9 Se skäl 21 och artiklarna 21.1 a och 24 i förordning nr 1307/2013.

10 Artikel 30.1 och 30.2 i förordning nr 1307/2013.

11 Artikel 34 i förordning nr 1307/2013.

9. Den 15 mars och den 5 april 2018 ställde Sense Visuele flera begäranden om information till Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (nederländska näringslivsmyndigheten; nedan kallad RVO), det genomförandeorgan som har i uppdrag att genomföra EU:s gemensamma jordbrukspolitik i Nederländerna. Eftersom Sense Visuele inte hade några stödrätter för år 2018 var det huvudsakliga syftet att få veta om, och hur, bolaget kunde få stödrätter från Nationale reserve voor Jonge landbouwers (nationella reserven för unga jordbrukare, Nederländerna, nedan kallad den nationella reserven).

10. RVO upplyste Sense Visuele om att bolaget hade rätt till stödrätter från den nationella reserven, eftersom A hade varit yngre än 41 år under en del av år 2018. Enligt information på RVO:s webbplats vid den tidpunkten var en person tvungen att vara yngre än 41 år, det år som ansökan görs för att kunna betraktas som ”ung jordbrukare” enligt förordning nr 1307/2013. RVO bekräftade därefter dessa upplysningar i ett e-postmeddelande till Sense Visuele.

11. Den 5 april 2018 skickade Sense Visuele in ansökningar om tilldelning av stödrätter från den nationella reserven, på den grunden att A var ung jordbrukare, liksom om grundstöd, förgröningsstöd och stöd till unga jordbrukare. Bolaget försökte dock inte förvärva stödrätter via överföring från en tredje innehavare.

12. Ministern avslog ansökningarna från Sense Visuele genom beslut av den 2 januari och den 4 januari 2019, vilket senare bekräftades genom beslut av den 22 mars 2019. Ministern angav att enligt artikel 50.2 b i förordning nr 1307/2013 är en ung jordbrukare en person som inte är äldre än 40 år det år som ansökan lämnas in. Med tanke på att A var 41 år under år 2018 uppfyllde hon inte ålderskravet i den bestämmelsen och var därmed inte berättigad till tilldelning av stödrätter från den nationella reserven. Eftersom Sense Visuele inte fick några stödrätter för år 2018 avslogs dessutom bolagets ansökningar om grundstöd och förgröningsstöd. Ministern förklarade slutligen att Sense Visuele inte kunde förlita sig på den unionsrättsliga principen om skydd för berättigade förväntningar, oberoende av om bolaget handlat i god tro. Ministern noterade i detta sammanhang att mot bakgrund av EU-domstolens praxis kan principen om skydd för berättigade förväntningar inte åberopas med avseende på en otvetydig unionsbestämmelse, såsom artikel 50.2 b i förordning nr 1307/2013.

13. Sense Visuele väckte talan vid College van Beroep voor het bedrijfsleven (Appellationsdomstolen för förvaltningsrättsliga mål av ekonomisk art, Nederländerna) för att få till stånd ett upphävande av beslutet av den 22 mars 2019 samt ersättning från ministern för den ekonomiska skada som bolaget anser sig ha drabbats av till följd av RVO:s felaktiga garantier.

14. Enligt den hänskjutande domstolen handlar sakfrågan i målet vid den nationella domstolen inte om tilldelning av stödrätter från den nationella reserven till Sense Visuele, utan snarare om huruvida ministern agerade i strid med principen om skydd för berättigade förväntningar, genom att inte erbjuda Sense Visuele ersättning för den skada som bolaget menar sig ha lidit. Samma domstol noterar i detta sammanhang att det följer av EU-domstolens fasta praxis att den unionsrättsliga principen om skydd för berättigade förväntningar inte kan åberopas vad beträffar en otvetydig bestämmelse i unionsrätten, såsom artikel 50.2 b i förordning nr 1307/2013. Det är dock oklart huruvida unionsrätten hindrar Sense Visuele från att få ersättning inom ramen för en skadeståndstalan på grundval av principen om skydd för berättigade förväntningar enligt nederländsk rätt.

15. Det är mot denna bakgrund som College van Beroep voor het bedrijfsleven har beslutat att vilandeförklara målet och hänskjuta följande tolkningsfråga till EU-domstolen för förhandsavgörande:

”Utgör unionsrätten hinder för att med stöd av principen om skydd för berättigade förväntningar i nationell rätt bedöma huruvida en nationell förvaltningsmyndighet har väckt förväntningar i strid med en unionsbestämmelse, och enligt nationell rätt således har handlat rättsstridigt genom att inte ersätta den skada som den enskilde har lidit till följd av detta, om den enskilde inte med framgång kan åberopa den unionsrättsliga principen om skydd för berättigade förväntningar på grund av att det rör sig om en otvetydig unionsbestämmelse?”

16. Begäran om förhandsavgörande inkom till domstolens kansli den 22 januari 2020. Skriftliga yttranden har inkommit från Sense Visuele, den nederländska och den spanska regeringen samt Europeiska kommissionen. Förhandling har inte hållits i målet.

Analys

17. Den hänskjutande domstolen vill genom sin fråga få klargjort huruvida unionsrätten utgör hinder för att åberopa principen om skydd för berättigade förväntningar såsom denna fastställts i nationell rätt, för att en sökande ska få ersättning från den nationella myndighet som ansvarar för tillämpningen av unionsbestämmelserna, när samma princip, såsom den erkänns i EU:s rättsordning, inte kan göras gällande eftersom den avser en otvetydig unionsbestämmelse.

18. Jag vill inledningsvis erinra om att principen om skydd för berättigade förväntningar är en av Europeiska unionens grundläggande principer.[12] Den ger rättigheter till enskilda[13] som omfattar varje enskild person hos vilken en förvaltningsmyndighet har väckt grundade förhoppningar genom att ge vederbörande tydliga försäkringar.[14] Principen kräver i detta avseende att det fastställs om den relevanta myndighetens åtgärder har gett upphov till rimliga förväntningar och, om så är fallet, om dessa förväntningar är berättigade.[15]

19. Den unionsrättsliga principen om skydd för berättigade förväntningar är inte bindande bara för EU:s institutioner och organ, utan även medlemsstaterna är skyldiga att iaktta principen när de antar åtgärder för att genomföra EU:s bestämmelser.[16] På området för den gemensamma jordbrukspolitiken har domstolen upprepade gånger fastställt att principen om skydd för berättigade förväntningar ska beaktas av varje nationell myndighet som har i uppgift att tillämpa unionsrätten.[17]

[12] Dom av den 14 mars 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, punkt 23 och där angiven rättspraxis).

[13] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 maj 1992, Mulder m.fl. mot rådet och kommissionen (C-104/89 och C-37/90, EU:C:1992:217, punkt 15).

[14] Dom av den 7 augusti 2018, Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, punkt 50 och där angiven rättspraxis).

[15] Dom av den 7 augusti 2018, Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, punkt 51 och där angiven rättspraxis).

[16] Dom av den 7 augusti 2018, Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, punkt 48 och där angiven rättspraxis).

[17] Se dom av den 26 april 1988, Krücken (316/86, EU:C:1988:201, punkt 22) och dom av den 1 april 1993, Lageder m.fl. (C-31/91 till C-44/91, EU:C:1993:132, punkt 33).

20. Enligt domstolens praxis ska principen om skydd för berättigade förväntningar dock tillämpas i enlighet med de unionsrättsliga bestämmelserna.[18] Principen kan inte göras gällande när det gäller otvetydiga bestämmelser i unionsrätten. Inte heller kan den omständigheten att en nationell myndighet med uppgift att tillämpa unionsrätten agerar i strid med denna rätt utgöra grund för en enskild att ha berättigade förväntningar på att behandlas på ett sätt som strider mot unionsrätten.[19]

21. För det första framgår det av den nu aktuella begäran om förhandsavgörande att enligt den hänskjutande domstolen resulterade de felaktiga upplysningarna från RVO, vilka bör förstås som ett uttryck för ministerns uppfattning, i att Sense Visuele ansökte om tilldelning av stödrätter från den nationella reserven i stället för att förvärva dem från en tredje innehavare via överföring. Den hänskjutande domstolen anser härvid att Sense Visuele kan ha lidit skada på grund av de berättigade förväntningar som väcktes av RVO, vilka hindrade bolaget från att få stödrätter för år 2018 och, i förlängningen, grundstöd och förgröningsstöd. Enligt den hänskjutande domstolen skulle skadan som drabbat Sense Visuele bestå av förlusten av de stöd som ministern vägrade att tilldela bolaget, efter avdrag för kostnaden för de stödrätter som bolaget skulle ha behövt köpa från en tredje innehavare som en förutsättning för att erhålla båda stöden.

22. För det andra ifrågasätter inte den hänskjutande domstolen att den unionsrättsliga principen om skydd för berättigade förväntningar var bindande för ministern när hon antog beslutet av den 22 mars 2019. Den hänskjutande domstolen förklarar i begäran om förhandsavgörande att det var inom ramen för tillämpningen av EU:s jordbruksbestämmelser i Nederländerna, i synnerhet av ordningarna för direktstöd enligt förordning nr 1307/2013,[20] som ministern vägrade tilldelning av stödrätter till Sense Visuele och avslog bolagets ansökningar om grundstöd, förgröningsstöd och stöd till unga jordbrukare. Med detta sagt anser den hänskjutande domstolen att artikel 50.2 b i förordning nr 1307/2013 är en otvetydig unionsbestämmelse.[21] Härav följer att för den domstolen står det klart att Sense Visuele inte kan stödja sig på den unionsrättsliga principen om skydd för berättigade förväntningar för att göra anspråk på stödrätter från den nationella reserven.

23. Den hänskjutande domstolen önskar inte desto mindre få klarhet i huruvida det finns utrymme för Sense Visuele att, i en nationell skadeståndstalan mot ministern, åberopa principen om skydd för berättigade förväntningar såsom den fastställs i den nationella rättsordningen, i syfte att få ersättning för den skada som åsamkats.

24. För tydlighetens skull vill jag framhålla att den fråga som hänskjutits inte avser en skadeståndstalan där en sökande åberopar principen om statens skadeståndsansvar för överträdelse av unionsrätten.[22] Det aktuella målet rör trots allt en situation där den nederländska myndigheten på vederbörligt sätt vägrat att tilldela stödrätter till Sense Visuele, på den grunden

[18] Dom av den 13 mars 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening m.fl. (C-383/06 till C-385/06, EU:C:2008:165, punkt 53) och dom av den 20 juni 2013, Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:407, punkt 51 och där angiven rättspraxis). Se även förslag till avgörande av generaladvokat Kokott i målet Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, punkt 55).

[19] Dom av den 7 augusti 2018, Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, punkt 52 och där angiven rättspraxis).

[20] Se, för ett liknande resonemang, artikel 2.1.2 i Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (Ministerförordningen om genomförande av gemensamma jordbrukspolitikens ordningar för direktstöd.

[21] Den hänskjutande domstolen, parterna i målet vid den nationella domstolen och de berörda parter som har inkommit med yttranden till domstolen är eniga om att artikel 50.2 b i förordning nr 1307/2013 är en otvetydig unionsrättslig bestämmelse vad gäller det fastställda åldersvillkoret.

[22] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 november 1991, Francovich m.fl. (C-6/90 och C-9/90, EU:C:1991:428).

att ingen av bolagsmännen uppfyllde ålderskravet i artikel 50.2 b i förordning nr 1307/2013, och där den unionsrättsliga principen om skydd för berättigade förväntningar enligt domstolens praxis inte kan åberopas med avseende på den bestämmelsen.

25. Det är också viktigt att notera att den fråga som ställs av den hänskjutande domstolen inte rör tillämpning av principen om skydd för berättigade förväntningar enligt nationell rätt som rättslig grund för att hävda rättigheter till stödrätter enligt förordning nr 1307/2013.

26. Precis som kommissionen påpekar i sitt skriftliga yttrande måste den möjligheten uteslutas, först och främst på grundval av domstolens praxis, enligt vilken principen om skydd för berättigade förväntningar inte kan tillämpas mot unionsrättsliga bestämmelser, det vill säga bestämmelser som är exakta och otvetydiga, vilket redan har erinrats om i punkt 20 ovan. [23] Det innebär att principen om skydd för berättigade förväntningar enligt nationell rätt, i ett mål som det vid den nationella domstolen, inte kan ersätta samma princip enligt unionsrätten för att få de rättigheter och fördelar som föreskrivs i förordning nr 1307/2013. I annat fall skulle principen om skydd för berättigade förväntningar i nationell rätt – ur ett formellt perspektiv – omvandlas till den norm som föreskriver förordningens tillämplighet; resultatet skulle bli att nationell rätt sätts över unionsrätten och följaktligen att principen om unionsrättens företräde skulle åsidosättas.

27. Jag måste dessutom erinra om att bestämmelser eller principer i nationell rätt, i kraft av principen om unionsrättens företräde, inte kan tillåtas undergräva unionsrättens effektivitet och enhetlighet i en medlemsstat. [24]

28. Under omständigheter som de i det aktuella målet kräver unionsrättens fulla verkan för det första att principen om skydd för berättigade förväntningar i nationell rätt inte används för att kringgå de krav som jordbrukare måste uppfylla för att få stödrätter enligt förordning nr 1307/2013. I annat fall skulle denna princip i nationell rätt innebära att jordbrukare som inte är berättigade till stödrätter ändå tilldelades sådana, och följaktligen att åtgärder finansierades som inte genomförs i enlighet med tillämpliga sektorsspecifika bestämmelser. Såsom påpekades av generaladvokat Kokott i förslaget till avgörande i målet Agroferm, [25] skulle detta i sista hand påverka unionsbudgetens finansiella intressen, vilket är en av de konsekvenser som EU:s regelverk – vilket är tillämpligt på politikområden med delad förvaltning såsom den gemensamma jordbrukspolitiken – framför allt avser att undvika. [26]

29. För det andra är det värt att notera – i linje med generaladvokat Kokotts uppfattning i samma förslag till avgörande, vilken jag delar – att om det vore möjligt att stödja sig på den nationella principen om skydd för berättigade förväntningar för att få fördelar och rättigheter som följer av unionslagstiftningen, till exempel förordning nr 1307/2013, skulle det i sista hand kunna leda till skillnader i tillämpningen av den lagstiftningen i de olika medlemsstaterna. [27] Här återfinns en aspekt som rör unionsrättens enhetlighet och dess enhetliga tillämpning inom Europeiska unionens territorium: eftersom räckvidden för principen om skydd för berättigade förväntningar

[23] Se, som ett exempel, dom av den 20 december 2017, Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse (C-516/16, EU:C:2017:1011, punkterna 69–74).

[24] Dom av den 21 december 2021, Randstad Italia (C-497/20, EU:C:2021:1037, punkt 52 och där angiven rättspraxis).

[25] Förslag till avgörande av generaladvokat Kokott i målet Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, punkterna 46–50).

[26] Se, för ett liknande resonemang, skäl 39 i förordning nr 1306/2013. Se även artikel 63.1 och 63.2 a i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (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 och beslut nr 541/2014/EU samt om upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 (EUT L 193, 2018, s. 1).

[27] Förslag till avgörande av generaladvokat Kokott i målet Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, punkt 48).

kan variera i de olika nationella rättsordningarna och vissa medlemsstater är mer generösa än andra vad gäller skyddet för berättigade förväntningar inom sina egna jurisdiktioner,[28] skulle enskilda och företag kunna särbehandlas i samband med tillämpningen av förordning nr 1307/2013. Detta skulle kunna leda till samtidig snedvridning av konkurrensen i medlemsstaterna till följd av att fördelar ges till vissa enskilda och företag i förhållande till andra.

30. Härav följer, av skäl som rör unionsrättens företräde, liksom dess effektivitet och enhetlighet, att om en nationell myndighet har väckt förväntningar i strid mot en otvetydig unionsrättslig bestämmelse kan en enskild person inte försöka dra nytta av rättigheter som följer av den bestämmelsen på grundval av principen om skydd för berättigade förväntningar enligt nationell rätt.

31. Frågan kvarstår huruvida samma överväganden hindrar åberopande av principen om skydd för berättigade förväntningar enligt nationell rätt för att få ersättning för skador som uppkommit till följd av att falska garantier lämnats av en nationell myndighet.

32. I detta avseende noterar den hänskjutande domstolen med rätta att generaladvokat Mancini, i sitt förslag till avgörande i målet Krücken,[29] drog slutsatsen att även om en förlorande part inte kan förlita sig på principen om skydd för berättigade förväntningar för att hävda rättigheter som strider mot unionsrätten, får samma part inte berövas ”möjligheten att väcka talan vid en nationell domstol för att få ersättning från de myndigheter som begick det fel som parten menar gav upphov till skadan”. Generaladvokat Tizzano bekräftade senare denna slutsats i de förenade målen Flemmer m.fl.[30] Ingen av generaladvokaterna hänvisade uttryckligen till den rättsliga grunden för talan. Deras konstateranden kan dock tolkas som en uppmaning att agera i enlighet med nationell rätt och i synnerhet med principen om skydd för berättigade förväntningar såsom den erkänns i den aktuella rättsordningen.[31]

33. Domstolen fastslog sedan i målet Belovo,[32] som gällde felaktiga licenser som beviljats av en nationell myndighet till en importör av jordbruksprodukter från icke-medlemsländer, att den tillämpliga EU-förordningen inte ”hindrar [att importören] väcker en skadeståndstalan mot den beviljande myndigheten, i enlighet med nationell rätt, där det fastställs att licenserna inte skulle ha beviljats”. Domstolen tillade att i samband med den skadeståndstalan bör hänsyn tas till bland annat importörens berättigade förväntningar med avseende på licenserna.

34. Domstolens slutsats är formulerad med särskild hänvisning till den i målet tillämpliga lagstiftningen, varigenom ett system infördes med import- och exportlicenser och förutfastställelselicenser för jordbruksprodukter. Jag anser dock att domen i målet Belovo visar att domstolen medger att ett ersättningsanspråk enligt nationell rätt kan uppstå ur en nationell myndighets rättsstridiga handlande, också när myndigheten agerar inom ramen för unionsrätten,[33] i synnerhet om falska garantier lämnats i samband med tillämpningen härav.

[28] Se, i detta avseende, Supreme Administrative Court of Lithuania och ACA-Europe, *General Report. The Protection of Legitimate Expectations in Administrative Law and EU Law*, 2016, s. 2 och följande, tillgänglig på https://www.aca-europe.eu/seminars/2016_Vilnius/VIL_GeneralReport_en.pdf, som visar på avsevärda skillnader i tillämpningen av principen om skydd för berättigade förväntningar i medlemsstaterna.

[29] Förslag till avgörande av generaladvokat Mancini i målet Krücken (316/86, ej publicerat, EU:C:1988:78, s. 2231).

[30] Förslag till avgörande av generaladvokat Tizzano i de förenade målen Flemmer m.fl. (C-80/99 till C-82/99, EU:C:2001:57, punkt 53).

[31] Jag bör i detta avseende erinra om att förslagen till avgörande av generaladvokaterna Mancini och Tizzano lades fram som svar på tolkningsfrågor som särskilt avsåg tillämpningen av principen om skydd för berättigade förväntningar.

[32] Dom av den 16 juli 1992, Belovo (C-187/91, EU:C:1992:333, domslutet).

[33] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 september 1988, Asteris m.fl. (106/87 till 120/87, EU:C:1988:457, punkterna 18 och 19). Se även Prechal. A. och Widdershoven, R. J. G. M., *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, fjärde upplagan, Ars Aequi Libri, 2017, s. 227, som det också hänvisas till av den hänskjutande domstolen.

35. Mot bakgrund av ovanstående överväganden, och i linje med de ståndpunkter som den nederländska regeringen och kommissionen har uttryckt i målet, är jag därmed av den uppfattningen att unionsrätten inte utgör hinder för en fysisk eller juridisk person att väcka en nationell skadeståndstalan för skador som uppkommit till följd av falska garantier som strider mot en otvetydig bestämmelse i unionsrätten. Den hindrar inte heller åberopande av principen om skydd för berättigade förväntningar såsom den fastställs i nationell rätt i samma syfte, under förutsättning att – vilket jag noterade i punkt 30 i detta förslag till avgörande – unionsrättens företräde, effektivitet och enhetlighet inte äventyras.

36. I detta avseende måste det först klarläggas att för att inte undergräva unionsrättens företräde får den talan som väcks vid den nationella domstolen på grundval av principen om skydd för berättigade förväntningar i nationell rätt endast avse ersättning för skador till följd av falska garantier som lämnats av den nationella myndigheten. Såsom redan har förklarats i punkt 26 ovan får det inte genom talan göras försök att hävda rättigheter som strider mot den aktuella unionsbestämmelsen, eftersom detta skulle leda till en situation där nationell rätt utgör formell grund för att ge sökanden fördelar som unionsrätten hindrar honom eller henne från att få.

37. Jag anser att det kravet förefaller vara uppfyllt vid en talan av det slag som beskrivs av den hänskjutande domstolen i begäran om förhandsavgörande, och att sökanden inte eftersträvar tilldelning av stödrätter i enlighet med förordning nr 1307/2013. Sökanden gör snarare anspråk på ersättning för den felaktiga information som lämnades av den nationella myndigheten med uppgift att tillämpa EU:s jordbruksbestämmelser, information som enligt sökanden föranledde att denne ansökte om tilldelning av stödrätter i stället för att förvärva dem från en tredje innehavare, vilket i sin tur innebar att sökandens ansökningar om grund- och förgröningsstöd avslogs.

38. För det andra, förutsatt att talan med stöd av den nationella principen om skydd för berättigade förväntningar väcks i syfte att ersätta skador och inte för att hävda rättigheter som strider mot en otvetydig unionsbestämmelse riskerar unionsrättens effektivitet inte att undergrävas.

39. När det gäller målet vid den nationella domstolen framgår det av informationen från den hänskjutande domstolen att enligt nationell rätt kan skadeståndstalan inte leda till vare sig tilldelning av stödrätter enligt förordning nr 1307/2013 eller beviljande av stöd enligt samma förordning. Sökanden kan därmed, inom ramen för skadeståndstalan, inte dra nytta av oförtjänta rättigheter med stöd av den förordningen. I en sådan situation riskerar inte EU:s budget att användas i strid mot tillämpliga unionsbestämmelser på området för den gemensamma jordbrukspolitiken. Dessutom – vilket också påpekas av den nederländska regeringen och kommissionen – skulle en skadeståndstalan som väcks enligt nationell rätt på grund av en nationell myndighets rättsstridiga handlande endast belasta den nationella budgeten. En sådan talan skulle därmed inte få några negativa konsekvenser för Europeiska unionens budgetmedel eller påverka dess finansiella intressen.

40. Jag kan, i anslutning till villkoret om unionsrättens effektivitet, lägga till att en skadeståndstalan som väcks mot en nationell myndighet, i en sådan situation som den i förevarande mål, enligt min mening kan bidra till att förbättra ordningen med delad förvaltning mellan medlemsstaterna och Europeiska unionen på politikområden som inbegriper användning av EU-medel. En sådan skadeståndstalan kan i själva verket uppmuntra nationella myndigheter

att lämna tillförlitlig information när sådan begärs av enskilda och företag,[34] och i förlängningen medföra en mer effektiv tillämpning av unionsbestämmelserna och en bättre hantering av de offentliga utgifterna.

41. För det tredje anser jag inte att unionsrättens enhetlighet och enhetliga tillämpning riskerar att undergrävas i samband med en skadeståndstalan på grundval av principen om skydd för berättigade förväntningar i nationell rätt, eller leda till snedvridning av konkurrensen i medlemsstaterna i den mening som avses i punkt 29 i detta förslag till avgörande.

42. I det avseendet visar förevarande mål å ena sidan att en sökande i en skadeståndstalan på grundval av den nationella principen om skydd för berättigade förväntningar inte förmodas förvärva rättigheter som följer av unionsrätten till skada för jämförbara individer i andra medlemsstater. Såsom framhållits av kommissionen skulle denna sökande inte få några stödrätter från en mekanism som motsvarar den nationella reserven, eftersom jordbrukare som bedriver jordbruksverksamhet i andra medlemsstater och som inte uppfyller ålderskravet i artikel 50.2 b i förordning nr 1307/2013 inte heller skulle beviljas sådana stödrätter eller stöd.

43. Om sökandens skadeståndstalan bifalls skulle den ersättning som han eller hon får å andra sidan endast täcka de skador som åsamkats till följd av de falska garantierna från den nationella myndighetens sida. I motsats till vad den spanska regeringen anfört, skulle sökanden inte ges några fördelar i förhållande till andra företag i samma bransch. Det kan i detta sammanhang vara värt att erinra om att enligt domstolens praxis[35] har skadestånd som nationella myndigheter förpliktas att betala till enskilda eller företag som ersättning för skador som de har förorsakat dem en helt annan rättslig karaktär än statliga stöd till förmån för vissa företag. Härav följer att om en åtgärd, som i talan i det aktuella målet, beviljar ersättning till en individ eller ett företag endast för skador som åsamkats till följd av en falsk försäkran kommer den individen eller det företaget inte anses erhålla en fördel, vilket innebär att också risken för snedvriden konkurrens mellan medlemsstaterna kan uteslutas.

44. Mot bakgrund av ovanstående drar jag slutsatsen att unionsrätten inte hindrar tillämpning av principen om skydd för berättigade förväntningar såsom den fastställs i nationell rätt för att ersätta skador som en sökande hävdar har åsamkats av den nationella myndighet som har ansvar för tillämpningen av unionsbestämmelser, när samma princip, såsom den erkänns i EU:s rättsordning, inte kan göras gällande eftersom den avser en otvetydig unionsrättslig bestämmelse. För att detta ska vara fallet måste emellertid följande villkor vara uppfyllda:

– För det första får sökandens talan endast avse ersättning för skador som åsamkats till följd av falska garantier från den nationella myndighetens sida, och inte avse att göra gällande rättigheter enligt unionsbestämmelserna.

– För det andra får eventuell skadeersättning till följd av talan endast belasta den nationella budgeten.

– För det tredje får ersättningen till följd av talan endast täcka de skador som åsamkats och inte ge sökanden ekonomiska fördelar som strider mot unionsrätten.

[34] Se, i detta sammanhang, artikel 12 och följande i förordning nr 1306/2013 om ”systemet för jordbruksrådgivning”, vilket ska införas av medlemsstaterna för att ge rådgivning till jordbrukare, närmare bestämt om reglerna om tvärvillkor som är tillämpliga på den gemensamma jordbrukspolitiken. RVO, som berörs av målet vid den nationella domstolen, är för närvarande det genomförandeorgan som ansvarar för skyldigheterna enligt systemet för jordbruksrådgivning i Nederländerna.

[35] Dom av den 27 september 1988, Asteris m.fl. (106/87 till 120/87, EU:C:1988:457, punkt 23). Se även förslag till avgörande av generaladvokat Wahl i målet Achema m.fl. (C-706/17, EU:C:2019:38, punkt 52).

45. Det ankommer på den nationella domstolen att bedöma dessa tre villkor, liksom de omständigheter som ger upphov till ersättningsanspråket enligt principen om skydd för berättigade förväntningar i nationell rätt.

Förslag till avgörande

46. På grundval av analysen ovan föreslår jag att domstolen besvarar den fråga som hänskjutits av College van Beroep voor het bedrijfsleven (Appellationsdomstolen för förvaltningsrättsliga mål av ekonomisk art, Nederländerna) på följande sätt:

Unionsrätten hindrar inte tillämpning av principen om skydd för berättigade förväntningar såsom den fastställs i nationell rätt för att ersätta skador som en sökande hävdar har åsamkats av den nationella myndighet som har ansvar för tillämpningen av unionsbestämmelser, när samma princip, såsom den erkänns i EU:s rättsordning, inte kan göras gällande eftersom den avser en otvetydig unionsrättslig bestämmelse. Detta gäller under följande förutsättningar:

– Sökandens talan får endast avse ersättning för skador som åsamkats till följd av falska garantier från den nationella myndighetens sida, och får inte avse att göra gällande rättigheter enligt unionsbestämmelserna.

– Eventuell skadeersättning till följd av talan får endast belasta den nationella budgeten.

– Ersättningen till följd av talan får endast täcka de skador som åsamkats och inte ge sökanden ekonomiska fördelar som strider mot unionsrätten.