Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
A. RANTOS
fremsat den 2. oktober 2025[1]

Sag C-163/24

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

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest, Rumænien))

»Præjudiciel forelæggelse – landbrug – den fælles landbrugspolitik – ordninger for direkte støtte – forordning (EF) nr. 1782/2003 – artikel 20, stk. 1 – system til identificering af landbrugsparceller – effektiviteten af forvaltning og kontrol – bestemmelse, der (ikke) har til formål at tillægge borgerne rettigheder – forordning (EF) nr. 796/2004 – artikel 68 – landbrugerens forpligtelse til at anmelde arealerne og til at identificere den udnyttede parcel og dens afgrænsning korrekt – nedsættelser og udelukkelser i tilfælde af overanmeldelse – undtagelser – begrebet »faktuelt korrekte oplysninger« – statens ansvar for skader, der er forvoldt borgerne ved en tilsidesættelse af EU-retten – tilsidesættelse, der kan tilregnes en ret, der træffer afgørelse i sidste instans – sidestilling af en række simple tilsidesættelser af EU-retten med en åbenbar tilsidesættelse«

I. Indledning

1. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse, som er indgivet af Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest, Rumænien)[2], vedrører i det væsentlige fortolkningen af artikel 20, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1782/2003[3] om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for

[1] – Originalsprog: fransk.

[2] – Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest).

[3] – Rådets forordning af 29.9.2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere og om ændring af forordning (EØF) nr. 2019/93, (EF) nr. 1452/2001, (EF) nr. 1453/2001, (EF) nr. 1454/2001, (EF) nr. 1868/94, (EF) nr. 1251/1999, (EF) nr. 1254/1999, (EF) nr. 1673/2000, (EØF) nr. 2358/71 og (EF) nr. 2529/2001 (EUT 2003, L 270, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1009/2008 af 9.10.2008 (EUT 2008, L 276, s. 1) (herefter »forordning nr. 1782/2003«).

landbrugere og af artikel 68, stk. 1, i forordning (EF) nr. 796/2004[4] om gennemførelsesbestemmelser vedrørende krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem som omhandlet i bl.a. Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003.

2. Denne anmodning er indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side BX, en rumænsk landbruger, og på den anden side Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice (den rumænske stat – ministeriet for offentlige finanser) og Curtea de Apel Bucureşti (appeldomstolen i Bukarest, Rumænien) om denne medlemsstats erstatningsansvar, bl.a. som følge af den nævnte rets manglende opfyldelse – som ret i sidste instans – af den forpligtelse til at indgive en anmodning om præjudiciel afgørelse, der er fastsat i artikel 267, stk. 3, TEUF.

3. Den foreliggende sag giver dels Domstolen lejlighed til at præcisere begrebet »retsregel, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder«, ved at undersøge, om, og under hvilke betingelser, en retsregel, som utvivlsomt forfølger et formål af almen interesse, også kan beskytte fysiske og juridiske personers interesser. Dels giver den Domstolen lejlighed til at foretage præciseringer angående medlemsstaternes ansvar for tilsidesættelse af EU-retten, der kan tilskrives en retsinstans, der træffer afgørelse som sidste instans, som Domstolen har fastslået i Köbler-dommen[5].

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Forordning nr. 1782/2003

4. I 1., 2. 13.-16. og 21. betragtning til forordning nr. 1782/2003 var følgende anført:

»(1) Der bør fastlægges fælles betingelser for direkte betalinger inden for den fælles landbrugspolitiks forskellige indkomststøtteordninger.

(2) Fuldstændig udbetaling af den direkte støtte bør kædes sammen med overholdelse af regler vedrørende landbrugsjord, landbrugsproduktion og landbrugsaktiviteter. Disse regler bør tjene til i de fælles markedsordninger at inkorporere basisnormer for miljø, fødevaresikkerhed, dyresundhed og dyrevelfærd, landbrugernes arbejdssikkerhed og god landbrugs- og miljømæssig stand. Hvis disse basisnormer ikke overholdes, bør medlemsstaterne helt eller delvis inddrage den direkte støtte på grundlag af proportionale, objektive og graduerede kriterier. En sådan inddragelse bør ikke berøre de sanktioner, der nu er fastlagt eller senere fastlægges ved andre bestemmelser i fællesskabslovgivningen eller den nationale lovgivning.

[4] – Kommissionens forordning af 21.4.2004 om gennemførelsesbestemmelser for krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem som omhandlet i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere (EUT 2004, L 141, s. 18), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 381/2007 af 4.4.2007 (EUT 2007, L 95, s. 8) (herefter »forordning nr. 796/2004«).

[5] – Dom af 30.9.2003, Köbler (C-224/01, herefter »Köbler-dommen«, EU:C:2003:513). Jf. også Domstolens efterfølgende praksis vedrørende en tilsidesættelse af EU-retten, som kan tilregnes en national ret, bl.a. dom af 13.6.2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, herefter »dommen i sagen Traghetti del Mediterraneo«, EU:C:2006:391), og af 28.7.2016, Tomášová (C-168/15, herefter »Tomášová-dommen«, EU:C:2016:602), kendelse af 15.10.2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:884), dom af 29.7.2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, herefter »Hochtief-dommen«, EU:C:2019:630), samt kendelse af 18.12.2019, Hochtief (C-362/18, EU:C:2019:1100).

[…]

(11) For at forbedre forvaltnings- og kontrolmekanismernes effektivitet og nytte er det nødvendigt at tilpasse det system, der er indført ved [forordning (EØF) nr. 3508/92[6]] så det også kommer til at omfatte enkeltbetalingsordningen, […]. Der bør åbnes mulighed for senere at medtage andre støtteordninger.

(12) Af hensyn til en effektiv kontrol og for at undgå, at der indgives flere støtteansøgninger til forskellige betalingsorganer i den enkelte medlemsstat, bør hver medlemsstat oprette et enhedssystem til registrering af identiteten af de landbrugere, der indgiver støtteansøgninger omfattet af det integrerede system.

(13) De forskellige komponenter i det integrerede [forvaltnings- og kontrol]system sigter mod en mere effektiv forvaltning og kontrol. […]

(14) Som følge af systemets kompleksitet og de mange støtteansøgninger, der skal behandles, er det af afgørende betydning at anvende passende tekniske ressourcer og forvaltnings- og kontrolmetoder. Det integrerede system bør derfor i hver medlemsstat omfatte en elektronisk database, et system til identificering af landbrugsparceller, støtteansøgninger fra landbrugerne, et harmoniseret kontrolsystem og for enkeltbetalingsordningens vedkommende et system til identificering og registrering af betalingsrettigheder.

[…]

(16) Identificering af landbrugsparceller er et nøgleelement for en korrekt anvendelse af de arealrelaterede ordninger. Erfaringerne har vist, at de nuværende metoder er præget af visse mangler. Det bør derfor fastsættes, at der om nødvendigt skal oprettes et identificeringssystem ved hjælp af telemåling.

[…]

(21) Den fælles landbrugspolitiks støtteordninger omfatter direkte indkomststøtte særlig med henblik på at sikre landbrugerne en rimelig levestandard. Dette mål hænger nøje sammen med bevarelsen af landdistrikterne. For at undgå fejlfordeling af fællesskabsmidlerne bør der ikke foretages støtteudbetalinger til landbrugere, der kunstigt har skabt betingelser for sådanne betalinger.«

5. Artikel 17 i forordning nr. 1782/2003 med overskriften »Anvendelsesområde« fastsatte i stk. 1 følgende:

»Hver medlemsstat opretter et integreret forvaltnings- og kontrolsystem, i det følgende benævnt »det integrerede system«.«

[6] – Rådets forordning (EØF) nr. 3508/92 af 27.11.1992 om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger (EFT 1992, L 355, s. 1).

6. Denne forordnings artikel 18 med overskriften »Det integrerede systems elementer« fastsatte i stk. 1 følgende:

»Det integrerede system omfatter følgende elementer:

a) en elektronisk database

b) et system til identificering af landbrugsparceller

c) et system til identificering og registrering af betalingsrettigheder som omhandlet i artikel 21

d) støtteansøgninger

e) et integreret kontrolsystem

f) et enkeltsystem til registrering af identiteten af hver landbruger, der indgiver en støtteansøgning.«

7. Samme forordnings artikel 19 med overskriften »Elektronisk database« fastsatte i stk. 1 følgende:

»I den elektroniske database registreres for hver landbrugsbedrift oplysningerne fra støtteansøgningerne.

Databasen skal bl.a. muliggøre, at der straks hos medlemsstatens kompetente myndighed kan foretages direkte søgning på oplysningerne for kalender- og/eller produktionsårene fra 2000 og for støtte, der ydes efter afsnit IV, kapitel 10b, fra den 1. maj 1998.«

8. Forordningens artikel 20 med overskriften »System til identificering af landbrugsparceller« fastsatte i stk. 1 følgende:

»Systemet til identificering af landbrugsparceller oprettes på grundlag af kort eller matrikeldokumenter eller andre kartografiske referencer. Der anvendes elektroniske geografiske informationssystemteknikker, herunder fortrinsvis luft- eller rum-ortofotos, med en ensartet standard, der sikrer en nøjagtighed, som mindst svarer til kartografi i skalaen 1:10 000.«

9. Artikel 21 i forordning nr. 1782/2003 med overskriften »System til identificering og registrering af betalingsrettigheder« havde følgende ordlyd:

»1. Systemet til identificering og registrering af betalingsrettigheder oprettes således, at efterprøvning af rettigheder og krydskontrol med støtteansøgningerne og systemet til identificering af landbrugsparceller er mulig.

2. Systemet skal muliggøre, at der straks hos medlemsstatens kompetente myndighed kan foretages direkte søgning på oplysningerne for mindst de seneste tre på hinanden følgende kalenderår og/eller produktionsår.«

10. Denne forordnings artikel 22 med overskriften »Støtteansøgninger« fastsatte følgende:

»1. For de direkte betalinger omfattet af det integrerede system indgiver landbrugeren hvert år en ansøgning, der skal indeholde følgende oplysninger, for så vidt som de er relevante:

– alle bedriftens landbrugsparceller

[…]

2. Medlemsstaten kan beslutte, at støtteansøgningen kun skal omfatte de ændringer, der er indtrådt siden indgivelsen af støtteansøgningen det foregående år. Medlemsstaten udsender fortrykte skemaer baseret på arealerne fastlagt det foregående år og leverer grafisk materiale, der angiver de pågældende arealers beliggenhed og, hvis det er relevant, oliventræernes placering.

[…]«

2. Forordning nr. 796/2004

11. 11., 13., 17., 36., 55.-58. og 67. betragtning til forordning nr. 796/2004 havde følgende ordlyd:

»(11) Med henblik på at bidrage til beskyttelsen af EU's finansielle interesser bør det fastsættes, at betalinger efter forordning [nr. 1782/2003] først kan foretages, når kontrollen af kriterierne for støtteberettigelse er afsluttet.

(13) Med henblik på en effektiv kontrol bør enhver arealanvendelse og den tilsvarende støtteordning anmeldes samtidigt. Der bør derfor fastsættes bestemmelser om indgivelse af en enkeltansøgning, der omfatter alle støtteansøgninger, som på en eller anden måde er knyttet til arealet.

[…]

(17) Med henblik på at forenkle ansøgningsprocedurerne og i overensstemmelse med artikel 22, stk. 2, i forordning [nr. 1782/2003] bør der i denne sammenhæng fastsættes bestemmelser, hvorefter medlemsstaterne så vidt muligt skal forsyne landbrugerne med fortrykte oplysninger.

[…]

(36) Ved kontrol på stedet omfatter kontrollen af arealerne normalt to dele, hvoraf den første består i kontrol og opmåling af de anmeldte landbrugsparceller på grundlag af grafisk materiale, luftfotografier m.v. Anden del består i en fysisk kontrol af parcellerne for at kontrollere parcellernes faktiske størrelse samt, afhængigt af støtteordningen, den anmeldte afgrøde og dennes kvalitet. Om nødvendigt bør der foretages opmåling. Den fysiske kontrol i marken kan foretages som stikprøvekontrol.

[…]

(55) Med henblik på en effektiv beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser bør der vedtages passende foranstaltninger til bekæmpelse af uregelmæssigheder og svig. Der bør fastsættes særskilte bestemmelser om de uregelmæssigheder, der konstateres vedrørende kriterierne for støtteberettigelse under de forskellige støtteordninger.

(56) Den i forordning [nr. 1782/2003] fastsatte ordning med nedsættelser og udelukkelser i forbindelse med krydsoverensstemmelsesforpligtelserne tjener dog et andet formål, nemlig at tilskynde landbrugerne til at overholde allerede gældende bestemmelser med hensyn til krydsoverensstemmelse.

(57) Nedsættelser og udelukkelser bør fastsættes under hensyntagen til proportionalitetsprincippet og, for så vidt angår kriterierne for støtteberettigelse, til de særlige problemer i forbindelse med force majeure, usædvanlige omstændigheder og naturbetingede forhold. I forbindelse med krydsoverensstemmelsesforpligtelserne kan der kun anvendes nedsættelser og udelukkelser, hvis landbrugeren har udvist forsømmelighed eller forsæt. Nedsættelser og udelukkelser bør gradueres efter den begåede uregelmæssigheds grovhed og i den yderste konsekvens kunne medføre fuldstændig udelukkelse fra en eller flere støtteordninger for en nærmere fastsat periode. Hvad kriterierne for støtteberettigelse angår, bør der tages hensyn til de særlige forhold ved de forskellige støtteordninger.

(58) I forbindelse med arealstøtteansøgninger vedrører uregelmæssighederne normalt dele af arealerne. Angivelse af et for stort areal for en parcel kan derfor modregnes med en angivelse af et for lille areal for en anden parcel i samme afgrødegruppe. Det bør derfor fastsættes, at støtteansøgningen inden for en bestemt tolerancemargin blot justeres til det faktisk konstaterede areal, og at der kun foretages nedsættelser, hvis denne margin overskrides.

[…]

(67) Generelt bør der ikke foretages nedsættelser og udelukkelser i forbindelse med kriterierne for støtteberettigelse, hvis landbrugeren har givet faktisk korrekte oplysninger, eller hvis han på anden måde kan godtgøre, at han ikke har gjort sig skyldig i forsømmelser.«

12. Artikel 2 i forordning nr. 796/2004 med overskriften »Definitioner« fastsatte følgende:

»I denne forordning forstås ved:

[…]

22) »fastslået areal«: det areal, for hvilket alle de fastsatte støttebetingelser er opfyldt; i forbindelse med enkeltbetalingsordningen kan det anmeldte areal kun anses for at være fastslået, hvis det faktisk er knyttet til et tilsvarende antal betalingsrettigheder

[…]

25) »[g]eografisk informationssystem« (i det følgende benævnt »GIS«): de elektroniske geografiske informationssystemteknikker, som er omhandlet i artikel 20 i forordning [nr. 1782/2003]

[…]

27) »grafisk materiale«: kort eller andre dokumenter, der benyttes til meddelelse af GIS-oplysninger mellem støtteansøgerne og medlemsstaterne

[…]«

13. Artikel 6 i forordning nr. 796/2004 med overskriften »Identifikation af landbrugsparceller« fastsatte følgende i stk. 1:

»Det system til identificering af landbrugsparceller, der er nævnt i artikel 20 i forordning (EF) nr. 1782/2003, anvendes for de enkelte referenceparceller såsom en parcel i matriklen eller et antal sammenhængende marker, så der sikres en entydig identifikation af hver enkelt referenceparcel.

Medlemsstaterne sikrer desuden, at landbrugsparcellerne identificeres pålideligt, og de kræver bl.a., at enkeltansøgningen vedlægges oplysninger eller dokumenter, der nærmere fastlægges af den kompetente myndighed, og som gør det muligt at stedfæste og opmåle den enkelte landbrugsparcel. GIS skal anvendes på grundlag af et nationalt geodætisk system.«

14. Artikel 12 i forordning nr. 796/2004 med overskriften »Enkeltansøgningens indhold« havde følgende ordlyd:

»1. Enkeltansøgningen skal indeholde alle de oplysninger, der er nødvendige for at fastslå støtteberettigelsen, navnlig følgende:

[…]

d) oplysninger til identifikation af alle bedriftens landbrugsparceller, oplysninger om parcellernes størrelse, udtrykt i ha med to decimaler, beliggenhed og i givet fald anvendelse, samt angivelse af, om det er landbrugsparceller med kunstvanding

[…]

3. For så vidt angår den identifikation af alle bedriftens landbrugsparceller, der er nævnt i stk. 1, litra d), skal de fortrykte skemaer, der udsendes til landbrugeren i overensstemmelse med artikel 22, stk. 2, i forordning [nr. 1782/2003], indeholde angivelse af det maksimale støtteberettigede areal pr. referenceparcel i forbindelse med enkeltbetalingsordningen. Desuden skal det grafiske materiale, der sendes til landbrugeren i henhold til nævnte bestemmelse, angive referenceparcellernes afgrænsning og deres entydige identifikation, og landbrugeren skal angive hver referenceparcels beliggenhed.

[…]

4. I forbindelse med indgivelsen af ansøgningsskemaet skal landbrugeren berigtige det fortrykte skema, som er nævnt i stk. 2 og 3, hvis der er indtrådt ændringer, f.eks. overdragelser af betalingsrettigheder i overensstemmelse med artikel 46 i forordning [nr. 1782/2003], eller hvis oplysningerne i det fortrykte skema er forkerte.

Vedrører fejlen referenceparcellens areal, skal landbrugeren oplyse det nye areal af hver af de pågældende landbrugsparceller og angive referenceparcellens eventuelle nye afgrænsninger. […]«

15. Artikel 15 i forordning nr. 796/2004 med overskriften »Ændringer af enkeltansøgningerne« fastsatte i stk. 3 følgende:

»Hvis den kompetente myndighed allerede har underrettet landbrugeren om uregelmæssigheder i enkeltansøgningen, eller hvis den har meddelt landbrugeren, at den har til hensigt at foretage kontrol på stedet, og der ved en sådan kontrol konstateres uregelmæssigheder, er tilføjelser og ændringer som omhandlet i stk. 1 dog ikke tilladt for de landbrugsparceller, uregelmæssighederne vedrører.«

16. Denne forordnings artikel 18 med overskriften »Forenkling af procedurer« fastsatte i stk. 1, litra c), følgende:

»Medmindre andet følger af specifikke bestemmelser i denne forordning og i forordning [nr. 1782/2003], kan medlemsstaterne tillade eller kræve, at alle meddelelser i henhold til nærværende forordning både fra landbrugeren til myndighederne og omvendt foregår elektronisk. Der træffes i så fald passende foranstaltninger for at sikre:

[…]

c) at de overførte data er så pålidelige, at den pågældende støtteordning kan forvaltes korrekt; hvis der anvendes data fra den elektroniske database for kvæg, skal denne database give den sikkerhed og være iværksat i det omfang, der er påkrævet for en korrekt forvaltning af de pågældende støtteordninger[.]«

17. Artikel 19 i forordning nr. 796/2004 med overskriften »Berigtigelse af indlysende fejl« havde følgende ordlyd:

»Uanset artikel 11 til 18 kan en støtteansøgning på et hvilket som helst tidspunkt efter indgivelsen berigtiges, hvis der foreligger en indlysende fejl, som den kompetente myndighed anerkender som sådan.«

18. Denne forordnings artikel 22 med overskriften »Tilbagekaldelse af støtteansøgninger« fastsatte følgende:

»1. En støtteansøgning kan på ethvert tidspunkt skriftligt tilbagekaldes helt eller delvist.

[…]

2. Tilbagekaldelse som omhandlet i stk. 1 indebærer, at landbrugeren stilles på samme måde, som inden han indgav støtteansøgningen eller de pågældende dele deraf.«

19. Denne forordnings artikel 24 med overskriften »Krydskontrol« fastsatte i stk. 1, litra c), følgende:

»Den administrative kontrol, der er omhandlet i artikel 23 i forordning [nr. 1782/2003], omfatter påvisning af uregelmæssigheder, specielt automatiseret påvisning ved elektroniske midler, herunder krydskontrol:

[…]

c) mellem de landbrugsparceller, der er anmeldt i enkeltansøgningen, og de referenceparceller, der indgår i identifikationssystemet for landbrugsparceller, for at efterprøve, om arealerne som sådan berettiger til støtte[.]«

20. Artikel 30 i forordning nr. 796/2004 med overskriften »Fastslåelse af arealer« havde følgende ordlyd:

»1. Landbrugsparcellernes areal fastslås med hjælpemidler, der foreskrives af den kompetente myndighed, og som sikrer en målenøjagtighed, der mindst svarer til den, der ifølge de nationale bestemmelser kræves ved officiel opmåling. […]

[…]

4. Det kontrolleres med hensigtsmæssige hjælpemidler, om landbrugsparcellerne er støtteberettigede. I den forbindelse kan der om fornødent kræves forelæggelse af yderligere dokumentation.«

21. Denne forordnings artikel 51 med overskriften »Nedsættelser og udelukkelser i tilfælde af overanmeldelse« fastsatte i stk. 1 følgende:

»Såfremt det areal, der for en afgrødegruppe er anmeldt i forbindelse med en arealrelateret støtteordning, dog ikke for stivelseskartofler, frø og tobak som omhandlet henholdsvis i artikel 6, 9 og 10c i afsnit IV i forordning [nr. 1782/2003], overstiger det efter nærværende forordnings artikel 50, stk. 3, 4 og 5, fastslåede areal, beregnes støtten på grundlag af det fastslåede areal reduceret med det dobbelte af den konstaterede forskel, hvis denne forskel udgør over 3% eller to hektar, men ikke over 20% af det fastslåede areal.

Hvis forskellen udgør over 20% af det fastslåede areal, ydes der ingen arealstøtte for den pågældende afgrødegruppe.«

22. Artikel 68 i forordning nr. 796/2004 med overskriften »Undtagelser fra nedsættelser og udelukkelser« fastsatte i stk. 1 og stk. 2, andet afsnit, følgende:

»1. De i kapitel I foreskrevne nedsættelser og udelukkelser finder ikke anvendelse, hvis landbrugeren har indgivet faktuelt korrekte oplysninger, eller hvis han på anden måde kan godtgøre, at han ikke har begået nogen fejl.

2. […]

En underretning fra landbrugeren som omhandlet i første afsnit medfører, at støtteansøgningen ændres, så den stemmer overens med de faktiske forhold.«

3. Forordning (EF) nr. 1973/2004

23. Forordning (EF) nr. 1973/2004[7] indeholdt en artikel 138 med overskriften »Nedsættelser og udelukkelser med hensyn til berettigelsesbetingelserne«, hvis stk. 1 havde følgende ordlyd:

»Hvis det efter administrativ kontrol eller kontrol på stedet konstateres, at den fastslåede forskel mellem det anmeldte areal og det fastslåede areal, jf. definitionen i artikel 2, nr. 22), i forordning [nr. 796/2004], udgør mere end 3%, men ikke mere end 30% af det fastslåede areal, nedsættes det beløb, der skal udbetales under den generelle arealbetalingsordning, for det pågældende år med et beløb, som svarer til to gange den fastslåede forskel, bortset fra tilfælde af force majeure eller ekstraordinære omstændigheder som fastlagt i artikel 72 i forordning [nr. 796/2004].

Er forskellen på mere end 30% af det fastslåede areal, udbetales der ikke støtte for det pågældende år.

[…]«

B. Rumænsk ret

24. Artikel 3, stk. 1, litra g), i 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 (regeringens hastebekendtgørelse nr. 125/2006 om godkendelse af ordningerne for direkte betalinger og direkte supplerende nationale betalinger, som ydes til landbruget fra 2007, og om ændring af artikel 2 i lov nr. 36/1991 om landbrugsselskaber og andre former for sammenslutninger på landbrugsområdet) af 21. december 2006 (herefter »OUG nr. 125/2006«)[8] fastsatte i den affattelse, der finder anvendelse på hovedsagen, følgende:

»I denne hastebekendtgørelse er følgende udtryk defineret som følger:

[…]

g) System til identificering af landbrugsparceller – bestanddel af det integrerede system for forvaltning og kontrol, der omfatter IT-applikationer baseret på ortofotos, kort, matrikeldokumenter eller andre kartografiske referencer. De anvendte teknikker skal være baseret på et elektronisk geografisk informationssystem, som sikrer unik identificering af hver fysisk blok, idet der fortrinsvis anvendes luft- eller satellit-ortofotos, med en ensartet standard, der sikrer en nøjagtighed, som mindst svarer til kartografi i skalaen 1:10 000 og muliggør identificering inden for de fysiske blokke af de landbrugsparceller, der er omfattet af støtteansøgningen. De arealer, der registreres i systemet til identificering af parceller, udgør referencen for kontrolproceduren og gennemførelsen af betalinger.«

[7] – Kommissionens forordning af 29.10.2004 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning [nr. 1782/2003] for så vidt angår støtteordningerne i henhold til afsnit IV og IVa i nævnte forordning og anvendelse af udtagne arealer til produktion af råvarer (EUT 2004, L 345, s. 1).

[8] – *Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 1043, af 29.12.2006.

25. Artikel 7, stk. 1, litra b) og c), i OUG nr. 125/2006 fastsatte følgende:

»For at få tildelt betalinger inden for de generelle arealbetalingsordninger skal ansøgerne være registreret i Registrul fermierilor [(registret over landbrugere)], der forvaltes af Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură [(agenturet for betalinger og indgreb til fordel for landbruget, Rumænien) (herefter »APIA«)], indgive en betalingsansøgning inden for fristen og opfylde følgende almindelige betingelser:

[…]

b) anmelde alle landbrugsparceller

c) under strafansvar angive reelle, fuldstændige og fuldt gyldige oplysninger i skemaet vedrørende ansøgningen om generel arealbetaling og i de vedlagte dokumenter, herunder listen over arealer.«

III. Tvisten i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

26. Den 14. maj 2007 indgav BX, en rumænsk landbruger, til APIA – Centrul Județean Argeș (agenturet for betalinger og indgreb til fordel for landbruget – distriktscentret i Argeș) (herefter »APIA Argeș«) en ansøgning for året 2007 inden for den generelle arealbetalingsordning og ordningen for ugunstigt stillede landbrugsområder. Ved denne ansøgning blev der anmeldt et samlet landbrugsareal på 264,71 hektar, som bestod af flere parceller, hvoriblandt BX havde fastslået og identificeret de respektive arealer ved hjælp af topografiske kort, der blev stillet til rådighed af APIA Argeș. Blandt disse parceller fremgik et areal på 129,09 hektar i området Rucăr (Rumænien).

27. Den 20. oktober 2007 anmodede APIA Argeș efter ved en administrativ kontrol at have konstateret, at andre personer også havde indgivet ansøgning med hensyn til nogle af de arealer, som BX havde anmeldt, om afklaring i denne henseende.

28. Den 28. november 2007 fastlagde BX og repræsentanterne for de øvrige berørte personer de udnyttede arealer for hver af landbrugerne og præciserede navnlig for så vidt angår området Rucăr, at BX kun anvendte 45 hektar af de 129,09 hektar, som han havde anmeldt i sin oprindelige ansøgning.

29. På samme dato indgav BX til APIA Argeș skema M1.1 – »Ændring af det anmeldte areal« (herefter »skema M.1.1«) med henblik på berigtigelse af det areal, der var anmeldt i hans oprindelige ansøgning, idet der for området Rucăr blev anmeldt et areal på 45 hektar i stedet for 129,09 hektar. Han indgav desuden en håndskreven erklæring, hvori det blev forklaret, at uoverensstemmelsen mellem hans oprindelige anmeldelse og den ændrede anmeldelse for det første skyldtes den fejlagtige identificering af afgrænsningen af bjerget Găinațu Mic i bjergmassivet Iezer-Păpușa (Rumænien), idet de topografiske kort, der blev stillet til rådighed af APIA Argeș, ikke indeholdt nogen referencer, og for det andet forskellen mellem det areal, der var angivet i forpagtningskontrakten (210 hektar), og som var mindre end arealet af den faktisk udnyttede græsgang, og summen af arealerne af de to fysiske blokke, der udgør det pågældende bjerg[9].

[9] – Disse to grunde førte således til to overanmeldelser på henholdsvis 52 hektar og 33 hektar i forhold til det oprindelige anmeldt areal i området Rucăr.

30. Ved skrivelse til APIA Argeș registreret den 15. maj 2008 anførte BX, at myndigheden burde have tilbagekaldt skema M.1.1, eftersom udtagningen af arealet på 84,09 på grundlag af dette skema var blevet gennemført fejlagtigt, idet BX ved indgivelsen af skemaet ikke var bekendt med, at afgrænsningen af området Rucăr var angivet fejlagtigt på APIA Argeș' topografiske kort, hvilket han først opdagede senere, nemlig i begyndelsen af maj 2008.

31. Ved afgørelse af 28. maj 2008 fastslog APIA Argeș, at BX ved den oprindelige anmeldelse havde foretaget en overanmeldelse på 46,56%, og afslog derfor hans betalingsansøgning på grundlag af artikel 138, stk. 1, i forordning nr. 1973/2004.

32. BX anlagde sag ved Tribunalul București (retten i første instans i Bukarest, Rumænien), bl.a. med påstand om annullation af denne afgørelse og om, at APIA Argeș blev tilpligtet at betale ham 697 391 EUR i erstatning for den skade, der var forvoldt ved det retsstridige afslag på hans støtteansøgning for 2007. Ifølge BX havde APIA Argeș stillet topografiske kort til rådighed for ham, som ikke var tilstrækkelig præcise og ikke overholdt kravene i artikel 20 i forordning nr. 1782/2003, hvilket han mente at kunne godtgøre med dokumenter, vidner og en topografisk udtalelse. Derfor fandt nedsættelser eller udelukkelser af støtten ikke anvendelse på ham, idet han ikke havde begået nogen »fejl« som omhandlet i artikel 68, stk. 1, i forordning nr. 796/2004. Ved dom af 20. januar 2011 gav Tribunalul București (retten i første instans i Bukarest) ikke medhold i dette søgsmål [10].

33. BX iværksatte appel til prøvelse af denne dom ved Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest), den domstol, der træffer afgørelse i sidste instans. I forbindelse med denne appel anmodede BX, således som det fremgår af forelæggelseskendelsen, om, at Domstolen blev forelagt en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF vedrørende fortolkningen af artikel 68, stk. 1 og 2, i forordning nr. 796/2004. I retsmødet forklarede BX, at denne appel ligeledes omfattede en anmodning om forelæggelse af en præjudiciel anmodning for Domstolen vedrørende fortolkningen af artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003.

34. Ved kendelse af 2. april 2012 gav Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) for det første afslag på denne anmodning med den begrundelse, at de af BX anførte aspekter ikke krævede en præjudiciel forelæggelse i henhold til artikel 267, stk. 3, TEUF.

35. Ved afgørelse af 9. april 2012 forkastede den nævnte ret herefter BX' appel som ugrundet. Den fastslog, at afgørelsen af 28. maj 2008 fra AIPA Argeș var begrundet, henset til artikel 138, stk. 1, i forordning nr. 1973/2004, for så vidt som BX havde overanmeldt det areal, han anvendte, med 30%. Ved indgivelsen af skema M.1.1, hvorved BX berigtigede sin oprindelige anmeldelse, havde BX anerkendt, at fejlen skyldtes hans oprindelige anmeldelse og ikke den repræsentant, hos hvem ansøgeren havde lejet arealet. I øvrigt blev både den oprindelige anmeldelse og den anmeldelse, som ændrede arealet, foretaget på grundlag af de samme kort fra APIA Argeș, hvorfor der ikke var grundlag for argumentet om, at overanmeldelsen skyldtes fejl på disse kort.

36. Samme ret fastslog endvidere, at det påhviler den person, der udnytter en parcel, at angive dens faktiske areal i støtteansøgningen uden at forlade sig på det areal, der fremgår af ejendomsbeviserne for denne parcel. Den omstændighed, at APIA Argeș' kort var unøjagtige,

[10] – Den nævnte ret fastslog i det væsentlige, at der var sket en overanmeldelse af arealet, eftersom BX for så vidt angår forpagtningskontrakten og salgsaftalen var bekendt med, at markarealet ifølge disse dokumenter var på 211,06 hektar og ikke på 264,71 hektar, som han oprindeligt havde anmeldt.

kunne ikke berettige, at BX havde overanmeldt de anvendte arealer – bl.a. i lyset af forpligtelsen ifølge artikel 7, stk. 1, litra c), i OUG nr. 125/2006 til under strafansvar at angive reelle, fuldstændige og fuldt gyldige oplysninger i skemaet vedrørende denne ansøgning.

37. Endvidere var både den oprindelige anmeldelse og skema M.1.1. indgivet på grundlag af de samme kort fra APIA Argeș, hvorfor overanmeldelsen ikke kunne begrundes med de fejl, som disse kort måtte indeholde. Da disse kort ikke indeholdt tilstrækkelige oplysninger til en korrekt identificering af arealerne, burde BX have taget yderligere skridt med henblik på at fastlægge det nøjagtige areal, som han anvendte, for at undgå overanmeldelse. Unøjagtighederne på APIA Argeș' kort kunne ifølge denne ret medføre en fejlagtig identificering af arealerne med hensyn til deres placering på kortet, men under ingen omstændigheder en overanmeldelse af arealet på 46,56%.

38. I øvrigt opfattede Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) skema M.1.1 som en delvis udtagning af et areal, hvorpå artikel 22 i forordning nr. 796/2004 fandt anvendelse. Eftersom BX havde indgivet sin anmodning om udtagning efter at have modtaget anmodningen om afklaring fra APIA Argeș, var denne forordnings artikel 15, stk. 3, til hinder for, at han kunne undtages fra disse sanktioner, som var fastsat i forordningens artikel 51. Desuden kunne BX' fortolkning, hvorefter hans skrivelse af 15. maj 2008 havde til virkning at tilbagekalde udtagningen af 28. november 2007, ikke tiltrædes. Samme forordning tillader nemlig ikke at tilbagekalde en ansøgning om udtagning af en parcel, men kun en udtagning af arealer.

39. Endvidere fastslog den nævnte ret, at BX' situation heller ikke henhørte under de tilfælde, der er omhandlet i artikel 68, stk. 1, i forordning nr. 796/2004. BX havde nemlig oprindelig anmeldt et samlet areal på 264,71 hektar, før han fratrak et areal på 84,09 hektar, selv om der ikke var sket nogen ændring af situationen på stedet. Han havde dermed ikke fremlagt faktuelt korrekte oplysninger.

40. Endelig fandt den nævnte ret, henset til, at afslaget på BX' krav om erstatning og renter ikke skyldtes manglende bevisførelse for den økonomiske skade, der var lidt, men derimod afslaget på den principale påstand i søgsmålet, det ikke nødvendigt at høre vidneudsagn. Tilsvarende blev en topografisk udtalelse heller ikke fundet relevant, eftersom Tribunalul București (retten i første instans i Bukarest) havde fastslået en overanmeldelse på grundlag af BX' udtagning af arealer.

41. Den 8. april 2013 anlagde BX sag ved sidstnævnte ret vedrørende den rumænske stats ansvar for den økonomiske og ikke-økonomiske skade, der var forvoldt ved den tilsidesættelse af EU-retten, som Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) havde begået ved afgørelsen af 9. april 2012. Han foreholdt for det første den nævnte ret, at den havde undladt at anvende bl.a. artikel 20 i forordning nr. 1782/2003 og artikel 68 i forordning nr. 796/2004, og for det andet at den havde tilsidesat artikel 267, stk. 3, TEUF ved ikke at opfylde sin forpligtelse til at indgive en anmodning om præjudiciel afgørelse til Domstolen og ved at undlade at begrunde sit afslag på at indgive en sådan anmodning.

42. Ved dom af 1. juli 2016 gav Tribunalul București (retten i første instans i Bukarest) ikke BX medhold i dette søgsmål, fordi det var ugrundet.

43. Den nævnte ret fastslog, at artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 ikke tillagde borgerne rettigheder, hvis tilsidesættelse kunne medføre statens ansvar, eftersom denne bestemmelse fastsatte fremgangsmåden ved identificering af landbrugsparceller samt de kendetegn, som de planer og matrikeldokumenter, der anvendes i denne henseende, skal udvise for at sikre de fælles

betingelser for direkte betalinger i henhold til forskellige støtteordninger inden for den fælles landbrugspolitik. I denne henseende udgør den ret til information, som BX henviste til – i den forstand, at en ansøger skal gives adgang til hensigtsmæssige oplysninger i forbindelse med ansøgningen om støtte og korrekt identificering af parcellen – en generisk ret, som kan tillægges med hensyn til hovedparten af de bestemmelser, der fastsætter betingelser for anvendelsen af en bestemt mekanisme.

44. Artikel 68 i forordning nr. 796/2004 tillagde derimod klart borgerne rettigheder. Den nævnte ret udledte heraf, at Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) havde tilsidesat denne bestemmelse for det første ved ikke at fastlægge betydningen af udtrykket »faktuelt korrekte oplysninger«, selv om de ikke var defineret i denne retsakt, og for det andet ved at fastslå, at denne bestemmelse ikke fandt anvendelse på BX, alene på grundlag af de dokumenter, der lå til grund for APIA Argeș afgørelse, og dermed se bort fra de øvrige dokumenter, der var forelagt af BX, og for det tredje ved heller ikke at give BX mulighed for at godtgøre med ethvert bevismiddel, at han ikke havde gjort sig skyldig i en overanmeldelse.

45. På grundlag af de aspekter, der er nævnt i Köbler-dommens præmis 55 og 56, fastslog Tribunalul București (retten i første instans i Bukarest) imidlertid, at den tilsidesættelse af EU-retten, som Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) havde begået, ikke var så åbenbar, at den medførte statens ansvar.

46. Hvad for det første angår spørgsmålet om »klarhed og præcision« fastslog Tribunalul București (retten i første instans i Bukarest), at artikel 68 i forordning nr. 796/2004 var klar, for så vidt som denne bestemmelse fastsætter landbrugerens ret til at blive undtaget fra sanktionen i form af nedsættelse eller udelukkelse af støtten i de to heri nævnte situationer, og for så vidt som den indirekte forpligter den ret, for hvilken anvendeligheden af en af de to situationer påberåbes, til at prøve, om dette forsvarsanbringende er begrundet eller ej.

47. Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt »retsvildfarelsen er undskyldelig eller uundskyldelig«, kan en retlig fejl ikke påberåbes, når der foreligger tilgængelige og forudsigelige lovbestemmelser, hvilket omfatter bestemmelser, der er offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*, samt Domstolens domme. Eftersom denne forordnings artikel 68 endnu ikke har været genstand for Domstolens fortolkning, kan det forhold, at Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) ikke var i stand til at foretage en korrekt fortolkning af denne bestemmelse, i den foreliggende sag ikke udgøre en uundskyldelig fejl.

48. Hvad for det tredje angår »den holdning, som en EU-institution har indtaget«, fastslog Tribunalul București (retten i første instans i Bukarest), at Kommissionen ganske vist flere gange har hævdet, at de rumænske regler ikke sikrede effektiviteten af de administrative krydskontroller. Den fremhævede navnlig i forbindelse med sin undersøgelse nr. AA/2008/24[11], at et ukorrekt kartografisk system ofte fører til, at landbrugerne lokaliserer landbrugsparcellerne fejlagtigt, således at de straffes eller ikke modtager deres støtte. Sådanne holdningstilkendegivelser er dog ikke tilstrækkelige til at lægge til grund, at en EU-institution åbenbart har tilsidesat EU-retten. For at fastslå, at en tilsidesættelse er åbenbar, skal den holdning, der udtrykkes, nemlig vedrøre anvendelsen af den tilsidesatte retsregel. I den foreliggende sag vedrørte Kommissionens holdningstilkendegivelse imidlertid ikke anvendelsen af artikel 68 i forordning nr. 796/2004, men derimod den måde, hvorpå systemet for lokalisering af landbrugsparceller blev anvendt af APIA Argeș.

[11] – Jf. i denne henseende undersøgelsen i sag nr. 44537/3/2008.

49. Hvad for det fjerde angår spørgsmålet om, hvorvidt »tilsidesættelsen er forsætlig«, havde Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) ikke tilsidesat EU-retten på en forsætlig eller åbenbar måde. Selv om Domstolen endnu ikke har haft lejlighed til at fortolke artikel 68 i forordning nr. 796/2004, havde Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) angivet grundene til, at den dels ikke fandt det nødvendigt at optage de supplerende beviser, som BX havde anmodet om, og dels fandt, at artikel 68 ikke fandt anvendelse på hovedsagen.

50. For det femte og sidste fastslog Tribunalul București (retten i første instans i Bukarest), at den manglende overholdelse af artikel 267, stk. 3, TEUF ikke i sig selv medførte statens ansvar, eftersom denne bestemmelse ikke tillagde borgerne rettigheder. Under alle omstændigheder havde Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) i sin kendelse af 2. april 2012 ganske vist begrænset sig til at begrunde sit afslag på at indgive en anmodning om præjudiciel afgørelse til Domstolen vedrørende fortolkningen af den nævnte artikel 68 med, at de af BX anførte aspekter »ikke krævede« Domstolens fortolkning, uden nærmere angivelse af de grunde, som denne konklusion var baseret på. Tribunalul București (retten i første instans i Bukarest) er imidlertid af den opfattelse, at anvendelsen af udtrykket »ikke kræver« indebærer, at Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) var af den opfattelse, at fortolkningen og anvendelsen af bestemmelserne i samme artikel 68 gav sig selv, hvorfor denne fortolkning og anvendelse ikke krævede Domstolens undersøgelse.

51. Selv om en sådan begrundelse ikke opfylder de krav, som Domstolen anførte i Cilfit-dommen [12], fastslog Tribunalul București (retten i første instans i Bukarest) på grundlag af en sammenligning mellem omstændighederne i hovedsagen og omstændighederne i den sag, der førte til Köbler-dommen, at denne utilstrækkelige begrundelse ikke udgjorde en åbenbar tilsidesættelse af EU-retten. I sidstnævnte sag havde en ret, hvis afgørelser kunne appelleres i henhold til national ret, nemlig ganske vist trukket sin anmodning om præjudiciel afgørelse tilbage og herefter fortolket Domstolens praksis ukorrekt, men Domstolen havde fastslået, at tilsidesættelsen af EU-retten hverken var åbenbar eller tilstrækkelig alvorlig til, at den pågældende stat ifaldt ansvar. For så vidt som der i den foreliggende sag ikke forelå nogen relevant dom fra Domstolen, hvori de pågældende EU-retlige bestemmelser var blevet fortolket, kunne tilsidesættelsen af disse bestemmelser derfor i særdeleshed ikke anses for at være åbenbar.

52. BX har iværksat appel til prøvelse af Tribunalul Bucureștis (retten i første instans i Bukarest) dom af 1. juli 2016 ved Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest).

53. I forbindelse med denne appel har BX indledningsvis gjort gældende, at artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 – i modsætning til hvad Tribunalul București (retten i første instans i Bukarest) fastslog – tillægger borgerne rettigheder, hvilket både følger af Domstolens praksis [13] og af Kommissionens undersøgelse nr. AA/2008/24, som er nævnt i punkt 49 i dette forslag til afgørelse. En tilsidesættelse af denne bestemmelse kan derfor medføre, at den berørte institution ifalder ansvar og skal pålægges at yde erstatning for den forvoldte skade i henhold til artikel 41, stk. 3, sammenholdt med artikel 51, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende

[12] – Dom af 6.10.1982, Cilfit m.fl. (283/81, herefter »Cilfit-dommen«, EU:C:1982:335). Ifølge Tribunalul București (retten i første instans i Bukarest) burde Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) i begrundelsen for sin afgørelse af 9.4.2012 i det mindste have henvist til aspekter såsom: den terminologi, der er særegen for EU-retten, den sammenhæng, hvori den EU-retlige bestemmelse indgår, alle de EU-retlige bestemmelser, i lyset af hvilke bestemmelsen er blevet fortolket, samt dens formål og EU-rettens udviklingstrin på det tidspunkt, hvor bestemmelsen skulle anvendes, med henblik på at gøre det muligt for den ret, for hvilken der blev indbragt et søgsmål vedrørende statens ansvar, at efterprøve, om bestemmelserne i artikel 267 TEUF var blevet overholdt.

[13] – Den forelæggende ret har i denne henseende henvist til Domstolens dom af 2.6.1976, Kampffmeyer m.fl. mod EØF (56/74-60/74, EU:C:1976:78, præmis 13), samt Rettens dom af 10.4.2002, Lamberts mod Ombudsmanden (T-209/00, EU:T:2002:94, præmis 87), og af 23.11. 2011, Sison mod Rådet (T-341/07, EU:T:2011:687, præmis 47).

rettigheder (herefter »chartret«). Endvidere har BX gjort gældende, at Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) ikke tog hensyn til den klare betydning af bestemmelsen i artikel 68 i forordning nr. 796/2004 og de forpligtelser, der følger af denne bestemmelse, og herved tilsidesatte hans ret til en retfærdig rettergang som omhandlet i chartrets artikel 47-52. Tilsidesættelsen af hans ret til et forsvar viser, at der er tale om en bevidst tilsidesættelse. Nægtelsen af at foretage en præjudiciel forelæggelse for Domstolen, på trods af at han havde anmodet om en sådan forelæggelse, styrker denne konklusion, eftersom begrundelsen for dette afslag bevidst blev formuleret tvetydigt for at forhindre en ret i at efterprøve, om denne begrundelse var korrekt og lovlig. Endelig er BX af den opfattelse, at konstateringen af en åbenbar tilsidesættelse af den forpligtelse, der er fastsat i artikel 267, stk. 3, TEUF, ikke kan begrænses til den situation, at en ret, hvis afgørelser ikke kan appelleres i henhold til national ret, undlader at tage hensyn til en præjudiciel fortolkningsdom afsagt af Domstolen. Eftersom der ikke foreligger en sådan dom fra Domstolen, er det ikke nødvendigt at undersøge de kriterier, der er omhandlet i Köbler-dommens præmis 55.

54. Med henblik på afgørelsen om den af BX iværksatte appel finder Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) det nødvendigt at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål om, for det første, hvorvidt artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 tillægger borgerne rettigheder, for det andet, hvorvidt begrebet »faktuelt korrekte oplysninger« som omhandlet i artikel 68, stk. 1, i forordning nr. 796/2004 både omfatter landbrugerens korrekte anmeldelse af arealer og korrekt identificering af den udnyttede parcel, og, for det tredje, hvorvidt det forhold, at Domstolen ikke blev forelagt en anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af denne artikel 68, under hovedsagens omstændigheder udgør en åbenbar tilsidesættelse af EU-retten, som medfører, at den rumænske stat ifalder ansvar.

55. På denne baggrund har Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Udgør artikel 20, stk. 1, i [forordning nr. 1782/2003] en EU-regel, som tillægger borgerne konkrete rettigheder, og hvis tilsidesættelse kan medføre statens ansvar på grund af en afgørelse truffet af en national ret i sidste instans?

2) Skal begrebet »faktuelt korrekte oplysninger« i artikel 68, stk. 1, i [forordning nr. 796/2004] fortolkes således, at det omfatter både landbrugerens korrekte anmeldelse af arealer og den korrekte identificering af den anvendte parcel og dens afgrænsning?

3) Udgør den omstændighed, at den nationale ret, der har truffet afgørelse i sidste instans, har undladt at forelægge sagen for [Domstolen] med henblik på en fortolkning af artikel 68 i [forordning nr. 796/2004] under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagen, en åbenbar og tilstrækkelig alvorlig tilsidesættelse, hvorefter staten er ansvarlig for den skade, der formodes at være forvoldt ved denne rets dom?«

56. Den rumænske regering og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Disse parter samt BX har ligeledes afgivet skriftlige indlæg i retsmødet, der blev afholdt den 20. maj 2025.

IV. Bedømmelse

A. Indledende bemærkninger

57. Jeg minder indledningsvis om, at den foreliggende sag vedrører en situation, hvor BX, en landbruger, som har ansøgt om arealstøtte, har overanmeldt det landbrugsareal, for hvilket han havde anmodet om støtte, mens de topografiske kort, der blev stillet til rådighed af den kompetente nationale myndighed, og på grundlag af hvilke han havde identificeret landbrugsarealet, ikke var tilstrækkelig præcise til at gøre det muligt at identificere afgrænsningen af det udnyttede areal. På denne baggrund har denne landbruger, som efter overanmeldelsen af arealet blev udelukket fra støttetildeling ved en afgørelse truffet af denne myndighed, gjort gældende, at der ikke var tale om en »overanmeldelse«, som blev foretaget forsætligt, men om en fejlagtig identificering af det udnyttede areals afgrænsning, som skyldtes unøjagtighederne på disse kort, som ikke opfyldte kravene i artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003, og at hans støtteansøgning derfor indeholdt »faktuelt korrekte oplysninger« eller i det mindst ikke var udtryk for forsømmelser, hvilket i henhold til artikel 68 i forordning nr. 796/2004 indebærer, at udelukkelserne fra tildeling af støtte ikke burde finde anvendelse.

58. Den centrale problemstilling i hovedsagen er således afhjælpningen af den skade, som BX angiveligt led som følge af afgørelsen truffet af Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest), der traf afgørelse i sidste instans og for det første forkastede BX' appel til prøvelse af dom afsagt af Tribunalul București (retten i første instans i Bukarest), hvorved sidstnævnte ret ikke havde anerkendt sagsøgerens ret til støtte som følge af overanmeldelsen af det areal, for hvilket han havde ansøgt om støtte, og for det andet afslog at indgive en anmodning om præjudiciel afgørelse til Domstolen. Efter Curtea de Apel Bucureștis (appeldomstolen i Bukarest) dom anlagde BX således sag ved Tribunalul București (retten i første instans i Bukarest) med påstand om, at det blev fastslået, at den rumænske stat var ansvarlig for tilsidesættelsen af EU-retten, bl.a. artikel 20 i forordning nr. 1782/2003 og artikel 68 i forordning nr. 796/2004, samt af forpligtelsen for en ret i sidste instans til at foretage en præjudiciel forelæggelse i henhold til artikel 267, stk. 3, TEUF. Efter at Tribunalul București (retten i første instans i Bukarest) ikke gav medhold i dette søgsmål, har BX iværksat appel ved Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest).

59. På denne baggrund har Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest), som skal afgøre, om den burde have indgivet en anmodning om præjudiciel afgørelse i sin egenskab af ret i sidste instans, udsat sagen og forelagt Domstolen tre præjudicielle spørgsmål.

B. Det første præjudicielle spørgsmål

60. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 udgør en bestemmelse, som har til formål at tillægge borgerne rettigheder, og hvis tilsidesættelse kan medføre den berørte medlemsstats ansvar.

61. Jeg erindrer om, at Tribunalul București (retten i første instans i Bukarest) under hovedsagen fastslog, at tilsidesættelsen af denne forordnings artikel 20, stk. 1, ikke medførte, at den rumænske stat ifaldt ansvar, eftersom denne bestemmelse ikke tillagde borgerne rettigheder[14]. BX har

[14] – Jf. punkt 46 i dette forslag til afgørelse.

bestridt denne konklusion med henvisning til Kommissionens afgørelser af 2010 og 2011 [15]. Denne konklusion er ifølge BX nærmere bestemt i strid med Kommissionens undersøgelse nr. AA/2008/24, hvori det blev anført, at et ukorrekt kartografisk system ikke udfylder sin rolle, der består i at sikre effektiviteten af de administrative krydskontroller (en almen interesse), men også medfører, at landbrugerne lokaliserer landbrugsparcellerne fejlagtigt i systemet til identificering af landbrugsparceller, idet landbrugerne således ender med at blive straffet eller ikke at modtage deres støtte eller dækning af deres udgifter, »*hvilket ligeledes er til skade for hver landbrugers særlige interesse*«. I en sådan sammenhæng frembyder denne forordnings artikel 20 således en institutionel dimension, nemlig formålet om at sikre effektive forvaltnings- og kontrolprocedurer inden for den fælles landbrugspolitik. Dette udelukker dog ikke automatisk muligheden for, at samme bestemmelse tillægger borgerne rettigheder, navnlig retten til at blive informeret gennem præcise topografiske kort, idet manglende opfyldelse af denne betingelse om kortenes præcision kan afskære landbrugeren fra oplysninger, som er nyttige under processen for opnåelse af støtte, og have direkte indvirkning på muligheden for at modtage finansiel støtte.

62. I denne henseende skal det indledningsvis erindres, at hvad angår betingelserne for, at en medlemsstat ifalder ansvar for skader, som er blevet forvoldt borgerne ved tilsidesættelser af EU-retten, som kan tilregnes denne medlemsstat, har Domstolen gentagne gange fastslået, at borgere, der har lidt skade, har ret til erstatning for disse skader, såfremt tre betingelser er opfyldt, nemlig for det første *at den bestemmelse, der er overtrådt, har til formål at tillægge borgerne rettigheder*, for det andet at overtrædelsen er tilstrækkelig kvalificeret, og for det tredje at der er en direkte årsagsforbindelse mellem statens overtrædelse af sin forpligtelse og den skade, som disse borgere har lidt [16].

63. Hvad nærmere bestemt angår denne første betingelse, der er omhandlet i det første præjudicielle spørgsmål, har Domstolen allerede fastslået, at rettigheder, der er tillagt borgerne, ikke blot består, når *de udtrykkeligt er indrømmet* i EU-retlige bestemmelser, men også når disse pålægger private, medlemsstaterne eller EU-institutionerne entydige *positive eller negative forpligtelser* [17]. En medlemsstats tilsidesættelse af sådanne positive eller negative forpligtelser kan hindre de berørte borgere i at udøve de rettigheder, som de stiltiende er tillagt i medfør af de pågældende EU-retlige bestemmelser, og som disse skal kunne påberåbe sig på nationalt plan, og således ændre den retsstilling, som disse bestemmelser tilsigter at skabe for disse borgere. Det er derfor, at den fulde gennemslagskraft af disse EU-retlige regler og beskyttelsen af de rettigheder, som disse har til formål at tillægge, kræver, at borgere har mulighed for at opnå erstatning, og dette uafhængigt af spørgsmålet, om de pågældende bestemmelser har direkte virkning, idet dette hverken er nødvendigt eller i sig selv tilstrækkeligt, for at den første af de tre betingelser, der er nævnt i punkt 65 i dette forslag til afgørelse, er opfyldt [18].

[15] – Der er tale om afgørelser, hvorved Rumænien blev domfældt som følge af en række mangler vedrørende LPIS-GIS-systemet, de administrative kontroller og anvendelsen af sanktionen for fremlæggelse af urigtige oplysninger for landbrugere og ineffektive kontroller på stedet med hensyn til arealstøtte.

[16] – Jf. bl.a. dom af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 51), Köbler-dommen (præmis 51), Tomášová-dommen (præmis 22), Hochtief-dommen (præmis 35) samt dom af 18.1.2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, præmis 44), og af 28.6.2022, Kommissionen mod Spanien (Lovgivers tilsidesættelse af EU-retten) (C-278/20, herefter »dommen i sagen Lovgivers tilsidesættelse af EU-retten«, EU:C:2022:503, præmis 31). Domstolen har endvidere bemærket, at det principielt er de nationale retsinstanser, der skal anvende de nævnte betingelser (jf. i denne retning dom af 4.10.2018, Kantarev, C-571/16, herefter »Kantarev-dommen«, EU:C:2018:807, præmis 95 og den deri nævnte retspraksis).

[17] – Jf. dom af 22.12.2022, Ministre de la Transition écologique og Premier ministre (Statens hæftelse for luftforurening) (C-61/21, herefter »dommen i sagen Statens hæftelse for luftforurening«, EU:C:2022:1015, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis). Jf. i denne retning også retspraksis vedrørende Unionens ansvar uden for kontraktforhold i henhold til artikel 340, stk. 2, TEUF (jf. dom af 5.3.2024, Kočner mod Europol, C-755/21 P, EU:C:2024:202, præmis 118-120 og den deri nævnte retspraksis).

[18] – Jf. dommen i sagen Statens hæftelse for luftforurening (præmis 47 og den deri nævnte retspraksis) og Kantarev-dommen (præmis 97 og den deri nævnte retspraksis).

64. Det er i lyset af disse principper, at det skal undersøges, om artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003, som fastsætter regler for indretningen af systemet for identificering af landbrugsparceller, som er en del af de fælles regler på området for direkte betalinger inden for de fælles støtteordninger, der er omfattet af den fælles landbrugspolitik, har til formål at tillægge borgerne, herunder støtteansøgere, rettigheder, som gør det muligt for dem at anlægge et søgsmål med påstand om erstatning for den skade, der er forvoldt af den manglende præcision af APIA's topografiske kort [19].

65. Af de nedenfor anførte grunde er jeg af den opfattelse, at denne bestemmelse hverken eksplicit eller implicit kan anses for at tillægge støtteansøgere specifikke rettigheder eller i det mindste for at skabe en retlig situation for så vidt angår disse støtteansøgere.

66. Jeg påpeger således for det første, at det ikke fremgår af ordlyden af artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003, at denne bestemmelse har til formål at tillægge støtteansøgere rettigheder. Bestemmelsen, som er anført i denne forordnings afsnit II med overskriften »Almindelige bestemmelser«, nærmere bestemt kapitel 4 med overskriften »Integreret forvaltnings- og kontrolsystem«, er af rent teknisk karakter, for så vidt som den fastsætter, at dette system til identificering af landbrugsparceller »oprettes på grundlag af kort eller matrikeldokumenter eller andre kartografiske referencer«. Denne bestemmelse fastlægger de teknikker, der anvendes til oprettelsen af dette system, idet det anføres, at »[d]er anvendes elektroniske geografiske informationssystemteknikker, herunder fortrinsvis luft- eller rumortobilleder, med en ensartet standard, der sikrer en nøjagtighed, som mindst svarer til kartografi i skalaen 1:10 000«.

67. Heraf følger dels, at ordlyden af denne forordnings artikel 20, stk. 1, ikke indeholder nogen henvisning til borgerne og i særdeleshed ikke til støttemodtagere, hvorfor der ikke »udtrykkeligt indrømmes« rettigheder som omhandlet i Domstolens praksis som anført i punkt 66 i dette forslag til afgørelse. Dels pålægger denne bestemmelse en »positiv forpligtelse« for de kompetente myndigheder i medlemsstaterne, som er ansvarlige for administrationen og kontrollen af direkte betalinger til landbrugere, til at anvende systemer til identificering af landbrugsparceller, bl.a. ved hjælp af topografiske kort, der frembyder et vist minimalt præcisionsniveau. Det fremgår imidlertid ikke af denne bestemmelses ordlyd, at denne »positive forpligtelse« medfører rettigheder for borgerne som omhandlet i Domstolens praksis. Denne bestemmelse indeholder nemlig ingen anvisning af, at anvendelsen af topografiske kort skal medføre fordele for borgerne, herunder landbrugere, der ansøger om støtte.

68. For det andet synes denne konstatering ligeledes at følge af en sammenhængs- og formålsfortolkning af artikel 20 i forordning nr. 1782/2003.

69. Jeg minder i denne henseende om, at det følger af denne forordnings artikel 17, stk. 1, at »[h]ver medlemsstat opretter *et integreret forvaltnings- og kontrolsystem*«, der benævnes »det integrerede system«, og som i henhold til denne bestemmelses andet og tredje afsnit fandt anvendelse på forskellige støtteordninger inden for den fælles landbrugspolitik [20] samt på

[19] – Jf. for andre eksempler på, at Domstolen har undersøgt, om en tilsidesat retsregel havde til formål at tillægge borgerne rettigheder, dom af 12.10.2004, Paul m.fl. (C-222/02, EU:C:2004:606, præmis 50), af 25.3.2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, præmis 115), og af 10.3.2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175, præmis 70), samt dommen i sagen Statens hæftelse for luftforurening (præmis 45-57).

[20] – Nemlig enkeltbetalingsordningen (som fastsat i afsnit III i forordning nr. 1782/2003) og andre støtteordninger (som fastsat i denne forordnings afsnit IV) samt de forenklede støtteordninger for kalenderårene 2002-2005 (som omhandlet i artikel 2a i Rådets forordning (EF) nr. 1259/1999 af 17.5.1999 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte (EFT 1999, L 160, s. 113)).

kontrollen af de regler, der var fastsat i forordningens almindelige bestemmelser [21]. Det generelle formål, der blev forfulgt med dette integrerede system, var ifølge 11. og 13. betragtning til denne forordning at »forbedre forvaltnings- og kontrolmekanismernes effektivitet og nytte«.

70. I denne forbindelse fremgår det af artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003, sammenholdt med 13. betragtning hertil, at det integrerede forvaltningssystem omfatter en række elementer, der samlet set sigter mod »*en mere effektiv forvaltning og kontrol*«. Et af disse elementer er, som anført i litra b), »et system til identificering af landbrugsparceller« (herefter »LPIS«), som er omhandlet i artikel 20 i denne forordning. LPIS er således blot en af bestanddelene af det integrerede system og kan ikke undersøges særskilt uden hensyntagen til de mere generelle formål, der forfølges med indførelsen af det integrerede system. Det anføres nemlig i 14. betragtning til denne forordning, at LPIS i lighed med andre elementer i det integrerede system – nærmere bestemt den elektroniske database, støtteansøgninger fra landbrugerne, det integrerede kontrolsystem og for enkeltbetalingsordningens vedkommende systemet til identificering og registrering af betalingsrettigheder – bidrager til en mere effektiv forvaltning og kontrol under hensyn til systemets kompleksitet og de mange støtteansøgninger, der skal behandles. Det fremgår navnlig af 16. betragtning til denne forordning, at identificering af landbrugsparceller, om nødvendigt ved hjælp af telemåling, »er et nøgleelement for en korrekt anvendelse af de arealrelaterede ordninger«, idet »[e]rfaringerne har vist, at de nuværende metoder er præget af visse mangler«.

71. Heraf følger, at denne bestemmelse ligesom de øvrige elementer, der udgør det »integrerede system«, der blev indført ved forordning nr. 1782/2003 [22], udelukkende tager sigte på en mere effektiv forvaltning og kontrol, idet det tilstræbes, at de kompetente myndigheder i medlemsstaterne på effektiv vis kan efterprøve, om støtteansøgningerne opfylder EU-rettens betingelser. Formålet om en effektiv forvaltning og kontrol af de direkte betalinger udspringer netop af beskyttelsen af Unionens finansielle interesser [23]. Ud fra denne synsvinkel kan de topografiske kort, eftersom de ikke er tilstrækkelig præcise, være til skade for kontrollens effektivitet og dermed medføre en risiko for, at medlemsstaterne ikke opdager uretmæssige udbetalinger, hvilket udgør en finansiel risiko for Unionens budget.

72. Disse bestemmelser blev således, selv om de er potentielt nyttige for landbrugerne [24], ikke udarbejdet af EU-lovgiver for at tage hensyn til landbrugerne i forbindelse med deres støtteansøgninger. Præcisionsniveauet på de topografiske kort, der skal anvendes af de kompetente myndigheder i medlemsstaterne, er nemlig fastlagt for at sikre en effektiv kontrol af støtteansøgningerne, idet det integrerede system ikke fungerer som et støtteinstrument for landbrugerne med hensyn til deres ansøgninger. Et sådant instrument er imidlertid fastsat ved forordning nr. 1782/2003, nemlig det af medlemsstaterne oprettede »bedriftsrådgivningssystem« »for landbrugerne« [25].

[21] – Nemlig i kapitel 1-3 i afsnit II med overskriften »Almindelige bestemmelser« i forordning nr. 1782/2003.

[22] – Jf. bl.a. artikel 19 (med overskriften »Elektronisk database«), artikel 21 (med overskriften »System til identificering og registrering af betalingsrettigheder«) og artikel 22 (med overskriften »Støtteansøgninger«) i forordning nr. 1782/2003.

[23] – Jf. i denne retning 11. og 55. betragtning til forordning nr. 796/2004.

[24] – Jf. f.eks. adgangen til elektroniske databaser i henhold til artikel 19 i forordning nr. 1782/2003. Den korrekte identificering af landbrugsparceller med henblik på at opnå finansiel støtte afhænger således delvist af kvaliteten af de kort, der stilles til rådighed, men i modsætning til hvad BX har gjort gældende, kan det ikke lægges til grund, at det uden disse kort ville være umuligt for en støtteansøger at foretage en korrekt afgrænsning af sine arealer.

[25] – Jf. artikel 13 og 16 i forordning nr. 1782/2003 samt ottende og niende betragtning hertil.

73. Endvidere vil jeg nævne, at selv om en landbruger kan være omfattet af »det integrerede system«, er denne mulighed efter sin natur en iboende del af ethvert organisationssystem som »det integrerede system«, i det omfang intet system forekommer at kunne anvendes på en helt og holdent subjektiv måde: Det er i sidste ende til borgerens fordel. En sådan fordel er imidlertid i det hele indirekte og refleksiv og er ikke tilstrækkelig til at »tillægge borgerne rettigheder« som omhandlet i Domstolens praksis [26]. I modsat fald ville enhver bestemmelse af organisatorisk karakter kunne anses for at tillægge borgerne rettigheder, hvilket ville være en reductio ad absurdum.

74. For det tredje og sidste forekommer den rent objektive og tekniske karakter af artikel 20 i forordning nr. 1782/2003 endnu mere åbenlys under hensyntagen til denne bestemmelses tilblivelseshistorie. Jeg påpeger i denne henseende, at det »integrerede forvaltnings- og kontrolsystem« blev indført ved forordning nr. 3508/92, bl.a. med henblik på at øge forvaltnings- og kontrolordningernes effektivitet og rentabilitet (tredje betragtning til denne forordning) ved anvendelse af hensigtsmæssige tekniske midler og metoder til forvaltning og kontrol under hensyn til, at et sådant system er ret komplekst, og at der skal behandles mange støtteansøgninger (femte betragtning til denne forordning), idet dette system på medlemsstatsniveau burde omfatte »en database, et alfanumerisk system til identifikation af landbrugsarealerne, støtteansøgninger fra landbrugerne, et integreret kontrolsystem samt, i forbindelse med husdyrbrug, et system til identifikation og registrering af dyrene« [27]. Endvidere skal det under alle omstændigheder påpeges, at samme udformning af og formål med LPIS blev gentaget i forordning (EF) nr. 73/2009 [28], som ophævede og erstattede forordning nr. 1782/2003, og i alle de efterfølgende forordninger [29].

75. Henset til sin ordlyd, den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår, sit formål og sin tilblivelseshistorie har artikel 20 i forordning nr. 1782/2003 dermed til formål at fastlægge fremgangsmåden ved identificering af landbrugsparceller som et element i det integrerede system for forvaltning og kontrol af lovligheden af anvendelsen af EU-midler og således bidrage til beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, og den blev ikke udarbejdet med henblik på at fastlægge en EU-retlig regel, der tillægger borgerne rettigheder. Dens bestemmelser, som vedrører indførelsen af systemet til identificering af landbrugsparceller, der er nøgleelementer i det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, tager sigte på at sikre, at dette system er velfungerende, og således garantere, at de kompetente myndigheder i medlemsstaterne kan opfylde deres forpligtelser med hensyn til effektiv forvaltning og kontrol af støtteansøgninger.

[26] – Jf. Domstolens praksis, der er nævnt i fodnote 16 og 17 til dette forslag til afgørelse.

[27] – Det anerkendes i forordning nr. 1782/2003, at »det er en hovedforudsætning for en korrekt anvendelse af en arealbaseret støtte, at landbrugsparcellerne kan identificeres; erfaringen har vist, at der er visse svagheder i de nuværende metoder; der bør derfor indføres et alfanumerisk identifikationssystem, som i givet fald er baseret på telemåling« (jf. 16. betragtning til denne forordning).

[28] – Rådets forordning af 19.1.2009 om fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte til landbrugere og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere, om ændring af forordning (EF) nr. 1290/2005, (EF) nr. 247/2006, (EF) nr. 378/2007 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1782/2003 (EUT 2009, L 30, s. 16) (Jf. artikel 15 og 17 i og 21. betragtning til denne forordning).

[29] – Jf. artikel 68 og 70 i samt 44. og 45. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 af 17.12.2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 352/78, (EF) nr. 165/94, (EF) nr. 2799/98, (EF) nr. 814/2000, (EF) nr. 1290/2005 og (EF) nr. 485/2008 (EUT 2013, L 347, s. 549), men også artikel 66 og 68 i samt 58.-60. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/2116 af 2.12.2021 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1306/2013 (EUT 2021, L 435, s. 187). Jeg minder imidlertid om, at artikel 17 i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 809/2014 af 17.7.2014 om gennemførelsesbestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 for så vidt angår det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne og krydsoverensstemmelse (EUT 2014, L 227, s. 69) ligeledes har indført en forpligtelse for den kompetente myndighed til at give støtteansøgeren en formular til geospatial støtteansøgning navnlig med henblik på at identificere alle landbrugsparcellerne.

76. Denne konklusion ændres efter min opfattelse ikke af Kommissionens undersøgelse AA/2008/24, som BX har henvist til i sin argumentation med henblik på at godtgøre, at Tribunalul Bucureștis (retten i første instans i Bukarest) konklusion var fejlagtig. Som Kommissionen har påpeget i sit skriftlige indlæg, gjorde denne undersøgelse det nemlig muligt at konkludere, at der forelå en lakune i systemet til identificering af landbrugsparceller i Rumænien, som havde ført til finansielle korrektioner. En sådan undersøgelse vedrører imidlertid, henset til sin karakter, ikke forholdet mellem Unionen og Rumænien og har udelukkende til formål at identificere de finansielle risici for Unionens midler. Det kan derfor ikke udledes af denne undersøgelse, at Kommissionen har fastslået, at artikel 20 i forordning nr. 1782/2003 beskyttede landbrugernes individuelle rettigheder.

77. Jeg foreslår derfor, at det første præjudicielle spørgsmål besvares med, at artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 ikke kan fortolkes således, at denne bestemmelse har til formål at tillægge borgerne, herunder ansøgere om direkte betalinger, rettigheder.

C. Det andet præjudicielle spørgsmål

78. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 68, stk. 1, i forordning nr. 796/2004 skal fortolkes således, at begrebet »faktuelt korrekte oplysninger« i denne bestemmelse omfatter både landbrugerens korrekte anmeldelse af arealer og den korrekte identificering af den anvendte parcel og dens afgrænsning.

79. Det skal erindres, at BX' ansøgning i den foreliggende sag blev udelukket fra direkte betalinger på grundlag af artikel 138, stk. 1, i forordning nr. 1973/2004 med den begrundelse, at BX oprindeligt overanmeldte arealet med 46,56% [30]. BX har bestridt, at han foretog en sådan overanmeldelse. Efter hans opfattelse kan den overanmeldelse, som han er blevet foreholdt, nemlig tilregnes APIA Argeș, som stillede topografiske kort til rådighed for ham, der ikke var tilstrækkelig præcise og dermed ikke opfyldte kravene i artikel 20 i forordning nr. 1782/2003. Han havde derfor fremlagt »faktuelt korrekte oplysninger« og under alle omstændigheder ikke begået nogen »fejl«, og der burde ikke være anvendt nogen nedsættelse eller udelukkelse af støtten over for ham i henhold til artikel 68, stk. 1, i forordning nr. 796/2004.

80. Jeg minder indledningsvis om, at denne forordnings artikel 68, som fastsætter bestemmelser om undtagelser fra nedsættelser af og udelukkelser fra de støttebetalinger, der bl.a. er foreskrevet i kapitel I, som omhandler konstateringer vedrørende kriterierne for støtteberettigelse, i stk. 1 fastsætter, at nedsættelserne af og udelukkelserne fra støttebetalingerne ikke finder anvendelse, hvis landbrugeren har indgivet »*faktuelt korrekte oplysninger*« til den kompetente myndighed, »eller hvis han på anden måde kan godtgøre, at han ikke har begået nogen fejl« [31]. Det anføres således i 67. betragtning til denne forordning, at »der [generelt] ikke [bør] foretages nedsættelser og udelukkelser i forbindelse med kriterierne for støtteberettigelse, hvis landbrugeren har givet faktisk korrekte oplysninger, eller hvis han på anden måde kan godtgøre, at han ikke har gjort sig skyldig i forsømmelser«.

81. I denne henseende, for så vidt angår anvendelsen af denne forordnings artikel 68, stk. 1, på oplysninger vedrørende støtteberettigelsen, bør denne bestemmelse fortolkes sammenholdt med samme forordnings artikel 12, som fastlægger indholdet af den af landbrugeren indgivne

[30] – Jf. punkt 33 i dette forslag til afgørelse.

[31] – Min fremhævelse.

»enkeltansøgning«[32], hvorved landbrugeren ikke blot anmelder det areal, han anvender til landbrugsformål, men også sine betalingsrettigheder[33]. Artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 796/2004 fastsætter således, at »[e]nkeltansøgningen skal indeholde alle de oplysninger, der er nødvendige for at fastslå støtteberettigelsen, navnlig […] oplysninger til *identifikation* af alle bedriftens landbrugsparceller, oplysninger om parcellernes *størrelse*, udtrykt i ha med to decimaler, *beliggenhed* og i givet fald anvendelse, samt angivelse af, om det er landbrugsparceller med kunstvanding«[34].

82. Det fremgår dermed klart af sidstnævnte bestemmelses ordlyd, at både »landbrugerens korrekte anmeldelse af arealer«, for så vidt som der herved forstås »parcellernes størrelse, udtrykt i ha med to decimaler«, og »den korrekte identificering af den anvendte parcel og dens afgrænsning«, for så vidt som der herved forstås »identificering af landbrugsparceller« og deres »beliggenhed«, udgør oplysninger, der er nødvendige med henblik på at fastslå støtteberettigelsen. Denne konklusion er desuden i overensstemmelse med selve begrebet »identifikation« af en landbrugsparcel, som udelukkende består i identifikationen af grænserne for en parcel og ikke dens overfladeareal, der for sin del først kan fastsættes efter den nøjagtige identifikation af grænserne for denne parcel. Med andre ord forudsætter den korrekte identifikation af en landsbrugsparcel nødvendigvis en korrekt oplysning om arealet uden fejl i beregningen.

83. Henset til omstændighederne i hovedsagen forekommer det mig dog nødvendigt at udvide dette spørgsmål og undersøge om en landbruger, der har fremlagt ukorrekte oplysninger for den kompetente nationale myndighed, alligevel kan undtages fra en nedsættelse af eller udelukkelse fra støtten i henhold til artikel 68, stk. 1, i forordning nr. 796/2004, når han godtgør, at han ikke har begået nogen »fejl«, eftersom den fejl, som denne myndighed har påpeget, ikke kan tilregnes ham.

84. I denne henseende afhænger spørgsmålet om tilregnelse af tilsidesættelsen af de specifikke omstændigheder i den enkelte sag. Den omstændighed, at en myndighed, såsom APIA, har stillet dokumenter til rådighed for støtteansøgeren, der er unøjagtige eller ikke er tilstrækkelig præcise, og som ikke har gjort det muligt for ham at foretage en præcis lokalisering og afgrænsning af de parceller, som han ønsker at udnytte, kan friholde denne landbruger fra enhver »fejl«, hvis han er i stand til at godtgøre, at han ikke rådede over noget andet tilgængeligt bevismiddel, på grundlag af andre planer eller matrikeldokumenter eller andre kartografiske referencer, som gjorde det muligt for ham at identificere eller lokalisere disse parceller. Henset til den besvarelse, som jeg foreslår af det første præjudicielle spørgsmål, følger det imidlertid ikke af bestemmelserne om det »integrerede system« i forordning nr. 1782/2003, at de tillægger denne landbruger en ret, som gør det muligt for ham at bevise disse parcellers beliggenhed og areal ved hjælp af dokumenter, som den kompetente nationale myndighed er i besiddelse af.

85. For så vidt angår de faktiske omstændigheder i hovedsagen, således som de er beskrevet i forelæggelseskendelsen, konstaterer jeg indledningsvis angående vurderingen af karakteren af de »faktuelt korrekte oplysninger«, at det støtteberettigede areal, som ledsager en betalingsrettighed, skal være til landbrugerens rådighed[35], idet et sådant areal udgør en del af

[32] – Ved denne »enkeltansøgning« forstås i henhold til artikel 2, nr. 11), i forordning nr. 796/2004 »ansøgningen om direkte betalinger i forbindelse med den enkeltbetalingsordning og de andre arealrelaterede støtteordninger, der er fastlagt i afsnit III og IV i forordning (EF) nr. 1782/2003«.

[33] – Jf. 16. betragtning til forordning nr. 796/2004.

[34] – Min fremhævelse.

[35] – Jf. dom af 14.10.2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, herefter »dommen i sagen Landkreis Bad Dürkheim«, EU:C:2010:606, præmis 53).

landbrugerens bedrift, når landbrugeren råder over retten til at drive dem med henblik på udøvelsen af en landbrugsaktivitet [36]. Landbrugeren skal i forhold til arealet have en tilstrækkelig autonomi med henblik på udøvelsen af sin landbrugsaktivitet, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at vurdere, henset til alle sagens faktiske omstændigheder [37]. Endvidere er det ifølge Domstolens praksis væsentligt, at de omtvistede arealer *ikke er genstand for nogen landbrugsaktivitet udøvet af tredjemand i den pågældende periode*. For at undgå, at flere landbrugere gør krav på de pågældende parceller som del af deres bedrifter, er det således nødvendigt, at disse arealer ikke i løbet af denne periode kan anses for at være del af andre landbrugeres bedrifter med henblik på enkeltbetalingsordningen [38].

86. I den foreliggende sag fremgår det dels af forelæggelseskendelsen, at det areal, som BX lejede af arealernes ejer, var mindre end det, han havde anmeldt. Hvis BX havde vidst, at det faktisk udnyttede areal var mindre end det, der var angivet i forpagtningskontrakten med arealernes ejer, burde han have bevist dette over for APIA Argeș. I sine anmeldelser undlod BX at angive et faktisk element, der synes at være væsentligt, nemlig det korrekte areal, selv om han burde og kunne have forudset, at visse af de anmeldte arealer blev anvendt af ejeren eller af andre personer. Jeg vil desuden understrege, at fejldeklarationen i den foreliggende sag ikke udgjorde en mindre fravigelse, der i givet fald kunne accepteres eller undskyldes, men en forskel på 80 hektar, der ikke fremstår videre sandsynlig, da der er tale om landbrugsparceller, der drives af en enkelt landbruger, der som led i sin professionelle virksomhed varetager driften af det pågældende areal. Dels fremgår det, at BX ganske vist har påberåbt sig fejl i de topografiske kort, som han fik stillet til rådighed af APIA Argeș, men at det fremgår af sagsakterne, at såvel den oprindelige anmeldelse som anmeldelsen om ændring af størrelsen blev foretaget på grundlag af de samme kort fra APIA.

87. Jeg foreslår derfor, at det andet præjudicielle spørgsmål besvares med, at artikel 68, stk. 1, i forordning nr. 796/2004, sammenholdt med samme forordnings artikel 12, skal fortolkes således, at begrebet »faktuelt korrekte oplysninger« i den førstnævnte af disse bestemmelser for så vidt angår kriterierne for støtteberettigelse omfatter enhver oplysning, som er nødvendig med henblik på at fastslå en sådan støtteberettigelse, og navnlig omfatter både landbrugerens korrekte anmeldelse af arealer og den korrekte identificering af den anvendte parcel og dens afgrænsning.

D. Det tredje præjudicielle spørgsmål

88. Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om den omstændighed, at den har undladt at indgive en anmodning om præjudiciel afgørelse til Domstolen i henhold til artikel 267, stk. 3, TEUF med henblik på fortolkning af artikel 68, stk. 1, i forordning nr. 796/2004, under hovedsagens omstændigheder udgør en åbenbar tilsidesættelse af EU-retten, hvorefter den pågældende medlemsstat er ansvarlig for den skade, der formodes at være forvoldt ved denne rets dom.

[36] – Jf. dommen i sagen Landkreis Bad Dürkheim (præmis 58).

[37] – Jf. dommen i sagen Landkreis Bad Dürkheim (præmis 62).

[38] – Jf. dommen i sagen Landkreis Bad Dürkheim (præmis 66).

89. Med andre ord ønsker den forelæggende ret – idet den ikke vil beskyldes for både at være dommer og part – at Domstolen tager stilling til, om dens afgørelser af 2. og 9. april 2012 indebar en åbenbar tilsidesættelse af EU-retten [39].

90. Indledningsvis forekommer det mig relevant at minde om, at det følger af Domstolens faste praksis, at en medlemsstats erstatningsansvar for tab, der er forvoldt ved, at en ret som sidste instans har truffet en afgørelse, der tilsidesætter en EU-retlig bestemmelse, er omfattet af samme betingelser som dem, der gælder for en medlemsstats ansvar som omhandlet i punkt 63 i dette forslag til afgørelse [40].

91. Hvad navnlig angår den anden af disse betingelser, hvortil det tredje præjudicielle spørgsmål henviser, og som kræver, at tilsidesættelsen af EU-retten er tilstrækkeligt kvalificeret, har Domstolen allerede haft anledning til at præcisere, at staten kun undtagelsesvis kan ifalde ansvar for retslig virksomhed, nemlig i det tilfælde, hvor den nationale ret, som træffer afgørelse i sidste instans, åbenbart har tilsidesat gældende ret. For at afgøre, om der foreligger en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten, skal der tages hensyn til samtlige relevante omstændigheder i den sag, der er forelagt den nationale ret. Det følger således af Domstolens praksis, at de elementer, der kan tages i betragtning i denne henseende, bl.a. er, hvor klar og præcis den tilsidesatte bestemmelse er, hvor vidt et skøn den tilsidesatte bestemmelse overlader de nationale myndigheder, om overtrædelsen er begået, eller tabet er forvoldt forsætligt eller uagtsomt, om en eventuel retsvildfarelse er undskyldelig eller uundskyldelig, den omstændighed, at en EU-institutions holdning kan have været medvirkende til vedtagelsen eller opretholdelsen af nationale foranstaltninger eller praksis i strid med EU-retten og den pågældende rets undladelse af at opfylde sin pligt til at forelægge præjudicielle spørgsmål i medfør af artikel 267, stk. 3, TEUF [41].

[39] – Den forelæggende ret forekommer med sit tredje spørgsmål alene at henvise til anbringendet om en tilsidesættelse af artikel 267, stk. 3, TEUF. Den efterfølgende analyse er således med forbehold for en undersøgelse af de øvrige grunde, som BX har henvist til, om en forkert anvendelse af artikel 20 i forordning nr. 1782/2003 og artikel 68 i forordning nr. 796/2004 (jf. punkt 42 i dette forslag til afgørelse). I denne henseende og for fuldstændighedens skyld vil jeg henvise til, at ifølge Tribunalul București (retten i første instans i Bukarest) har appeldomstolen i Bukarest tilsidesat artikel 68 i forordning nr. 796/2004 i flere henseender nemlig ved i) ikke at fastslå betydningen af ordene »korrekte faktuelle oplysninger«, ii) ved at konkludere, at denne bestemmelse ikke fandt anvendelse på BX alene på grundlag af de dokumenter, der lå til grund for afgørelse fra APIA Argeș, og ved at undlade at tage hensyn til andre beviser, fremlagt af BX, og iii) ved heller ikke at give BX muligheden for ved ethvert bevismiddel at godtgøre, at han ikke havde gjort sig skyldig i en overanmeldelse (jf. punkt 45 i dette forslag til afgørelse). I et sådant tilfælde ville det ikke kunne udelukkes, at eksistensen af flere »simple fejl«, der (angiveligt) er begået af en stat inden for rammerne af en enkelt sag, efter omstændighederne kan begrunde en rekvalificering af denne fejl til en enkelt »alvorlig« fejl, der således ville kunne danne grundlag for erstatning.

[40] – Jf. Köbler-dommen (præmis 52), Tomášová-dommen (præmis 23) og Hochtief-dommen (præmis 36).

[41] – Jf. Köbler-dommen (præmis 54 og 55) og Tomášová-dommen (præmis 24 og 25). Disse elementer, der klart er inspireret af reglerne i den almindelige ordning for staters ansvar, der er udledt af den principielle dom af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 56), er imidlertid alene vejledende og ikke udtømmende, idet den nationale ret, der skal tage stilling til, om der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten, efter min opfattelse må have friheden til ligeledes at tage andre elementer i betragtning, der kan være mere relevante eller tilpasset den konkrete sag, der verserer for den. Når tilsidesættelsen af EU-retten således tilskrives en national retsinstans, jf. Köbler-dommen (punkt 53), skal der tages højde for de særlige kendetegn ved judiciel virksomhed og den begrundede forventning om retssikkerhed. Med henblik herpå kan det være relevant at henvise til visse kriterier, der er fastsat i medlemsstaternes forskellige nationale systemer, der har tilpasset deres ansvarsordning til den offentlige magt, i givet fald ved at indføre en særlig ordning på grundlag af Köbler-retspraksissen, for at tage højde for de særlige kendetegn ved den judicielle virksomhed. Anvendelsen af begreber som »manglende omhyggelighed« eller »forsømmelser« i forhold til det, der kan forventes af en sædvanligt agtpågivende og samvittighedsfuld dommer, ville således ligeledes kunne være relevant. På samme måde ville der kunne tages hensyn til konsekvenserne af en sådan fejl, og navnlig om den kunne indebære et alvorligt indgreb i den pågældendes rettigheder.

92. I denne henseende, hvad angår denne forpligtelse til at forelægge præjudicielle spørgsmål, der er udtrykkelig nævnt i det tredje præjudicielle spørgsmål, påpeger jeg, at det følger af artikel 267, stk. 3, TEUF, at hvis et præjudicielt spørgsmål rejses under en retssag ved en national ret, hvis afgørelser ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres, er retten pligtig at indbringe sagen for Domstolen [42].

93. Denne forpligtelse er imidlertid ikke absolut.

94. Det følger således af de begrænsninger, der blev anerkendt ved Cilfit-dommen og Domstolens efterfølgende faste praksis [43], at en national domstol, hvis afgørelser i henhold til national ret ikke kan appelleres, kun er fritaget for denne pligt, såfremt den på begrundet vis har fastslået, at det rejste spørgsmål ikke er relevant, eller at den omhandlede EU-retlige bestemmelse allerede er blevet fortolket af Domstolen, eller at EU-rettens korrekte fortolkning fremgår med en sådan klarhed, at der ikke er plads til en rimelig fortolkningstvivl (jf. i denne henseende henholdsvis teorien om »acte éclairé« og »acte clair«) [44].

95. I denne henseende har Domstolen i dommen i sagen Consorzio Italian Management fastslået, at det følger af den ordning, som er indført med artikel 267 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 47, stk. 2, at når en national retsinstans, hvis afgørelser ikke kan appelleres i henhold til national ret, fordi den har fastslået, at den befinder sig i en af de tre situationer, der er nævnt i forrige punkt i dette forslag til afgørelse, anser sig for fritaget for pligten til at forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse i medfør af artikel 267, stk. 3, TEUF, skal det af begrundelsen for retsafgørelsen fremgå, enten at det rejste EU-retlige spørgsmål ikke er relevant for afgørelsen af tvisten, at fortolkningen af den pågældende EU-retlige bestemmelse er støttet på Domstolens praksis, eller, såfremt der ikke findes en sådan praksis, at EU-rettens fortolkning for den retsinstans, der træffer afgørelse i sidste instans, fremgår med en sådan klarhed, at der ikke er plads til rimelig tvivl [45]. Det skal imidlertid holdes for øje, at generelt set skal vurderingen af en sådan afgørelse fra en national retsinstans ske på grundlag af de retlige og faktiske elementer, der forelå på tidspunktet for afgørelsens vedtagelse [46]. Den nationale retsinstans har ganske vist pligt til at begrunde sine afgørelser, men pligten til en udtrykkelig begrundelse som omhandlet i dommen i sagen Consorzio Italian Management blev imidlertid først udtrykkeligt fastslået den 6. oktober 2021, hvorfor denne forpligtelse efter min opfattelse først efter denne dato vil kunne gøres gældende over for nationale domstole [47].

[42] – Denne forpligtelse til at forelægge præjudicielle spørgsmål er et led i samarbejdet mellem de nationale retter, der skal anvende fællesskabsretten, og Domstolen, og den skal sikre, at fællesskabsretten anvendes korrekt og fortolkes ensartet i alle medlemsstaterne, og har navnlig til formål at forhindre, at der i en medlemsstat udvikler sig en retspraksis, som ikke er i overensstemmelse med EU-retten (jf. dom af 4.11.1997, Parfums Christian Dior, C-337/95, EU:C:1997:517, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis, og af 15.9.2005, Intermodal Transports, C-495/03, EU:C:2005:552, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

[43] – Jf. dom af 6.10.2021, Consorzio Italian Management og Catania Multiservizi (C-561/19, herefter »dommen i sagen Consorzio Italian Management«, EU:C:2021:799, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

[44] – Jf. dommen i sagen Consorzio Italian Management (præmis 32 og 33 og den deri nævnte retspraksis).

[45] – Jf. dommen i sagen Consorzio Italian Management (præmis 51 og den deri nævnte retspraksis) og dom af 15.10.2024, KUBERA (C-144/23, EU:C:2024:881, præmis 62-65).

[46] – Jf. analogt dom af 10.9.2019, HTTS mod Rådet (C-123/18 P, EU:C:2019:694, præmis 39), om et erstatningssøgsmål på grundlag af en ulovlig akt eller handling, der kan udløse Unionens erstatningsansvar uden for kontrakt.

[47] – Denne begrundelsespligt, der påhviler nationale domstole, der træffer afgørelse i sidste instans, kunne implicit udledes af Domstolens tidligere retspraksis, navnlig Cilfit-dommen og Köbler-dommen, men også af artikel 47 i chartret (jf. i denne retning generaladvokat Bots forslag til afgørelse Silva og Brito m.fl., C-160/14, EU:C:2015:390, punkt 90 og 94, og generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse CIM, C-561/19, EU:C:2021:291, punkt 171), selv om det først var i dommen i sagen Consorzio Italian Management, at Domstolen udtrykkeligt fastslog denne pligt ved at lægge en udtrykkelig forbindelse til grund til de tre kriterier, der tidligere var blevet fastslået i Cilfit-dommen (jf. i denne retning generaladvokat Ćapetas forslag til afgørelse Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-767/23, EU:C:2025:486, punkt 37).

96. Det er i lyset af disse principper, som Domstolen har opstillet, at det skal undersøges, om Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) i den foreliggende sag i sin egenskab af ret i sidste instans har begået en åbenbar tilsidesættelse af EU-retten ved dels at undlade at indgive en anmodning om præjudiciel afgørelse til Domstolen i henhold til artikel 267, stk. 3, TEUF, dels at tilsidesætte sin begrundelsespligt med hensyn til denne afgørelse.

97. Jeg påpeger i denne henseende, at det tredje præjudicielle spørgsmål, således som det er formuleret af den forelæggende ret, i det væsentlige kun vedrører de formodede tilsidesættelser af forpligtelsen til at indgive en anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 68, stk. 1, i forordning nr. 796/2004 og forpligtelsen til at begrunde afslaget på at foretage denne forelæggelse. BX synes imidlertid også at have anmodet om fortolkning af artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 [48]. Jeg foreslår derfor at udvide dette spørgsmål, således at det også omfatter dette element. I øvrigt foreligger der i hovedsagen en åbenbar og nær tilknytning mellem disse to bestemmelser, idet de topografiske korts unøjagtighed, som vedrører artikel 20, er et af de forhold, som BX har påberåbt sig som begrundelse for, at artikel 68, stk. 1, i forordning nr. 796/2004 finder anvendelse.

98. Hvad for det første angår *forpligtelsen til at indgive en anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003* fremgår det af de sagsakter, som Domstolen råder over, at Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) i sin kendelse af 2. april 2012 begrænsede sig til at give afslag på anmodningen om præjudiciel forelæggelse, idet den fastslog, at de elementer, som BX havde fremlagt, »ikke krævede« en præjudiciel forelæggelse i henhold til artikel 267, stk. 3, TEUF uden at give en begrundelse for, hvorfor den indtog dette proceduremæssige standpunkt [49]. Denne ret synes dermed implicit at have fastslået, at denne fortolkning ikke var *relevant*, formentlig fordi denne forordnings artikel 20, stk. 1, ikke medførte den rumænske stats ansvar, for så vidt som den ikke tillagde borgerne rettigheder [50]. I denne henseende vil jeg understrege, at eftersom denne bestemmelse endnu ikke har været genstand for en fortolkning fra Domstolen, og idet Tribunalul București (retten i første instans i Bukarest) principielt ikke var fritaget for sin forpligtelse til at foretage en præjudiciel forelæggelse [51], skulle denne sidstnævnte have angivet grundene til, at den anså sig for at være fritaget fra sin forpligtelse til at forelægge spørgsmål for Domstolen med henvisning til de undtagelsestilfælde, der er anerkendt i Cilfit-dommen. Imidlertid skal det manglende »behov«, således som tidligere fastslået, forstås som manglende »nødvendighed«. Bedømmelsen af kriteriet om »nødvendighed« tilkommer imidlertid, i modsætning til bedømmelsen af de to andre kriterier inden for rammerne af doktrinen om »acte clair« eller »éclairé«, alene den forelæggende ret at foretage [52]. Det er således denne ret, der skal tage stilling til dels, om begrundelserne i kendelsen af 2. april 2012, sammenholdt med den nævnte rets dom af 9. april 2012, tilstrækkelig klart angav grundene til, at fortolkningen af denne forordnings artikel 20, stk. 1, ikke var »nødvendigt« med henblik på erstatningssøgsmålet, dels om den manglende »nødvendighed« af at fortolke artikel 20, stk. 1, heri var begrundet, navnlig for så vidt som BX' argument med henvisning til denne bestemmelse i det væsentlige var uvirksom og dermed ikke relevant i hovedsagen.

48 – Jf. punkt 34 i dette forslag til afgørelse.

49 – Jf. punkt 35 i dette forslag til afgørelse.

50 – Jf. i denne retning analysen foretaget af Tribunalul București (retten i første instans i Bukarest) i punkt 44 i dette forslag til afgørelse.

51 – Jf. i denne retning dom af 27.3.1963, Da Costa m.fl. (28/62-30/62, EU:C:1963:6, s. 75 og 76).

52 – Jf. i denne retning generaladvokat Ćapetas forslag til afgørelse Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (C-767/23, EU:C:2025:486, præmis 30), som anførte, at Domstolen ikke har kompetence til at fortolke det første kriterium, nemlig kriteriet om »nødvendighed«.

99. Under alle omstændigheder, og selv hvis det antages, at Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) havde tilsidesat artikel 267 TEUF ved at undlade at foretage en forelæggelse eller at begrunde sin afgørelse tilstrækkeligt, ville en sådan tilsidesættelse efter min opfattelse ikke kunne karakteriseres som »åbenbar«. Dels, således som det fremgår af punkt 95 i dette forslag til afgørelse, blev forpligtelsen til at angive en begrundelse i overensstemmelse med kravene i dommen i sagen Consorzio Italian Management først fastslået af Domstolen flere år efter vedtagelsen af de i hovedsagen omhandlede afgørelser, hvorfor denne forpligtelse efter min opfattelse hverken strengt kan kræves overholdt af Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) eller a fortiori danne grundlag for at fastslå en åbenbar tilsidesættelse af EU-retten som følge af den manglende begrundelse. Dels, og således som det fremgår af den besvarelse, jeg foreslår af det første præjudicielle spørgsmål, tillægger artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 ikke borgerne rettigheder. Den fortolkning, der blev anlagt af Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest), sammenfalder således med dette synspunkt og har således ikke bidraget til vedtagelsen eller opretholdelsen af nationale foranstaltninger eller praksis, der er i strid med EU-retten.

100. Hvad for det andet angår *forpligtelsen til at indgive en anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 68, stk. 1, i forordning nr. 796/2004* må det, idet Domstolen ikke har fortolket denne bestemmelse, fastslås, at Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest), således som Tribunalul București (retten i første instans i Bukarest) har påpeget, burde have medtaget flere elementer i begrundelsen for sin afgørelse om afslag på anmodningen om præjudiciel forelæggelse [53] for at gøre det muligt for den ret, hvor der var anlagt et søgsmål vedrørende den rumænske stats ansvar, at efterprøve, om betingelserne for anvendelsen af artikel 267, stk. 3, TEUF var opfyldt. På denne baggrund, og for så vidt som det er ubestridt, at artikel 68, stk. 1, i forordning nr. 796/2004 tillægger borgerne rettigheder, kan det lægges til grund, at den første betingelse for, at staten ifalder ansvar for tilsidesættelsen af en EU-retsregel, er opfyldt.

101. På samme måde som det er følger af analysen ovenfor, og under hensyntagen til Köbler-dommen og Domstolens efterfølgende praksis [54], er jeg af den opfattelse, at denne utilstrækkelige begrundelse ikke kan udgøre en tilsidesættelse af EU-retten, der er åbenbar eller tilstrækkelig alvorlig til at medføre den rumænske stats ansvar. For det første har BX støttet sig på artikel 68, stk. 1, i forordning nr. 796/2004, idet han gør gældende, at der er sket en tilsidesættelse af artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003. I det omfang, Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) ikke har fastslået, at der foreligger en sådan tilsidesættelse, forekommer antagelsen om, at fortolkningen af artikel 68, stk. 1, i forordning nr. 796/2004 ikke skulle være nødvendig, mig umiddelbart sammenhængende og helt åbenbart ikke en tilsidesættelse af de relevante retsregler, dvs. forordning nr. 796/2004 og nr. 1782/2003 eller Domstolens praksis vedrørende disse bestemmelser [55], idet der i den foreliggende sag ikke fandtes en relevant dom, hvori Domstolen havde fortolket de omtvistede EU-retlige bestemmelser. For det andet fremgår det af sagsakterne, at Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) var af den opfattelse, at den korrekte fortolkning og anvendelse af artikel 68 i forordning nr. 796/2004 i det foreliggende tilfælde fremgik med en sådan klarhed, at der ikke var plads til nogen »rimelig fortolkningstvivl« som omhandlet i Domstolens praksis som anført i punkt 95 i dette forslag til afgørelse. Ifølge den forelæggende ret henhørte den situation, som BX befandt sig i, ikke under de tilfælde, der er omhandlet i denne forordnings artikel 68, stk. 1, eftersom han oprindeligt havde anmeldt et bestemt areal og efterfølgende tilbagekaldte 84,09 hektar af dette

[53] – Jf. fodnote 12.

[54] – Jf. Domstolens praksis, der er nævnt i fodnote 5 til dette forslag til afgørelse.

[55] – Jf. i denne retning Köbler-dommen (præmis 52) og Tomášová-dommen (præmis 23).

areal, selv om der ikke var sket nogen ændring på stedet, men den fastslog også, at han kunne og burde have været bekendt med det nøjagtige areal, som han anvendte, og anmeldt det korrekt. Den forelæggende ret, der traf afgørelse i sidste instans, synes derfor ikke åbenbart at have tilsidesat EU-retten, da den inden for sin skønsmargen fastslog, at den befandt sig i en situation, hvor den kunne afstå fra at indgive en anmodning om præjudiciel afgørelse til Domstolen vedrørende fortolkningen af artikel 68 i forordning nr. 796/2004, eftersom besvarelsen efter dens opfattelse fremgik klart.

102. Jeg foreslår derfor, at det tredje præjudicielle spørgsmål besvares med, at det forhold, at den forelæggende ret under hovedsagens omstændigheder har undladt at indgive en anmodning om præjudiciel afgørelse til Domstolen i henhold til artikel 267, stk. 3, TEUF med henblik på fortolkning af artikel 68, stk. 1, i forordning nr. 796/2004, med forbehold af den forelæggende rets endelige vurdering ikke synes at udgøre en åbenbar tilsidesættelse af EU-retten, som medfører den pågældende medlemsstats ansvar.

V. Forslag til afgørelse

103. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen, at den besvarer de præjudicielle spørgsmål fra Curtea de Apel Bucureşti (appeldomstolen i Bukarest) således:

»1) Artikel 20, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29 september 2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere og om ændring af forordning (EØF) nr. 2019/93, (EF) nr. 1452/2001, (EF) nr. 1453/2001, (EF) nr. 1454/2001, (EF) nr. 1868/94, (EF) nr. 1251/1999, (EF) nr. 1254/1999, (EF) nr. 1673/2000, (EØF) nr. 2358/71 og (EF) nr. 2529/2001, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1009/2008 af 9. oktober 2008,

skal fortolkes således, at

denne bestemmelse ikke har til formål at tillægge borgerne, herunder ansøgere om direkte betalinger, rettigheder.

2) Artikel 68, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 796/2004 af 21. april 2004 om gennemførelsesbestemmelser for krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem som omhandlet i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere, som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 381/2007 af 4. april 2007, sammenholdt med samme forordnings artikel 12,

skal fortolkes således, at

begrebet »faktuelt korrekte oplysninger« i den førstnævnte af disse bestemmelser omfatter både landbrugerens korrekte anmeldelse af arealer og den korrekte identificering af den anvendte parcel og dens afgrænsning.

3) Artikel 267 TEUF

skal fortolkes således, at

det forhold, at den forelæggende ret under hovedsagens omstændigheder har undladt at indgive en anmodning om præjudiciel afgørelse til Domstolen med henblik på fortolkning af artikel 68, stk. 1, i forordning nr. 796/2004, som ændret ved forordning nr. 381/2007, med forbehold af den forelæggende rets endelige vurdering ikke synes at udgøre en åbenbar tilsidesættelse af EU-retten, som medfører den pågældende medlemsstats ansvar.«