Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
A. RANTOS
представено на 2 октомври 2025 година [1]

Дело C-163/24

BX
срещу
Statul Român — Ministerul Finanțelor Publice,
Curtea de Apel București

(Преюдициално запитване, отправено от Curtea de Apel București (Апелативен съд Букурещ, Румъния)

„Преюдициално запитване — Селско стопанство — Обща селскостопанска политика — Схеми за директно подпомагане — Регламент (ЕО) № 1782/2003 — Член 20, параграф 1 — Система за идентификация на земеделските парцели — Ефективност на процедурите за администриране и контрол — Разпоредба, с която се предоставят (или не се предоставят) права на частноправни субекти — Регламент (ЕО) № 796/2004 — Член 68 — Задължение на земеделския производител да декларира точните площи и точната идентификация на стопанисвания парцел и неговите граници — Намаления и изключвания, приложими в случаи на свръхдекларирane — Изключения — Понятие „фактически точна информация“ — Отговорност на държавата за вреди, причинени на частноправни субекти с нарушението на правото на Съюза — Нарушение, за което отговорност носи юрисдикция, правораздаваща като последна инстанция — Приравняване на поредица обикновени нарушения на правото на Съюза на явно нарушение“

I. Въведение

1. Настоящото преюдициално запитване, отправено от Curtea de Apel București (Апелативен съд Букурещ, Румъния) [2], се отнася по същество до тълкуването на член 20, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1782/2003 [3] относно установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика (наричана по-нататък „ОСП“) и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски

[1] Език на оригиналния текст: френски.

[2] Наричан по-нататък „Апелативен съд Букурещ“.

[3] Регламент на Съвета от 29 септември 2003 година относно установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски производители и за изменение на Регламенти (ЕИО) № 2019/93, (ЕО) № 1452/2001, (ЕО) № 1453/2001, (ЕО) № 1454/2001, (ЕО) 1868/94, (ЕО) № 1251/1999, (ЕО) № 1254/1999, (ЕО) № 1673/2000, (ЕИО) № 2358/71 и (ЕО) № 2529/2001 (ОВ L 270, 2003 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 49, стр. 177), изменен с Регламент (ЕО) № 1009/2008 на Съвета от 9 октомври 2008 г. (ОВ L 276, стр. 1, наричан по-нататък „Регламент № 1782/2003“).

производители, както и на член 68, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 796/2004[4] за определяне на подробни правила за прилагане на интегрираната система за администриране и контрол, кръстосано спазване и модулация, предвидени по-специално в Регламент № 1782/2003.

2. Запитването е отправено в рамките на спор между, от една страна, румънския земеделски производител BX и от друга страна, Statul Român — Ministerul Finanțelor Publice (румънската държава — Министерство на публичните финанси) и Апелативен съд Букурещ, по повод на ангажирането на отговорността на тази държава членка, по-специално поради неспазване от тази юрисдикция, действащ като последна инстанция, на задължението за отправяне на преюдициално запитване, предвидено в член 267, трета алинея ДФЕС.

3. Настоящото дело приканва Съда, от една страна, да уточни обхвата на понятието „правна норма, която има за цел да се предоставят права на частноправните субекти“, като разгледа дали и при какви условия правна норма, която несъмнено преследва цел от общ интерес, може да защитава и интересите на физически и юридически лица. От друга страна, делото предоставя на Съда възможност да внесе уточнения относно режима на отговорност на държавата членка поради нарушение на правото на Съюза, отговорност за което носи юрисдикция, правораздаваща като последна инстанция, както е утвърден от Съда в решение Köbler[5].

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Регламент № 1782/2003

4. Съгласно съображения 1, 2, 11—14 и 21 от Регламент № 1782/2003:

„(1) Трябва да се установят общи условия за преките плащания по различните схеми за подпомагане на доходите в рамките на [ОСП].

(2) Пълното изплащане на директни помощи трябва да е свързано със спазване на правила по отношение на селскостопанските земи, селскостопанското производство и дейности. Тези правила трябва да послужат в общата селскостопанска политика да се включат основни стандарти за околната среда, сигурността на храните, здравето на животните, хуманното отношение към животните и добро селскостопанско и екологично състояние. Ако тези основни стандарти не са спазени, държавите членки трябва да

[4] Регламент на Комисията от 21 април 2004 година за определяне на подробни правила за прилагане на интегрираната система за администриране и контрол, кръстосано спазване и модулация, предвидени в Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета относно установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на [ОСП] и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски производители (ОВ L 141, 2004 г., стр. 18; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 56, стр. 210), изменен с Регламент (ЕО) № 381/2007 на Комисията от 4 април 2007 г. (ОВ L 95, 2007 г., стр. 8) (наричан по-нататък „Регламент № 796/2004“).

[5] Решение от 30 септември 2003 г., Köbler (C-224/01, наричано по-нататък „решение Köbler“, EU:C:2003:513). Вж. също последващата практика на Съда относно нарушение на правото на Съюза, отговорност за което носи национален съд, по-специално решения от 13 юни 2006 г., Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, наричано по-нататък „решение Traghetti del Mediterraneo“, EU:C:2006:391), от 28 юли 2016 г., Tomášová (C-168/15, наричано по-нататък „решение Tomášová“, EU:C:2016:602), и от 29 юли 2019 г., Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, наричано по-нататък „решение Hochtief“, EU:C:2019:630), и определения от 15 октомври 2019 г., Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:884), и от 18 декември 2019 г., Hochtief (C-362/18, EU:C:2019:1100).

оттеглят директните помощи изцяло или частично на базата на критерии, които са пропорционални, обективни и градирани. Това оттегляне на помощта следва да се извършва без да се засягат санкциите, които са заложени или в бъдеще бъдат определени по силата на други разпоредби на законодателството на Общността или на националното законодателство.

[…]

(11) С цел да подобри ефективността и полезното действие на механизмите за администриране и контрол, е необходимо да се адаптира системата, установена с [Регламент (ЕИО) № 3508/92[6]], с цел да се включи и схемата за единно плащане, […]. Трябва да се предвиди също възможността на по-късен етап да бъдат включени и други схеми за подпомагане.

(12) За целите на ефективния контрол и за да се предотврати подаването на многократни молби за помощи на различни разплащателни агенции в една и съща държава членка, всяка държава членка трябва да създаде единна система за регистриране на земеделските производители, които подават молби за помощи, обект на интегрираната система.

(13) Различните компоненти на интегрираната система [за администриране и контрол] имат за цел по-ефективно администриране и контрол. […]

(14) Поради сложността на системата и големия брой молби, които следва да бъдат обработени, е изключително важно да се използват подходящите технически ресурси и методи за администриране и контрол. В резултат на това, интегрираната система във всяка държава членка трябва да се състои от компютъризирана база данни, система за идентификация на селскостопанските парцели, молбите от земеделските производители, хармонизирана система за контрол и, при схемата за единното плащане, система за идентификация и регистриране на правата за плащания.

[…]

(16) Идентификацията на селскостопанските парцели е един ключов елемент за правилното прилагане на схемите, свързани с площите. Опитът показва, че съществуващите методи съдържат редица слабости. Следователно, трябва да се вземат мерки за създаването на система за идентификация, при необходимост с помощта на дистанционно проучване.

[…]

(21) Схемите за подпомагане в рамките на [ОСП] предоставят директно подпомагане на доходите, в частност с цел да се осигури добър стандарт на живот на населението в земеделските райони. Тази цел е в тясна връзка с поддържането на селските райони. С цел да се предотврати погрешното разпределение на средствата на Общността, няма да се полагат никакви плащания на земеделските производители, които изкуствено са създали условия, за да получат такива плащания“.

[6] Регламент на Съвета от 27 ноември 1992 г. за изграждане на интегрирана система за администриране и контрол (ИСАК) на някои схеми на Общността за отпускане на помощ (ОВ L 355, 1992 г., стр. 1)

5. Член 17 („Обхват“), първа алинея от Регламент № 1782/2003 гласи:

„Всяка държава членка създава интегрирана система за администриране и контрол, наричана по-долу „интегрираната система“.

6. Член 18 („Елементи на интегрираната система“) от посочения регламент предвижда в параграф 1:

„Интегрираната система се състои от следните елементи:

а) компютъризирана база данни,

б) система за идентификация на селскостопанските парцели,

в) система за идентификация и регистрация на правата за плащане, посочени в член 21,

г) молби за помощи,

д) интегрирана система за контрол,

е) единна система за регистриране самоличността на всеки земеделски производител, който подава молба за помощ“.

7. Член 19 („Компютъризирана база данни“) от същия регламент уточнява в параграф 1:

„Компютъризираната база данни отчита, за всяко земеделско стопанство, данните, получени от молбите за помощи.

Базата данни позволява, по-специално, директно и незабавно консултиране със съответния компетентен орган на държавата членка за данните, отнасящи се до календарните години и/или пазарните години от 2000 г. нататък и що се отнася до помощта, предоставена в съответствие с дял IV, глава 10б, от 1 май 1998 г. нататък“.

8. Член 20 („Система за идентификация на земеделските парцели“) от същия регламент предвижда в параграф 1:

„Системата за идентификация на земеделските парцели е съставена на базата на кадастрални планове или документи или на други картографски позовавания. В основата на използваните техники е компютъризирана система за географска информация, включваща за предпочитане, въздушно или космическо покритие на ортогонални изображения с уеднаквен стандарт, гарантиращ точност, която най-малкото съответства на картографска точност при мащаб 1:10000“.

9. Член 21 („Система за идентификация и регистрация на правата на получаване на плащания“) от Регламент № 1782/2003 има следната редакция:

„1. Системата за идентификация и регистрация на правата на плащания се създава така, че да позволява проверки на правата и кръстосани проверки с[…] молбите за помощи и системата за идентификация на селскостопанските парцели.

2. Тази система позволява, по-специално, да се правят директни и незабавни консултации, чрез компетентния орган на държавата членка, за данните, отнасящи се най-малко до предишните три поредни календарни години и/или пазарни години“.

10. Член 22 („Молби за помощи“) от посочения регламент гласи:

„1. Всяка година земеделският производител подава молба за преки плащания, обект на интегрираната система, като посочва при необходимост:

– всички обработваеми парцели в стопанството,

[…]

2. Държавата членка може да реши, че в молбата за помощ се упоменават само промените по отношение на молбата за помощ, подадена предишната година. Държавата членка разпределя предварително отпечатани формуляри, които се базират на площите, определени предишната година и предоставя графични документи, които определят местоположението на тези площи, а в случай на необходимост, уточняват местоположението на маслиновите дръвчета.

[…]“.

2. Регламент № 796/2004

11. Съгласно съображения 11, 13, 17, 36, 55—58 и 67 от Регламент № 796/2004:

„(11) За да се осигури опазването на финансовия интерес на Общността, трябва да се предвиди плащанията съгласно [Регламент № 1782/2003] да могат да се извършват само след финализирането на проверките по отношение на критериите за допустимост.

[…]

(13) В интерес на ефективния контрол, всяка употреба на площи и на въпросните схеми за помощи трябва да бъдат декларирани едновременно. За целта трябва да се изготви разпоредба за представяне на единна молба за помощи, обхващаща всички молби за помощи, свързани по някакъв начин с площи.

[…]

(17) С оглед опростяването на процедурите за кандидатстване и в съответствие с член 22, параграф 2 от Регламент [№ 1782/2003] в този контекст трябва да се изготвят разпоредби държавите членки да предоставят на земеделския производител, доколкото е възможно, предварително отпечатана информация.

[…]

(36) Проверките на място на площи, по принцип, се състоят от две части, първата от които се отнася до проверка и измерване на декларираните селскостопански парцели въз основа на графичен материал, въздушна фотография и така нататък. Втората част представлява физическа инспекция на парцелите, за да се провери действителния размер на декларираните селскостопански парцели и в зависимост от въпросната схема за подпомагане, обявената реколта и качеството ѝ. Когато е необходимо се извършват измервания. Физическата инспекция в областта може да се извърши въз основа на извадка.

[…]

(55) За да се защитят ефективно финансовите интереси на Общността, трябва да бъдат приети адекватни мерки за борба с нередностите и измамите. Трябва да се изготвят отделни разпоредби в случай на установени нередности по отношение на критериите за допустимост за различните засегнати схеми за подпомагане.

(56) Системата от намаления и изключвания, предвидена в Регламент [№ 1782/2003] по отношение на задълженията за кръстосано спазване, обаче, има различна цел, а именно да насърчи земеделските производители да спазват вече съществуващото законодателство в различните области на кръстосано спазване.

(57) Намаленията и изключванията трябва да се определят като се има предвид принцип[ът] на пропорционалност и при критериите за допустимост, специалните проблеми, свързани със случаите на непреодолима сила, както и извънредни обстоятелства и природни събития. В случаите на задълженията за кръстосано спазване намаленията и изключванията могат да се прилагат, само когато земеделският производител е действал небрежно или умишлено. Намаленията и изключванията се степенуват според важността на допуснатата нередност и трябва да се простират до пълно изключване от една или от няколко схеми за помощи за определен период. По отношение на критериите за допустимост, те трябва да вземат предвид особеностите на различните схеми за подпомагане.

(58) Във връзка с молбите за помощи за площи, нередностите обикновено се отнасят до части от площите. Свръхдекларирането по отношение на един парцел може, следователно, да бъде компенсирано от по-малкото деклариране на други парцели от същата група култури. В рамките на известен толеранс трябва да се предвиди, че молбите за помощи трябва да бъдат пригодени само за действително определената площ и намаленията да започват да се прилагат само след като тази граница бъде надвишена.

[…]

(67) Намаления и изключвания по отношение на критериите за допустимост не трябва да се прилагат, по принцип, когато земеделският производител е представил фактически точна информация или когато той може да докаже по друг начин, че не е допуснал грешка“.

12. В член 2 („Дефиниции“) от Регламент № 796/2004 се уточнява следното:

„За целите на настоящия регламент се прилагат следните дефиниции:

[…]

22) „определена площ“: площта, за която са изпълнени всички изисквания, определени в правилата за отпускане на помощ; в случай на схема за единно плащане обявената площ може да се счита за определена, само ако действително е снабдена със съответен брой права на плащане;

[…]

25) „географска информационна система“ (наричана по-долу „ГИС“): означава техниките на компютърната географска информационна система, посочена в член 20 от Регламент [№ 1782/2003];

[…]

27) „графичен материал“: означава карти или други документи, използвани за предаване на съдържанието на ГИС между кандидатите за помощ и държавите членки;

[…]“.

13. Член 6 („Идентификация на селскостопански парцели“), параграф 1 от Регламент № 796/2004 гласи следното:

„Идентификационната система за селскостопански парцели, посочена в член 20 от Регламент [№ 1782/2003], действа на равнище референтен парцел като кадастрален парцел или производствен блок, гарантираща уникалната идентификация на всеки референтен парцел.

Държавите членки освен това гарантират, че селскостопанските парцели са надеждно идентифицирани и по-специално изискват единната молба да бъде подробно попълнена или придружена от документи, определени от компетентните органи, позволяващи за всеки селскостопански парцел да бъде установено местонахождението му и да бъде измерен. ГИС действа въз основа на национална геодезическа система“.

14. Съгласно член 12 („Съдържание на единната молба“) от Регламент № 796/2004:

„1. Единната молба съдържа цялата информация, необходима за установяване на допустимостта за помощ, по-специално:

[…]

г) данни, позволяващи идентификация на всички селскостопански парцели в стопанството, площта им, изразена в хектари до втория десетичен знак, местонахождението им и, когато е необходимо, ползването им и дали селскостопанския[т] парцел е напояван;

[…]

3. [С цел] идентификация на всички селскостопански парцели в имот, [посочени] в параграф 1, буква г), предварително напечатаните форми, разпределени на земеделски стопани в съответствие с член 22, параграф 2 от Регламент [№ 1782/2003], посочват максималната избираема площ на референтен парцел по смисъла на схемата за еднократно плащане. Освен това графичният материал, предоставен на стопанина в съгласие с тази разпоредба, посочва границите на референтните парцели и уникалната им идентификация, а стопанинът указва местоположението на всеки селскостопански парцел.

[…]

4. При представянето на формуляр молба стопанинът коригира предварително напечатаната форма, цитирана в параграфи 2 и 3, ако са се случили изменения, по-специално прехвърляне на права на плащане в съответствие с член 46 от Регламент [№ 1782/2003], или ако някаква информация, съдържаща се в предварително напечатаните форми, е неправилна.

Ако корекцията се отнася за размера на площта, стопанинът указва действителния размер на съответната площ. […]“.

15. Член 15 („Изменения на единните молби“) от Регламент № 796/2004 предвижда в параграф 3:

„Когато компетентните органи вече са информирали земеделския производител за нередностите от единната молба, или когато земеделският производител е уведомен за намерението им да извършат проверка на място и когато тази проверка установи нередности, изменения в съответствие с параграф 1 не се разрешават относно земеделските парцели, засегнати от нередностите“.

16. Член 18 („Опростяване на процедурите“), параграф 1, буква в) от този регламент е формулиран по следния начин:

„Без да се засягат специалните разпоредби на настоящия регламент и на Регламент [№ 1782/2003], държавите членки могат да разрешат или да изискват всички съобщения съгласно настоящия регламент, както от земеделския производител към властите, така и обратно, да бъдат предавани по електронен път. В този случай се вземат подходящи мерки за гарантиране по-специално, че:

[…]

в) предадените данни са надеждни с оглед правилното функциониране на въпросната схема за помощи; когато се използват данни, съдържащи се в компютърната база данни за животни от рода на едрия рогат добитък, тази база данни трябва да предлага ниво на сигурност и прилагане, необходимо за правилното функциониране на въпросните схеми за помощи“.

17. Съгласно член 19 („Коригиране на явни грешки“) от Регламент № 796/2004:

„Без да се засягат членове 11 до 18, молбата за помощи може да бъде коригирана по всяко време след представянето ѝ в случаи на явни грешки, признати от компетентните органи“.

18. Член 22 („Оттегляне на молби за помощи“) от този регламент предвижда:

„1. Молбата за помощи може да бъде изцяло или частично оттеглена по всяко време в писмена форма.

[…]

2. Оттегляне в съответствие с параграф 1 връща кандидата в положението, в което е бил преди представянето на молбата за помощи или [на] част от въпросната молба за помощи“.

19. Член 24 („Кръстосани проверки“) от посочения регламент гласи следното в параграф 1, буква в):

„Административните проверки, посочени в член 23 от Регламент [№ 1782/2003], позволяват установяването на нередности, по-специално автоматично откриване чрез компютърни средства, включително кръстосани проверки:

[…]

в) между земеделските парцели, декларирани в единната молба, и референтните парцели, съдържащи се в идентификационната система за земеделски парцели, за да се провери допустимостта за помощ на площите като такива“.

20. Съгласно член 30 („Определяне на площи“) от Регламент № 796/2004:

„1. Площта на земеделските парцели се определя с всички необходими средства, определени от компетентните органи, гарантиращи измерване с точност, равняваща се поне на изискваната за официални измервания съгласно националните правила.

[…]

4. Допустимостта на земеделските парцели се проверява с всички подходящи средства. Когато е необходимо, за тази цел се изискват допълнителни доказателства“.

21. Член 51 („Намаления и изключвания в случаи на свръхдекларане“) от този регламент предвижда в параграф 1:

„Ако по отношение на група култури площта, декларирана по смисъла на някакви схеми за помощи, свързани с площи освен тези за картофи за нишесте, семена и тютюн, така както е предвидено съответно в глави 6, 9 и 10в на дял IV от Регламент [№ 1782/2003], превишава площта, определена в съответствие с член 50, параграфи 3, 4 и 5 от настоящия регламент, помощта се изчислява въз основа на определената площ, намалена с два пъти намерената разлика, ако тази разлика е повече от или 3 % или два хектара, но не повече от 20 % от определената площ.

Ако разликата е по-голяма от 20 % от определената площ, не се отпуска помощ по площи за въпросната група култури“.

22. Член 68 („Изключения при прилагането на намаления или изключвания“), параграф 1 и параграф 2, втора алинея от Регламент № 796/2003 предвижда:

„1. Намаленията и изключванията, предвидени в глава I, не се прилагат, когато земеделският производител е представил фактически точна информация или когато той може да докаже по друг начин, че не е сбъркал.

2. […]

Информацията, дадена от земеделския производител, посочена в първа алинея, има за резултат, че молбата за помощ се коригира спрямо фактическото положение“.

3. Регламент (ЕО) № 1973/2004

23. Регламент (ЕО) № 1973/2004[7] е съдържал член 138 („Намаления и изключения по отношение на условията за допустимост“), който в параграф 1 е гласял следното:

„Освен в случаите на форсмажорни обстоятелства или изключителни обстоятелства, както са дефинирани в член 72 от Регламент [№ 796/2004], когато в резултат от административните проверки или на проверка на място се установи, че разликата между декларираните площи, и тези, които са били установени на място, по смисъла на точка 22 от член 2 от Регламент [№ 796/2004], е повече от 3 %, но не повече от 30 % от действително установената площ, сумата която следва да бъде изплатена по силата на схемата на единното плащане на площ по отношение на въпросната година, следва да бъде намалена с двойния размер на установената разлика.

Ако се установи, че разликата е повече от 30 % от действително установената площ, за въпросната година няма да се отпуска никакво плащане.

[…]“.

Б. Румънското право

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 (Извънредно правителствено постановление № 125/2006 за одобрение на схеми за директни плащания и допълнителни директни национални плащания, отпускани за селското стопанство от 2007 г., и за изменение на член 2 от Закон № 36/1991

[7] Регламент на Комисията от 29 октомври 2004 година за създаване на подробни правила за прилагането на [Регламент № 1782/2003] по отношение на схемите за подпомагане, посочени в дял IV и в дял IVa от посочения регламент и по отношение на използването на земята, която е била оставена под угар за целите на производството на сурови материали (ОВ L 345, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 60, стр. 190).

за земеделските дружества и други форми на сдружаване в областта на селското стопанство) от 21 декември 2006 г. (наричано по-нататък „OUG № 125/2006“) [8], в редакцията му, приложима към спора в главното производство, е гласяло в член 3, параграф 1, буква g):

„За целите на настоящото извънредно постановление на посочените термини се дават следните определения:

[…]

„g) система за идентификация на земеделските парцели“ означава компонент от интегрирана система за администриране и контрол, включваща информационни приложения, базирани на ортофотоси, карти, кадастрални документи или други картографски материали. Използваните техники се основават на компютризирана географска информационна система, осигуряваща уникална идентификация на всеки физически блок, която е желателно да включва въздушни или сателитни орто изображения, с хомогенни правила, гарантиращи точност, равна поне на картографирането с мащаб 1:10 000, и даващи възможност за идентификация в рамките на физическите блокове на земеделските парцели в заявленията за подпомагане. Площите, регистрирани в системата за идентификация на земеделските парцели, са референтен показател за процеса по контрол и извършването на плащанията“.

25. Член 7, параграф 1, букви b) и c) от OUG № 125/2006 е предвиждал следното:

„За да получат плащания по схемите за единно плащане на площ, заявителите трябва да бъдат вписани във водения от Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (Агенция за плащания и интервенции в земеделието) (наричана по-нататък „APIA“) регистър на земеделските стопани, да подадат заявление за плащане в определения срок и да отговарят на следните общи условия:

[…]

b) да декларират всички земеделски парцели;

c) да предоставят под страх от наказателна отговорност верни, пълни и изцяло валидни данни във формуляра на заявлението за директно плащане на площ и в приложените документи, включително списъка на площите“.

III. Спорът в главното производство, преюдициалните въпроси и производството пред Съда

26. На 14 май 2007 г., BX, румънски земеделски производител, подава в APIA — Centrul Județean Argeș (APIA — Окръжен център Арджеш, Румъния) (наричана по-нататък „APIA Argeș“) заявление по схемите за единно плащане на площ и земеделски райони с неблагоприятни природни условия) за 2007 г. В заявлението е посочена обща земеделска площ от 264,71 хектара (ha), състояща се от няколко парцела, за които BX е определил и идентифицирал съответните площи посредством топографски карти, предоставени от APIA Argeș. Сред тези парцели е площ от 129,09 ha в местността Рукър (Румъния).

[8] Monitorul Oficial al României, част I, № 1043 от 29 декември 2006 г.

27. На 20 октомври 2007 г., след като вследствие на извършена административна проверка се установява, че и други лица са подали заявления за някои от декларираните от BX площи, APIA Argeș отправя искане за разяснения в това отношение.

28. На 28 ноември 2007 г. BX и представителите на другите засегнати лица установяват площите, стопанисвани от всеки от земеделските производители, и по-специално уточняват, че по отношение на местността Рукър BX използва само 45 ha от 129,09 ha, които е декларирал в първоначалното си заявление.

29. На същата дата BX подава в APIA Argeș формуляр M.1.1 „Промяна на декларацията за площ“ (наричан по-нататък „формуляр M.1.1“, за да поправи площта, декларирана в първоначалното заявление, като декларира за местността Рукър площ от 45 ha вместо 129,09 ha. Той подава и собственоръчна декларация, с която обяснява, че разликата между първоначалната и изменената декларация се дължи, от една страна, на погрешното определяне на границите на планината Гъйнацу Мик в масива Йезер Пъпуша (Румъния), тъй като на предоставените му от APIA Argeș топографски карти не е имало референтни точки, и от друга страна, на разликата между площта, посочена в договора за аренда (а именно 210 ha), която е по-малка от площта на действително стопанисваното планинско пасище, и сбора от площите на двата физически блока, съставляващи въпросната планина [9].

30. В записка, представена в APIA Argeș и заведена на 15 май 2008 г., BX посочва пред нея, че агенцията е трябвало да анулира формуляра M.1.1, тъй като оттеглянето на площта от 84,09 ha чрез този формуляр е било неправилно поискано, защото при подаването му BX не е знаел, че границата на местността Рукър е била погрешно въведена в топографските карти на APIA Argeș, което е открил едва по-късно, а именно в началото на май 2008 г.

31. С решение от 28 май 2008 г. APIA Argeș приема, че BX е подал първоначална декларация за площ, надхвърляща с 46,56 % действителната, и поради това отхвърля заявлението му за плащане на основание член 138, параграф 1 от Регламент № 1973/2004.

32. BX подава жалба до Tribunalul București (Окръжен съд Букурещ, Румъния) (наричан по-нататък „ОС Букурещ“) по-специално за отмяна на това решение и иска APIA Argeș да бъде осъдена да му заплати сумата от 697 391 евро за поправяне на вредите, които смята, че е претърпял вследствие на неправомерното отхвърляне на заявлението му за помощ за 2007 г. Според него за свръхдекларирането, за което се упреква, всъщност носи отговорност APIA Argeș, предоставила му недостатъчно точни топографски карти, несъответстващи на изискванията, предвидени в член 20 от Регламент № 1782/2003, а това той заявил, че може да докаже с документи, свидетели и топографско заснемане. Следователно, тъй като не бил „сбъркал“, съгласно член 68, параграф 1 от Регламент № 796/2004 спрямо него не следвало да се прилагат никакви намаления или изключвания от получаването на помощта. С решение от 20 януари 2011 г. ОС Букурещ отхвърля жалбата [10].

33. BX обжалва това решение пред Апелативен съд Букурещ, който е юрисдикцията, правораздаваща като последна инстанция. С тази жалба, както е видно от акта за преюдициално запитване, BX отправя искане за сезиране на Съда на основание член 267

[9] Тези две причини довели до свръхдекларирането съответно на 52 ha и 33 ha спрямо първоначално декларираната площ за местността Рукър.

[10] Тази юрисдикция приема по същество, че е налице свръхдекларирането на площи, тъй като с оглед на договора си за аренда и договора за покупко-продажба BX е знаел, че площта на земята по тези документи е 211,06 ha, а не 264,71 ha, както първоначално е декларирал.

ДФЕС с преюдициално запитване за тълкуване на член 68, параграфи 1 и 2 от Регламент № 796/2004. В съдебното заседание за изслушване на устните състезания ВХ уточнява, че посочената жалба съдържа и искане за отправяне на преюдициално запитване до Съда за тълкуване на член 20, параграф 1 от Регламент № 1782/2003.

34. С определение от 2 април 2012 г. Апелативен съд Букурещ най-напред отхвърля искането с мотива, че представените от ВХ доказателства „не налагат“ да се отправи преюдициално запитване на основание член 267, трета алинея ДФЕС.

35. По-нататък, с решение от 9 април 2012 г. посочената юрисдикция отхвърля жалбата на ВХ като неоснователна. Всъщност тя приема, че решението от 28 май 2008 г. на APIA Argeș е обосновано с оглед на член 138, параграф 1 от Регламент № 1973/2004, тъй като ВХ е декларирал по-голяма площ от използваната, като свръхдекларирането надхвърля 30 %. С подаването на формуляр M.1.1, за да поправи първоначалната си декларация, ВХ признал, че грешката е в първоначалната му декларация, а не в тази на представителя, от когото заявителят е наел земята. Освен това както първоначалната декларация, така и декларацията, с която се изменя площта, били направени въз основа на едни и същи карти на APIA Argeș, поради което оправдаването на свръхдекларирането с грешки в тези карти не било обосновано.

36. Същата юрисдикция приема още, че земеделският стопанин е длъжен да посочи в заявлението за директни плащания на площ действителния размер на парцела си, без да разчита на площта, посочена в документите за собственост на парцела. Следователно неточността на топографските карти на APIA Argeș не можела да оправдае надценяването от страна на ВХ на използваните от него площи, като се вземе по-специално предвид задължението по член 7, параграф 1, буква c) от OUG № 125/2006, а именно да предостави под страх от наказателна отговорност верни, пълни и изцяло валидни данни във формуляра на посоченото заявление.

37. Освен това, тъй като както първоначалната декларация, така и формулярът M.1.1. били подадени въз основа на едни и същи карти на APIA Argeș, свръхдекларирането не можело да бъде оправдано с евентуалните грешки в тези карти. Тъй като последните не съдържат достатъчно информация, позволяваща правилна идентификация на площите, ВХ трябвало да предприеме допълнителни действия, за да определи точната площ, която е използвал, за да избегне всякакво свръхдекларира не. Според същата юрисдикция неточностите в картите на APIA Argeș могат да доведат до неправилна идентификация на площите, що се отнася до местоположението им на картата, но в никакъв случай до свръхдекларира не на площта с отклонение от 46,56 %.

38. Освен това Апелативен съд Букурещ разглежда формуляра M.1.1 като частично оттегляне на площ, за което се прилага член 22 от Регламент № 796/2004. Тъй като обаче ВХ подал искането си за оттегляне след получаването на искането на APIA Argeș за разяснения, член 15, параграф 3 от този регламент не допускал той да бъде освободен от налагането на санкциите, предвидени в член 51 от посочения регламент. Освен това не можело да се приеме тълкуването на ВХ, че със записката от 15 май 2008 г. е анулирал декларацията за оттегляне от 28 ноември 2007 г. Всъщност същият регламент позволявал да се анулира не искане за оттегляне на парцел, а само оттеглянето на площи.

39. В допълнение според тази юрисдикция положението на ВХ не попада и в хипотезите по член 68, параграф 1 от Регламент № 796/2004. Всъщност ВХ първоначално декларирал обща площ от 264,71 ha, преди да извади от нея площ от 84,09 ha, въпреки че нямало промяна в положението на място. Следователно той не представил фактически точна информация.

40. Накрая, посочената юрисдикция не е счела за необходимо събирането на свидетелски показания, като е приела, че отхвърлянето на искането за обезщетение на ВХ почива не на невъзможността да се докажат претърпените имуществени вреди, а на отхвърлянето на главната претенция. Аналогично, тъй като ОС Букурещ установява свръхдекларирane, основано на оттеглянето на площи от ВХ, топографското заснемане също не изглеждало от полза.

41. На 8 април 2013 г. ВХ предявява пред последната юрисдикция, този път, иск за ангажиране на отговорността на румънската държава за имуществените и неимуществените вреди, причинени с нарушението на правото на Съюза, извършено от Апелативен съд Букурещ в решението му от 9 април 2012 г., упреквайки последния, от една страна, че не е приложил по-специално член 20 от Регламент № 1782/2003 и член 68 от Регламент № 796/2004, и от друга страна, че е нарушил член 267, трета алинея ДФЕС, тъй като не е изпълнил задължението си да отправи преюдициално запитване до Съда и не е изложил мотиви за отказа си за такова отправяне.

42. С решение от 1 юли 2016 г. ОС Букурещ отхвърля иска на ВХ като неоснователен.

43. Тази юрисдикция приема, че член 20, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 не предоставя на частноправни субекти права, чието нарушаване може да ангажира отговорността на държавата, тъй като урежда начина на идентификация на земеделските парцели, както и характеристиките, които трябва да притежават използваните за тази цел кадастрални планове и документи, за да се гарантират общи условия за директните плащания по различните схеми за подпомагане в рамките на ОСП. В това отношение изтъкнатото от ВХ право на информация, разбирано като право на достъп до полезната информация, за да се получи исканото подпомагане и да се идентифицира правилно парцелът, било общо право, което можело да бъде признато при повечето разпоредби, определящи условията, свързани с функционирането на конкретен механизъм.

44. С член 68 от Регламент № 796/2004 според тази юрисдикция обаче ясно се създавали права по отношение на частноправни субекти. С оглед на това тя стига до извода, че Апелативен съд Букурещ е нарушил тази разпоредба, първо, като не е определил значението на понятието „фактически точна информация“, въпреки че на това понятие не е дадено определение в акта, второ, като е приел, че тази разпоредба не се прилага за ВХ единствено въз основа на документите в основата на решението на APIA Argeș, и следователно като не е взел предвид другите представени от ВХ доказателства, и трето, като не му е дал възможност да докаже с всякакви доказателствени средства, че не е виновен за свръхдекларирane.

45. Въз основа обаче на обстоятелствата, посочени в точки 55 и 56 от решение Köbler, ОС Букурещ приема, че нарушението на правото на Съюза от страна на Апелативен съд Букурещ не е толкова явно, за да се ангажира отговорността на държавата.

46. В това отношение, на първо място, що се отнася до „степента на яснота и прецизност“, ОС Букурещ отбелязва, че член 68 от Регламент № 796/2004 е ясен в частта, в която урежда правото на земеделския производител да бъде освободен от санкцията, изразяваща се в намаляване на помощта или в изключване от правото на подпомагане, в двете посочени в него хипотези, и в частта, в която задължава съда, пред който е направено позоваване на приложимостта на една от двете хипотези, индиректно да провери дали този защитен довод е основателен.

47. На второ място, що се отнася до „извинимия или неизвиним характер“ на грешката при прилагане на правото, в румънското право допуснатата грешка при прилагане на правото не можела да бъде изтъкната при наличие на достъпни и предвидими правни разпоредби, което включва разпоредбите, публикувани в *Официален вестник на Европейския съюз*, и решенията, постановени от Съда. В настоящия случай обаче, тъй като член 68 от този регламент все още не е тълкуван от Съда, невъзможността за Апелативен съд Букурещ да изтълкува правилно тази разпоредба не можела да представлява неизвинима грешка.

48. На трето място, що се отнася до „изразената позиция от институция на Съюза“, ОС Букурещ отбелязва, че Комисията действително многократно е твърдяла, че румънската правна уредба не гарантира ефективността на кръстосаните административни проверки. По-специално в рамките на разследването си № AA/2008/24[11] Комисията подчертала, че неправилна картографска система води до често погрешно локализиране на земеделските парцели от земеделските производители, поради което те се оказват санкционирани или не получават своите помощи. Такива изразявания на позиция не можели обаче да бъдат достатъчни, за да се приеме, че институция на Съюза е установила, че нарушението на правото на Съюза е явно. Всъщност, за да се установи такава явност на нарушението, изразената позиция трябвало да се отнася до прилагането на нарушената норма. В случая обаче изразената позиция от Комисията не се отнасяла до прилагането на член 68 от Регламент № 796/2004, а до начина, по който APIA Argeș прилага системата за определяне на местоположението на земеделските парцели.

49. На четвърто място, що се отнася до „наличието на умисъл при нарушението“, Апелативен съд Букурещ не нарушил умишлено или явно правото на Съюза. Макар Съдът все още да нямал повод да тълкува член 68 от Регламент № 796/2004, този апелативен съд изложила причините, поради които счита, от една страна, че не е необходимо да допуска допълнителните доказателства, поискани от ВХ и от друга страна, че посоченият член 68 не е приложим към спора в главното производство.

50. На пето и последно място, ОС Букурещ отбелязва, че нарушаването на член 267, трета алинея ДФЕС само по себе си не може да ангажира отговорността на държавата, тъй като тази разпоредба не предоставя права на частноправни субекти. Във всички случаи в определението си от 2 април 2012 г. Апелативен съд Букурещ безспорно се ограничил до това да обоснове отказа си да отправи запитване до Съда за тълкуване на посочения член 68, констатирайки, че представените от ВХ доказателства „не налагат“ тълкуване на Съда, без обаче допълнително да доуточнява причините, поради които стига до този извод. ОС Букурещ все пак счита, че употребата на израза „не налага“ предполага, че според Апелативен съд Букурещ тълкуването и прилагането на разпоредбите на същия член 68 са очевидни и поради това не се налага да бъдат анализирани от Съда.

[11] Вж. в това отношение разследване, проведено по преписка № 44537/3/2008.

51. Въпреки че тази обосновка не отговаря на изискванията, установени от Съда в решение Cilfit[12], след сравняване на обстоятелствата по спора в главното производство и тези по делото, по което е постановено решение Köbler, ОС Букурещ приема, че тази непълнота на мотивите не може да съставлява явно нарушение на правото на Съюза. Всъщност, макар по последното дело юрисдикция, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право, да оттеглила преюдициалното си запитване и впоследствие да изтълкувала неправилно практиката на Съда, последният приел, че нарушението на правото на Съюза не е нито явно, нито достатъчно съществено, за да се ангажира отговорността на съответната държава членка. Следователно, тъй като по настоящото дело нямало релевантно решение на Съда, в което да се тълкуват разглежданите разпоредби от правото на Съюза, нарушението на тези разпоредби a fortiori не можело да се счита за явно.

52. ВХ подава въззивна жалба срещу решението от 1 юли 2016 г., постановено от ОС Букурещ, до Апелативен съд Букурещ.

53. В тази жалба ВХ твърди най-напред, че противно на приетото от ОС Букурещ, член 20, параграф l от Регламент № 1782/2003 предоставя права на частноправните субекти, което следвало както от практиката на Съда[13], така и от разследване № AA/2008/24 на Комисията, посочено в точка 51 от настоящото заключение. Следователно нарушение на тази разпоредба можело да доведе до ангажиране на отговорността на виновната институция и до нейното осъждане да поправи причинените вреди съгласно член 41, параграф 3 във връзка с член 51, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“). По-нататък ВХ твърди, че като е пренебрегнал очевидния смисъл на член 68 от Регламент № 796/2004 и задълженията, произтичащи от тази разпоредба, Апелативен съд Букурещ е нарушил правото му на справедлив процес от гледна точка на членове 47—52 от Хартата. Нарушаването на правото му на защита показвало умишления характер на нарушението. Отказът да се отправи преюдициално запитване до Съда, въпреки че това е поискано от него, подкрепял този извод, тъй като мотивите за този отказ били съзнателно двусмислени, за да се възпрепятства възможността съд да провери основателността и законосъобразността им. Накрая, ВХ счита, че установяването на явно неизпълнение на задължението по член 267, трета алинея ДФЕС не може да се отнася само за хипотезата, при която юрисдикция, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право, не е съобразила тълкувателно преюдициално решение на Съда. Когато няма такова решение на Съда, не било необходимо да се разглеждат критериите, посочени в точка 55 от решение Köbler.

54. За да се произнесе по въззивната жалба на ВХ, Апелативен съд Букурещ счита за необходимо да попита Съда, първо, дали член 20, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 предоставя конкретни права на частноправните субекти, второ, дали понятието „фактически точна информация“ по смисъла на член 68, параграф 1 от Регламент № 796/2004 обхваща както правилното деклариране на площите от земеделския

[12] Решение от 6 октомври 1982 г., Cilfit и др. (283/81, наричано по-нататък „решение Cilfit“, EU:C:1982:335). ОС Букурещ счита, че Апелативен съд Букурещ е трябвало да вземе предвид, поне в мотивите на решението си от 9 април 2012 г., елементи като например: присъщата на правото на Съюза терминология, контекстът, в който се вписва разпоредбата от правото на Съюза, всички разпоредби от правото на Съюза, с оглед на които разпоредбата трябва да се тълкува, целта ѝ и етапът на развитие на правото на Съюза в момента, в който съответната разпоредба следва да се приложи, за да се предостави на съда, разглеждащ иск за отговорност срещу държавата, възможност да провери дали са били спазени разпоредбите на член 267 ДФЕС.

[13] В това отношение запитващата юрисдикция посочва решение на Съда от 2 юни 1976 г., Kampffmeyer и др./ЕИО (56/74—60/74, EU:C:1976:78, т. 13), както и решения на Общия съд от 10 април 2002 г., Lamberts/Омбудсман (T-209/00, EU:T:2002:94, т. 87), и от 23 ноември 2011 г., Sison/Съвет (T-341/07, EU:T:2011:687, т. 47).

производител, така и правилното определяне на стопанисвания парцел, и трето, дали при обстоятелствата на спора в главното производство неотправянето от него на преюдициално запитване до Съда за тълкуване на член 68 съставлява явно нарушение на правото на Съюза, позволяващо да се ангажира отговорността на румънската държава.

55. При това положение Апелативен съд Букурещ решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Представлява ли член 20, параграф 1 от Регламент [№ 1782/2003] норма на Съюза, предоставяща конкретни права на частноправните субекти, чието нарушаване може да ангажира отговорността на държавата вследствие на решение на национална юрисдикция, действаща като последна инстанция?

2) Трябва ли понятието „фактически точна информация“, предвидено в член 68, параграф 1 от Регламент [№ 796/2004], да се тълкува в смисъл, че обхваща както правилното деклариране на площите от земеделския производител, така и правилната идентификация на стопанисвания парцел и на неговите граници?

3) При обстоятелствата в разглеждания случай, съставлява ли неотправянето от националната юрисдикция, действаща като последна инстанция, на запитване до [Съда] за тълкуване на член 68 от Регламент № 796/2004, явно и достатъчно тежко нарушение, което може да ангажира отговорността на държавата за вредите, които се твърди, че са причинени с решението на тази юрисдикция?“.

56. Писмени становища пред Съда представят румънското правителство и Европейската комисия. Същите страни, както и BX, представят и устни становища в съдебното заседание за изслушване на устните състезания, проведено на 20 май 2025 г.

IV. Анализ

A. Предварителни бележки

57. Най-напред припомням, че настоящото дело се отнася до положение, в което BX, земеделски производител, заявител на помощ за площ, е завишил земеделската площ, за която е поискал субсидии, при положение че предоставените от компетентния национален орган топографски карти, въз основа на които е определил земеделската площ, не са достатъчно точни, за да се позволи идентифицирането на границите на стопанисваната земя. При това положение земеделският производител, на когото след установеното свръхдеклариране на площ с решение на този орган е отказано отпускане на помощ, твърди, че не става въпрос за умишлено извършено „свръхдеклариране“, а за неправилна идентификация на границите на използваната земя поради неточностите в картите, които не отговаряли на условията, предвидени в член 20, параграф 1 от Регламент № 1782/2003, и че при това положение заявлението му за помощ съдържа „фактически точна информация“ или поне не е „сбъркал“, което съгласно член 68 от Регламент № 796/2004 предполага изключванията от отпускането на помощта да не се прилагат.

58. Правният проблем в основата на делото в главното производство е поправянето на вредите, които BX твърди, че е претърпял поради решението на Апелативен съд Букурещ, който, правораздавайки като последна инстанция, от една страна, е отхвърлил жалбата,

подадена от ВХ срещу решението на ОС Букурещ, с което тази юрисдикция не е признала правото му на помощ поради свръхдекларирane на площта, за която е поискал помощта, и от друга страна, е отказано да бъде отправено преюдициално запитване до Съда. Така след постановяване на решението на Апелативен съд Букурещ ВХ предявява пред ОС Букурещ иск, с който цели установяване на отговорността на румънската държава за нарушаване на правото на Съюза, по-специално на член 20 от Регламент № 1782/2003 и член 68 от Регламент № 796/2004, както и на задължението на юрисдикция, правораздаваща като последна инстанция, да отправи преюдициално запитване на основание член 267, трета алинея ДФЕС. Тъй като ОС Букурещ обявява иска за неоснователен, ВХ подава въззивна жалба до Апелативен съд Букурещ.

59. При тези обстоятелства Апелативен съд Букурещ, който трябва да определи дали е следвало да отправи преюдициално запитване в качеството си на юрисдикция, действаща като последна инстанция, решава да спре производството и да постави на Съда три преюдициални въпроса.

Б. По първия преюдициален въпрос

60. С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 20, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 представлява разпоредба, която има за цел да се предоставят права на частноправните субекти и чието нарушаване може да ангажира отговорността на съответната държава членка.

61. Следва да се припомни, че в рамките на спора по главното производство ОС Букурещ констатира, че нарушението на член 20, параграф 1 от този регламент не може да ангажира отговорността на румънската държава, тъй като тази разпоредба не предоставя права на частноправните субекти[14]. От своя страна ВХ оспорва този извод, като се позовава на решения на Комисията, взети през 2010 г. и 2011 г.[15] По-конкретно посоченият извод противоречал на извършеното от Комисията разследване № AA/2008/24, в което се посочвало, че неправилна картографска система не изпълнява ролята си да гарантира ефективността на кръстосаните административни проверки (общ интерес), но също така води до често погрешно локализиране на земеделските парцели в системата за тяхната идентификация от земеделските производители, които в крайна сметка съответно биват санкционирани или не получават своите помощи или пък не се обезщетяват за разходите си, „като така се засяга и частният интерес на всеки земеделски производител“. Така в такъв контекст член 20 от посочения регламент имал институционално измерение, а именно за осигуряване на ефективността на процедурите за администриране и контрол в рамките на ОСП. Това обаче не изключвало автоматично възможността същата разпоредба да предоставя права на частноправните субекти, и по-специално правото на информиране посредством точни топографски карти, тъй като неспазването на това условие, свързано с точността на картите, може да лиши земеделския производител от полезна информация в процеса на получаване на помощта и пряко да повлияе на възможността за получаване на финансово подпомагане.

[14] Вж. точка 44 от настоящото заключение.

[15] Решения, с които Румъния била санкционирана за редица недостатъци, засягащи системата СИСП-ГИС, административните проверки и налагането на санкции за предоставяне на неточна информация на земеделските производители, и за неефективността на проверките на място за помощите за площ.

62. В това отношение ще припомня, най-напред, че що се отнася до ангажирането на отговорността на държава членка за вреди, причинени на частноправните субекти с нарушения на правото на Съюза, за които тя носи отговорност, Съдът многократно е постановявал, че увредените частноправни субекти имат право на обезщетение за вредите, когато са изпълнени три условия, а именно, първо, предмет на нарушената правна норма да е предоставянето на права на частноправните субекти, второ, нарушението на нормата да е достатъчно съществено, и трето, да съществува пряка причинно-следствена връзка между неизпълнението на задължението, носено от държавата членка, и претърпяната от тези частноправни субекти вреда [16].

63. По-конкретно, що се отнася до първото условие, за което се отнася първият преюдициален въпрос, Съдът вече е приел, че предоставени на частноправните субекти права възникват не само когато *са изрично предоставени* с разпоредби от правото на Съюза, но и вследствие на *позитивни или негативни задължения*, които последните налагат по ясно определен начин както на частноправните субекти, така и на държавите членки или на институциите на Съюза [17]. Неизпълнението на такива позитивни или негативни задължения от държава членка може да възпрепятства упражняването от съответните частноправни субекти на правата, които имплицитно им се предоставят по силата на съответните разпоредби от правото на Съюза и на които те следва да могат да се позоват на национално равнище, и по този начин да измени правното положение, което тези разпоредби имат за цел да създадат за тези частноправни субекти. Ето защо пълната ефективност на тези норми от правото на Съюза и защитата на правата, които те имат за цел да предоставят, изискват частноправните субекти да имат възможност да получат обезщетение, независимо дали съответните разпоредби имат директен ефект, като това качество не е нито необходимо, нито само по себе си е достатъчно, за да бъде изпълнено първото от трите условия, припомнени в точка 62 от настоящото заключение [18].

64. Именно с оглед на тези принципи следва да се провери дали член 20, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 — установяващ правилата за създаване на системата за идентификация на земеделските парцели, която е част от общите правила за директни плащания по схемите за подпомагане на доходите в рамките на ОСП — има за цел да предостави на частноправните субекти, и по-специално на заявителите на помощ, права, позволяващи им да предявяват искове за поправяне на вредите, причинени с липсата на точност на топографските карти на APIA [19].

[16] Вж. по-специално решения от 5 март 1996 г., Brasserie du pêcheur и Factortame (C-46/93 и C-48/93, EU:C:1996:79, т. 51), и Köbler (т. 51), Tomášová (т. 22), Hochtief (т. 35), от 18 януари 2022 г., Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, т. 44), и от 28 юни 2022 г., Комисия/Испания (Нарушение на правото на Съюза от законодателя) (C-278/20, наричано по-нататък „решение Нарушение на правото на Съюза от законодателя“, EU:C:2022:503, т. 31). Освен това според Съда прилагането на тези условия трябва по принцип да се извършва от националните юрисдикции съобразно насоките, дадени в това отношение от Съда (вж. в този смисъл решение от 4 октомври 2018 г., Кантарев (C-571/16, наричано по-нататък „решение Кантарев“, EU:C:2018:807, т. 95 и цитираната съдебна практика).

[17] Вж. решение от 22 декември 2022 г., Ministre de la Transition écologique и Premier ministre (Отговорност на държавата за замърсяването на въздуха) (C-61/21, наричано по-нататък „решение Отговорност на държавата за замърсяването на въздуха“, EU:C:2022:1015, т. 46 и цитираната съдебна практика). Вж. също в този смисъл съдебната практика относно носене на извъндоговорна отговорност от Съюза на основание член 340, втора алинея ДФЕС (вж. решение от 5 март 2024 г., Kočner/Европол (C-755/21 P, EU:C:2024:202, т. 118—120 и цитираната съдебна практика).

[18] Вж. решения Отговорност на държавата за замърсяването на въздуха (т. 47 и цитираната съдебна практика) и Кантарев (т. 97 и цитираната съдебна практика).

[19] Вж. за други примери, при които Съдът е разгледал дали нарушена правна норма е имала за цел да се предоставят права на частноправни субекти, решения от 12 октомври 2004 г., Paul и др. (C-222/02, EU:C:2004:606, т. 50), от 25 март 2021 г., Българска народна банка (C-501/18, EU:C:2021:249, т. 115), от 10 март 2022 г., Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175, т. 70), и Отговорност на държавата за замърсяването на въздуха (т. 45—57).

65. Според мен по изложените по-долу причини не може да се счита, че тази разпоредба предоставя на заявителите на помощи конкретни права или най-малкото че има за цел създаването на правно положение, относимо към последните, било то изрично или имплицитно.

66. Всъщност, на първо място, следва да се отбележи, че от текста на член 20, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 не следва, че той има за цел да предостави права на заявителите на помощи. Всъщност тази разпоредба, която се съдържа в дял II от посочения регламент, озаглавен „Общи разпоредби“, и по-точно в глава 4 от него, озаглавена „Интегрирана система за администриране и контрол“, е от чисто техническо естество, тъй като предвижда, че системата за идентификация на земеделските парцели е „съставена на базата на кадастрални планове или документи или на други картографски позовавания“. Посочената разпоредба дефинира използваните техники за въвеждането на тази система, като уточнява, че „[в] основата [им] е компютъризирана система за географска информация, включваща за предпочитане, въздушно или космическо покритие на ортогонални изображения с уеднаквен стандарт, гарантиращ точност, която най-малкото съответства на картографска точност при мащаб 1:10000“.

67. От това следва, от една страна, че в текста на член 20, параграф 1 от същия регламент не се съдържа никакво отбелязване на частноправните субекти, нито a fortiori на заявителите на помощи, поради което разпоредбата не „предоставя изрично“ никакви права по смисъла на практиката на Съда, цитирана в точка 66 от настоящото заключение. От друга страна, тази разпоредба създава „позитивно задължение“ за компетентните органи на държавите членки, които отговарят за администрирането и контрола на директните плащания към земеделските стопани, а именно да използват системи за идентификация на земеделските парцели, по-специално с помощта на топографски карти с минимална степен на точност. От текста на посочената разпоредба обаче не следва, че това „позитивно задължение“ поражда права в полза на частноправните субекти по смисъла на същата практика на Съда. Всъщност същата разпоредба не съдържа никакво указание, че използването на топографските карти трябва да създава полза за частноправните субекти, и по-специално за земеделските производители, които искат подпомагане.

68. На второ място, тази констатация произтича и от контекстуалното и телеологично тълкуване на член 20 от Регламент № 1782/2003.

69. В това отношение ще припомня, че съгласно член 17, първа алинея от този регламент „[в]сяка държава членка създава интегрирана система за администриране и контрол“, наричана […] „интегрирана система“, която съгласно втора и трета алинея от тази разпоредба се прилага за различни схеми за подпомагане в рамките на ОСП[20], както и за контрола на правилата, предвидени с общите разпоредби от посочения регламент[21]. Съгласно съображения 11 и 13 от същия регламент общата цел, преследвана с интегрираната система, е да се „подобри ефективността и полезното действие на механизмите за администриране и контрол“.

[20] А именно схемата за единно плащане (установена в дял III от Регламент № 1782/2003) и други схеми за помощи (установени в дял IV от този регламент), както и за опростените схеми за подпомагане за календарни години 2002 г.—2005 г. (съгласно член 2а от Регламент (ЕО) № 1259/1999 на Съвета от 17 май 1999 година относно установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на [ОСП] (ОВ L 160, 1999 г., стр. 113).

[21] А именно в глави 1—3 от дял II, озаглавен „Общи разпоредби“ от Регламент № 1782/2003.

70. В този контекст съгласно член 18, параграф 1 във връзка със съображение 13 от Регламент № 1782/2003 интегрираната система за администриране се състои от редица елементи, които заедно имат за цел „по-ефективно администриране и контрол“. Сред тези елементи в буква б) фигурира „система за идентификация на селскостопанските парцели“ (наричана по-нататък „СИСП“), за която се отнася член 20 от този регламент. Така СИСП е само един от елементите на интегрираната система и не може да се анализира самостоятелно, без да се вземат предвид по-общите цели, преследвани с въвеждането на интегрираната система. Всъщност съгласно съображение 14 от този регламент СИСП допринася, също като другите елементи на интегрираната система — а именно компютризираната база данни, заявленията от земеделските производители, интегрираната система за контрол, и за схемата за единно плащане, системата за идентификация и регистрация на правата за плащане — за по-ефективно администриране и контрол, като се има предвид сложността на системата и големия брой заявления за подпомагане, които следва да бъдат обработени. По-специално съгласно съображение 16 от посочения регламент идентификацията на селскостопанските парцели, при необходимост с помощта на дистанционно проучване, е „ключов елемент за правилното прилагане на схемите, свързани с площите“, тъй като „[о]питът показва, че съществуващите методи [за идентификация] съдържат редица слабости“.

71. Следователно тази разпоредба, както и другите елементи на „интегрираната система“, въведени с Регламент № 1782/2003[22], има за цел изключително да се подобри ефективността на контрола, като се гарантира, че компетентните органи на държавите членки могат ефективно да проверяват съответствието на заявленията за подпомагане с изискванията на правото на Съюза. В основата на целта за ефективно администриране и ефективен контрол на директните плащания е именно защитата на финансовите интереси на Съюза[23]. От тази гледна точка, тъй като не са достатъчно точни, топографските карти могат да подкопаят ефективността на контрола, създавайки по този начин риск държавите членки да не засичат недължимите плащания, а това създава финансов риск за бюджета на Съюза.

72. Ето защо тези разпоредби, макар и потенциално полезни за земеделските производители[24], не са изготвени от законодателя на Съюза, за да бъдат последните облекчавани в рамките на заявленията им за подпомагане. Всъщност степента на точност на топографските карти, които следват да се използват от компетентните органи на държавите членки, е определена, за да се гарантира ефективността на контрола върху заявленията за подпомагане, тъй като интегрираната система не функционира като инструмент за подкрепа на земеделските производители по отношение на заявленията им. Такъв инструмент обаче е предвиден в Регламент № 1782/2003, а именно „системата за консултации в земеделието“, която е създадена от държавите членки „за земеделските производители“[25].

[22] Вж. по-специално член 19 („Компютризирана база данни“), член 21 („Система за идентификация и регистрация на правата на получаване на плащания“) и член 22 („Молби за помощи“) от Регламент № 1782/2003.

[23] Вж. в този смисъл съображения 11 и 55 от Регламент № 796/2004

[24] Вж. например достъпа до компютризирани бази данни съгласно член 19 от Регламент № 1782/2003. Правилното определяне на земеделските парцели, за да се получи финансово подпомагане, зависи отчасти от качеството на предоставените карти. Въпреки това, противно на твърденията на ВХ, не може да се приеме, че без тези карти, за заявител на помощ би било невъзможно да определи правилно границите на собствената си земя.

[25] Вж. членове 13—16 и съображения 8 и 9 от Регламент № 1782/2003.

73. В допълнение ще отбележа, че макар земеделски производител да може да се възползва от използването на „интегрираната система“, тази полза по самото си естество е присъща за всяка организационна система, аналогично на „интегрираната система“, тъй като изглежда, че никоя система не функционира самореферентно, за самата себе си: тя винаги в крайна сметка създава полза за гражданина. Такава полза обаче е напълно непряка и рефлексна и не е достатъчна, за да „се предоставят права на частноправните субекти“ по смисъла на практиката на Съда [26]. В противен случай всяка разпоредба от организационно естество би трябвало да се счита за предоставяща права на частноправните субекти, а това би било reductio ad absurdum.

74. На трето и последно място, чисто обективното и техническо естество на член 20 от Регламент № 1782/2003 става още по-очевидно с оглед на генезиса на тази разпоредба. В това отношение следва да се отбележи, че „интегрираната система за администриране и контрол“ е въведена с Регламент (ЕИО) № 3508/92, по-специално с цел подобряване на ефективността и полезното действие на механизмите за администриране и контрол (съображение 3 от този регламент), като поради сложността на такава система и големия брой заявления за подпомагане, подлежащи на обработване, се използват подходящите технически ресурси и методи за администриране и контрол (съображение 5 от посочения регламент), включващи във всяка държава членка „компютризирана база данни, буквено-цифрова система за идентификация на земеделските парцели, заявленията за подпомагане от земеделските стопани, интегрирана система за контрол и, в сектора на животновъдството, система за идентификация и регистрация на животните“ [27] [неофициален превод]. Освен това и за всеки случай отбелязвам, че същите концепция и цел на СИСП са възпроизведени в Регламент (ЕО) № 73/2009 [28], с който е отменен и заменен Регламент № 1782/2003, както и във всички последващи регламенти [29].

75. Ето защо, като се имат предвид неговата формулировка, контекст, цел и генезис, член 20 от Регламент № 1782/2003 цели да уреди начина на идентификация на земеделските парцели като елемент от интегрираната система за администриране и контрол за законосъобразността на използването на средствата на Съюза, като по този начин съответно допринася за защитата на финансовите интереси на Съюза, и не е замислен като въвеждащ норма от правото на Съюза, която предоставя права на частноправните субекти. Разпоредбите на този член, които се отнасят до въвеждане на системата за идентификация на земеделските парцели, ключови елементи от интегрираната система за администриране

[26] Вж. практиката на Съда, цитирана в бележки под линия 16 и 17 от настоящото заключение.

[27] В Регламент № 1782/2003 се признава, че „[и]дентификацията на селскостопанските парцели е един ключов елемент за правилното прилагане на схемите, свързани с площите; че [о]питът показва, че съществуващите методи съдържат редица слабости; че [с]ледователно, трябва да се вземат мерки за създаването на цифрово-буквена система за идентификация, при необходимост с помощта на дистанционно проучване“ (вж. съображение 7 от този регламент).

[28] Регламент на Съвета от 19 януари 2009 година за установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на [ОСП] и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски стопани, за изменение на регламенти (ЕО) № 1290/2005, (ЕО) № 247/2006, (ЕО) № 378/2007 и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1782/2003 (ОВ L 30, 2009 г., стр. 16; поправка в ОВ L 43, 2010 г., стр. 7) (вж. членове 15 и 17 и съображение 21 от този регламент).

[29] Вж. членове 68 и 70 и съображения 44 и 45 от Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно финансирането, управлението и мониторинга на [ОСП] и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 352/78, (ЕО) № 165/94, (ЕО) № 2799/98, (ЕО) № 814/2000, (ЕО) № 1290/2005 и (ЕО) № 485/2008 на Съвета (ОВ L 347, 2013 г., стр. 549), както и членове 66 и 68 и съображения 58—60 от Регламент (ЕС) 2021/2116 на Европейския парламент и на Съвета от 2 декември 2021 година относно финансирането, управлението и мониторинга на [ОСП] и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1306/2013 (ОВ L 435, 2021 г., стр. 187). Ще отбележа обаче, че член 17 от Регламент за изпълнение (ЕС) № 809/2014 на Комисията от 17 юли 2014 година за определяне на правила за прилагането на Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на интегрираната система за администриране и контрол, мерките за развитие на селските райони и кръстосаното съответствие (ОВ L 227, 2014 г., стр. 69), също въвежда задължение за компетентния национален орган да предостави на заявителя на помощ формуляр на геопространствено заявление за помощ, за целите по-специално на идентификацията на всички земеделски парцели.

и контрол, имат за цел да осигурят доброто ѝ функциониране, давайки на компетентните органи на държавите членки възможност да изпълняват ефективно задълженията си за администриране и контрол върху заявленията за подпомагане.

76. Според мен този извод не може да се постави под съмнение от извършеното от Комисията одит AA/2008/24, на което BX се позовава в доводите си, за да подчертае, че изводът на ОС Букурещ е погрешен. Всъщност, както твърди Комисията в писменото си становище, този одит позволява да се заключи, че съществува празнота в системата за идентификация на земеделските парцели в Румъния, довела до финансови корекции. Такова разследване поради естеството обаче си не се отнася до отношенията между Съюза и Румъния, а има за цел изключително да се установят финансовите рискове за средствата на Съюза. Следователно от посочения одит не може да се заключи, че според Комисията член 20 от Регламент № 1782/2003 защитава индивидуалните права на земеделските производители.

77. Ето защо предлагам на първия преюдициален въпрос да се отговори, че член 20, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 не може да се тълкува в смисъл, че има за цел да се предоставят права на частноправните субекти, и по-специално на кандидатите за директни плащания.

B. По втория преюдициален въпрос

78. С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 68, параграф 1 от Регламент № 796/2004 трябва да се тълкува в смисъл, че понятието „фактически точна информация“, съдържащо се в тази разпоредба, се отнася както за правилното деклариране на площите от земеделския производител, така и за правилната идентификация от него на стопанисвания парцел и на неговите граници.

79. Припомням, че в настоящия случай заявлението на BX за получаване на директни плащания е било изключено от възможността да се получат плащания на основание член 138, параграф 1 от Регламент № 1973/2004, тъй като BX е подал първоначална декларация за площ, надхвърляща с 46,56 % действителната площ[30]. Той не е съгласен, че е извършил такова свръхдеклариране. Всъщност според него за свръхдекларирането, за което се упреква, носи отговорност APIA Argeș, която му е предоставила недостатъчно точни топографски карти и следователно неотговарящи на изискванията, предвидени в член 20 от Регламент № 1782/2003. Следователно BX предоставил „фактически точна информация“ и при всички положения не бил „сбъркал“, поради което спрямо него не следвало да се прилагат намаления или изключвания от получаването на помощта съгласно член 68, параграф 1 от Регламент № 796/2004.

80. Най-напред ще припомня, че член 68 от този регламент — който съдържа разпоредби относно изключенията при прилагането на намаления и изключвания от предвидените плащания на помощи, по-специално в глава I от Регламента, посветена на констатациите относно критериите за допустимост — предвижда в параграф 1, че намаленията и изключванията от получаването на плащания не се прилагат, когато земеделският производител е представил на компетентния орган „*фактически точна информация* или когато той може да докаже по *друг начин*, че не е сбъркал“[31]. Всъщност съгласно

[30] Вж. точка 33 от настоящото заключение.

[31] Курсивът е мой.

съображение 67 от посочения регламент „[н]амаления и изключвания по отношение на критериите за допустимост не трябва да се прилагат, по принцип, когато земеделският производител е представил фактически точна информация или когато той може да докаже по друг начин, че не е допуснал грешка“.

81. В това отношение, що се отнася до прилагането на член 68, параграф 1 от същия регламент по отношение на данни, свързани с критериите за допустимост, тази разпоредба трябва да се разглежда във връзка с член 12 от него, който урежда съдържанието на „единната молба“, подадена от земеделския производител [32], в която той декларира не само площта, която използва за селскостопански цели, но и правата си на плащане [33]. Така съгласно член 12, параграф 1 от Регламент № 796/2004 „[е]динната молба съдържа цялата информация, необходима за установяване на допустимостта за помощ, по-специално […] данни, позволяващи *идентификация* на всички селскостопански парцели в стопанството, *площта* им, изразена в хектари до втория десетичен знак, *местонахождението* им и, когато е необходимо, ползването им и дали селскостопанския[т] парцел е напояван“ [34].

82. Следователно от текста на последната разпоредба става ясно, че както „правилното деклариране на площите от земеделския производител“, доколкото в нея се посочва „площта, изразена в хектари до втория десетичен знак“, така и „правилната идентификация на използвания парцел и на неговите граници“, доколкото се споменават „идентификацията на селскостопанските парцели“ и „местонахождението им“, представляват информация, която е необходима, за да се реши дали помощта е допустима. Тази констатация освен това съответства на самото понятие „идентификация“ на селскостопански парцел, което почива изключително на идентификацията на границите на даден парцел, а не на площта му, която на свой ред може да се определи само след точна идентификация на границите на парцела. С други думи, правилната идентификация на селскостопански парцел непременно предполага, стига да няма изчислителна грешка, правилно деклариране на площите.

83. С оглед обаче на обстоятелствата по спора в главното производство ми се струва необходимо обхватът на този въпрос да се разшири и да се провери дали земеделски производител, който е предал неточна информация на компетентния национален орган, все пак може да избегне намаляване на помощта или изключване от получаването на помощта на основание член 68, параграф 1 от Регламент № 796/2004, ако докаже, че не е „сбъркал“, тъй като не носи отговорност за грешката, установена от този орган.

84. В това отношение въпросът, свързан с възможността за носене на отговорност за нарушението, зависи от особеностите на всеки отделен случай. Така обстоятелството, че орган като APIA е предоставил на заявилия помощта документи с невярно съдържание или недостатъчно точни, които не са му позволили да определи точно местонахождението и границите на парцелите, които иска да използва, би могло да освободи от всякаква „отговорност“ земеделския производител, ако той успее да докаже, че не е разполагал с други налични доказателства на базата на други кадастрални планове или документи, или пък други референтни картографски материали, позволяващи му да идентифицира или да определи местонахождението на тези парцели. Предвид обаче отговора, който предлагам да се даде на първия преюдициален въпрос, от разпоредбите от Регламент № 1782/2003

[32] Тази „единна молба“ е дефинирана в член 2, точка 11 от Регламент № 796/2004 като „всяка молба за директни плащания в рамките на схемата за единно плащане и на други режими за помощ „за площ“, с изключение на молбите за помощ от сдруженията на производителите, признати за хмела в съответствие с член 68а, втори параграф от Регламент (ЕО) № 1782/2003“.

[33] Вж. съображение 16 от Регламент № 796/2004.

[34] Курсивът е мой.

относно „интегрираната система“ не следва, че те предоставят каквото и да е право на този земеделски производител, позволяващо му да докаже местоположението и площта на парцелите си посредством документи, държани от компетентния национален орган.

85. Що се отнася до фактите по спора в главното производство, описани в акта за преюдициално запитване, най-напред следва да се констатира, що се отнася до преценката на „фактически точната информация“, както Съдът вече е постановил, че допустимата площ, свързана с право на плащане, трябва да бъде на разположение на земеделския производител [35], като тази площ може да представлява част от стопанството му, когато той има право да я управлява, за да може да извършва определена селскостопанска дейност [36]. По отношение на тази площ земеделският производител трябва да разполага с достатъчна самостоятелност, като запитващата юрисдикция следва с оглед на всички обстоятелства по случая да прецени дали това е така [37]. Освен това съгласно практиката на Съда от съществено значение е *през този период* спорните площи *да не бъдат предмет на каквато и да било селскостопанска дейност, осъществявана от трето лице*. За да се избегне възможността няколко земеделски производители да претендират, че съответните парцели са част от техните стопанства, необходимо е всъщност за целите на схемата на единно плащане през този период площите да не могат да се разглеждат като част от стопанството на други земеделски производители [38].

86. В случая, от една страна, от акта за преюдициално запитване става ясно, че площта, наета от BX от собственика на земята, е по-малка от декларираната от него. Ако обаче BX е знаел, че реално стопанисваната площ е по-голяма от притежаваната по силата на договора за аренда, сключен със собственика на земята, той е трябвало да докаже това пред APIA Argeș. Ще отбележа обаче, че в декларациите си BX не е посочил фактическо обстоятелство, което обаче е от съществено значение, а именно точната площ, при положение че той е трябвало и е можело да предвиди, че някои от декларираните площи се използват от собственика или от други лица. Освен това ще отбележа, че в случая свърхдекларирането не касае малко разминаване, което евентуално може да се търпи или извини, а се отнася за надхвърляща 80 хектара разлика, която е трудно разбираема при земеделски парцели от стопанството на един-единствен земеделски производител, който е длъжен да осигури управлението му в рамките на професионалната си дейност. От друга страна, макар BX да се позовава на грешки, съдържащи се в предоставените му от APIA Argeș топографски карти, от преписката по делото е видно, че както първоначалната декларация, така и тази за изменение на площта, са направени въз основа на едни и същи карти на APIA.

87. Ето защо предлагам на втория преюдициален въпрос да се отговори, че член 68, параграф 1 във връзка с член 12 от Регламент № 796/2004 трябва да се тълкува в смисъл, че що се отнася до критериите за допустимост на помощта, понятието „фактически точна информация“, съдържащо се в първата от тези разпоредби, се отнася за всяка информация, която е необходима, за да се вземе решение за такава допустимост, и обхваща по-специално както правилното деклариране на площите от земеделския производител, така и правилната идентификация от него на стопанисвания парцел и на неговите граници.

[35] Вж. решение от 14 октомври 2010 г., Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, наричано по-нататък „решение Landkreis Bad Dürkheim“, EU:C:2010:606, т. 53).

[36] Вж. решение Landkreis Bad Dürkheim (т. 58).

[37] Вж. решение Landkreis Bad Dürkheim (т. 62).

[38] Вж. решение Landkreis Bad Dürkheim (т. 66).

Г. По третия преюдициален въпрос

88. С третия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали при обстоятелствата на спора в главното производство неотправянето от нея на основание член 267, трета алинея ДФЕС на преюдициален въпрос до Съда за тълкуване на член 68, параграф 1 от Регламент № 796/2004 съставлява явно нарушение на правото на Съюза, което може да ангажира отговорността на съответната държава членка за вредите, които се твърди, че са причинени с решението на тази юрисдикция.

89. С други думи, тъй като не иска да бъде упреквана, че се оказва едновременно съд и страна, тази юрисдикция ни приканва да се произнесем по същество по въпроса дали в решенията ѝ от 2 и 9 април 2012 г. правото на Съюза е явно нарушено [39].

90. В самото начало ми се струва полезно да припомня, че съгласно постоянната практика на Съда за отговорността на държавата членка за вреди, причинени от юрисдикция, правораздаваща като последна инстанция, с решение, което нарушава правна норма на Съюза, важат същите условия като условията, уреждащи отговорността на държава членка, посочени в точка 63 от настоящото заключение [40].

91. Що се отнася по-специално до второто от тези условия — за което се отнася третият преюдициален въпрос и което изисква нарушението на норма от правото на Съюза да е достатъчно съществено — Съдът вече е имал повод да уточни, че отговорността на държавата за правораздавателната дейност би могла да се ангажира само в изключителния случай, когато националната юрисдикция, правораздаваща като последна инстанция, е допуснала явно нарушение на приложимото право. За да се определи дали е налице достатъчно съществено нарушение на правото на Съюза, следва да се отчетат всички фактори, характеризиращи положението, представено пред националния съд. Така съгласно практиката на Съда, сред елементите, които могат да се вземат предвид в това отношение, се включват по-конкретно степента на яснота и прецизност на нарушената правна норма, обхватът на свободата на преценка, който нарушената норма оставя на националните органи, умисълът или небрежността при извършването на нарушението или при причиняването на вредата, извинимият или неизвиним характер на евентуална грешка при прилагане на правото, обстоятелството, че действията на институция на Съюза може да са допринесли за приемане или за запазване на национални мерки или практики,

[39] Ще отбележа, че в третия си въпрос запитващата юрисдикция изглежда има предвид само основанието, почиващо на нарушение на член 267, трета алинея ДФЕС. По-нататъшният анализ съответно не засяга разглеждането на другите изтъкнати от ВХ основания, почиващи на неправилно прилагане на член 20 от Регламент № 1782/2003 и член 68 от регламент № 796/2004 (вж. т. 42 от настоящото заключение). В това отношение за изчерпателност ще отбележа, че според ОС Букурещ Апелативен съд Букурещ е нарушил член 68 от Регламент № 796/2004 в много отношения, а именно: i) тъй като не е определил значението на понятието „фактически точна информация“; ii) тъй като е заключил, че тази разпоредба не се прилага за ВХ, само въз основа на документите, на които почива решението на APIA Argeș, и съответно е пренебрегнал другите представени от ВХ доказателства; и, iii), тъй като освен това не е предоставил на последния възможност чрез всякакво доказателствено средство да докаже, че не е виновен за свръхдекларирane (вж. т. 45 от настоящото заключение). В такава хипотеза не може да се изключи възможността наличието на няколко „обикновени“ нарушения, допуснати (както се твърди) от държавата в рамките на едно и също производство, евентуално да обоснове преквалификация на нарушението в едно-единствено „тежко“ нарушение, което би могло да породи право на обезщетение.

[40] Вж. решения Köbler (т. 52), Tomášová (т. 23) и Hochtief (т. 36).

противоречащи на правото на Съюза, както и неизпълнението от съответната юрисдикция на задължението ѝ за отправяне на преюдициално запитване по член 267, трета алинея ДФЕС[41].

92. В това отношение, що се отнася до последното задължение за отправяне на преюдициално запитване, което изрично се отбелязва в третия преюдициален въпрос, ще отбележа, че съгласно член 267, трета алинея ДФЕС, ако преюдициален въпрос е повдигнат по висящо дело пред национална юрисдикция, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право, тази юрисдикция е длъжна да сезира Съда[42].

93. Това задължение обаче не е абсолютно.

94. Всъщност съгласно ограниченията, признати в решение Cilfit и в последваща постоянна практика на Съда[43], национална юрисдикция, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право, може да бъде освободена от това задължение за отправяне на преюдициално запитване само ако мотивирано установи, че повдигнатият въпрос не е релевантен или че разглежданата разпоредба от правото на Съюза вече е била предмет на тълкуване от Съда, или че правилното тълкуване на правото на Съюза е толкова очевидно, че не оставя място за каквото и да е основателно съмнение (вж. съответно теорията за „acte éclairé“ и тази за „acte clair“)[44].

95. В този контекст в решение CIM Съдът приема, че от системата, въведена с член 267 ДФЕС във връзка с член 47, втора алинея от Хартата, следва, че когато национална юрисдикция, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право, счита, че е освободена от предвиденото в член 267, трета алинея ДФЕС задължение да сезира Съда с преюдициално запитване, тъй като се намира в някоя от трите хипотези, посочени в предходната точка от настоящото заключение, от мотивите на решението ѝ трябва да става ясно било че повдигнатият въпрос относно правото на Съюза не е релевантен за решаването на спора, било че тълкуването на съответната разпоредба от правото на Съюза се основава на практиката на Съда, било — ако такава практика липсва — че тълкуването на правото на Съюза е толкова очевидно за националната юрисдикция, действаща като последна инстанция, че не оставя място за никакво

[41] Вж. решения Köbler (т. 54 и 55) и Tomášová (т. 24 и 25). Тези елементи, които очевидно са вдъхновени от правилата от общия режим на отговорността на държавата, формулирани в ключовото решение от 5 март 1996 г., Brasserie du pêcheur и Factortame (C-46/93 и C-48/93, EU:C:1996:79, т. 56), обаче са насочващи, а не изчерпателни, като националният съд, който е длъжен да прецени дали нарушение на правото на Съюза е явно, според мен трябва да може свободно да вземе предвид и други елементи, които могат де се окажат по-релевантни или по-добре съобразени с разглежданото от него положение. Следователно, когато за нарушението на правото на Съюза се търси отговорност от национална юрисдикция, в съответствие с решение Köbler (т. 53), предвид трябва да се вземат спецификата на правораздавателната функция и легитимните изисквания за правна сигурност. За тази цел релевантни могат да се окажат някои критерии, установени в различни национални системи на държавите членки, съобразили режима си на отговорност на публичната власт, въвеждайки евентуално специален режим, почиващ на съдебната практика, произтичаща от решение Köbler, за да се отчетат спецификите, присъщи на правораздавателната дейност. Следователно използването на понятия като „липса на старание“ или „небрежност“ по отношение на това, което се изисква от обикновено старателен и предпазлив магистрат, също може да се окаже релевантно. Освен това, предвид могат да се вземат последиците от такова нарушение и по-специално дали е могло тежко да накърни правата на съответното лице.

[42] Задължението за отправяне на преюдициално запитване се вписва в рамките на сътрудничеството между националните юрисдикции, в качеството им на съдилища, на които е възложено прилагането на правото на Съюза, и Съда, което е установено с цел да се гарантира правилното прилагане и еднаквото тълкуване на правото на Съюза във всички държави членки, и има по-специално за цел да предотврати установяването в която и да е държава членка на национална съдебна практика, която не е в съответствие с разпоредбите на правото на Съюза (вж. решения от 4 ноември 1997 г., Parfums Christian Dior (C-337/95, EU:C:1997:517, т. 35 и цитираната съдебна практика), и от 15 септември 2005 г., Intermodal Transports (C-495/03, EU:C:2005:552, т. 29 и цитираната съдебна практика).

[43] Вж. решение от 6 октомври 2021 г., Consorzio Italian Management и Catania Multiservizi (C-561/19, наричано по-нататък „решение CIM“, EU:C:2021:799, т. 33 и цитираната съдебна практика).

[44] Вж. решение CIM (т. 32 и 33 и цитираната съдебна практика).

основателно съмнение[45]. Трябва обаче да се отбележи, че като цяло преценката на такова решение на национална юрисдикция трябва да се извършва според правните и фактическите обстоятелства, съществуващи към момента на неговото приемане[46]. Същевременно, макар националният съд действително да е длъжен да мотивира своите решения, след като задължението за изрично мотивиране съгласно решение CIM е формулирано изрично едва на 6 октомври 2021 г. това задължение според мен може да се противопоставя на националните юрисдикции едва от тази дата нататък[47].

96. Именно с оглед на тези принципи, изведени от Съда, следва да се провери дали в случая Апелативен съд Букурещ, в качеството си на юрисдикция, действаща като последна инстанция, е извършил явно нарушение на правото на Съюза, от една страна, като е решил да не отправя преюдициално запитване до Съда съгласно член 267, трета алинея ДФЕС и от друга страна, като не е изпълнил задължението си да мотивира това решение.

97. В това отношение следва да се отбележи, че третият преюдициален въпрос, както е формулиран от запитващата юрисдикция, по същество се отнася единствено до твърдени неизпълнения, съответно на задължението за отправяне на преюдициално запитване и на задължението за мотивиране на отказа да се отправят преюдициални запитвания, предвид тълкуването на член 68, параграф 1 от Регламент № 796/2004. Изглежда обаче, че ВХ е поискал също тълкуване на член 20, параграф 1 от Регламент № 1782/2003[48]. Ето защо предлагам обхватът на този въпрос да се разшири, така че да обхване и този аспект. Освен това в случая е налице явна и тясна връзка между тези две разпоредби, тъй като неточността на топографските карти, която засяга член 20, спада към основанията, които ВХ излага, за да обоснове прилагането на член 68, параграф 1 от Регламент № 796/2004.

98. На първо място, *що се отнася до задължението за отправяне на преюдициално запитване за тълкуване на член 20, параграф 1 от Регламент № 1782/2003*, от преписката, с която разполага Съдът, става ясно, че в определението си от 2 април 2012 г. Апелативен съд Букурещ само отхвърля искането за отправяне на преюдициално запитване, като констатира, че представените от ВХ доказателства „не налагат“ да се отправи преюдициално запитване на основание член 267, трета алинея ДФЕС, без да посочва причините, поради които се придържа към това процедурно виждане[49]. Ето защо изглежда, че тази юрисдикция имплицитно е приела, че това тълкуване не е релевантно, вероятно защото член 20, параграф 1 от този регламент не може да ангажира отговорността на румънската държава, тъй като не предоставя права на частноправните субекти[50]. В това отношение, тъй като тази разпоредба все още не е била тълкувана от Съда и тъй като поради това Апелативен съд Букурещ по принцип не е бил освободен от

[45] Вж. решения CIM (т. 51 и цитираната съдебна практика), от 29 юли 2024 г., Breian (C-318/24 PPU, EU:C:2024:658, т. 68), и от 15 октомври 2024 г., KUBERA (C-144/23, EU:C:2024:881, т. 62—65).

[46] Вж. по аналогия решение от 10 септември 2019 г., HTTS/Съвет (C-123/18 P, EU:C:2019:694, т 39), което се отнася за исковете за обезщетение поради незаконосъобразност на акт или поведение, които могат да ангажират извъндоговорната отговорност на Съюза.

[47] Това задължение за мотивиране, носено от националните юрисдикции, правораздаващи като последна инстанция, може имплицитно да се изведе от по-ранната практика на Съда, а именно от решения Cilfit и Köbler, но и от член 47 от Хартата (вж. в този смисъл заключенията на генерален адвокат Bot по дело Ferreira da Silva e Brito и др. (C-160/14, EU:C:2015:390, т. 90 и 94) и на генерален адвокат Bobek по дело CIM (C-561/19, EU:C:2021:291, т. 171), въпреки че едва в решение CIM Съдът го формулира, установявайки изрична връзка с трите критерия, произтичащи от решение Cilfit (вж. в този смисъл заключението на генерален адвокат Ćapeta по дело Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (C 767/23, EU:C:2025:486, т. 37).

[48] Вж. точка 33 от настоящото заключение.

[49] Вж. точка 34 от настоящото заключение.

[50] Вж. в същия смисъл анализа на ОС Букурещ, изложен в точка 44 от настоящото заключение.

задължението си да отправи преюдициалното запитване[51], констатирам, че последният е трябвало да изложи мотивите, поради които се е счел за освободен от задължението си да сезира Съда въз основа на изключенията, признати в решение Cilfit. Както обаче бе посочено по-горе, липсата на „необходимост“ в случая трябва да се разбира като липса на „релевантност“. Същевременно преценката на критерия „релевантност“, за разлика от тази на другите два критерия, свързани с теорията за „acte clair“ или „éclairé“, е от компетентността единствено на запитващата юрисдикция[52]. Следователно именно тази юрисдикция трябва да провери, от една страна, дали мотивите на определението от 2 април 2012 г., разглеждани във връзка с решението от 9 април 2012 г. на същата юрисдикция, разкриват по достатъчно ясен начин причините, поради които тълкуването на член 20, параграф 1 от същия регламент не е „необходимо“ за целите на иска за търсене на отговорност, и от друга страна, дали липсата на „необходимост“ от тълкуване на този член 20, параграф 1 действително е била обоснована, по-специално, тъй като доводът, който BX иска да изведе от тази разпоредба, по същество е бил неотносим и съответно ирелевантен в случая.

99. При всички положения, дори да се допусне, че Апелативен съд Букурещ е допуснал нарушение на член 267 ДФЕС, тъй като не е отправил преюдициално запитване или не е мотивирал достатъчно решението си, такова нарушение според мен не може да се квалифицира като „явно“. Всъщност, от една страна, както следва от точка 95 от настоящото заключение, тъй като задължението за мотивиране в съответствие с изискванията, изведени в решение CIM, е формулирано от Съда едва няколко години след приемането на разглежданите в главното производство решения, това задължение не може да се противопостави, строго погледнато, на Апелативен съд Букурещ, нито a fortiori да обоснове установяването на явно нарушение на правото на Съюза поради липса на мотиви. От друга страна, от отговора, който предлагам да се даде на първия преюдициален въпрос, следва, че член 20, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 не предоставя никакво право на частноправните субекти. Следователно тълкуването, предлагано от Апелативен съд Букурещ, съвпада с тази позиция и не е допринесло за приемането или запазването на национални мерки или практики, противоречащи на правото на Съюза.

100. На второ място, *що се отнася до задължението за отправяне на преюдициално запитване за тълкуване на член 68, параграф 1 от Регламент № 796/2004*, поради липса на тълкуване на тази разпоредба от Съда, следва да се констатира, че както отбелязва ОС Букурещ, Апелативен съд Букурещ е трябвало да включи повече обстоятелства в мотивите на решението за отхвърляне на искането за сезиране на Съда[53], за да се предостави на съда, разглеждащ иск за отговорност на румънската държава, възможност да провери дали условията за прилагане на член 267, трета алинея ДФЕС са изпълнени. При тези обстоятелства и доколкото е безспорно, че член 68, параграф 1 от Регламент № 796/2004 предоставя права на частноправните субекти, може да се твърди, че първото условие за ангажиране на отговорността, свързано с нарушение на норма от правото на Съюза, е изпълнено.

[51] Вж. в този смисъл решение от 27 март 1963 г., Da Costa и др. (28/62—30/62, EU:C:1963:6, т. 75 и 76).

[52] Вж. в този смисъл заключението на генерален адвокат Ćapeta по дело Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (C 767/23, EU:C:2025:486, т. 30), която констатира, че Съдът не разполага с компетентност да тълкува първия критерии, а именно този относно „релевантността“.

[53] Вж. бележка под линия 12.

101. Същевременно, аналогично на предходния анализ и предвид решение Köbler и последващата практика на Съда[54], според мен непълнотата на мотивите не може да съставлява явно или достатъчно съществено нарушение на правото на Съюза, за да се ангажира отговорността на румънската държава. Всъщност, първо, ВХ се позовава на член 68, параграф 1 от Регламент № 796/2004, изхождайки от виждането, че е било допуснато нарушение на член 20, параграф 1 от Регламент № 1782/2003. Тъй като обаче в разглеждания случай Апелативен съд Букурещ не е установил такова нарушение, да се приеме, че тълкуването, на член 68, параграф 1 от Регламент № 796/2004 не е „необходимо“ на пръв поглед ми изглежда последователно и със сигурност не е налице „явно нарушение на приложимото право“, а именно на регламенти № 796/2004 и № 1782/2003, или на отнасящата се за тях практика на Съда[55], доколкото в настоящия случай няма никакво решение на Съда, тълкуващо разглежданите разпоредби от правото на Съюза. Второ от материалите по преписката следва, че според Апелативен съд Букурещ в разглеждания случай правилното тълкуване и правилното прилагане на член 68 от Регламент № 796/2004 са толкова очевидни, че не оставят място за „каквото и да е основателно съмнение“ по смисъла на практиката на Съда, припомнена в точка 95 от настоящото заключение. Според запитващата юрисдикция положението, в което се намира ВХ, не попада в хипотезите по член 68, параграф 1 от посочения регламент, тъй като той първоначално е декларирал определена площ и впоследствие е оттеглил 84,09 ha от нея, въпреки че няма промяна в положението на място, но също така е можел и е трябвало да знае колко е използваната от него точна площ и правилно да я декларира. Поради това не изглежда запитващата юрисдикция, действаща като последна инстанция, да е нарушила явно правото на Съюза, когато в рамките на свободата си на преценка е приела, че се намира в положение, което ѝ позволява да се въздържи от отправяне на преюдициален въпрос до Съда за тълкуване на член 68 от Регламент № 796/2004, тъй като според нея отговорът е очевиден.

102. Поради това предлагам на третия преюдициален въпрос да се отговори, че при обстоятелствата по спора в главното производство неотправянето от запитващата юрисдикция на основание член 267, трета алинея ДФЕС на преюдициален въпрос до Съда за тълкуване на член 68, параграф 1 от Регламент № 796/2004 — без да се засяга окончателната ѝ преценка — не съставлява явно нарушение на правото на Съюза, което може да ангажира отговорността на съответната държава членка.

V. Заключение

103. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на поставените от Curtea de Apel București (Апелативен съд Букурещ, Румъния) преюдициални въпроси по следния начин:

„1) Член 20, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета от 29 септември 2003 година относно установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски производители и за изменение на Регламенти (ЕИО) № 2019/93, (ЕО) № 1452/2001, (ЕО) № 1453/2001, (ЕО) № 1454/2001, (ЕО) 1868/94, (ЕО) № 1251/1999, (ЕО) № 1254/1999, (ЕО) № 1673/2000, (ЕИО) № 2358/71 и (ЕО) № 2529/2001, изменен с Регламент (ЕО) № 1009/2008 на Съвета от 9 октомври 2008 г.,

[54] Вж. практиката на Съда, цитирана в бележка под линия 5 от настоящото заключение.

[55] Вж. в този смисъл решения Köbler (т. 52) и Tomášová (т. 23).

трябва да се тълкува в смисъл, че

тази разпоредба не може има за цел предоставянето на права на частноправните субекти, и по-специално на кандидатите за директни плащания.

2) Член 68, параграф 1 във връзка с член 12 от Регламент (ЕО) № 796/2004 на Комисията от 21 април 2004 година за определяне на подробни правила за прилагане на интегрираната система за администриране и контрол, кръстосано спазване и модулация, предвидени в Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета относно установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски производители, изменен с Регламент (ЕО) № 381/2007 на Комисията от 4 април 2007 г.,

трябва да се тълкува в смисъл, че

понятието „фактически точна информация“, съдържащо се в първата от тези разпоредби, се отнася както за правилното деклариране на площите от земеделския производител, така и за правилната идентификация от него на стопанисвания парцел и на неговите граници.

3) Член 267 от ДФЕС

трябва да се тълкува в смисъл, че

при обстоятелствата по спора в главното производство неотправянето от запитващата юрисдикция на преюдициален въпрос до Съда за тълкуване на член 68, параграф 1 от Регламент № 796/2004, изменен с Регламент № 381/2007 — без да се засяга окончателната ѝ преценка — не съставлява явно нарушение на правото на Съюза, което може да ангажира отговорността на съответната държава членка“.