Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
ATHANASIOSA RANTOSA
od 2. listopada 2025.[1]

Predmet C-163/24

BX
protiv
Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice,
Curtea de Apel București

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputila Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu, Rumunjska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Poljoprivreda – Zajednička poljoprivredna politika – Programi izravne potpore – Uredba (EZ) br. 1782/2003 – Članak 20. stavak 1. – Sustav za identifikaciju poljoprivrednih parcela – Učinkovitost postupaka upravljanja i kontrole – Odredba kojoj (ni)je cilj dodjela prava pojedincima – Uredba (EZ) br. 796/2004 – Članak 68. – Obveza poljoprivrednika da prijavi točne površine te točno utvrđivanje parcele koja se koristi i njezinih granica – Umanjenja i isključenja u slučaju prekoračenja u prijavi – Iznimke – Pojam ‚točni podaci' – Odgovornost države za štetu prouzročenu pojedincima povredom prava Unije – Povreda koja se može pripisati sudu koji odlučuje u zadnjem stupnju – Izjednačavanje niza običnih povreda prava Unije s očitom povredom"

I. Uvod

1. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku koji je uputila Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu, Rumunjska)[2] u biti se odnosi na tumačenje članka 20. stavka 1. Uredbe (EZ) br. 1782/2003[3] o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike (u daljnjem tekstu: ZPP) i utvrđivanju određenih programa

[1] Izvorni jezik: francuski

[2] U daljnjem tekstu: Žalbeni sud u Bukureštu

[3] Uredba Vijeća (EZ) br. 1782/2003 od 29. rujna 2003. o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore za poljoprivrednike u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike te o izmjeni uredaba (EEZ) br. 2019/93, (EZ) br. 1452/2001, (EZ) br. 1453/2001, (EZ) br. 1454/2001, (EZ) br. 1868/94, (EZ) br. 1251/1999, (EZ) br. 1254/1999, (EZ) br. 1673/2000, (EEZ) br. 2358/71 i (EZ) br. 2529/2001 (SL 2003., L 270, str. 1.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 1009/2008 od 9. listopada 2008. (SL 2008., L 276, str. 1.) (u daljnjem tekstu: Uredba br. 1782/2003)

potpore za poljoprivrednike, kao i članka 68. stavka 1. Uredbe (EZ) br. 796/2004[4] o detaljnim pravilima za provedbu višestruke sukladnosti, modulacije i integriranog administrativnog i kontrolnog sustava predviđenih Uredbom br. 1782/2003.

2. Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe BX, rumunjskog poljoprivrednika, s jedne strane, i Statula Român – Ministerul Finanțelor Publice (Rumunjska Država – Ministarstvo javnih financija) i Žalbenog suda u Bukureštu, s druge strane, radi utvrđivanja odgovornosti te države članice osobito zbog toga što taj sud, kao sud posljednjeg stupnja, nije poštovao obvezu upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku predviđenu člankom 267. trećim stavkom UFEU-a.

3. U ovom se predmetu od Suda traži, s jedne strane, da pojasni granice pojma „pravno pravilo kojim se dodjeljuju prava pojedincima", ispitivanjem može li i pod kojim uvjetima pravno pravilo kojim se nedvojbeno nastoji postići cilj u općem interesu također zaštititi interese fizičkih i pravnih osoba. S druge strane, u ovom mu se predmetu pruža prilika da pojasni sustav odgovornosti države članice zbog povrede prava Unije koja se može pripisati sudu koji odlučuje u zadnjem stupnju, kao što je to Sud utvrdio u svojoj presudi Köbler[5].

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Uredba br. 1782/2003

4. U skladu s uvodnim izjavama 1., 2., 11. do 14., 16. i 21. Uredbe br. 1782/2003:

„(1) Valja utvrditi zajedničke uvjete za izravna plaćanja u okviru različitih programa potpore u okviru [ZPP-a].

(2) Cjelokupnu isplatu izravne potpore valja uvjetovati poštovanjem pravila koja se odnose na poljoprivredna zemljišta, poljoprivrednu proizvodnju i aktivnosti. Ta pravila moraju težiti tome da se u zajedničke trgovinske organizacije uklope osnovna pravna pravila na području zaštite okoliša, sigurnosti hrane, zdravlja i dobrobiti životinja te dobrih poljoprivrednih i okolišnih uvjeta. Ako se ta osnovna pravna pravila ne poštuju, države članice trebale bi u cijelosti ili djelomično obustaviti izravnu potporu u skladu s proporcionalnim, objektivnim i postupnim kriterijima. Takvo ukidanje ne bi smjelo dovoditi u pitanje sankcije koje su trenutačno ili naknadno predviđene bilo kojim drugim zakonodavstvom Zajednice ili nacionalnim zakonodavstvom.

[...]

[4] Uredba Komisije (EZ) br. 796/2004 od 21. travnja 2004. o detaljnim pravilima za provedbu višestruke sukladnosti, modulacije i integriranog administrativnog i kontrolnog sustava predviđenih Uredbom Vijeća (EZ) br. 1782/2003 o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike (SL 2004., L 141, str. 18.), kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EZ) br. 381/2007 od 4. travnja 2007. (SL 2007., L 95, str. 8.) (u daljnjem tekstu: Uredba br. 796/2004)

[5] Presuda od 30. rujna 2003. Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513) (u daljnjem tekstu: presuda Köbler). Vidjeti također kasniju sudsku praksu Suda koja se odnosi na povredu prava Unije koja se može pripisati nacionalnom sudu, među ostalim presude od 13. lipnja 2006., Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, u daljnjem tekstu: presuda Traghetti del Mediterraneo, EU:C:2006:391); od 28. srpnja 2016., Tomášová (C-168/15, u daljnjem tekstu: presuda Tomášová, EU:C:2016:602), i od 29. srpnja 2019., Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630); kao i rješenja od 15. listopada 2019., Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:884), i od 18. prosinca 2019., Hochtief (C-362/18, EU:C:2019:1100).

(11) Kako bi se ojačala učinkovitost i isplativost mehanizama za upravljanje i kontrolu, potrebno je prilagoditi sustav uspostavljen [Uredbom (EEZ) br. 3508/92[6]] radi uključivanja programa jedinstvenih plaćanja, [...]. Prikladno je predvidjeti mogućnost uključivanja, u kasnijoj fazi, i drugih programa potpore.

(12) Kako bi se osigurale učinkovite kontrole i spriječilo podnošenje više zahtjeva za potporu pri različitim agencijama za plaćanja unutar jedne države članice, svaka bi država članica trebala uspostaviti jedinstven sustav evidentiranja identiteta poljoprivrednika koji podnose zahtjeve za potporu u sklopu integriranog sustava.

(13) Različitim elementima integriranog [administrativnog i kontrolnog] sustava nastoji se poboljšati učinkovitost postupaka upravljanja i kontrole. [...]

(14) S obzirom na složenost sustava i velik broj zahtjeva za potporu koje treba obraditi, nužno je upotrijebiti odgovarajuća tehnička sredstva te metode upravljanja i kontrole. Stoga integrirani sustav na razini svake države članice mora uključivati računalnu bazu podataka, sustav za identifikaciju poljoprivrednih parcela, zahtjeve poljoprivrednika za potporu, usklađeni sustav kontrole i, u okviru programa jedinstvenih plaćanja, sustav za utvrđivanje i evidentiranje prava na plaćanje.

[...]

(16) Identifikacija poljoprivrednih parcela predstavlja ključni element za pravilnu primjenu programa povezanog s površinom. Stečeno iskustvo pokazalo je određene nedostatke u postojećim metodama. Stoga je primjereno predvidjeti sustav za identifikaciju uspostavljen, prema potrebi, pomoću tehnike daljinskog istraživanja.

[...]

(21) Programima potpore u okviru ZPP-a predviđa se izravna potpora dohotku, posebno kako bi se poljoprivrednicima osigurao prihvatljiv životni standard. Taj je cilj usko povezan s očuvanjem ruralnih područja. Kako bi se izbjegla svaka neprihvatljiva dodjela sredstava Zajednice, potpora se ne bi smjela isplaćivati poljoprivrednicima koji su na umjetan način stvorili uvjete potrebne za ostvarenje prava na ta plaćanja."

5. Članak 17. Uredbe br. 1782/2003, naslovljen „Područje primjene", u prvom stavku propisivao je:

„Svaka je država članica dužna uspostaviti integrirani administrativni i kontrolni sustav (dalje u tekstu: „integrirani sustav")."

6. Članak 18. te uredbe, naslovljen „Elementi integriranog sustava", u stavku 1. predviđao je:

„Integrirani sustav sadržava sljedeće elemente:

(a) računalnu bazu podataka;

(b) sustav za identifikaciju poljoprivrednih parcela;

[6] Uredba Vijeća od 27. studenoga 1992. o uspostavi integriranog administrativnog i kontrolnog sustava za određene programe potpora Zajednice (SL 1992., L 355, str. 1.)

(c) sustav za utvrđivanje i evidentiranje prava na plaćanje iz članka 21.;

(d) zahtjeve za potporu;

(e) integrirani kontrolni sustav;

(f) jedinstveni sustav za registraciju identiteta svakog poljoprivrednika koji podnese zahtjev za potporu.”

7. Člankom 19. navedene uredbe, naslovljenim „Računalna baza podataka”, u stavku 1. predviđalo se:

„Računalna baza podataka sadržava podatke iz zahtjeva za potporu za svako poljoprivredno gospodarstvo.

Ova baza podataka posebno omogućava izravno i neposredno savjetovanje, preko ovlaštenog tijela države članice, podataka koji se odnose na kalendarske i/ili tržišne godine počevši od 2000., a što se tiče potpore iz poglavlja 10.b, glave IV., od 1. svibnja 1998.”

8. Članak 20. te uredbe, naslovljen „Sustav za identifikaciju poljoprivrednih parcela”, u stavku 1. određivao je:

„Sustav za identifikaciju poljoprivrednih parcela uspostavlja se na temelju karata ili zemljišno-knjižnih isprava, ili drugih kartografskih izvora. Potrebno je koristiti tehnike računalnoga geografskog informacijskog sustava, uključujući po mogućnosti ortofoto snimke iz zraka ili prostorne ortofoto snimke jednakog standarda, kojima se jamči točnost koja je jednakovrijedna kartografskom mjerilu 1:10 000.

9. Članak 21. Uredbe br. 1782/2003, naslovljen „Sustav za utvrđivanje i evidentiranje prava na plaćanje”, glasio je:

„1. Sustav za utvrđivanje i evidentiranje prava na plaćanje uspostavlja se s ciljem obavljanja provjera prava na plaćanje i unakrsnih provjera sa zahtjevima za potporu i sustavom za identifikaciju poljoprivrednih parcela.

2. Sustavom se omogućava, putem nadležnog tijela države članice, izravni i neposredni uvid u podatke za barem tri prethodne uzastopne kalendarske i/ili tržišne godine.”

10. Članak 22. te uredbe, naslovljen „Zahtjevi za potporu”, određivao je:

„1. Svake godine poljoprivrednik podnosi zahtjev za izravna plaćanja na koja se primjenjuje integrirani sustav, u kojem je, ovisno o slučaju, dužan navesti sljedeće:

– sve poljoprivredne parcele na poljoprivrednom gospodarstvu,

[...]

2. Država članica može odlučiti da zahtjev za potporu treba sadržavati jedino promjene u odnosu na zahtjev za potporu podnesen prethodne godine. Država članica distribuira unaprijed pripremljene obrasce na osnovi površina utvrđenih u prethodnoj godini te grafički materijal u

kojem je naznačena lokacija tih površina i, prema potrebi, lokacija stabala maslina. [...]" [neslužbeni prijevod]

2. Uredba br. 796/2004

11. U skladu s uvodnim izjavama 11., 13., 17., 36., 55. do 58. i 67. Uredbe br. 796/2004:

„(11) Kako bi se doprinijelo zaštiti financijskih interesa Zajednice, valja predvidjeti da se plaćanja predviđena [Uredbom br. 1782/2003] mogu izvršiti tek nakon provjere kriterija prihvatljivosti.

[...]

(13) Kako bi se osigurale učinkovite kontrole treba istovremeno prijaviti sve oblike uporabe površine i dotičnih programa potpore. Zbog toga treba propisati podnošenje jedinstvenog zahtjeva za potpore koji obuhvaća sve zahtjeve za potporu po površini.

[...]

(17) Zbog pojednostavljenja postupaka za podnošenje zahtjeva i u skladu s člankom 22. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1782/2003 treba osigurati u najvećoj mogućoj mjeri da države članice poljoprivrednicima dostavljaju unaprijed pripremljene obrasce.

[...]

(36) Kontrola površina na terenu obično se sastoji od dva dijela. Prvi se sastoji od provjera i mjerenja prijavljenih poljoprivrednih parcela na temelju grafičkih materijala, snimaka iz zraka itd. Drugi dio sastoji se od fizičkih inspekcijskih pregleda parcela, čija je svrha provjeriti stvarnu površinu prijavljenih poljoprivrednih parcela i, ovisno o predmetnom programu potpore, prijavljeni usjev i njegovu kvalitetu. Kada je to potrebno, treba provesti mjerenja. Fizički inspekcijski pregled na terenu može se izvršiti na temelju uzorka.

[...]

(55) Radi učinkovite zaštite financijskih interesa Zajednice potrebno je donijeti odgovarajuće mjere za suzbijanje nepravilnosti i prijevara. Potrebno je predvidjeti zasebne odredbe za nepravilnosti u pogledu kriterija prihvatljivosti za potporu koje će se primjenjivati na različite predmetne programe potpore.

(56) Sustav smanjenja i isključenja predviđen [Uredbom br. 1782/2003], kada je riječ o obvezama u pogledu višestruke sukladnosti, ima međutim drukčiji cilj, a sastoji se u poticanju poljoprivrednika na poštovanje već postojećeg zakonodavstva u različitim aspektima višestruke sukladnosti.

(57) Smanjenja i isključenja potrebno je uvesti vodeći računa o načelu proporcionalnosti, a u slučaju kriterija prihvatljivosti za potporu i o specifičnim problemima vezanima uz slučajeve više sile te uz izvanredne okolnosti i prirodne uvjete. U slučaju obveza višestruke sukladnosti, umanjenja i isključenja mogu se primijeniti isključivo kad poljoprivrednik postupa nemarno ili namjerno. Umanjenja i isključenja treba ocijeniti u skladu sa stupnjem ozbiljnosti

počinjene nepravilnosti, što može rezultirati potpunim isključenjem iz jednog ili više programa potpore za određeno razdoblje. Ona moraju, u vezi s kriterijima prihvatljivosti za potporu, uzeti u obzir posebnosti različitih programa potpore.

(58) U zahtjevima za potporu po površini, nepravilnosti se obično pojavljuju u vezi s dijelovima površina. Prekoračenja u prijavi za jednu parcelu mogu se poravnati nepotpunim prijavama za druge parcele iste skupine usjeva. Unutar određene granice dopuštenog odstupanja treba predvidjeti mogućnost da se zahtjevi za potporu prilagođavaju samo za stvarno utvrđenu površinu, a da se umanjenja počinju primjenjivati tek kad se ta granica prekorači.

[...]

(67) Umanjenja i isključenja u vezi s kriterijima prihvatljivosti za potporu ne smiju se primjenjivati kao opće pravilo u slučaju kad poljoprivrednik podnese točne podatke ili ako na drugi način može pokazati da nije pogriješio."

12. Članak 2. Uredbe br. 796/2004, naslovljen „Definicije", određivao je:

„Za potrebe ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

(22) ‚određena površina' znači površina koja ispunjava sve uvjete utvrđene pravilima za odobrenje potpore. U slučaju programa jedinstvenih plaćanja može se smatrati da je prijavljena površina određena jedino ako joj je stvarno pridružen primjeren broj prava na plaćanja;

[...]

(25) ‚geografski informacijski sustav' (dalje u tekstu „GIS") znači tehnike računalnoga geografskog informacijskog sustava u skladu s člankom 20. Uredbe [br. 1782/2003];

[...]

(27) ‚grafički materijal' znači karte ili drugi dokumenti koji se koriste za prenošenje sadržaja GIS-a između podnositelja zahtjeva za potporu i država članica;

[...]"

13. Članak 6. Uredbe br. 796/2004, naslovljen „Identifikacija poljoprivrednih parcela", u stavku 1. glasio je:

„Sustav za identifikaciju poljoprivrednih parcela u skladu s člankom 20. Uredbe [br. 1782/2003] djeluje na razini referentnih parcela poput katastarske parcele ili proizvodne cjeline, čime se osigurava jedinstvena identifikacija svake referentne parcele.

Osim toga države članice osiguravaju pouzdanost identifikacije poljoprivrednih parcela, a posebno zahtijevaju da se u jedinstveni zahtjev unesu detalji ili da se prilože dokumenti, koje određuje nadležno tijelo, i koji omogućavaju pronalaženje i mjerenje svake poljoprivredne parcele. GIS djeluje na temelju nacionalnog geodetskog sustava."

14. U skladu s člankom 12. Uredbe br. 796/2004, naslovljenim „Sadržaj jedinstvenog zahtjeva”:

„1. Jedinstveni zahtjev sadržava sve informacije potrebne za utvrđivanje prihvatljivosti za potporu, a posebno:

[...]

(d) elemente koji omogućuju identifikaciju svih poljoprivrednih parcela na gospodarstvu, njihovu površinu izraženu u hektarima s dvije decimale, njihovu lokaciju i prema potrebi njihovo korištenje, kao i napomenu o tome radi li se o navodnjenoj poljoprivrednoj parceli;

[...]

3. U smislu identifikacije svih poljoprivrednih parcela na gospodarstvu u skladu sa stavkom 1. točke (d), u unaprijed pripremljenim obrascima koje dobiva poljoprivrednik u skladu s člankom 22. stavkom 2. Uredbe [br. 1782/2003] navodi se maksimalna prihvatljiva površina po referentnoj parceli za potrebe programa jedinstvenih plaćanja ili programa jedinstvenih plaćanja po površini. Osim toga grafički materijal koji dobiva poljoprivrednik u skladu s navedenom odredbom prikazuje granice referentnih parcela i njihovu jedinstvenu identifikacijsku oznaku, a poljoprivrednik navodi i lokaciju svake poljoprivredne parcele.

[...]

4. Prilikom podnošenja obrasca za zahtjev, poljoprivrednik ispravlja unaprijed pripremljeni obrazac u skladu sa stavkom 2. i 3. ako je došlo do promjena, posebno u prijenosu prava na plaćanja u skladu s člankom 46. Uredbe [br. 1782/2003], ili ako je neki podatak u unaprijed pripremljenom obrascu netočan.

Ako se ispravak odnosi na veličinu površine, poljoprivrednik navodi stvarnu veličinu predmetne površine. [...]

15. Članak 15. Delegirane uredbe br. 796/2004, naslovljen „Izmjene jedinstvenih zahtjeva”, u stavku 3. propisivao je:

„Kada je nadležno tijelo već obavijestilo poljoprivrednika o nepravilnostima u zahtjevu za potporu ili je poljoprivrednika obavijestilo o svojoj namjeri da izvrši kontrolu na terenu, a tim se kontrolama na terenu utvrde nepravilnosti, nisu dopuštene izmjene u skladu sa stavkom 1. za one poljoprivredne parcele na koje se takve nepravilnosti odnose.”

16. Članak 18. te uredbe, naslovljen „Pojednostavljenje postupaka”, u stavku 1. točki (c) glasio je:

„Ne dovodeći u pitanje posebne odredbe ove Uredbe i Uredbe [br. 1782/2003], države članice mogu dopustiti ili zahtijevati da se sva komunikacija između poljoprivrednika i tijela uprave, i obratno, obavlja elektroničkim putem u skladu s ovom Uredbom. U tom se slučaju poduzimaju odgovarajuće mjere kojima se posebno osigurava:

[...]

(c) da su poslani podaci pouzdani u pogledu pravilnog upravljanja dotičnim programom potpore; kad se koriste podaci iz računalne baze podataka za goveda, ta baza podataka omogućava razinu sigurnosti i djelovanja potrebnu za pravilno upravljanje dotičnim programima potpore”.

17. U skladu s člankom 19. Uredbe br. 796/2004, naslovljenim „Ispravak očitih pogrešaka”:

„Ne dovodeći u pitanje članke 11. do 18., zahtjev za potporu može se u bilo koje vrijeme nakon podnošenja prilagoditi u slučajevima očitih pogrešaka koje priznaje nadležno tijelo.”

18. Člankom 22. te uredbe, naslovljenim „Povlačenje zahtjeva za potporu”, predviđalo se:

„1. Zahtjev za potporu može se u svakom trenutku djelomično ili u cijelosti povući pisanim putem.

[...]

2. Povlačenjem zahtjeva iz stavka 1. podnositelj se zahtjeva vraća u situaciju prije podnošenja zahtjeva za potporu ili predmetnog dijela zahtjeva za potporu.”

19. Članak 24. navedene uredbe, naslovljen „Unakrsne provjere”, u stavku 1. točki (c) glasio je:

„Administrativne kontrole u skladu s člankom 23. Uredbe [br. 1782/2003] imaju za cilj utvrđivanje nepravilnosti, posebno automatizirano otkrivanje nepravilnosti pomoću informatičke opreme, uključujući unakrsne provjere:

[...]

(c) između poljoprivrednih parcela prijavljenih u jedinstvenom zahtjevu i referentnih poljoprivrednih parcela, koje sadrži sustav za identifikaciju poljoprivrednih parcela, a za provjeru prihvatljivosti za potporu takvih površina.”

20. U skladu s člankom 30. Uredbe br. 796/2004, naslovljenim „Određivanje površina”:

„1. Površina poljoprivrednih parcela određuje se bilo kojim prikladnim načinom koji odredi nadležno tijelo i koji jamči točnost mjerenja barem jednaku onoj koja se zahtijeva za službena mjerenja predviđena nacionalnim odredbama. […]

[...]

4. Prihvatljivost parcela primjereno se provjerava. U tu svrhu prema potrebi traže se dodatni dokazi.”

21. Članak 51. te uredbe, naslovljen „Umanjenja i isključenja u slučaju prekoračenja u prijavi”, u stavku 1. određivao je:

„Kada je, što se tiče skupine usjeva, površina prijavljena za potrebe sustava potpore po površini, osim onih za krumpir za proizvodnju škroba, sjeme i duhan, kako je predviđeno u glavi IV. poglavljima 6., 9. i 10.c Uredbe [br. 1782/2003], veća od površine utvrđene u skladu s člankom 50. stavcima 3., 4. i 5. ove uredbe, potpora se izračunava na temelju utvrđene površine umanjene za

dvostruku otkrivenu razliku ako je ta razlika veća od 3 % ili dva hektara, ali ne više od 20 % utvrđene površine.

Ako je razlika veća od 20 % utvrđene površine, ne dodjeljuje se nikakva potpora po površini za dotičnu skupinu usjeva.”

22. Člankom 68. Uredbe br. 796/2003, naslovljenim „Iznimke od primjene umanjenja i isključenja”, stavkom 1. i stavkom 2. drugim podstavkom, određivalo se:

„1. Umanjenja i isključenja iz poglavlja I. ne primjenjuju se ako je poljoprivrednik dostavio točne podatke ili ako može na drugi način pokazati da nije pogriješio.

2. […]

Kada poljoprivrednik dostavi podatke u skladu s prvim podstavkom, oni imaju učinak usklađivanja zahtjeva za potporu sa stvarnim stanjem.” [neslužbeni prijevod]

3. Uredba (EZ) br. 1973/2004

23. Uredba (EZ) br. 1973/2004[7] sadržavala je članak 138., naslovljen „Umanjenja i isključenja uvjeta prihvatljivosti”, koji je u stavku 1. glasio:

„Osim u slučajevima više sile ili iznimnih okolnosti, kako su definirane u članku 72. Uredbe [br. 796/2004], kada se nakon administrativne kontrole ili kontrole na terenu utvrdi da je utvrđena razlika između prijavljene površine i utvrđene površine, u smislu članka 2. točke 22. Uredbe [br. 796/2004], veća od 3 %, ali manja ili jednaka 30 % utvrđene površine, iznos koji treba dodijeliti na temelju programa jedinstvenih plaćanja po površini umanjuje se za predmetnu godinu za dvostruku otkrivenu razliku.

Ako je razlika veća od 30 % utvrđene površine, ne odobrava se potpora za predmetnu godinu.

[…]” [neslužbeni prijevod]

B. Rumunjsko pravo

24. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 125/2006 pentru aprobarea schemelor de plăți directe și plăți naționale directe complementare, care se acordă în agricultură începând cu anul 2007, și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură (Hitna uredba Vlade br. 125/2006 o odobrenju programâ izravnih plaćanja i dodatnih izravnih nacionalnih plaćanja koja se dodjeljuju za poljoprivredu od 2007. i izmjeni

[7] Uredba Komisije od 29. listopada 2004. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu [Uredbe br. 1782/2003] u pogledu programa potpore predviđenih u glavi IV. i glavi IV.a te Uredbe te o korištenju zemljišta na ugaru za proizvodnju sirovina (SL 2004., L 345, str. 1.)

članka 2. Zakona br. 36/1991 o poljoprivrednim društvima i drugim oblicima udruživanja u području poljoprivrede), od 21. prosinca 2006. (u daljnjem tekstu: OUG br. 125/2006)[8], u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku, u članku 3. stavku 1. točki (g) propisivala je:

„Za potrebe ove hitne uredbe, sljedeći pojmovi definiraju se kako slijedi:

[...]

(g) Sustav za identifikaciju poljoprivrednih parcela – sastavni dio integriranog administrativnog i kontrolnog sustava koji se sastoji od računalnih aplikacija koje se temelje na ortofotosnimkama, kartama, katastarskim dokumentima ili drugim kartografskim izvorima. Tehnike koje se koriste temelje se na računalnom geografskom informacijskom sustavu kojim se osigurava jedinstvena identifikacija svakog fizičkog bloka, po mogućnosti uključujući ortofoto snimke iz zraka ili satelitske ortofoto snimke, s ujednačenim pravilima kojima se osigurava točnost koja je barem jednaka kartografskom mjerilu 1:10 000 i koja omogućuju identifikaciju unutar fizičkih blokova poljoprivrednih parcela u zahtjevima za potporu. Površine registrirane u sustavu za identifikaciju parcela referentne su za postupak kontrole i provedbu plaćanja."

25. Članak 7. stavak 1. točke (b) i (c) OUG-a br. 125/2006 predviđao je:

„Kako bi mogli ostvariti pravo na plaćanja u okviru programa jedinstvenih plaćanja po površini, podnositelji zahtjeva moraju biti upisani u Registar poljoprivrednika kojim upravlja Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (Agencija za plaćanje i intervencije u poljoprivredi) [(u daljnjem tekstu: APIA)), podnijeti svoj zahtjev za plaćanja u roku i ispuniti sljedeće opće uvjete:

[...]

(b) prijaviti sve poljoprivredne parcele;

(c) dostaviti, pod prijetnjom kaznene sankcije, istinite, potpune i u potpunosti valjane informacije u obrascu zahtjeva za izravno plaćanje po površini priložene dokumente, uključujući popis površina".

III. Glavni postupak, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

26. Osoba BX, rumunjski poljoprivrednik, uputila je 14. svibnja 2007. APIA-i – Centrul Județean Argeș (APIA – okružni centar u Argešu, Rumunjska) (u daljnjem tekstu: APIA u Argešu) zahtjev za 2007. godinu, u okviru programa jedinstvenih plaćanja po površini i poljoprivrednih površina s težim uvjetima gospodarenja. U tom je zahtjevu navedena ukupna poljoprivredna površina od 264,71 hektara (ha), koja se sastojala od više parcela, za koje je osoba BX utvrdila i identificirala odnosne površine pomoću topografskih karti koje je dostavila APIA u Argešu. Među tim parcelama bila je površina 129,09 ha na području Rucăr (Rumunjska).

27. Nakon što je nakon administrativne kontrole utvrdio da su druge osobe podnijele zahtjev za određene površine koje je prijavila osoba BX, APIA u Argešu zatražila je 20. listopada 2007. pojašnjenja u tom pogledu.

[8] Monitorul Oficial al României, dio I, br. 1043 od 29. prosinca 2006.

28. Osoba BX i predstavnici tih drugih dotičnih osoba 28. studenoga 2007. utvrdili su površine kojima se koristi svaki od poljoprivrednika te su, među ostalim, pojasnili da osoba BX, u odnosu na područje Rucăr, koristi samo 45 ha od 129,09 ha koje je prijavila u svojem prvotnom zahtjevu.

29. Istog je dana osoba BX podnijela APIA-i u Argeșu obrazac M.1.1, naslovljen „Izmjena prijave površine” (u daljnjem tekstu: obrazac M.1.1), kako bi ispravila površinu prijavljenu u njezinu prvotnom zahtjevu, pri čemu je za područje Rucăr prijavila površinu od 45 ha umjesto 129,09 ha. Također je podnio vlastoručno potpisanu izjavu u kojoj objašnjava da odstupanje između njegove prvotne i izmijenjene prijave proizlazi, s jedne strane, iz pogrešnog utvrđivanja granica planinskog područja Găinațu Mic u masivu Iezer-Păpușa (Rumunjska), zbog nepostojanja oznaka na topografskim kartama koje mu je na raspolaganje stavila APIA u Argeșu i, s druge strane, iz razlike između površine navedene u ugovoru o zakupu (odnosno 210 ha), koja je bila manja od površine planinskog pašnjaka koja se stvarno koristi, i zbroja površina dvaju fizičkih blokova koji čine tu planinu [9].

30. U obavijesti dostavljenoj APIA-i u Argeșu i zaprimljenoj 15. svibnja 2008. osoba BX navela je da je APIA trebala opozvati obrazac M.1.1, s obzirom na to da je povlačenje površine od 84,09 ha putem tog obrasca bilo pogrešno jer osoba BX prilikom njegova podnošenja nije znala za činjenicu da je granica područja Rucăr bila pogrešno ucrtana na topografskim kartama APIA-e u Argeșu, što je otkrila tek kasnije, odnosno početkom svibnja 2008.

31. Odlukom od 28. svibnja 2008. APIA u Argeșu utvrdila je da je osoba BX prvotno prijavila površinu veću za 46,56 % od stvarnosti te je, slijedom toga, odbila njezin zahtjev za plaćanje na temelju članka 138. stavka 1. Uredbe br. 1973/2004.

32. Osoba BX podnijela je Tribunalulu București (Viši sud u Bukureštu, Rumunjska) tužbu za, među ostalim, poništenje te odluke i nalaganje APIA-i u Argeșu da joj isplati iznos od 697 391 eura na ime naknade štete za koju smatra da je pretrpjela zbog nezakonitog odbijanja njezina zahtjeva za potporu za 2007. Prema njezinu mišljenju, za prekoračenje prijave, koja joj se stavlja na teret, u stvarnosti je odgovorna APIA u Argeșu koja joj je dostavila topografske karte koje nisu dovoljno precizne i nisu u skladu sa zahtjevima predviđenima u članku 20. Uredbe br. 1782/2003, a što, kako tvrdi, može dokazati dokumentima, svjedocima i topografskim prikazom. Slijedom toga, budući da nije „pogriješila”, na nju se nije trebalo primijeniti nikakvo umanjenje ili isključenje iz primanja potpore, u skladu s člankom 68. stavkom 1. Uredbe br. 796/2004. Presudom od 20. siječnja 2011. Viši sud u Bukureštu odbio je tu tužbu [10].

33. Osoba BX podnijela je žalbu protiv te presude Žalbenom sud u Bukureštu, sudu koji odlučuje u zadnjem stupnju. U okviru te žalbe, kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, osoba BX je na temelju članka 267. UFEU-a Sudu podnijela zahtjev za prethodnu odluku o tumačenju članka 68. stavaka 1. i 2. Uredbe br. 796/2004. Na raspravi je osoba BX pojasnila da navedena žalba sadržava i zahtjev da se Sudu uputi prethodno pitanje o tumačenju članka 20. stavka 1. Uredbe br. 1782/2003.

[9] Ta dva razloga dovela su stoga do prekoračenja u prijavi na 52 ha i 33 u odnosu na prvotno prijavljenu površinu koja se odnosi na područje Rucăr.

[10] Taj je sud u biti smatrao da je došlo do prekoračenja u prijavi površine s obzirom na to da je osoba BX, s obzirom na svoj ugovor o zakupu i ugovor o kupoprodaji, bila obaviještena o tomu da površina zemljišta u tim aktima iznosi 211,06 ha, a ne 264,71 ha, kao što je to prvotno prijavila.

34. Rješenjem od 2. travnja 2012. Žalbeni sud u Bukureštu najprije je odbio taj zahtjev uz obrazloženje da elementi koje je iznijela osoba BX „nisu zahtijevali" upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. trećeg stavka UFEU-a.

35. Odlukom od 9. travnja 2012. taj je sud zatim odbio žalbu osobe BX kao neosnovanu. Naime, smatralo je da je odluka APIA-e u Argeșu od 28. svibnja 2008. opravdana s obzirom na članak 138. stavak 1. Uredbe br. 1973/2004 jer je osoba BX počinila prekoračenje u prijavi površine koju je koristila, pri čemu je to prekoračenje u prijavi bilo veće za 30 %. Podnošenjem obrasca M.1.1. osoba BX je, kako bi ispravila svoju prvotnu prijavu, priznala da se pogreška nalazi u njezinoj prvotnoj prijavi, a ne u prijavi predstavnika od kojeg je podnositelj zahtjeva zakupio zemljište. Osim toga, i prvotna prijava i prijava u kojoj je izmijenjena površina podnesene su na temelju istih karata APIA-e u Argeșu, tako da opravdanje prekoračenja u prijavi na temelju pogrešaka u tim kartama nije bilo utemeljeno.

36. Navedeni je sud također smatrao da je na korisniku parcele da u zahtjevu za izravna plaćanja po površini navede njezinu stvarnu površinu, a da se pritom ne oslanja na površinu koja se nalazi na vlasničkim listovima za tu parcelu. Netočnost topografskih karata APIA-e u Argeșu ne može stoga opravdati to da je osoba BX precijenila površine koje je koristila, uzimajući u obzir, među ostalim, obvezu predviđenu člankom 7. stavkom 1. točkom (c) OUG-a br. 125/2006 da u obrazac navedenog zahtjeva unese, pod prijetnjom kaznenih sankcija, istinite, potpune i u potpunosti valjane podatke.

37. Usto, budući da su i prvotna prijava i obrazac M.1.1. podneseni na temelju istih karata APIA-e u Argeșu, prekoračenje u prijavi ne može se opravdati pogreškama koje mogu postojati u tim kartama. Budući da te karte nisu sadržavale dovoljno elemenata koji bi omogućili pravilnu identifikaciju površina, osoba BX trebala je poduzeti dodatne mjere kako bi utvrdila točnu površinu koju je koristila kako bi izbjegla prekoračenja u prijavi. Prema mišljenju tog suda, netočnosti u kartama APIA-e u Argeșu mogle su dovesti do pogrešne identifikacije površina u pogledu njihove lokacije na karti, ali ni u kojem slučaju do prekoračenja u prijavi površine u visini od 46,56 %.

38. Osim toga, Žalbeni sud u Bukureštu shvatio je obrazac M.1.1 kao djelomično povlačenje površine na koju se primjenjuje članak 22. Uredbe br. 796/2004. Međutim, budući da je osoba BX podnijela zahtjev za povlačenje nakon što je zaprimila zahtjev za pojašnjenje APIA-e u Argeșu, članak 15. stavak 3. te uredbe protivio se tomu da je se izuzme od primjene sankcija predviđenih člankom 51. navedene uredbe. Osim toga, ne može se prihvatiti tumačenje osobe BX prema kojem je njezina obavijest od 15. svibnja 2008. imala za učinak opoziv izjave o povlačenju od 28. studenoga 2007. Naime, ta uredba ne dopušta opoziv zahtjeva za povlačenje parcele, nego samo povlačenje površina.

39. Taj je sud također smatrao da situacija osobe BX nije obuhvaćena ni slučajevima iz članka 68. stavka 1. Uredbe br. 796/2004. Naime, osoba BX prvotno je prijavila ukupnu površinu od 264,71 hektara, prije nego što je iz nje izuzela površinu od 84,09 hektara, iako nije došlo do promjene stanja na zemljištu. Stoga nije dostavio točne podatke.

40. Budući da odbijanje zahtjeva za naknadu štete osobe BX ne proizlazi iz nemogućnosti dokazivanja pretrpljene imovinske štete, nego iz odbijanja glavne tužbe, Viši sud u Bukureštu naposljetku nije smatrao potrebnim prikupiti iskaze svjedoka. Isto tako, budući da je (Viši sud u Bukureštu utvrdio prekoračenje u prijavi na temelju BX-ova povlačenja površina, ni topografski prikaz ne čini se korisnim.

41. Osoba BX podnijela je 8. travnja 2013. potonjem sudu tužbu, ovoga puta za utvrđivanje odgovornosti rumunjske države za imovinsku i neimovinsku štetu prouzročenu povredom prava Unije koju je počinio Žalbeni sud u Bukureštu u svojoj odluci od 9. travnja 2012, ističući da taj sud, s jedne strane, da nije primijenio, među ostalim, članak 20. Uredbe br. 1782/2003 i članak 68. Uredbe br. 796/2004 te, s druge strane, da je povrijedio članak 267. stavak 3. UFEU-a time što je povrijedio svoju obvezu da Sudu uputi zahtjev za prethodnu odluku i time što nije obrazložio svoje odbijanje takvog upućivanja.

42. Presudom od 1. srpnja 2016. Viši sud u Bukureštu odbio je tužbu osobe BX kao neosnovanu.

43. Taj je sud smatrao da članak 20. stavak 1. Uredbe br. 1782/2003 ne dodjeljuje prava pojedincima koja mogu dovesti do odgovornosti države, s obzirom na to da se njime uređuju način identifikacije poljoprivrednih parcela i značajke koje moraju imati planovi i katastarski dokumenti koji se u tom pogledu koriste kako bi se zajamčili zajednički uvjeti za izravna plaćanja na temelju različitih programa potpora obuhvaćenih ZPP-om. U tom pogledu, pravo na informaciju na koje se poziva osoba BX, koje se shvaća kao pravo na pristup informacijama korisnima za dobivanje tražene potpore i za pravilnu identifikaciju dotične parcele, opće je pravo koje se može priznati u većini odredbi kojima se utvrđuju uvjeti za funkcioniranje određenog mehanizma.

44. Nasuprot tomu, prema mišljenju tog suda, članak 68. Uredbe br. 796/2004 očito stvara prava za pojedince. On je iz toga zaključio da je Žalbeni sud u Bukureštu povrijedio tu odredbu, kao prvo, time što nije odredio značenje izraza „točni podaci”, iako nisu definirani u aktu, kao drugo, time što je zaključio da se ta odredba na osobu BX ne primjenjuje isključivo na temelju dokumenata na kojima se temelji odluka APIA-e u Argeșu, zanemarujući pritom druge dokumente koje je podnijela osoba BX i, kao treće, time što joj nije pružio ni mogućnost da bilo kojim dokaznim sredstvom dokaže da nije odgovorna za prekoračenje u prijavi.

45. Međutim, na temelju elemenata navedenih u točkama 55. i 56. presude Köbler, Viši sud u Bukureštu smatrao je da povreda prava Unije koju je počinio Žalbeni sud u Bukureštu nije očita na način da bi se mogla utvrditi odgovornost države.

46. S tim u vezi, kao prvo, kad je riječ o „stupnju jasnoće i preciznosti”, Viši sud u Bukureštu istaknuo je da je članak 68. Uredbe br. 796/2004 jasan jer se njime uređuje pravo poljoprivrednika da bude izuzet od sankcije umanjenja potpore ili isključenja prava u dvjema situacijama koje navodi i jer neizravno obvezuje sud pred kojim se poziva na primjenjivost jedne od dviju situacija da ispita je li to sredstvo obrane osnovano.

47. Kao drugo, što se tiče „ispričivosti ili neispričivosti” pogreške koja se tiče prava, takva se pogreška u rumunjskom pravu ne može se isticati kada postoje pravne odredbe koje su dostupne i predvidljive, što uključuje i odredbe objavljene u Službenom listu Europske unije kao i presude koje je donio Sud. U ovom slučaju, s obzirom na to da Sud već nije tumačio članak 68. te uredbe, nemogućnost Žalbenog suda u Bukureštu da pravilno protumači tu odredbu ne može biti neispričiva pogreška.

48. Kao treće, što se tiče „stajališta institucije Unije”, Viši sud u Bukureštu istaknuo je kako je točno da je Komisija u više navrata tvrdila da rumunjski propis ne jamči učinkovitost unakrsnih upravnih provjera. Konkretno, u okviru svoje istrage br. AA/2008/24[11] naglasio je da netočan

[11] Vidjeti u tom pogledu ispitni postupak vođen u predmetu br. 44537/3/2008.

kartografski sustav dovodi do toga da poljoprivrednici često pogrešno lokaliziraju poljoprivredne parcele, zbog čega oni bivaju kažnjeni ili ne primaju potpore. Međutim, takva stajališta ne mogu biti dovoljna za zaključak da je institucija Unije utvrdila očitu povredu prava Unije. Naime, kako bi se utvrdila takva očita narav, stajalište se mora odnositi na primjenu povrijeđenog pravila. Međutim, u ovom slučaju Komisijino stajalište nije se odnosilo na primjenu članka 68. Uredbe br. 796/2004, nego na način na koji je APIA u Argeșu primijenila sustav lokacija poljoprivrednih parcela.

49. Kao četvrto, što se tiče „namjernosti povrede", Žalbeni sud u Bukureštu nije namjerno ili očito povrijedio pravo Unije. Iako Sud još nije imao priliku tumačiti članak 68. Uredbe br. 796/2004, Žalbeni sud iznio je razloge zbog kojih je smatrao, s jedne strane, da nije potrebno prihvatiti dodatne dokaze koje je osoba BX zatražila i, s druge strane, da se taj članak 68. ne može primijeniti u glavnom postupku.

50. Kao peto i posljednje, Viši sud u Bukureštu istaknuo je da nepoštovanje članka 267. trećeg stavka UFEU-a ne može samo po sebi dovesti do odgovornosti države jer se tom odredbom pojedincima ne dodjeljuju prava. U svakom slučaju, točno je da je Žalbeni sud u Bukureštu u svojem rješenju od 2. travnja 2012. samo opravdao odbijanje postavljanja pitanja Sudu u pogledu tumačenja navedenog članka 68. time što je utvrdio da elementi koje je istaknula osoba BX „ne zahtijevaju" tumačenje Suda, a da pritom nije pobliže naveo razloge koji su ga naveli na takav zaključak. Viši je sud u Bukureštu međutim smatrao da upotreba izraza „ne zahtijeva" pretpostavlja da je Žalbeni sud u Bukureštu smatralo da su tumačenje i primjena odredbi tog članka 68. samo po sebi potrebni, tako da nisu zahtijevali analizu Suda.

51. Iako takvo opravdanje ne ispunjava zahtjeve koje je Sud utvrdio u svojoj presudi Cilfit [12], Viši sud u Bukureštu presudio je, nakon usporedbe okolnosti glavnog postupka i okolnosti predmeta u kojem je donesena presuda Köbler, da ta nedostatnost obrazloženja ne može predstavljati očitu povredu prava Unije. Naime, da je u potonjem predmetu sud protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka povukao svoj zahtjev za prethodnu odluku i, slijedom toga, pogrešno protumačio sudsku praksu Suda, potonji bi odlučio da povreda prava Unije nije ni očita ni dovoljno teška da bi se utvrdila odgovornost predmetne države članice. Stoga, budući da u ovom predmetu nije postojala nijedna relevantna presuda Suda kojom su se tumačile predmetne odredbe prava Unije, povreda tih odredbi ne može se *a fortiori* smatrati očitom.

52. Osoba BX podnijela je žalbu protiv presude Višeg suda u Bukureštu od 1. srpnja 2016. Žalbenom sudu u Bukureštu.

53. U okviru te žalbe osoba BX najprije je tvrdila da se, suprotno onomu što je presudio Viši sud u Bukureštu, člankom 20. stavkom 1. Uredbe br. 1782/2003 dodjeljuju prava pojedincima, što proizlazi kako iz sudske prakse Suda [13] tako i iz Komisijine istrage br. AA/2008/24, navedene u točki 48. ovog mišljenja. Stoga povreda te odredbe može dovesti do utvrđivanja odgovornosti institucije koja je kriva i naložiti joj plaćanje štete nastale u skladu s člankom 41. stavkom 3. u vezi s člankom 51. stavkom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu:

[12] Presuda od 6. listopada 1982. Cilfit i dr., C-283/81, EU:C:1982:335) (u daljnjem tekstu: presuda Cilfit). Prema mišljenju Višeg suda u Bukureštu, Žalbeni sud u Bukureštu trebao se pozvati, barem u obrazloženju svoje odluke od 9. travnja 2012., na elemente kao što su: terminologija svojstvena pravu Unije, kontekst odredbe prava Unije, sve odredbe prava Unije s obzirom na koje se ta odredba tumačila, njezin cilj i stanje razvoja prava Unije u trenutku kada je odredba trebala biti primijenjena, kako bi se sudu kojem je podnesena tužba za utvrđivanje odgovornosti protiv države omogućilo da provjeri jesu li poštovane odredbe članka 267. UFEU-a.

[13] Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu navodi presudu Suda od 2. lipnja 1976., Kampffmeyer i dr./EEZ (56/74 do 60/74, EU:C:1976:78, t. 13.), kao i presude Općeg suda od 10. travnja 2002., Lamberts/Ombudsman (T-209/00, EU:T:2002:94, t. 87.) i od 23. studenoga 2011., Sison/Vijeće (T-341/07, EU:T:2011:687, t. 47.).

Povelja). Nadalje, osoba BX tvrdila je da je Žalbeni sud u Bukureštu povrijedio njezino pravo na pošteno suđenje s obzirom na članke 47. do 52. Povelje, time što nije poštovao očit smisao članka 68. Uredbe br. 796/2004 i obveze koje ta odredba nameće. Povreda njezinih prava obrane dokazuje namjernost povrede. Odbijanje upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku Sudu, iako je zatražila takav zahtjev, dodatno potkrepljuje taj zaključak, s obzirom na to da je obrazloženje tog odbijanja bilo namjerno dvosmisleno kako bi se spriječilo sud da nadzire osnovanost i zakonitost tog obrazloženja. Naposljetku, osoba BX smatra da se utvrđenje očite povrede obveze propisane člankom 267. trećim stavkom UFEU-a ne može primijeniti samo na slučaj u kojem bi sud protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka povrijedio presudu kojom se upućuje prethodno pitanje o tumačenju Suda. Bez takve presude Suda ne bi bilo potrebno ispitati kriterije iz točke 55. presude Köbler.

54. U svrhu odlučivanja o žalbi koju je podnijela osoba BX, Žalbeni sud u Bukureštu smatra nužnim pitati Sud, kao prvo, dodjeljuju li se člankom 20. stavkom 1. Uredbe br. 1782/2003 posebna prava pojedincima, kao drugo, uključuje li pojam „točni podaci” u smislu članka 68. stavka 1. Uredbe br. 796/2004 posebna prava pojedincima, i pravilnu prijavu površina od strane poljoprivrednika i pravilnu identifikaciju parcele koja se koristi te, kao treće, predstavlja li, u okolnostima glavnog postupka, činjenica da mu nije upućeno prethodno pitanje o tumačenju tog članka 68. očitu povredu prava Unije za koju se može utvrditi odgovornost rumunjske države.

55. U tim je okolnostima d’appel de Versailles Žalbeni sud u Bukureštu odlučio prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„1. Predstavlja li članak 20. stavak 1. Uredbe [br. 1782/2003] pravno pravilo Europske unije kojim se pojedincima dodjeljuju konkretna prava, čija povreda može dovesti do odgovornosti države zbog odluke nacionalnog suda koji odlučuje u posljednjem stupnju?

2. Treba li pojam „točni podaci” predviđen člankom 68. stavkom 1. Uredbe [br. 796/2004] tumačiti na način da obuhvaća kako točnu prijavu površina koju podnosi poljoprivrednik tako i točnu identifikaciju korištene parcele i njezinih granica?

3. Predstavlja li činjenica da nacionalni sud koji odlučuje u posljednjem stupnju nije uputio zahtjev [Sudu] za tumačenje članka 68. Uredbe br. 796/2004 Sudu Europske unije u okolnostima ovog predmeta očitu i dovoljno ozbiljnu povredu koja dovodi do odgovornosti države za štetu za koju se pretpostavlja da je prouzročena presudom tog nacionalnog suda?”

56. Pisana očitovanja Sudu podnijele su rumunjska vlada i Europska komisija. Te su stranke, kao i osoba BX, iznijele i usmena očitovanja na raspravi održanoj 20. svibnja 2025.

IV. Analiza

A. Uvodna očitovanja

57. Najprije podsjećam na to da se ovaj predmet odnosi na situaciju u kojoj je osoba BX, poljoprivrednik koji je podnio zahtjev za potporu po površini, precijenila poljoprivrednu površinu za koju je zatražila tu potporu, pri čemu topografske karte koje je na raspolaganje stavilo nadležno nacionalno tijelo, na temelju kojih je utvrdila predmetnu poljoprivrednu površinu, nisu bile dovoljno precizne da bi omogućile utvrđivanje granica korištenog zemljišta. U takvim je okolnostima taj poljoprivrednik, koji je nakon prekoračenja u prijavi površine bio

isključen iz primanja potpore odlukom tog tijela, tvrdio da nije riječ o „prekoračenju u prijavi" izvršenom namjerno, nego o pogrešnom utvrđivanju granica korištenog zemljišta zbog netočnosti sadržanih u tim kartama, koje nisu bile u skladu s uvjetima predviđenim u članku 20. stavku 1. Uredbe br. 1782/2003, i da je stoga njegov zahtjev za potporu sadržavao „točne podatke", ili barem da nije „pogriješio", što na temelju članka 68. Uredbe br. 796/2004 podrazumijeva da se ne primjenjuju isključenja iz primanja potpore.

58. Pravni problem koja je u središtu glavnog predmeta stoga se temelji na naknadi štete koju je osoba BX navodno pretrpjela zbog odluke Žalbenog suda u Bukureštu, koji je, odlučujući u zadnjem stupnju, s jedne strane, odbio njezinu žalbu protiv presude Višeg suda u Bukureštu, kojom taj sud nije priznao pravo podnositelja zahtjeva na potporu zbog prekoračenja u prijavi površine za koju je zatražio potporu i, s druge strane, odbio uputiti Sudu zahtjev za prethodnu odluku. Stoga je nakon presude Žalbenog suda u Bukureštu osoba BX podnijela tužbu Višem sudu u Bukureštu) radi utvrđenja odgovornosti rumunjske države za povredu prava Unije, osobito članka 20. Uredbe br. 1782/2003 i članka 68. Uredbe br. 796/2004, kao i obveze suda koji odlučuje u zadnjem stupnju da uputi zahtjev za prethodnu odluku na temelju članka 267. trećeg stavka UFEU-a. Budući da je Viši sud u Bukureštu tu tužbu proglasio neosnovanom, osoba BX podnijela je žalbu Žalbenom sudu u Bukureštu.

59. U tim je okolnostima Žalbeni sud u Bukureštu, koji mora utvrditi je li trebao uputiti zahtjev za prethodnu odluku u svojstvu suda zadnjeg stupnja, prekinuo postupak i uputila Sudu tri prethodna pitanja.

B. Prvo prethodno pitanje

60. Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti želi znati je li članak 20. stavak 1. Uredbe br. 1782/2003 odredba čiji je cilj dodijeliti prava pojedincima čija bi povreda mogla dovesti do odgovornosti dotične države članice.

61. Podsjećam na to da je Viši sud u Bukureštu u okviru glavnog postupka utvrdio da povreda članka 20. stavka 1. te uredbe ne može dovesti do odgovornosti rumunjske države jer se tom odredbom pojedincima ne dodjeljuju prava [14]. Osoba BX pak osporava taj zaključak pozivajući se na Komisijine odluke donesene tijekom 2010. i 2011. [15] Konkretnije, navedeni zaključak protivan je istrazi Komisije br. AA/2008/24, u kojoj je navedeno da neispravni kartografski sustav ne ispunjava svoju ulogu osiguravanja učinkovitosti unakrsnih upravnih provjera (opći interes), nego također dovodi do toga da poljoprivrednici često pogrešno lokaliziraju poljoprivredne parcele u sustavu za njihovu identifikaciju, zbog čega u konačnici oni bivaju kažnjeni, ne primaju potpore ili ne primaju naknadu za svoje troškove, „što također dovodi u pitanje poseban interes svakog poljoprivrednika". Stoga, u takvom kontekstu, članak 20. navedene uredbe ima institucionalnu dimenziju, odnosno osiguravanje učinkovitosti postupaka upravljanja i kontrole u okviru ZPP-a. Međutim, time se automatski ne isključuje mogućnost da se tom istom odredbom dodjeljuju prava pojedincima, a osobito mogućnost informiranja putem topografskih karata, s obzirom na to da nepoštovanje tog uvjeta vezano za preciznost karata može poljoprivredniku uskratiti korisne informacije u postupku dobivanja potpore i imati izravan utjecaj na mogućnost primanja financijske potpore.

[14] Vidjeti točku 43. ovog mišljenja.

[15] Odluke kojima je Rumunjska osuđena zbog nekoliko nedostataka u pogledu sustava LPIS-GIS, upravnih provjera i primjene sankcija za pružanje netočnih informacija poljoprivrednicima te neučinkovitih kontrola na terenu u pogledu potpore po površini.

62. Kao prvo, podsjećam na to da je, u vezi s utvrđivanjem pretpostavki za postojanje odgovornosti države članice za štetu prouzročenu pojedincima povredom prava Unije koja joj se može pripisati, Sud u više navrata utvrdio da oštećenici imaju pravo na naknadu pretrpljene štete kada se ispune tri uvjeta, odnosno, kao prvo, da je svrha povrijeđenog pravnog pravila Unije priznavanje prava pojedincima, kao drugo, da je povreda tog pravila dovoljno ozbiljna i, kao treće, da postoji izravna uzročna veza između te povrede i štete koju su pojedinci pretrpjeli [16].

63. Konkretnije, kad je riječ o prvom uvjetu, na koji se odnosi prvo prethodno pitanje, Sud je već presudio da prava pojedinaca nastaju ne samo kad se *izričito priznaju* odredbama prava Unije, nego i na temelju *pozitivnih ili negativnih obveza* koje te odredbe na jasno određen način propisuju kako pojedincima tako i državama članicama ili institucijama Unije [17]. Povreda takvih pozitivnih ili negativnih obveza države članice može spriječiti dotične pojedince da ostvare prava koja su im prešutno dodijeljena na temelju dotičnih odredaba prava Unije i na koja trebaju biti u mogućnosti pozvati se na nacionalnoj razini te time izmijeniti pravni položaj koji te odredbe trebaju stvoriti za te pojedince. Zbog toga puna učinkovitost tih pravila prava Unije i zaštita prava koja se njima dodjeljuju zahtijevaju da pojedinci imaju mogućnost dobiti naknadu štete, i to neovisno o tome imaju li predmetne odredbe izravan učinak, s obzirom na to da to svojstvo samo po sebi nije ni nužno ni dovoljno da bi se ispunio prvi od triju uvjeta navedenih u točki 62. ovog mišljenja [18].

64. S obzirom na ta načela valja ispitati je li cilj članka 20. stavka 1. Uredbe br. 1782/2003, kojim se uvode pravila o uspostavi sustava za identifikaciju poljoprivrednih parcela koji je dio zajedničkih pravila u području izravnih plaćanja na temelju programa potpore prihodima u okviru ZPP-a, dodijeliti prava pojedincima i, osobito, podnositeljima zahtjeva za potporu koji im omogućuju podnošenje tužbe za naknadu štete nastale zbog nepreciznosti topografskih karti APIA-e [19].

65. Zbog razloga koje ću navesti u nastavku, smatram da se ne može smatrati da se tom odredbom podnositeljima zahtjeva za potporu dodjeljuju posebna prava ili barem da se njome nastoji stvoriti pravna situacija u pogledu potonjih, bilo izričito ili prešutno.

66. Naime, kao prvo, napominjem da iz teksta članka 20. stavka 1. Uredbe br. 1782/2003 ne proizlazi da se njime nastoje dodijeliti prava podnositeljima zahtjeva za potporu. Naime, ta odredba, koja je dio glave II. navedene uredbe, naslovljene „Opće odredbe”, i, konkretnije, njezina poglavlja 4., naslovljenog „Integrirani administrativni i kontrolni sustav”, isključivo je tehničke prirode jer predviđa da se taj sustav za identifikaciju poljoprivrednih parcela „uspostavlja [...] na temelju karata ili zemljišno-knjižnih isprava, ili drugih kartografskih izvora”. U navedenoj se odredbi definiraju tehnike koje se koriste za uspostavu tog sustava, pri čemu se pojašnjava da se

[16] Vidjeti, među ostalim, presude od 5. ožujka 1996., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, t. 51.); Köbler (t. 51.) ; Tomášová (t. 22.) ; Hochtief (t. 35.); od 18. siječnja 2022., Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, t. 44.) i od 28. lipnja 2022., Komisija/Španjolska (Zakonodavčeva povreda prava Unije) (C-278/20, u daljnjem tekstu: presuda Zakonodavčeva povreda prava Unije, EU:C:2022:503, t. 31.). Nadalje, prema stajalištu Suda, provedbu tih uvjeta u načelu moraju obaviti nacionalni sudovi, u skladu s uputama koje je Sud dao u tom pogledu (vidjeti, u tom smislu, presudu od 4. listopada 2018., Kantarev (C-571/16, u daljnjem tekstu: presuda Kantarev, EU:C:2018:807, t. 95. i navedenu sudsku praksu)).

[17] Vidjeti presudu od 22. prosinca 2022., Ministre de la Transition écologique i Premier ministre (Odgovornost države za onečišćenje zraka) (C-61/21, u daljnjem tekstu: presuda Odgovornost države za onečišćenje zraka, EU:C:2022:1015, t. 46. i navedenu sudsku praksu). Vidjeti u tom smislu i sudsku praksu koja se odnosi na nastanak izvanugovorne odgovornosti Unije na temelju članka 340. drugog stavka UFEU-a (vidjeti presudu od 5. ožujka 2024.,Kočner/Europol (C-755/21 P, EU:C:2024:202, t. 118. do 120. i navedenu sudsku praksu)).

[18] Vidjeti presude Odgovornost države za onečišćenje zraka (t. 47. i navedenu sudsku praksu) i Kantarev (t. 97. i navedenu sudsku praksu).

[19] Vidjeti, za druge primjere u kojima je Sud razmatrao je li cilj povrijeđenog pravnog pravila dodjeljivanje prava pojedincima, presude od 12. listopada 2004., Paul i dr. (C-222/02, EU:C:2004:606, t. 50.); od 25. ožujka 2021., Balgarska narodna banka, C-501/18, EU:C:2021:249, t. 115.); od 10. ožujka 2022., Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175, t. 70.), i Odgovornost države za onečišćenje zraka (t. 45. do 57.).

one „temelje na računalnom geografskom informacijskom sustavu, uključujući po mogućnosti ortofoto snimke iz zraka ili prostorne ortofoto snimke jednakog standarda, kojima se jamči točnost koja je jednakovrijedna kartografskom mjerilu 1:10 000.”

67. Iz toga slijedi, s jedne strane, da se u tekstu članka 20. stavka 1. te uredbe ni na koji način ne upućuje na pojedince ni, *a fortiori*, na podnositelje zahtjeva za potporu, tako da se njime ne provodi nikakva „izričita dodjela” prava u smislu sudske prakse Suda navedene u točki 63. ovog mišljenja. S druge strane, tom se odredbom nadležnim tijelima država članica koja su zadužena za upravljanje i kontrolu izravnih plaćanja poljoprivrednicima nalaže „pozitivna obveza” da koriste sustave za identifikaciju poljoprivrednih parcela uz pomoć, među ostalim, topografskih karti za koje je određen minimalni stupanj preciznosti. Međutim, iz teksta navedene odredbe ne proizlazi da ta „pozitivna obveza” stvara prava u korist pojedinaca u smislu te iste sudske prakse Suda. Naime, ta odredba ne sadržava nikakvu naznaku prema kojoj bi upotreba topografskih karata trebala donijeti korist pojedincima, a osobito poljoprivrednicima koji traže potporu.

68. Kao drugo, to utvrđenje proizlazi i iz kontekstualnog i teleološkog tumačenja članka 20. Uredbe br. 1782/2003.

69. U tom pogledu podsjećam na to da je, u skladu s člankom 17. prvim stavkom te uredbe, „[s]vaka država članica dužna [...] uspostaviti integrirani administrativni i kontrolni sustav”, nazvan „integrirani sustav”, koji se, u skladu s drugim i trećim stavkom te odredbe, primjenjivao na različite programe potpore u okviru ZPP-a[20], kao i na kontrolu pravila predviđenih općim odredbama navedene uredbe[21]. Opći cilj tog integriranog sustava, u skladu s uvodnim izjavama 11. i 13. te uredbe, bio je „ojača[ti] učinkovitost i isplativost mehanizama za upravljanje i kontrolu”.

70. U tom kontekstu, na temelju članka 18. stavka 1. Uredbe br. 1782/2003, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 13., integrirani administrativni sustav sadržava niz elemenata koji zajedno imaju za cilj „*poboljšati učinkovitost postupaka upravljanja i kontrole*”. Među tim elementima u točki (b) nalazi se i „sustav za identifikaciju poljoprivrednih parcela” (u daljnjem tekstu: SIPP), na koji se odnosi članak 20. te uredbe. Stoga je SIPP samo jedan od sastavnih dijelova integriranog sustava i ne može se samostalno analizirati a da se ne uzmu u obzir širi ciljevi koji se nastoje postići uspostavom integriranog sustava. Naime, u skladu s uvodnom izjavom 14. te uredbe, SIPP, kao i drugi elementi integriranog sustava – odnosno računalna baza podataka, zahtjevi za potporu poljoprivrednika, integrirani sustav kontrole i, za program jedinstvenih plaćanja, sustav za utvrđivanje i evidentiranje prava na plaćanje – doprinosi poboljšanju učinkovitosti postupaka upravljanja i kontrole, uzimajući u obzir složenost sustava i velik broj zahtjeva za potporu koje treba obraditi. Konkretno, prema uvodnoj izjavi 16. navedene uredbe, identifikacija poljoprivrednih parcela, prema potrebi, pomoću tehnike daljinskog istraživanja „predstavlja ključni element za pravilnu primjenu programa povezanog s površinom”, s obzirom na to da je „stečeno iskustvo pokazalo određene nedostatke u postojećim metodama [identifikacije]”.

[20] To jest, program jedinstvenih plaćanja (utvrđen u glavi III. Uredbe br. 1782/2003) i drugi programi potpore (utvrđeni u glavi IV. te uredbe), kao i pojednostavnjeni programi potpore za kalendarske godine 2002. do 2005. (na temelju članka 2.a Uredbe Vijeća (EZ) br. 1259/1999 od 17. svibnja 1999. o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore u okviru [ZPP-a] (SL 1999., L 160, str. 113.)).

[21] Odnosno u poglavljima 1. do 3. glave II., naslovljene „Opće odredbe”, Uredbe br. 1782/2003

71. Iz toga proizlazi da ta odredba, kao i drugi elementi „integriranog sustava” uvedeni Uredbom br. 1782/2003 [22], ima za cilj isključivo poboljšati učinkovitost kontrole pazeći da nadležna tijela država članica mogu učinkovito provjeriti sukladnost zahtjeva za potporu sa zahtjevima prava Unije. Svrha učinkovitog upravljanja i kontrole izravnih plaćanja temelji se upravo na zaštiti financijskih interesa Unije [23]. U tom pogledu topografske karte, s obzirom na to da nisu dovoljno precizne, mogu ugroziti učinkovitost kontrole, stvarajući tako rizik da države članice ne otkriju neopravdana plaćanja, što predstavlja financijski rizik za proračun Unije.

72. Stoga te odredbe, iako su potencijalno korisne za poljoprivrednike [24], zakonodavac Unije nije izradio kako bi pogodovale potonjima u okviru njihovih zahtjeva za potporu. Naime, razina točnosti topografskih karata koju trebaju upotrebljavati nadležna tijela država članica utvrđena je kako bi se osigurala učinkovita kontrola zahtjeva za potporu, s obzirom na to da integrirani sustav ne funkcionira kao instrument za potporu poljoprivrednicima kad je riječ o njihovim zahtjevima. Međutim, takav je instrument predviđen Uredbom br. 1782/2003, odnosno „sustavom za savjetovanje poljoprivrednika”, koji su uspostavile države članice „za poljoprivrednike” [25].

73. Štoviše, primjećujem da, iako poljoprivrednik može imati koristi od korištenja „integriranog sustava”, ta je korisnost po samoj svojoj naravi imanentna svakom sustavu organizacije, poput „integriranog sustava”, jer nijedan sustav ne funkcionira na autoreferencijalan način, sam za sebe: on uvijek, u konačnici, rezultira korisnošću za građanina. Međutim, takva korisnost u potpunosti je neizravna i refleksivna, te nije dovoljna da bi se „priznala prava pojedincima” u smislu sudske prakse Suda [26]. Suprotan bi zaključak značio da bi svaka odredba organizacijske naravi trebala biti smatrana odredbom koja priznaje prava pojedincima, što bi bilo *reductio ad absurdum*.

74. Kao treće i posljednje, isključivo objektivna i tehnička priroda članka 20. Uredbe br. 1782/2003 još je očitija s obzirom na nastanak te odredbe. U tom pogledu ističem da je „integrirani administrativni i kontrolni sustav” uspostavljen Uredbom (EEZ) br. 3508/92 kako bi se, među ostalim, povećala učinkovitost i isplativost mehanizama upravljanja i kontrole (uvodna izjava 3. te uredbe), upotrebom odgovarajućih tehničkih sredstava i metoda upravljanja i kontrole, uzimajući u obzir složenost takvog sustava i velik broj zahtjeva za potporu koje treba obraditi (uvodna izjava 5. te uredbe), što na razini svake države članice uključuje „računalnu bazu podataka, alfanumerički sustav za identifikaciju poljoprivrednih parcela, zahtjeve korisnika za potporu, usklađeni sustav kontrole i, u sektoru stočarske proizvodnje, sustav za identifikaciju i

[22] Vidjeti osobito članak 19. („Računalne baze podataka”), članak 21. („Sustav za utvrđivanje i evidentiranje prava na plaćanje”) i članak 22. (naslovljen „Zahtjevi za potporu”) Uredbe br. 1782/2003.

[23] Vidjeti, u tom smislu, uvodne izjave 11. i 55. Uredbe br. 796/2004.

[24] Vidjeti, primjerice, pristup računalnim bazama podataka na temelju članka 19. Uredbe br. 1782/2003. Točna identifikacija poljoprivrednih parcela radi dobivanja financijske potpore djelomično ovisi o kvaliteti karata koje su stavljene na raspolaganje. Međutim, suprotno tvrdnjama osobe BX, ne može se prihvatiti da bi, bez tih karata, za podnositelja zahtjeva za potporu bilo nemoguće pravilno odrediti granice vlastitih zemljišta.

[25] Vidjeti članke 13. do 16. i uvodne izjave 8. i 9. Uredbe br. 1782/2003.

[26] Vidjeti sudsku praksu Suda navedenu u bilješkama 16. i 17. ovog mišljenja.

registraciju životinja”[27]. Osim toga, radi korisnosti, utvrđujem da su isti koncept i svrha SIPP-a preuzeti u Uredbi br. 73/2009[28], kojom je stavljena izvan snage i zamijenjena Uredba (EZ) br. 1782/2003, kao i u svim uredbama koje su uslijedile nakon nje[29].

75. Slijedom toga, uzimajući u obzir njegov tekst, kontekst, cilj i nastanak, članak 20. Uredbe br. 1782/2003 ima za cilj urediti način identifikacije poljoprivrednih parcela kao element integriranog administrativnog i kontrolnog sustava za zakonitu uporabu sredstava Unije, čime pridonosi zaštiti financijskih interesa Unije i nije zamišljen kao uspostavljanje pravila prava Unije kojim se dodjeljuju prava pojedincima. Njezine odredbe, koje se odnose na uspostavu sustava za identifikaciju poljoprivrednih parcela, što je ključni element integriranog administrativnog i kontrolnog sustava, imaju za cilj osigurati njegovo pravilno funkcioniranje, čime se nadležnim tijelima država članica omogućuje da ispune svoje obveze učinkovita upravljanja i kontrole zahtjeva za potporu.

76. Prema mojem mišljenju, taj se zaključak ne može dovesti u pitanje revizijom AA/2008/24 koju je provela Komisija, na koju osoba BX upućuje u svojoj argumentaciji kako bi naglasila pogrešnost zaključka Višeg suda u Bukureštu. Naime, kao što je to Komisija tvrdila u svojim pisanim očitovanjima, na temelju te revizije moglo se zaključiti da postoji praznina u sustavu za identifikaciju poljoprivrednih parcela u Rumunjskoj, što je dovelo do financijskih ispravaka. Međutim, takva istraga, s obzirom na svoju prirodu, ne odnosi se na odnos između Unije i Rumunjske, već isključivo na utvrđivanje financijskih rizika za fondove Unije. Slijedom toga, iz navedene revizije ne može se zaključiti kako je Komisija smatrala da članak 20. Uredbe br. 1782/2003 štiti pojedinačna prava poljoprivrednika.

77. Stoga predlažem da se na prvo prethodno pitanje odgovori da se članak 20. stavak 1. Uredbe br. 1782/2003 ne može tumačiti na način da mu je cilj dodjela prava pojedincima, a osobito podnositeljima zahtjeva za izravna plaćanja.

C. Drugo prethodno pitanje

78. Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 68. stavak 1. Uredbe br. 796/2004 tumačiti na način da pojam „točni podaci” iz te odredbe obuhvaća i točnu prijavu površina od strane poljoprivrednika, i točnu identifikaciju parcele koju on obrađuje te njezinih granica.

[27] Uredba br. 1782/2003 priznaje da identifikacija poljoprivrednih parcela predstavlja ključni element za pravilnu primjenu programa povezanog s površinom; da su stečena iskustva pokazala određene nedostatke u postojećim metodama; stoga je potrebno predvidjeti alfanumerički sustav identifikacije uspostavljen, prema potrebi, pomoću tehnike daljinskog istraživanja (vidjeti uvodnu izjavu 16. te uredbe).

[28] Uredba Vijeća od 19. siječnja 2009. o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore za poljoprivrednike u okviru [ZPP-a] i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike, o izmjeni uredaba (EZ) br. 1290/2005, (EZ) br. 247/2006, (EZ) br. 378/2007 i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1782/2003 (SL 2009., L 30, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 19., str. 199.) (vidjeti članke 15. i 17. te uvodnu izjavu 21. te uredbe).

[29] Vidjeti članke 68. i 70. te uvodne izjave 44. i 45. Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o financiranju, upravljanju i nadzoru [ZPP-a] i o stavljanju izvan snage uredaba Vijeća (EEZ) br. 352/78, (EZ) br. 165/94, (EZ) br. 2799/98, (EZ) br. 814/2000, (EZ) br. 1290/2005 i (EZ) 485/2008 (SL 2013., L 347, str. 549.), kao i članke 66. i 68. te uvodne izjave 58. do 60. Uredbe (EU) 2021/2116 Europskog parlamenta i Vijeća od 2. prosinca 2021. o financiranju i nadzoru [ZPP-a] i o stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1306/2013 (SL 2021., L 435, str. 187.). Međutim, primjećujem da je članak 17. Provedbene uredba Komisije (EU) br. 809/2014 od 17. srpnja 2014. o utvrđivanju pravila za primjenu Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu integriranog administrativnog i kontrolnog sustava, mjera ruralnog razvoja i višestruke sukladnosti (SL 2014., L 227, str. 69.) također uveo obvezu za nadležno tijelo da podnositelju zahtjeva za potporu dostavi obrazac zahtjeva za geoprostornu potporu, osobito radi identifikacije svih poljoprivrednih parcela.

79. Podsjećam na to da je u ovom slučaju zahtjev osobe BX bio isključen iz prava na izravna plaćanja na temelju članka 138. stavka 1. Uredbe br. 1973/2004, s obzirom na to da je ta osoba podnijela prvotnu prijavu površine koja je za 46,56 % veća od stvarnog stanja [30]. Potonja osporava da je izvršila takvo prekoračenje u prijavi. Naime, prema njezinu mišljenju, prekoračenje u prijavi koje mu se stavlja na teret pripisivo je APIA-i u Argeșu koja joj je dostavila topografske karte koje nisu dovoljno precizne i stoga nisu u skladu sa zahtjevima predviđenima člankom 20. Uredbe br. 1782/2003. Slijedom toga, osoba BX dostavila je „točne podatke" te, u svakom slučaju, nije „pogriješila", zbog čega se, u skladu s člankom 68. stavkom 1. Uredbe br. 796/2004, na nju nije smjelo primijeniti nikakvo umanjenje ili isključenje potpore.

80. Uvodno podsjećam na to da se člankom 68. te uredbe, koji sadržava odredbe koje se odnose na iznimke od primjene umanjenja i isključenja plaćanja potpora iz, među ostalim, njezina poglavlja I., koje se odnosi na nalaze u vezi s kriterijima prihvatljivosti, u stavku 1. predviđa da se umanjenja i isključenja iz prava na plaćanja ne primjenjuju ako je poljoprivrednik nadležnom tijelu dostavio „*točne podatke* ili ako može *na drugi način* pokazati da nije pogriješio" [31]. Naime, u skladu s uvodnom izjavom 67. navedene uredbe, „umanjenja i isključenja u vezi s kriterijima prihvatljivosti za potporu ne smiju se primjenjivati kao opće pravilo u slučaju kad poljoprivrednik podnese točne podatke ili ako na drugi način može pokazati da nije pogriješio".

81. U tom pogledu, kad je riječ o primjeni članka 68. stavka 1. te uredbe na podatke povezane s kriterijima prihvatljivosti, tu odredbu treba tumačiti u vezi s njezinim člankom 12., kojim se uređuje sadržaj „jedinstvenog zahtjeva" koji je podnio poljoprivrednik [32], kojim on ne prijavljuje samo površinu koju koristi u poljoprivredne svrhe, nego i svoja prava na plaćanje [33]. Tako, u skladu s člankom 12. stavkom 1. Uredbe br. 796/2004, „jedinstveni zahtjev sadržava sve informacije potrebne za utvrđivanje prihvatljivosti za potporu, a posebno [...] elemente koji omogućuju identifikaciju svih poljoprivrednih parcela na gospodarstvu, njihovu površinu izraženu u hektarima s dvije decimale, njihovu lokaciju i prema potrebi njihovo korištenje, kao i napomenu o tome radi li se o navodnjavanoj poljoprivrednoj parceli" [34].

82. Iz teksta potonje odredbe stoga jasno proizlazi da su i „točna prijava površina koju podnosi poljoprivrednik", s obzirom na to da se odnosi na „površinu izraženu u hektarima s dvije decimale", i „točna identifikacija korištene parcele i njezinih granica", s obzirom na to da se odnosi na „identifikaciju poljoprivrednih parcela" i „njihovu lokaciju", nužni podaci za odlučivanje o prihvatljivosti za potporu. To je utvrđenje, nadalje, u skladu s pojmom same „identifikacije" poljoprivredne parcele, koja se isključivo sastoji u identifikaciji granica parcele, a ne njezine površine, koja se, pak, može odrediti tek nakon točne identifikacije granica te parcele. Drugim riječima, pravilna identifikacija poljoprivredne parcele nužno podrazumijeva, osim u slučaju pogreške u izračunu, i točnu prijavu površina.

30 Vidjeti točku 31. ovog mišljenja.

31 Moje isticanje

32 Taj je „jedinstveni zahtjev" definiran u članku 2. točkom 11. Uredbe br. 796/2004, kao „svi zahtjevi za izravna plaćanja u okviru programa jedinstvenih plaćanja i drugih sustava potpore ‚po površini', osim zahtjeva za potporu skupina proizvođača priznatih za hmelj u skladu s člankom 68.a drugim stavkom Uredbe (EZ) br. 1782/2003".

33 Vidjeti uvodnu izjavu 16. Uredbe br. 796/2004.

34 Moje isticanje

83. Međutim, imajući u vidu okolnosti spora u glavnom postupku, čini mi se potrebnim proširiti okvir ovog pitanja i ispitati može li poljoprivrednik koji je nadležnom nacionalnom tijelu dostavio netočne podatke ipak izbjeći umanjenje ili isključenje potpore na temelju članka 68. stavka 1. Uredbe br. 796/2004 ako dokaže da nije „pogriješio”, s obzirom na to da mu se ne može pripisati pogreška koju je utvrdilo to tijelo.

84. U tom pogledu, pitanje povezano s pripisivošću povrede ovisi o posebnostima svakog pojedinog slučaja. Stoga okolnost da je tijelo, kao što je APIA, podnositelju zahtjeva za potporu dostavilo netočne ili nedovoljno precizne dokumente koji mu nisu omogućili da pronađe i precizno odredi parcele koje želi koristiti, mogla bi osloboditi svake „krivnje” tog poljoprivrednika ako uspije dokazati da nije raspolagao nikakvim drugim dokazom na temelju drugih katastarskih planova ili dokumenata ili pak drugih kartografskih izvora koji mu omogućuju identifikaciju ili lociranje tih parcela. Međutim, s obzirom na odgovor koji predlažem na prvo prethodno pitanje, iz odredbi koje se odnose na „integrirani sustav” Uredbe br. 1782/2003 ne proizlazi da se njima navedenom poljoprivredniku dodjeljuje bilo kakvo pravo koje bi mu omogućilo da dokaže lokaciju i površinu svojih parcela s pomoću dokumenata koje posjeduje nadležno nacionalno tijelo.

85. Što se tiče činjenica u glavnom postupku, kako su iznesene u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje, najprije utvrđujem u pogledu ocjene prirode „točnih podataka” da, kao što je to Sud već presudio, prihvatljiva površina povezana s pravom na plaćanje mora biti na raspolaganju poljoprivredniku [35], s obzirom na to da je takva površina dio njegova gospodarstva kada on ima ovlast upravljati njome radi obavljanja poljoprivredne aktivnosti [36]. Poljoprivrednik u pogledu te površine mora imati dostatnu autonomiju, što je na sudu koji je uputio zahtjev da ocijeni, uzimajući u obzir sve okolnosti slučaja [37]. Osim toga, u skladu sa sudskom praksom Suda, bitno je da na spornim površinama *tijekom predmetnog razdoblja treća osoba ne obavlja nikakvu poljoprivrednu djelatnost*. Naime, kako bi se izbjeglo da više poljoprivrednika zahtijeva da predmetne parcele čine dio njihova poljoprivrednog gospodarstva, potrebno je da se tijekom tog razdoblja te površine ne mogu smatrati dijelom gospodarstva drugih poljoprivrednika za potrebe programa jedinstvenih plaćanja [38].

86. U ovom slučaju, s jedne strane, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je površina koju je osoba BX iznajmila vlasniku zemljišta bila manja od površine koju je on prijavio. Ako je osoba BX znala da je stvarno korištena površina veća od površine u vlasništvu na temelju ugovora o zakupu sklopljenog s vlasnikom zemljišta, trebala je to dokazati APIA-i u Argeșu. Primjećujem da je osoba BX u svojim izjavama propustila je navesti činjenični element koji je, međutim, ključan, to jest točnu površinu, iako je trebala i mogla predvidjeti da neke od prijavljenih površina koriste vlasnik ili druge osobe. Nadalje, ističem da se, u ovom slučaju, prekoračenje u prijavi nije odnosilo na manju razliku koja bi, eventualno, mogla biti tolerirana ili oproštena, već na odstupanje koje prelazi 80 hektara, što se čini teško zamislivim kada je riječ o poljoprivrednim parcelama koje pripadaju gospodarstvu jednog poljoprivrednika, koji je dužan njima upravljati u okviru svoje profesionalne djelatnosti. S druge strane, iako se osoba BX poziva na pogreške koje sadržavaju topografske karte koje mu je dostavila APIA u Argeșu, iz spisa predmeta proizlazi da su i prvotna prijava i prijava izmjene površine podnesene na temelju istih APIA-inih karata.

[35] Vidjeti presudu od 14. listopada 2010., Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, u daljnjem tekstu: presuda Landkreis Bad Dürkheim, EU:C:2010:606, t. 53.).

[36] Vidjeti presudu Landkreis Bad Dürkheim.(t. 58.).

[37] Vidjeti presudu Landkreis Bad Dürkheim (t. 62.).

[38] Vidjeti presudu Landkreis Bad Dürkheim (t. 66.).

87. Prema tome, predlažem da se na drugo prethodno pitanje odgovori tako da članak 68. stavak 1. Uredbe br. 796/2004, u vezi s njezinim člankom 12., treba tumačiti na način da se pojam „točni podaci" iz prve od tih odredbi odnosi, kad je riječ o kriterijima prihvatljivosti za potporu, na sve potrebne informacije kako bi se odlučilo o takvoj prihvatljivosti te obuhvaća, među ostalim, i točnu prijavu površina od strane poljoprivrednika, i točnu identifikaciju parcele koju on obrađuje te njezinih granica.

D. Treće prethodno pitanje

88. Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita predstavlja li činjenica da u okolnostima glavnog postupka nije Sudu na temelju članka 267. trećeg stavka UFEU-a uputio prethodno pitanje koje se odnosi na tumačenje članka 68. stavka 1. Uredbe br. 796/2004 očitu povredu prava Unije koja može dovesti do odgovornosti predmetne države članice za štetu koja je navodno prouzročena odlukom tog suda.

89. Drugim riječima, ne želeći da mu se prigovori da je istodobno i sudac i stranka u postupku, taj sud pozvao je Sud da odluči o meritumu pitanja jesu li njegove odluke od 2. i 9. travnja 2012. očito povrijedile pravo Unije [39].

90. Na samom početku, čini mi se korisnim podsjetiti da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, odgovornost države članice za štete nastale zbog odluke suda koji odlučuje u posljednjem stupnju, a kojom se povrijedi pravilo prava Unije, podliježe istim uvjetima kao i odgovornost države članice općenito, a koji su navedeni u točki 62. ovog mišljenja [40].

91. Osobito, što se tiče drugog od tih uvjeta, na koji se poziva treće prethodno pitanje, a koji zahtijeva da povreda pravila prava Unije bude dovoljno ozbiljna, Sud je već imao priliku pojasniti da do odgovornosti države zbog djelovanja sudova može doći samo u iznimnim slučajevima u kojima je nacionalni sud koji je odlučivao u zadnjem stupnju očito povrijedio primjenjivo pravo. Za utvrđivanje postoji li dovoljno ozbiljna povreda prava Unije, treba uzeti u obzir sve okolnosti slučaja o kojem odlučuje nacionalni sud. Stoga, prema sudskoj praksi Suda, među elementima koji se u tu svrhu mogu uzeti u obzir u ovom primjeru nalaze se osobito potrebna razina jasnoće i preciznosti glede povrijeđenog pravila, doseg margine prosudbe koju nacionalna tijela imaju na temelju povrijeđenog pravila, okolnost da su povreda i nastala šteta uzrokovane s namjerom ili bez nje, ispričivost ili neispričivost navodne povrede, mogućnost da su stajališta institucije Unije

[39] Napominjem da se svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev, čini se, ograničava isključivo na prigovor povrede članka 267. trećeg stavka UFEU-a. Analiza koja slijedi stoga ne dovodi u pitanje ispitivanje drugih sredstava koja je istaknuo BX, a koja se odnose na pogrešnu primjenu članka 20. Uredbe br. 1782/2003 i članka 68. Uredbe br. 796/2004 (vidjeti točku 41. ovog mišljenja). U tom pogledu, zbog razloga potpunosti, napominjem da je, prema mišljenju Višeg suda u Bukureštu, Žalbeni sud u Bukureštu povrijedio članak 68. Uredbe br. 796/2004 u više aspekata, i to: (i) time što nije odredio značenje izraza „točni podaci"; (ii) time što je zaključio da se ta odredba na osobu BX ne primjenjuje isključivo na temelju dokumenata na kojima se temelji odluka APIA-e u Argeşu, zanemarujući pritom druge dokumente koje je podnijela osoba BX; te (iii), time što joj nije pružio ni mogućnost da bilo kojim dokaznim sredstvom dokaže da nije odgovorna za prekoračenje u prijavi (vidjeti točku 44. ovog mišljenja). U takvom slučaju nije isključeno da bi postojanje više „običnih" (navodno) počinjenih povreda od strane države u okviru istog pravnog lijeka moglo opravdati njihovu prekvalifikaciju u jednu „težu" povredu, koja bi mogla dati pravo na naknadu štete.

[40] Vidjeti presude Köbler (t. 52.), Tomášová (t. 23.) i Hochtief (t. 36.).

pridonijela propustu, donošenju ili zadržavanju nacionalnih mjera ili prakse suprotnih pravu Unije, kao i neizvršenje obveze suda u pitanju upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. trećeg stavka UFEU-a [41].

92. Što se tiče te obveze upućivanja zahtjeva, na koju se odnosi treće prethodno pitanje, ističem da je, u skladu s člankom 267. trećim stavkom UFEU-a, ako se prethodno pitanje pojavi u predmetu koji je u tijeku pred sudom neke države članice, protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka, taj sud dužan uputiti predmet Sudu [42].

93. Međutim, ta obveza nije apsolutna.

94. Naime, u skladu s ograničenjima priznatima u presudi Cilfit i kasnijoj ustaljenoj sudskoj praksi Suda [43], nacionalni sud protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka može se osloboditi te obveze upućivanja zahtjeva samo ako je obrazloženo utvrdio da postavljeno pitanje nije relevantno ili da je Sud već tumačio predmetnu odredbu prava Unije ili da se pravilno tumačenje prava Unije toliko očito nameće da ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji (vidjeti teoriju „*acte éclairé*” i teoriju „*acte clair*” [44].

95. U tom kontekstu, Sud je u presudi CIM utvrdio da iz sustava uspostavljenog člankom 267. UFEU-a, u vezi s člankom 47. drugim stavkom Povelje, proizlazi da ako nacionalni sud, protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka, smatra zbog postojanja jedne od triju situacija spomenutih u prethodnoj točki ovoga mišljenja da je oslobođen obveze uputiti Sudu zahtjev za prethodnu odluku, koja je predviđena u članku 267. trećem stavku UFEU-a, iz razloga njegove odluke mora biti razvidno da postavljeno pitanje o pravu Unije nije bitno za rješenje spora ili da se tumačenje dotične odredbe prava Unije temelji na sudskoj praksi Suda, ili, ako takve sudske prakse nema, da se nacionalnom sudu koji odlučuje u zadnjem stupnju tumačenje prava Unije toliko očito nameće da ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji [45]. Međutim, valja napomenuti da se, općenito, ocjena takve odluke nacionalnog suda mora provesti s obzirom na činjenične i pravne elemente koji su postojali u trenutku njezina donošenja [46]. Iako je, doduše, nacionalni sud obvezan obrazložiti svoje odluke, obveza izričitog navođenja razloga u

[41] Vidjeti presude Köbler (t. 54. i 55.) i Tomášová (t. 24. i 25.). Ti elementi, koji se očito temelje na pravilima općeg sustava odgovornosti države utvrđenima u presudi od načelnog značenja od 5. ožujka 1996., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, t. 56), ipak su indikativni i netaksativni, pri čemu nacionalni sud, koji mora ocijeniti očitost povrede prava Unije, treba, prema mojem mišljenju, biti slobodan uzeti u obzir i druge elemente koji bi mogli biti relevantniji ili bolje prilagođeni situaciji o kojoj odlučuje. Stoga, kada se povreda prava Unije pripisuje nacionalnom sudu, u skladu s presudom Köbler (t. 53), potrebno je uzeti u obzir specifičnost funkcije pravosuđa i legitimnih zahtjeva pravne sigurnosti. U tu svrhu mogu biti relevantni određeni kriteriji usvojeni u različitim nacionalnim sustavima država članica koje su prilagodile svoj režim odgovornosti javne vlasti, eventualno uspostavom posebnog sustava utemeljenog na sudskoj praksi iz presude Köbler, kako bi se uzele u obzir posebnosti inherentne djelovanju sudova. Tako bi, primjerice, upućivanje na pojmove poput „nedostatak dužne pažnje” ili „nemarnost” u odnosu na ono što se zahtijeva od uobičajeno pažljivog i razboritog suca moglo biti relevantno. Isto tako, mogle bi se uzeti u obzir posljedice takve povrede, osobito ako su bile takve prirode da ozbiljno ugroze prava dotične osobe.

[42] Ta obveza upućivanja predmeta dio je suradnje, uspostavljene s ciljem osiguravanja pravilne primjene i ujednačenog tumačenja prava Unije u svim državama članicama, između nacionalnih sudova, u njihovu svojstvu sudova zaduženih za primjenu prava Unije, i Suda te je njezin cilj osobito spriječiti da se u bilo kojoj državi članici razvije nacionalna sudska praksa koja nije u skladu s pravilima prava Unije (vidjeti presude od 4. studenoga 1997., Parfums Christian Dior (C-337/95, EU:C:1997:517, t. 35. i navedenu sudsku praksu) i od 15. rujna 2005., Intermodal Transports (C-495/03, EU:C:2005:552, t. 29. i navedenu sudsku praksu)).

[43] Vidjeti presudu od 6. listopada 2021., Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi (C-561/19, u daljnjem tekstu: presuda CIM, EU:C:2021:799, t. 33. i navedenu sudsku praksu).

[44] Vidjeti presudu CIM (t. 32. i 33. te navedenu sudsku praksu).

[45] Vidjeti presude CIM (t. 51. i navedenu sudsku praksu), od 29. srpnja 2024., Breian (C-318/24 PPU, EU:C:2024:658, t. 68.) i od 15. listopada 2024., KUBERA (C-144/23, EU:C:2024:881, t. 62. do 65.).

[46] Vidjeti, po analogiji, presudu od 10. rujna 2019., HTTS/Vijeće (C-123/18 P, EU:C:2019:694, t. 39.), koja se odnosi na tužbu za naknadu štete zbog nezakonitosti akta ili ponašanja, koji mogu dovesti do izvanugovorne odgovornosti Unije.

smislu presude CIM, koja je prvi put izričito utvrđena 6. listopada 2021., prema mojem mišljenju ne može biti nametnuta nacionalnim sudovima retroaktivno, nego samo od toga datuma nadalje [47].

96. Na temelju tih načela koja je utvrdio Sud potrebno je ispitati je li, u ovom slučaju, Žalbeni sud u Bukureštu, u svojstvu suda zadnjeg stupnja, počinio očitu povredu prava Unije, s jedne strane time što je odlučio da ne uputi Sudu zahtjev za prethodnu odluku, u skladu s člankom 267. trećim stavkom UFEU-a, a s druge strane time što nije ispunio svoju obvezu obrazlaganja te odluke.

97. U tom pogledu napominjem da se treće prethodno pitanje, kako ga je formulirao sud koji je uputio zahtjev, u biti odnosi samo na navodne povrede obveza upućivanja zahtjeva i obveze obrazlaganja odbijanja zahtjevâ za prethodnu odluku, s obzirom na tumačenje članka 68. stavka 1. Uredbe br. 796/2004. Čini se da je osoba BX također zatražila tumačenje članka 20. stavka 1. Uredbe br. 1782/2003 [48]. Stoga predlažem da se područje primjene tog pitanja proširi kako bi se njime obuhvatio i taj element. Osim toga, u ovom slučaju postoji očita i uska veza između tih dviju odredbi, s obzirom na to da netočnost topografskih karata koja se odnosi na članak 20. spada u razloge na koje se osoba BX poziva kako bi opravdala primjenu članka 68. stavka 1. Uredbe br. 796/2004.

98. Kao prvo, *kad je riječ o obvezi upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku koja se odnosi na tumačenje članka 20. stavka 1. Uredbe br. 1782/2003*, iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da se Žalbeni sud u Bukureštu u svojem rješenju od 2. travnja 2012. ograničio na odbijanje zahtjeva za prethodnu odluku utvrdivši da elementi koje je osoba BX iznijela „ne zahtijevaju" upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. trećeg stavka UFEU-a, ne navodeći razloge zbog kojih je zauzeo takvo procesno stajalište [49]. Stoga se čini da je taj sud implicitno smatrao da to tumačenje nije *relevantno*, vjerojatno zbog toga što se na temelju članka 20. stavka 1. te uredbe nije mogla utvrditi odgovornost rumunjske države, s obzirom na to da se njime ne dodjeljuju prava pojedincima [50]. U tom pogledu utvrđujem da je, s obzirom na to da ta odredba još nije bila predmetom tumačenja Suda i da stoga Žalbeni sud u Bukureštu načelno nije bio oslobođen svoje obveze da uputi prethodno pitanje [51], taj sud trebao navesti razloge zbog kojih se smatrao oslobođenim obveze da se obrati Sudu na temelju iznimaka priznatih presudom Cilfit. Međutim, kako je prethodno navedeno, nepostojanje „nužnosti" trebalo je shvatiti kao nedostatak „relevantnosti". Ocjena kriterija „relevantnosti", za razliku od dvaju drugih kriterija koji se odnose na teoriju „*acte clair*" ili „*acte éclairé*", ulazi u isključivu nadležnost suda koji upućuje zahtjev [52]. Stoga je na tom sudu da ispita, s jedne strane, je li obrazloženje rješenja od 2. travnja 2012., tumačeno zajedno s presudom od 9. travnja 2012. navedenog suda, dovoljno jasno izložilo razloge zbog kojih tumačenje članka 20. stavka 1. te uredbe nije bilo „nužno" za tužbu radi utvrđivanja odgovornosti, a s druge strane, je li nepostojanje „nužnosti" tumačenja tog članka 20. stavka 1. bilo utemeljeno, osobito u smislu da je argument koji je osoba BX željela izvesti iz te odredbe bio, u biti, bez učinka te stoga nerelevantan u predmetnom slučaju.

[47] Ta obveza obrazlaganja koju imaju nacionalni sudovi koji odlučuju u posljednjem stupnju mogla se implicitno izvesti iz ranije sudske prakse Suda, odnosno presuda Cilfit i Köbler, ali i iz članka 47. Povelje (vidjeti, u tom smislu, mišljenje nezavisnog odvjetnika Bota u predmetu Ferreira da Silva e Brito i dr. (C-160/14, EU:C:2015:390, t. 90. i 94.) i mišljenje nezavisnog odvjetnika Bobeka u predmetu CIM (C-561/19, EU:C:2021:291, t. 171.)), iako je tek u presudi CIM Sud tu obvezu izričito potvrdio uspostavljanjem izričite poveznice s trima kriterijima utvrđenima u presudi Cilfit (vidjeti, u tom smislu, mišljenje nezavisne odvjetnice Ćapeta u predmetu Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (C-767/23, EU:C:2025:486, t. 37.)).

[48] Vidjeti točku 33. ovog mišljenja.

[49] Vidjeti točku 34. ovog mišljenja.

[50] Vidjeti, u istom smislu, analizu Višeg suda u Bukureštu, izloženu u točki 43. ovoga mišljenja.

[51] Vidjeti, u ovom smislu, presudu od 27. ožujka 1963., Da Costa i dr. (28/62 do 30/62, EU:C:1963:6, str. 75. i 76.).

[52] Vidjeti, u tom smislu, mišljenje nezavisne odvjetnice Ćapeta u predmetu Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (C-767/23, EU:C:2025:486, t. 30.), u kojem se utvrđuje da Sud nije nadležan tumačiti prvi kriterij, odnosno onaj koji se odnosi na „relevantnost".

99. U svakom slučaju, čak i pod pretpostavkom da je Žalbeni sud u Bukureštu počinio povredu članka 267. UFEU-a time što nije uputio prethodno pitanje Sudu ili nije dostatno obrazložio svoju odluku, takva povreda, prema mojem mišljenju, ne bi se mogla kvalificirati kao „očita”. Naime, s jedne strane, kao što proizlazi iz točke 95. ovoga mišljenja, obveza obrazlaganja u skladu sa zahtjevima utvrđenim u presudi CIM, s obzirom na to da ju je Sud izričito utvrdio tek nekoliko godina nakon donošenja odluka o kojima je riječ u glavnom postupku, prema mojem mišljenju, ne može se strogo primijeniti na Žalbeni sud u Bukureštu ni, *a fortiori*, predstavljati osnovu za očito kršenje prava EU-a zbog nedostatka navođenja razloga. S druge strane, iz odgovora koji predlažem na prvo prethodno pitanje proizlazi da članak 20. stavak 1. Uredbe br. 1782/2003 ne dodjeljuje prava pojedincima. Slijedom toga, tumačenje koje je predložio Žalbeni sud u Bukureštu podudara se s tim stajalištem te nije moglo pridonijeti donošenju ili održavanju nacionalnih mjera ili praksi koje bi bile protivne pravu Unije.

100. Kao drugo, što se tiče *obveze upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku koja se odnosi na tumačenje članka 68. stavka 1. Uredbe br. 796/2004*, u nedostatku tumačenja te odredbe od strane Suda, valja utvrditi da je, kao što je to istaknuo Viši sud u Bukureštu, Žalbeni sud u Bukureštu trebao uključiti više elemenata u obrazloženje odluke o odbijanju zahtjeva za upućivanje predmeta [53] kako bi se sudu kojem je podnesena tužba za utvrđivanje odgovornosti rumunjske države omogućilo da provjeri jesu li ispunjeni uvjeti za primjenu članka 267. trećeg stavka UFEU-a. U tim okolnostima, s obzirom na to da nije sporno da članak 68. stavak 1. Uredbe br. 796/2004 dodjeljuje prava pojedincima, može se tvrditi da je prvi uvjet nastanka odgovornosti koja se odnosi na povredu pravnog pravila Unije jasno ispunjen.

101. Međutim, kao i u prethodnoj analizi, te s obzirom na presudu Köbler i kasniju sudsku praksu Suda [54], smatram da ta nedostatnost obrazloženja ne može predstavljati očitu povredu prava Unije ili dovoljno ozbiljnu povredu da bi se utvrdila odgovornost rumunjske države. Naime, kao prvo, osoba BX poziva se na članak 68. stavak 1. Uredbe br. 796/2004, polazeći od pretpostavke da je došlo do povrede tog članka 20. stavka 1. Uredbe br. 1782/2003. Međutim, s obzirom na to da Žalbeni sud u Bukureštu u konkretnom slučaju nije utvrdio takvu povredu, smatrati da je ocjena da tumačenje članka 68. stavka 1. Uredbe br. 796/2004 nije bilo „nužno” na prvi mi se pogled čini dosljednim i zasigurno ne predstavlja „očitu povredu primjenjivog prava”, odnosno Uredbi br. 796/2004 i br. 1782/2003, ili sudske prakse Suda koja se na njih odnosi [55], s obzirom na to da u ovom predmetu nije postojala nijedna presuda Suda kojom bi se protumačile relevantne odredbe prava Unije. Kao drugo, iz elemenata u spisu proizlazi kako je Žalbeni sud u Bukureštu smatrao da su pravilno tumačenje i pravilna primjena članka 68. Uredbe br. 796/2004 toliko očiti da se ne ostavlja mjesta „nikakvoj razumnoj sumnji” u smislu sudske prakse Suda navedene u točki 94. ovog mišljenja. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, situacija u kojoj se osoba BX nalazila nije bila obuhvaćena slučajevima iz članka 68. stavka 1. te uredbe, s obzirom na to da je ona prvotno prijavila određenu površinu te je potom povukla 84,09 ha te površine, iako nije došlo do promjene situacije na zemljištu, ali i zato što je mogla i morala znati za točnu površinu koju je koristila i koju je pravilno prijavila. Slijedom toga, ne čini se da je sud koji je uputio zahtjev, koji odlučuje u zadnjem stupnju, očito povrijedio pravo Unije kada je u okviru svoje margine prosudbe smatrao da se nalazi u situaciji koja mu omogućuje da se suzdrži od upućivanja Sudu prethodnog pitanja o tumačenju članka 68. iste uredbe, s obzirom na to da je odgovor prema njegovu mišljenju bio očit.

[53] Vidjeti bilješku 12.

[54] Vidjeti sudsku praksu Suda navedenu u bilješci 5. ovog mišljenja.

[55] Vidjeti u tom smislu presude Köbler (t. 52.) i Tomášová (t. 23.).

102. Stoga predlažem da se na treće prethodno pitanje odgovori tako da činjenica da u okolnostima glavnog postupka sud koji je uputio zahtjev nije na temelju članka 267. trećeg stavka UFEU-a uputio Sudu prethodno pitanje koje se odnosi na tumačenje članka 68. stavka 1. Uredbe br. 796/2004, ne dovodeći u pitanje konačnu ocjenu tog suda, ne predstavlja očitu povredu prava Unije koja bi dovela do odgovornosti države članice o kojoj je riječ.

V. Zaključak

103. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputila Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu, Rumunjska) odgovori na sljedeći način:

1. Članak 20. stavak 1. Uredbe (EZ) br. 1782/2003 od 29. rujna 2003. o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike te o izmjeni uredaba (EEZ) br. 2019/93, (EZ) br. 1452/2001, (EZ) br. 1453/2001, (EZ) br. 1454/2001, (EZ) br. 1868/94, (EZ) br. 1251/1999, (EZ) br. 1254/1999, (EZ) br. 1673/2000, (EEZ) br. 2358/71 i (EZ) br. 2529/2001, kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 1009/2008 od 9. listopada 2008.,

   treba tumačiti na način da:

   ta odredba ne može imati za cilj dodjelu prava pojedincima, a osobito podnositeljima zahtjeva za izravna plaćanja.

2. Članak 68. stavak 1. Uredbe Komisije (EZ) br. 796/2004 od 21. travnja 2004. o detaljnim pravilima za provedbu višestruke sukladnosti, modulacije i integriranog administrativnog i kontrolnog sustava predviđenih Uredbom Vijeća (EZ) br. 1782/2003 o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike, kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EZ) br. 381/2007 od 4. travnja 2007., u vezi s člankom 12. te uredbe,

   treba tumačiti na način da:

   pojam „točni podaci” iz prve od tih odredbi obuhvaća i točnu prijavu površina od strane poljoprivrednika i točnu identifikaciju parcele koju on obrađuje te njezinih granica.

3. Članak 267. UFEU-a

   treba tumačiti na način da:

   činjenica da u okolnostima glavnog postupka sud koji je uputio zahtjev nije uputio Sudu prethodno pitanje koje se odnosi na tumačenje članka 68. stavka 1. Uredbe br. 796/2004, kako je izmijenjena Uredbom br. 381/2007, ne dovodeći u pitanje konačnu ocjenu tog suda, ne predstavlja očitu povredu prava Unije koja bi dovela do odgovornosti države članice o kojoj je riječ.