Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ATHANASIOS RANTOS
föredraget den 2 oktober 2025 [1]

Mål C-163/24

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

(begäran om förhandsavgörande från Curtea de Apel București (Appellationsdomstolen i Bukarest, Rumänien))

”Begäran om förhandsavgörande – Jordbruk – Gemensam jordbrukspolitik – System med direktstöd – Förordning (EG) nr 1782/2003 – Artikel 20.1 – Identifieringssystemet för jordbruksskiften – Effektiv administration och kontroll – Bestämmelse som (inte) syftar till att ge enskilda rättigheter – Förordning (EG) nr 796/2004 – Artikel 68 – Skyldighet för jordbrukaren att inge en korrekt arealdeklaration och en korrekt identifiering av det använda skiftet och dess gränser – Minskningar och uteslutningar i fall av överdeklarationer – Undantag – Begreppet ’sakligt riktiga uppgifter’ – Statens skadeståndsansvar för skador som orsakas enskilda genom överträdelse av unionsrätten – Överträdelse som kan tillskrivas en domstol som dömer i sista instans – Likställande av en rad enkla åsidosättanden av unionsrätten med en uppenbar överträdelse”

I. Inledning

1. Begäran om förhandsavgörande, som har framställts av Curtea de Apel București (Appellationsdomstolen i Bukarest, Rumänien [2]), avser tolkningen av artikel 20.1 i förordning (EG) nr 1782/2003 [3] om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för

[1] Originalspråk: franska.

[2] Nedan kallad Appellationsdomstolen i Bukarest.

[3] Rådets förordning av den 29 september 2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2019/93, (EG) nr 1452/2001, (EG) nr 1453/2001, (EG) nr 1454/2001, (EG) nr 1868/94, (EG) nr 1251/1999, (EG) nr 1254/1999, (EG) nr 1673/2000, (EEG) nr 2358/71 och (EG) nr 2529/2001 (EUT L 270, 2003, s. 1), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 1009/2008 av den 9 oktober 2008 (EUT L 276, 2008, s. 1) (nedan kallad förordning nr 1782/2003).

jordbrukare samt av artikel 68.1 i förordning (EG) nr 796/2004[4] om närmare föreskrifter för tillämpningen av de tvärvillkor, den modulering och det integrerade administrations- och kontrollsystem som föreskrivs i bland annat förordning nr 1782/2003.

2. Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan BX, som är en rumänsk jordbrukare, och å andra sidan Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice (rumänska staten – finansministeriet) och Appellationsdomstolen i Bukarest, angående frågan huruvida denna medlemsstat ska hållas skadeståndsansvarig bland annat på grund av att nämnda domstol, i egenskap av domstol i sista instans, inte har uppfyllt den skyldighet att begära förhandsavgörande som föreskrivs i artikel 267 tredje stycket FEUF.

3. I det här målet har domstolen anmodats att precisera hur begreppet ”rättsregel som syftar till att ge enskilda rättigheter” ska avgränsas, genom att pröva om och på vilka villkor en rättsregel som utan tvekan eftersträvar ett mål av allmänintresse även kan skydda fysiska och juridiska personers intressen. Vidare är det ett tillfälle för domstolen att precisera det system för medlemsstaternas skadeståndsansvar, på grund av att en domstol som dömer i sista instans har åsidosatt unionsrätten, som EU-domstolen fastställde i domen i målet Köbler.[5]

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Förordning nr 1782/2003

4. Skälen 1, 2, 11–14, 16 och 21 i förordning nr 1782/2003 hade följande lydelse:

”(1) Gemensamma villkor bör fastställas för direktstöd enligt de olika systemen för inkomststöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken.

(2) Full utbetalning av direktstöd bör kopplas till uppfyllelse av bestämmelser som gäller jordbruksmark, jordbruksproduktion och jordbruksverksamhet. Dessa bestämmelser bör bidra till att grundläggande normer för miljöskydd, livsmedelssäkerhet, djurhälsa och djurskydd, god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden införlivas i de gemensamma organisationerna av marknaderna. Om dessa grundläggande normer inte uppfylls bör medlemsstaterna helt eller delvis dra in direktstöd på grundval av kriterier som är proportionerliga, objektiva och graderade. Sådana indragningar bör inte påverka tillämpningen av påföljder som har fastställts eller kommer att fastställas i enlighet med annan gemenskapslagstiftning eller nationell lagstiftning.

[4] Kommissionens förordning av den 21 april 2004 om närmare föreskrifter för tillämpningen av de tvärvillkor, den modulering och det integrerade administrations- och kontrollsystem som föreskrivs i rådets förordningar (EG) nr 1782/2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare (EUT L 141, 2004, s. 18), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 381/2007 av den 4 april 2007 (EUT L 95, 2007, s. 8) (nedan kallad förordning nr 796/2004).

[5] Dom av den 30 september 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513) (nedan kallad domen i målet Köbler). Se även domstolens senare praxis avseende överträdelser av unionsrätten som ska tillskrivas en nationell domstol, bland annat, dom av den 13 juni 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391) (nedan kallad domen i målet Traghetti del Mediterraneo), och dom av den 28 juli 2016, Tomášová (C-168/15,, EU:C:2016:602) (nedan kallad domen i målet Tomášová), dom av den 29 juli 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630) (nedan kallad domen i målet Hochtief), och beslut av den 15 oktober 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:884), och beslut av den 18 december 2019, Hochtief (C-362/18, EU:C:2019:1100).

…

(11) För att göra administrations- och kontrollmekanismerna mer effektiva och användbara är det nödvändigt att anpassa det system som upprättas genom [förordning (EEG) nr 3508/92[6]] så att det omfattar systemet med samlat gårdsstöd … Det bör finnas möjlighet att i ett senare skede inkludera andra stödsystem.

(12) För att säkerställa en effektiv kontroll och för att förhindra att flera stödansökningar lämnas in till olika utbetalningsställen inom en och samma medlemsstat, bör varje medlemsstat se till att ha ett enda system för att registrera identiteten på de jordbrukare som lämnar in stödansökningar inom ramen för det integrerade systemet.

(13) De olika delarna i det integrerade systemet [för administration och kontroll] syftar till att ge en mer effektiv administration och kontroll. …

(14) Mot bakgrund av systemets komplexitet och det stora antalet stödansökningar som skall behandlas, är det av största vikt att lämpliga tekniska resurser och administrations- och kontrollmetoder används. Följaktligen bör det integrerade systemet i varje medlemsstat omfatta en databas, ett identifieringssystem för jordbruksskiften, stödansökningar från jordbrukare, ett samordnat kontrollsystem samt, inom systemet med samlat gårdsstöd, ett system för att identifiera och registrera stödrättigheter.

…

(16) Det är mycket viktigt att kunna identifiera jordbruksskiften för att få en riktig tillämpning av system som är kopplade till areal. Erfarenheten har visat att de befintliga metoderna har vissa brister. Det bör därför beslutas att införa ett identifieringssystem som vid behov kan stödjas genom fjärranalys.

…

(21) I stödsystemen inom den gemensamma jordbrukspolitiken ingår ett direkt inkomststöd i första hand för att upprätthålla en rimlig levnadsstandard bland jordbruksbefolkningen. Detta mål är nära förknippat med målet att bibehålla landsbygdsområden. För att undvika felaktig användning av gemenskapens medel bör inga stödutbetalningar göras till jordbrukare som på ett konstlat sätt har skapat de förutsättningar som krävs för att få sådana utbetalningar.”

5. I artikel 17 första stycket i förordning nr 1782/2003, med rubriken ”Räckvidd”, angavs följande:

”Varje medlemsstat skall inrätta ett integrerat administrations- och kontrollsystem, nedan kallat ’det integrerade systemet’.”

6. I artikel 18.1 i nämnda förordning, med rubriken ”Det integrerade systemets beståndsdelar”, föreskrevs följande:

”Det integrerade systemet skall omfatta

[6] Rådets förordning av den 27 november 1992 om ett integrerat system för administration och kontroll av vissa stödsystem inom gemenskapen (EGT L 355, 1992, s. 1).

a) en databas,

b) ett identifieringssystem för jordbruksskiften,

c) ett system för identifiering och registrering av stödrättigheter i enlighet med artikel 21,

d) stödansökningar,

e) ett integrerat kontrollsystem,

f) ett enda system för att registrera identiteten på varje jordbrukare som lämnar in en stödansökan.”

7. I artikel 19.1 i samma förordning, med rubriken ”Databas”, angavs följande:

”I databasen skall för varje jordbruksföretag registreras de uppgifter som erhålls från stödansökningarna.

Denna databas skall framför allt göra det möjligt att direkt och omedelbart, via medlemsstatens behöriga myndighet, få tillgång till uppgifter för kalenderåren och/eller regleringsåren från och med år 2000, samt från och med den 1 maj 1998 när det gäller stöd som beviljas i enlighet med avdelning IV kapitel 10b.”

8. I artikel 20.1 i förordning nr 1782/2003, med rubriken ”Identifieringssystem för jordbruksskiften”, angavs följande:

”Identifieringssystemet för jordbruksskiften skall upprättas på grundval av kartor, dokument ur fastighetsregister eller annat kartografiskt referensmaterial. Datoriserade geografiska informationssystem skall användas, helst inklusive ortofoto från flyg- eller satellitfoto, med en enhetlig standard som garanterar en noggrannhet som åtminstone är likvärdig med kartor i skala 1:10 000.”

9. Artikel 21 i denna förordning, med rubriken ”System för identifiering och registrering av stödrättigheter”, hade följande lydelse:

”1. Systemet för identifiering och registrering av stödrättigheter skall utformas på ett sådant sätt att det är möjligt att kontrollera stödrättigheter och samköra uppgifter med stödansökningar och identifieringssystemet för jordbruksskiften.

2. Detta system skall göra det möjligt att direkt och omedelbart, via medlemsstatens behöriga myndighet, få tillgång till uppgifter för åtminstone de tre närmast föregående kalenderåren och/eller regleringsåren.”

10. I artikel 22 i nämnda förordning, med rubriken ”Ansökan om stöd”, angavs följande:

”1. Varje år skall jordbrukaren lämna in en ansökan om direktstöd som omfattas av det integrerade systemet och, i tillämpliga fall, lämna uppgifter om

– alla jordbruksskiften inom jordbruksföretaget,

…

2. Medlemsstaterna får besluta att en stödansökan endast behöver innehålla ändringar i förhållande till den stödansökan som lämnades in föregående år. Medlemsstaterna skall distribuera förtryckta formulär som grundas på de arealer som fastställts föregående år, och de skall tillhandahålla grafiskt material som anger läget för dessa arealer samt, i tillämpliga fall, olivträdens läge.

…”

2. Förordning nr 796/2004

11. Skälen 11, 13, 17, 36, 55–58 och 67 i förordning nr 796/2004 hade följande lydelse:

”(11) För att bidra till skyddet av gemenskapens finansiella intressen bör det föreskrivas att inga utbetalningar enligt förordning … nr 1782/2003 får göras innan kontrollerna i fråga om stödkriterierna har slutförts.

…

(13) För att kontrollerna skall bli effektiva bör varje form av arealanvändning och motsvarande stödsystem deklareras samtidigt. Det bör därför föreskrivas att det bara får lämnas in en samlad stödansökan innehållande samtliga ansökningar om stöd som på något sätt rör arealen i fråga.

…

(17) För att förenkla ansökningsförfarandena i detta sammanhang bör medlemsstaterna i enlighet med artikel 22.2 i förordning [nr 1782/2003] helst förse jordbrukarna med förtryckt information.

…

(36) Kontroller på plats av arealer består i allmänhet av två delar, varav den första avser verifiering och mätning av deklarerade jordbruksskiften på grundval av grafiskt material, flygfotografering osv. Den andra delen består av en fysisk kontroll av jordbruksskiftena där de deklarerade jordbruksskiftenas storlek verifieras liksom, beroende på stödsystemet i fråga, den deklarerade skörden och dess kvalitet. Mätningar bör göras vid behov. De fysiska kontrollerna på plats bör kunna ske på grundval av en stickprovskontroll.

…

(55) För att man effektivt skall kunna skydda gemenskapens finansiella intressen, bör det antas lämpliga bestämmelser för bekämpning av oegentligheter och bedrägeri. Särskilda bestämmelser bör antas för oegentligheter i samband med de olika stödsystemens stödkriterier.

(56) Det system med minskning av eller uteslutning från stöd som fastställs i [förordning nr 1782/2003] när det gäller tvärvillkoren har emellertid ett annat syfte, nämligen att få jordbrukarna att efterleva gällande lagstiftning på tvärvillkorens olika områden.

(57) Beslut om minskning av och uteslutning från stöd bör fattas med beaktande av proportionalitetsprincipen och, när det gäller stödkriterier, med beaktande av särskilda problem i händelse av force majeure, exceptionella händelser och naturkatastrofer. I samband med tvärvillkoren får minskning av och uteslutning från stöd bara tillämpas om jordbrukaren gjort sig skyldig till försumlighet eller uppsåt. Beslut om minskning av och uteslutning från stöd bör graderas efter hur allvarlig den begångna oegentligheten är, och bör gå så långt som till fullständig uteslutning från ett eller flera stödsystem under en viss tid. När det gäller stödkriterier bör besluten fattas med hänsyn till de särskilda inslagen i de olika stödsystemen.

(58) Oegentligheter i arealstödsansökningar avser normalt delar av arealer. För högt deklarerade skiften kan därför uppvägas av för lågt deklarerade skiften inom samma odlingsgrupp. Det bör fastställas att man inom en viss toleransmarginal bara behöver justera arealstödsansökningar med hänsyn till den faktiska arealen, och att stödet bara skall minskas om marginalen överskrids.

…

(67) När det gäller stödkriterier bör minskning och uteslutning normalt inte tillämpas, om jordbrukaren lämnat sakligt riktiga uppgifter eller på annat sätt kan visa att han inte har gjort sig skyldig till något fel.”

12. I artikel 2 i förordning nr 796/2004, med rubriken ”Definitioner”, angavs följande:

”I denna förordning används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

…

22) *fastställd areal*: den areal för vilken alla villkor som fastställs i bestämmelserna om beviljande av stödet är uppfyllda – i systemet med samlat gårdsstöd anses en deklarerad areal vara fastställd endast om den åtföljs av ett motsvarande antal stödrättigheter.

…

25) *geografiskt informationssystem (nedan förkortat GIS)*: de metoder för datoriserade geografiska informationssystem som avses i artikel 20 i förordning [nr 1782/2003].

…

27) *grafiskt material*: kartor och andra dokument som används för överföring av GIS-innehållet mellan de sökande och medlemsstaterna.

…”

13. Artikel 6.1 i förordning nr 796/2004, med rubriken ”Identifiering av jordbruksskiften”, hade följande lydelse:

”Det system för identifiering av jordbruksskiften som avses i artikel 20 i förordning [nr 1782/2003] skall utformas så att referensskiften identifieras såsom fastighetsskifte eller odlingsenhet, vilket skall säkerställa en unik identifiering av varje referensskifte.

Medlemsstaterna skall också säkerställa att jordbruksskiftena identifieras på ett tillförlitligt sätt och särskilt kräva att samlade ansökningar förses med de uppgifter eller åtföljs av de handlingar som den behöriga myndigheten fastställer och som gör det möjligt att lokalisera och mäta upp varje enskilt jordbruksskifte. GIS skall utformas på grundval av ett nationellt geodetiskt system.”

14. I artikel 12 i förordning nr 796/2004, med rubriken ”Innehåll i den samlade ansökan”, angavs följande:

”1. Den samlade ansökan skall innehålla alla nödvändiga uppgifter för att fastställa stödberättigandet, särskilt

…

d) uppgifter som gör det möjligt att identifiera jordbruksföretagets samtliga jordbruksskiften, deras areal uttryckt i hektar med två decimaler, läge samt, i tillämpliga fall, användning och huruvida de är konstbevattnade,

…

3. För den identifiering av jordbruksföretagets samtliga jordbruksskiften som avses i punkt 1 d skall det i de förtryckta blanketter som distribueras till jordbrukaren i enlighet med artikel 22.2 i förordning (EG) nr 1782/2003 anges maximal stödberättigande areal per referensskifte enligt systemet med samlat gårdsstöd. I det grafiska material som tillhandahålls jordbrukaren enligt den bestämmelsen skall referensskiftenas gränslinjer samt deras unika identifiering anges, och jordbrukaren skall ange läget för varje jordbruksskifte.

…

4. När ansökan lämnas in skall jordbrukaren ha korrigerat det förtryckta formulär som nämns i punkterna 2 och 3 om ändringar har skett (framför allt överföringar av stödrättigheter i enlighet med artikel 46 i förordning nr 1782/2003) eller om uppgifterna i de förtryckta formulären är felaktiga.

Om storleken på en areal är felaktigt angiven skall jordbrukaren ange den korrekta storleken. …”

15. I artikel 15.3 i förordning nr 796/2004, med rubriken ”Ändringar av den samlade ansökan”, angavs följande:

”Om den behöriga myndigheten redan har informerat jordbrukaren om oegentligheter i den samlade ansökan eller om den har informerat jordbrukaren om sin avsikt att genomföra en kontroll på plats och om oegentligheter uppdagas vid kontrollen, får inga ändringar i enlighet med punkt 1 tillåtas när det gäller de jordbruksskiften som berörs av oegentligheterna.”

16. Artikel 18.1 c i denna förordning, med rubriken ”Förenkling av förfaranden”, hade följande lydelse:

”Utan att det påverkar tillämpningen av särskilda bestämmelser i den här förordningen och i förordning [nr 1782/2003] får medlemsstaterna tillåta eller kräva att alla meddelanden enligt den här förordningen både från jordbrukaren till myndigheterna och omvänt lämnas elektroniskt. I sådana fall skall lämpliga åtgärder vidtas för att säkerställa särskilt

…

c) att överförda uppgifter är tillförlitliga med avseende på en korrekt förvaltning av det berörda stödsystemet – om de uppgifter som finns i databasen för nötkreatur används skall databasen ge den säkerhet och fungera på ett sätt som krävs för en korrekt förvaltning av de berörda stödsystemen.”

17. I artikel 19 i förordning nr 796/2004, med rubriken ”Korrigeringar av uppenbara fel”, angavs följande:

”Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 11–18 får en stödansökan ändras när som helst efter inlämnandet, om den innehåller uppenbara fel som den behöriga myndigheten godkänner.”

18. I artikel 22 i denna förordning, med rubriken ”Återkallelse av stödansökningar”, föreskrevs följande:

”1. En stödansökan får när som helst återkallas skriftligt helt eller delvis.

…

2. En återkallelse enligt punkt 1 skall försätta den sökande i samma situation som han befann sig i innan han lämnade in den berörda stödansökan eller en del av denna.”

19. Artikel 24.1 c i nämnda förordning, med rubriken ”Dubbelkontroller”, hade följande lydelse:

”De administrativa kontroller som avses i artikel 23 i förordning [nr 1782/2003] skall göra det möjligt att med elektroniska hjälpmedel automatiskt söka efter oegentligheter, även genom dubbelkontroller

…

c) av de jordbruksskiften som deklareras i den samlade ansökan och de referensskiften som ingår i identifieringssystemet för jordbruksskiften, för att verifiera att arealerna är stödberättigande.”

20. Artikel 30 i förordning nr 796/2004, med rubriken ”Fastställande av arealer”, hade följande lydelse:

”1. Jordbruksskiftenas areal skall bestämmas på ett sätt som garanterar mätning med en kvalitet som minst motsvarar den som krävs enligt tillämpliga tekniska normer som utarbetats på gemenskapsnivå.

…

4. Kontrollen av att jordbruksskiftena är stödberättigande skall ske med lämpliga hjälpmedel. För detta ändamål skall vid behov ytterligare bevismaterial begäras in.”

21. I artikel 51.1 i denna förordning, med rubriken ”Minskning och uteslutning vid för hög deklaration”, angavs följande:

”Om, i fråga om en odlingsgrupp, den deklarerade arealen för ett arealrelaterat stödsystem, utom de för stärkelsepotatis, utsäde och tobak enligt avdelning IV kapitlen 6, 9 respektive 10c i förordning [nr 1782/2003], överskrider den fastställda arealen enligt artikel 50.3, 50.4 och 50.5 i den här förordningen, skall stödet beräknas på grundval av den fastställda arealen, minskad med två gånger den konstaterade skillnaden, om denna skillnad utgör mer än 3 % eller två hektar, dock högst 20 %, av den fastställda arealen.

Om skillnaden utgör mer än 20 % av den fastställda arealen, skall det inte beviljas något arealrelaterat stöd för den berörda odlingsgruppen.”

22. I artikel 68.1 och 68.2 andra stycket i förordning nr 796/2003, med rubriken ”Undantag från tillämpningen av minskning och uteslutning”, angavs följande:

”1. Minskningar och uteslutningar enligt kapitel I skall inte tillämpas, om jordbrukaren har lämnat sakligt riktiga uppgifter eller om han på annat sätt kan visa att han inte har gjort något fel.

2. …

Jordbrukarens meddelande enligt första stycket skall innebära att stödansökan anpassas till den faktiska situationen.”

3. Förordning (EG) nr 1973/2004

23. Förordning (EG) nr 1973/2004[7] innehöll en artikel 138.1, med rubriken ”Minskning och uteslutning i fråga om villkor för berättigande”, som hade följande lydelse:

”Utom i fall av force majeure eller exceptionella omständigheter enligt artikel 72 i förordning [nr 796/2004] skall det belopp som beviljas enligt systemet för enhetlig arealersättning minskas för det aktuella året med dubbla den skillnad som har konstaterats, om det vid en administrativ kontroll eller en kontroll på plats visar sig att den iakttagna skillnaden mellan de arealer som har deklarerats och den areal som fastställs enligt punkt 22 i artikel 2 i förordning [nr 796/2004] är mellan 3 % och 30 % av den fastställda arealen.

Om skillnaden är större än 30 % av den fastställda arealen skall inget stöd beviljas för året i fråga.

…”

B. Rumänsk rätt

24. I artikel 3.1 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 (brådskande regeringsdekret nr 125/2006 om godkännande

[7] Kommissionens förordning av den 29 oktober 2004 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för [förordning nr 1782/2003] när det gäller de stödsystem som avses i avdelning IV och IV a i den förordningen och användningen av uttagen mark för produktion av råvaror (EUT L 345, 2004, s. 1).

av direktstöd och kompletterande nationellt direktstöd, som beviljats på jordbruksområdet från och med år 2007, samt ändring av artikel 2 i lag nr 36/1991 om jordbruksföretag och andra associationsformer inom jordbruket) av den 21 december 2006 (nedan kallad OUG nr 125/2006),[8] i den lydelse som är tillämplig på det nationella målet, angavs följande:

”I detta brådskande dekret avses med

…

g) system för identifiering av jordbruksskiften – en del i det integrerade administrations- och kontrollsystemet som inbegriper it-applikationer som bygger på ortofoton, kartor, dokument i fastighetsregister eller annat kartografiskt referensmaterial. Datoriserade geografiska informationssystem ska användas som säkerställer en unik identifiering av varje fysiskt block, helst inklusive ortofoto från flyg- eller satellitfoto, med en enhetlig standard som garanterar en noggrannhet som åtminstone är likvärdig med kartor i skala 1:10 000 och som inom de fysiska blocken möjliggör identifiering av jordbruksskiftena i stödansökningarna. De arealer som är registrerade i systemet för identifiering av skiften utgör referens för processen för kontroll och genomförande av stödutbetalningar.”

25. I artikel 7.1 b och c OUG nr 125/2006 föreskrevs följande:

”För att stöd ska beviljas inom ramen för systemet för enhetlig arealersättning krävs att sökanden är registrerad i registret över jordbrukare som förvaltas av Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (myndigheten för jordbruksstöd, Rumänien) [(nedan kallad APIA)], att ansökan om stöd lämnas in inom utsatt tid och att följande allmänna villkor är uppfyllda:

…

b) Alla jordbruksskiften ska deklareras.

c) Sanningsenliga, fullständiga och fullt giltiga uppgifter ska, vid äventyr av straffrättsliga påföljder, inges i formuläret för ansökan om arealbaserat direktstöd och i bifogade handlingar, inbegripet förteckningen över arealer.”

III. Målet vid den nationella domstolen, tolkningsfrågorna och förfarandet vid domstolen

26. Den 14 maj 2007 lämnade BX, en rumänsk jordbrukare, in en ansökan till APIA – Centrul Județean Argeș (APIA – regionala kontoret i Argeș, Rumänien, nedan kallat APIA i Argeș) för år 2007 inom ramen för systemet för enhetlig arealersättning och systemet för mindre gynnade jordbruksområden. I ansökan angav han en sammanlagd jordbruksareal om 264,71 hektar (ha) som bestod av flera skiften, för vilka BX hade fastställt och identifierat respektive arealer med hjälp av topografiska kartor som tillhandahållits av APIA i Argeș. Bland dessa skiften angavs ett med en areal om 129,09 ha i kommunen Rucăr (Rumänien).

27. Den 20 oktober 2007 begärde APIA i Argeș klargöranden beträffande ansökan sedan det till följd av en administrativ kontroll hade konstaterats att även andra personer hade ansökt om stöd för vissa av de arealer som hade deklarerats av BX.

[8] *Monitorul Oficial al României*, del I, nr 1043, av den 29 december 2006.

28. Den 28 november 2007 fastslog BX och representanterna för dessa andra berörda personer vilka arealer som användes av var och en av jordbrukarna och preciserade bland annat att vad gällde kommunen Rucăr använde BX endast 45 ha av de 129,09 ha som han hade deklarerat i sin ursprungliga ansökan.

29. Samma dag lämnade BX in formulär M.1.1, med rubriken ”Ändring av arealdeklaration” (nedan kallat formulär M.1.1), till APIA i Argeș i syfte att korrigera den areal som han hade deklarerat i sin ursprungliga ansökan, och deklarerade avseende kommunen Rucăr en areal om 45 ha i stället för 129,09 ha. Han lämnade även in en handskriven förklaring där han angav att skillnaden mellan den ursprungligen deklarerade arealen och den ändrade arealen berodde dels på en felaktig identifiering av gränserna för berget Găinațu Mic i massivet Iezer-Păpușa (Rumänien), på grund av att det saknades referenspunkter på de topografiska kartor som hade tillhandahållits av APIA i Argeș, dels på en skillnad mellan den areal som angavs i arrendeavtalet (det vill säga 210 ha), vilken var mindre än den areal med bergsbete som verkligen användes, och summan av arealerna för de båda fysiska block som utgör nämnda berg. [9]

30. I skrivelse som lämnades in till APIA i Argeș och registrerades den 15 maj 2008 angav BX att APIA i Argeș borde ha ifrågasatt formulär M.1.1 med beaktande av att den areal om 84,09 som återkallades genom detta formulär var felaktig, eftersom BX när formuläret ingavs inte kände till den omständigheten att gränsen för kommunen Rucăr hade skrivits in felaktigt på de topografiska kartorna från APIA i Argeș, vilket han upptäckte först senare, det vill säga i början av maj 2008.

31. Genom beslut av den 28 maj 2008 konstaterade APIA i Argeș att BX i sin ursprungliga deklaration hade deklarerat en areal som var 46,56 procent större än den verkliga arealen och avslog följaktligen hans ansökan om stöd med hänvisning till artikel 138.1 i förordning nr 1973/2004.

32. BX väckte talan vid Tribunalul București (Förstainstansdomstolen i Bukarest, Rumänien) (nedan kallad Förstainstansdomstolen i Bukarest) om bland annat ogiltigförklaring av detta beslut och om att APIA i Argeș skulle förpliktas att till honom utbetala ett belopp om 697 391 euro som ersättning för den skada som han ansåg sig ha lidit på grund av det rättsstridiga avslaget på hans ansökan om stöd för 2007. Enligt honom skulle den överdeklaration som han anklagats för egentligen tillskrivas APIA i Argeș som hade tillhandahållit honom topografiska kartor som inte var tillräckligt exakta och inte uppfyllde kraven i artikel 20 i förordning nr 1782/2003, vilket han förklarade att han kunde bevisa genom handlingar, vittnen och en topografisk mätning. Eftersom han inte hade gjort något fel borde, enligt artikel 68.1 i förordning nr 796/2004, en minskning eller uteslutning av stödet följaktligen inte ha tillämpats med avseende på honom. Genom dom av den 20 januari 2011 ogillade Tribunalul București talan. [10]

33. BX överklagade denna dom till Appellationsdomstolen i Bukarest, som dömer i sista instans. Som det framgår av begäran om förhandsavgörande yrkade BX i överklagandet att en begäran enligt artikel 267 FEUF skulle framställas till EU-domstolen i syfte att erhålla ett förhandsavgörande rörande tolkningen av artikel 68.1 och 68.2 i förordning nr 796/2004. Vid förhandlingen preciserade BX att han i överklagandet även hade yrkat att ett förhandsavgörande skulle begäras av EU-domstolen rörande tolkningen av artikel 20.1 i förordning nr 1782/2003.

[9] Av dessa båda skäl hade arealerna i kommunen Rucăr överdeklarerats med 52 ha respektive 33 ha i förhållande till de arealer som inledningsvis hade deklarerats.

[10] Den ansåg att arealen hade överdeklarerats, eftersom BX mot bakgrund av arrendeavtalet och försäljningshandlingen hade informerats om att markarealen i dessa handlingar var 211,06 ha och inte 264,71 ha som han ursprungligen hade deklarerat.

34. Genom beslut av den 2 april 2012 avslog Appellationsdomstolen i Bukarest detta yrkande med motiveringen att de omständigheter som BX hade anfört inte nödvändiggjorde en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 tredje stycket FEUF.

35. Genom beslut av den 9 april 2012 ogillade nämnda domstol BX:s överklagande såsom ogrundat. Den ansåg nämligen att beslutet från APIA i Argeș av den 28 maj 2008 var motiverat med hänsyn till artikel 138.1 i förordning nr 1973/2004, eftersom BX hade överdeklarerat den areal som han använde och detta med mer än 30 procent. Genom att inge formulär M.1.1 för att korrigera sin ursprungliga deklaration medgav BX att felet fanns i hans ursprungliga deklaration och inte i deklarationen från den representant som han hade arrenderat marken av. Såväl den ursprungliga ansökan som ansökan om arealändringen grundade sig dessutom på samma kartor från APIA i Argeș, vilket innebar att överdeklarationen inte kunde motiveras med att dessa kartor var felaktiga.

36. Samma domstol fann även att det ankommer på den som använder ett skifte att ange dess faktiska areal i ansökan om arealbaserat direktstöd, utan att förlita sig på den areal som anges i äganderättshandlingarna till skiftet. Att de topografiska kartorna från APIA i Argeș inte var korrekta kunde således inte motivera BX:s överskattning av de arealer som han använde, bland annat med beaktande av den skyldighet som föreskrivs i artikel 7.1 c OUG nr 125/2006 att vid äventyr av straffrättsliga påföljder lämna sanningsenliga, fullständiga och fullt giltiga uppgifter i formuläret för ansökan om arealbaserat direktstöd.

37. Eftersom såväl den ursprungliga deklarationen som formulär M.1.1. hade lämnats in på basen av samma kartor från APIA i Argeș, kunde överdeklarationen dessutom inte motiveras med eventuella felaktigheter på dessa kartor. Eftersom dessa kartor inte innehöll tillräckliga uppgifter för att möjliggöra en korrekt identifiering av arealerna, borde BX ha vidtagit ytterligare åtgärder för att fastställa den exakta areal som han använde, för att undvika en eventuell överdeklaration. Att kartorna från APIA i Argeș inte var korrekta kunde leda till en felaktig identifiering av arealerna såvitt avsåg deras läge på kartan, men kunde under inga omständigheter leda till en överdeklaration av arealen med 46,56 procent.

38. Appellationsdomstolen i Bukarest betraktade dessutom formulär M.1.1 som en delvis återkallelse av en areal i enlighet med artikel 22 i förordning nr 796/2004. Eftersom BX lämnade in sin ansökan om återkallelse efter att ha mottagit begäran om klargörande från APIA i Argeș, utgjorde artikel 15.3 i denna förordning hinder för att han kunde undantas från tillämpning av de sanktioner som föreskrevs i artikel 51 i nämnda förordning. BX:s tolkning enligt vilken hans skrivelse av den 15 maj 2008 hade till verkan att förklaringen om återkallelse av den 28 november 2007 drogs tillbaka kunde dessutom inte godtas. Enligt samma förordning är det nämligen inte möjligt att dra tillbaka en ansökan om återkallelse av ett skifte, utan endast om återkallelse av arealer.

39. Den fann även att BX:s situation inte heller omfattades av artikel 68.1 i förordning nr 796/2004. BX hade nämligen ursprungligen deklarerat en sammanlagd areal om 264,71 ha, för att därefter återkalla en areal om 84,09 ha, trots att det inte hade skett någon förändring av situationen på plats. Han hade således inte lämnat sakligt riktiga uppgifter.

40. Eftersom nämnda domstol ansåg att avslaget på BX yrkande om skadestånd jämte ränta inte berodde på att den materiella skada som lidits inte kunde bevisas, utan på att huvudyrkandet hade ogillats, bedömde den slutligen att det inte var nödvändigt att inhämta några vittnesmål. På

samma sätt fann den att eftersom Förstainstansdomstolen i Bukarest hade konstaterat en överdeklaration som grundade sig på BX:s återkallelse av arealer, skulle en topografisk mätning inte heller vara till någon nytta.

41. Den 8 april 2013 väckte BX talan vid sistnämnda domstol med yrkande om att det skulle fastställas att rumänska staten var skadeståndsansvarig för den materiella och ideella skada som orsakats genom att Appellationsdomstolen i Bukarest hade åsidosatt unionsrätten i sitt beslut av den 9 april 2012. Han kritiserade den dels för att inte ha tillämpat bland annat artikel 20 i förordning nr 1782/2003 och artikel 68 i förordning nr 796/2004, dels för att ha överträtt artikel 267 tredje stycket FEUF genom att inte fullgöra sin skyldighet att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen och genom att underlåta att motivera sin vägran att framställa en sådan begäran.

42. Genom dom av den 1 juli 2016 ogillade Förstainstansdomstolen i Bukarest BX:s talan såsom ogrundad.

43. Den ansåg att artikel 20.1 i förordning nr 1782/2003 inte gav enskilda rättigheter vars åsidosättande kunde ge upphov till skadeståndsansvar för staten, eftersom den reglerade sättet att identifiera jordbruksskiften samt de särdrag som de planer och dokument i fastighetsregistret som används för detta ändamål måste uppvisa, i syfte att säkerställa gemensamma villkor för direktutbetalningar enligt de olika stödsystemen inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken. Den rätt till information som BX hade åberopat, det vill säga rätten att få tillgång till information som kunde användas för erhållande av det ansökta stödet och för en korrekt identifiering av jordbruksskiftet i fråga, är en allmän rättighet som kan erkännas i förhållande till större delen av de bestämmelser där villkor fastställs för hur en viss mekanism ska fungera.

44. Däremot stod det enligt nämnda domstol helt klart att artikel 68 i förordning nr 796/2004 ger enskilda rättigheter. Av detta drog den slutsatsen att Appellationsdomstolen i Bukarest hade överträtt denna bestämmelse, för det första, genom att inte fastställa innebörden av begreppet ”sakligt riktiga uppgifter”, trots att detta begrepp inte definieras i rättsakten, för det andra, genom att, enbart på basen av de handlingar som låg till grund för det beslut som hade meddelats av APIA i Argeș och således genom att bortse från de andra handlingar som hade ingetts av BX, konstatera att denna bestämmelse inte var tillämplig på honom och, för det tredje, genom att inte heller ge honom möjlighet att med stöd av varjehanda bevismedel visa att han inte hade gjort sig skyldig till en överdeklaration.

45. På grundval av de faktorer som anges i punkterna 55 och 56 i domen i målet Köbler fann Förstainstansdomstolen i Bukarest emellertid att den överträdelse av unionsrätten som Appellationsdomstolen i Bukarest hade gjort sig skyldig till inte var uppenbar på ett sätt som kunde ge upphov till skadeståndsansvar för staten.

46. Vad för det första gällde ”graden av klarhet och precision” påpekade Förstainstansdomstolen i Bukarest att artikel 68 i förordning nr 796/2004 var tydlig, i den del den reglerar jordbrukarens rätt att undantas från en minskning av eller uteslutning från stödet i de båda situationer som anges däri och i den del den indirekt förpliktar en domstol vid vilken tillämpligheten av en av dessa båda situationer har gjorts gällande att pröva huruvida denna grund som anförts till stöd för talan kan godtas.

47. Vad för det andra gällde den ”ursäktliga eller oursäktliga karaktären” av rättsvillfarelsen kan enligt rumänsk rätt rättsvillfarelse inte åberopas när lagbestämmelserna är tillgängliga och förutsebara, vilket inbegriper bestämmelser som har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning* samt domar som har meddelats av EU-domstolen. Eftersom artikel 68 i denna förordning ännu inte har tolkats av EU-domstolen, kan emellertid den omständigheten att Appellationsdomstolen i Bukarest i förevarande fall var oförmögen att göra en korrekt tolkning av denna bestämmelse inte utgöra ett oursäktligt fel.

48. Vad för det tredje gällde den ”ståndpunkt som en unionsinstitution intagit” påpekade Förstainstansdomstolen i Bukarest att kommissionen visserligen upprepade gånger har hävdat att den rumänska lagstiftningen inte garanterar de administrativa dubbelkontrollernas effektivitet. I sin utredning nr AA/2008/24[11] betonade den särskilt att ett felaktigt kartografiskt system ofta ledde till att jordbrukarna angav ett felaktigt läge för jordbruksskiftena, vilket medförde att de straffades eller inte erhöll något stöd. Sådana ståndpunkter är emellertid inte tillräckliga för att anse att en unionsinstitution har fastställt att det föreligger ett uppenbart åsidosättande av unionsrätten. För att fastställa att det rör sig om ett uppenbart åsidosättande måste den intagna ståndpunkten vara hänförlig till tillämpningen av den bestämmelse som överträtts. I förevarande fall rörde kommissionens ståndpunkt emellertid inte tillämpningen av artikel 68 i förordning nr 796/2004, utan det sätt på vilket APIA i Argeș tillämpade systemet för lokalisering av jordbruksskiften.

49. Vad för det fjärde gällde ”överträdelsens avsiktliga karaktär” hade Appellationsdomstolen i Bukarest inte åsidosatt unionsrätten avsiktligt eller uppenbart. Även om EU-domstolen ännu inte hade haft tillfälle att tolka artikel 68 i förordning nr 796/2004 angav Appellationsdomstolen i Bukarest skälen till att den bedömde dels att det inte var nödvändigt att tillåta den ytterligare bevisning som BX hade begärt, dels att artikel 68 inte var tillämplig på det nationella målet.

50. För det femte påpekade Förstainstansdomstolen i Bukarest, slutligen, att underlåtenhet att iaktta artikel 267 tredje stycket FEUF inte i sig kan ge upphov till skadeståndsansvar för staten, eftersom denna bestämmelse inte ger enskilda några rättigheter. I sitt beslut av den 2 april 2012 motiverade Appellationsdomstolen i Bukarest visserligen sin vägran att begära ett förhandsavgörande av EU-domstolen rörande tolkningen av artikel 68 endast med konstaterandet att de omständigheter som hade anförts av BX ”inte nödvändiggjorde” en tolkning från EU-domstolen, dock utan att närmare ange skälen till denna slutsats. Förstainstansdomstolen i Bukarest ansåg dock att användningen av orden ”inte nödvändiggjorde” förutsatte att Appellationsdomstolen i Bukarest hade konstaterat att tolkningen och tillämpningen av bestämmelserna i artikel 68 var självklar och att det därför inte krävdes en bedömning av EU-domstolen.

51. Även om en sådan motivering inte uppfyllde de krav som EU-domstolen hade fastställt i domen i målet Cilfit[12] fastslog Förstainstansdomstolen i Bukarest, efter att ha jämfört omständigheterna i det nationella målet med omständigheterna i målet Köbler, att denna otillräckliga motivering inte kunde utgöra en uppenbar överträdelse av unionsrätten. I sistnämnda mål, i vilket en domstol, mot vars avgöranden det inte fanns några rättsmedel i nationell rätt, hade

[11] Se utredningen i ärende nr 44537/3/2008.

[12] Dom av den 6 oktober 1982, Cilfit m.fl. (283/81, EU:C:1982:335) (nedan kallad domen i målet Cilfit). Enligt Förstainstansdomstolen i Bukarest borde Appellationsdomstolen i Bukarest åtminstone i skälen till sitt beslut av den 9 april 2012 ha hänvisat till omständigheter såsom: unionsrättens egna, särskilda terminologi, den unionsrättsliga bestämmelsens sammanhang, samtliga unionsrättsliga bestämmelser mot bakgrund av vilka bestämmelsen hade tolkats, dess syfte och unionsrättens utvecklingsstadium vid den tidpunkt då bestämmelsen skulle tillämpas, för att ge den domstol vid vilken skadeståndstalan mot staten hade väckts möjlighet att kontrollera om bestämmelserna i artikel 267 FEUF hade iakttagits.

dragit tillbaka sin begäran om förhandsavgörande och därefter hade tolkat EU-domstolens praxis felaktigt, fastslog EU-domstolen nämligen att överträdelsen av unionsrätten inte var vare sig uppenbar eller tillräckligt allvarlig för att ge upphov till skadeståndsansvar för den ifrågavarande medlemsstaten. Eftersom det i det nu aktuella målet inte fanns någon relevant dom från EU-domstolen där de aktuella unionsrättsliga bestämmelserna hade tolkats, kunde det följaktligen, med desto större skäl, inte anses att överträdelsen av dessa bestämmelser var uppenbar.

52. BX överklagade domen från Förstainstansdomstolen i Bukarest av den 1 juli 2016 till Appellationsdomstolen i Bukarest.

53. I detta överklagande vidhöll BX, för det första, att i motsats till vad Förstainstansdomstolen i Bukarest hade funnit medför artikel 20.l i förordning nr 1782/2003 rättigheter för enskilda, vilket följer av såväl EU-domstolens praxis [13] som kommissionens utredning nr AA/2008/24, som det hänvisas till i punkt 48 ovan. En överträdelse av denna bestämmelse kan följaktligen, enligt artikel 41.3 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), jämförd med artikel 51.1 däri, ge upphov till skadeståndsansvar för den skyldiga institutionen och till att den förpliktas att betala ersättning för de skador som orsakats. BX gjorde vidare gällande att Appellationsdomstolen i Bukarest hade åsidosatt hans rätt till en rättvis rättegång enligt artiklarna 47–52 i stadgan genom att inte iaktta den uppenbara innebörden av artikel 68 i förordning nr 796/2004 och de skyldigheter som åläggs i denna bestämmelse. Åsidosättandet av hans rätt till försvar visade att överträdelsen var avsiktlig. Vägran att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen, trots att han hade framställt ett sådant yrkande, styrkte denna slutsats, eftersom motiveringen till denna vägran var avsiktligt tvetydig i syfte att hindra domstolskontroll av huruvida den var välgrundad och lagenlig. Slutligen ansåg BX att ett konstaterande av att det är uppenbart att den skyldighet som anges i artikel 267 tredje stycket FEUF har åsidosatts inte kan förbehållas den situationen att en domstol vars avgöranden inte kan överklagas enligt nationell rätt har åsidosatt ett förhandsavgörande i vilket EU-domstolen tolkat unionsrätten. I avsaknad av ett förhandsavgörande från EU-domstolen var det inte nödvändigt att pröva kriterierna i punkt 55 i domen i målet Köbler.

54. För att avgöra det överklagande som väckts av BX anser Appellationsdomstolen i Bukarest att det är nödvändigt att ställa frågor till EU-domstolen om, för det första, huruvida artikel 20.1 i förordning nr 1782/2003 ger enskilda särskilda rättigheter, för det andra, huruvida begreppet ”sakligt riktiga uppgifter” i den mening som avses i artikel 68.1 i förordning nr 796/2004 avser både en korrekt arealdeklaration och en korrekt identifiering av det använda skiftet från jordbrukarens sida och, för det tredje, huruvida den omständigheten att den under omständigheterna i det nationella målet underlät att ställa en fråga till EU-domstolen om tolkningen av artikel 68 utgjorde en uppenbar överträdelse av unionsrätten som kan ge upphov till skadeståndsansvar för den rumänska staten.

55. Mot denna bakgrund beslutade Appellationsdomstolen i Bukarest att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Utgör artikel 20.1 i [förordning nr 1782/2003] en unionsrättslig bestämmelse som ger enskilda konkreta rättigheter och vars åsidosättande kan föranleda skadeståndsansvar för staten med anledning av ett avgörande meddelat av en nationell domstol i sista instans?

[13] Den hänskjutande domstolen har hänvisat till EU-domstolens dom av den 2 juni 1976, Kampffmeyer m.fl./EEG (56/74 till 60/74, EU:C:1976:78, punkt 13), tribunalens dom av den 10 april 2002, Lamberts/ombudsmannen (T-209/00, EU:T:2002:94, punkt 87), och tribunalens dom av den 23 november 2011, Sison/rådet (T-341/07, EU:T:2011:687, punkt 47).

2) Ska begreppet ’sakligt riktiga uppgifter’ i artikel 68.1 i [förordning nr 796/2004] tolkas så, att det innefattar en korrekt arealdeklaration från jordbrukarens sida eller en korrekt identifiering av det använda skiftet och dess gränser?

3) Utgör den omständigheten att den nationella domstolen i sista instans underlät att begära förhandsavgörande av EU-domstolen rörande tolkningen av artikel 68 i förordning nr 796/2004, mot bakgrund av omständigheterna i målet, en sådan uppenbar och tillräckligt allvarlig överträdelse som medför att statens ansvar inträder för den skada som nämnda nationella domstols avgörande påstås ha orsakat?”

56. Skriftliga yttranden har inkommit till domstolen från den rumänska regeringen och Europeiska kommissionen. Dessa samt BX yttrade sig även muntligen vid förhandlingen den 20 maj 2025.

IV. Bedömning

A. Inledande synpunkter

57. Det ska inledningsvis erinras om att förevarande mål rör en situation där BX, en jordbrukare som ansökt om arealstöd, överskattade den jordbruksareal för vilken han begärde stöd, eftersom de topografiska kartor som den behöriga nationella myndigheten hade tillhandahållit och på basen av vilka han identifierade den berörda jordbruksarealen inte var tillräckligt exakta för att möjliggöra en identifiering av gränserna för den använda marken. Jordbrukaren, som genom beslut av nämnda myndighet uteslöts från åtnjutande av stöd på grund av denna överdeklaration av arealen, har gjort gällande att det under dessa omständigheter inte rörde sig om en avsiktlig överdeklaration, utan om en felaktig identifiering av gränserna för den använda marken på grund av felaktigheter på dessa kartor, vilka inte uppfyllde villkoren i artikel 20.1 i förordning nr 1782/2003, och att hans stödansökan följaktligen innehöll ”sakligt riktiga uppgifter”, eller att han i vart fall inte gjort sig skyldig till något fel, vilket enligt artikel 68 i förordning nr 796/2004 innebar att en uteslutning från stöd inte borde tillämpas.

58. Det juridiska problem som är i centrum för det nationella målet rör således ersättningen för den skada som BX påstår sig ha lidit på grund av det avgörande som meddelades av Appellationsdomstolen i Bukarest, som i egenskap av domstol i sista instans dels ogillade BX:s överklagande av den dom som meddelats av Förstainstansdomstolen i Bukarest, i vilken denna domstol inte erkände hans rätt till stöd på grund av överdeklarationen av den areal för vilken han hade ansökt om stöd, dels vägrade att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen. Till följd av domen från Appellationsdomstolen i Bukarest väckte BX talan vid Förstainstansdomstolen i Bukarest med yrkande om att den skulle slå fast att den rumänska staten var skadeståndsansvarig för överträdelsen av unionsrätten, särskilt artikel 20 i förordning nr 1782/2003 och artikel 68 i förordning nr 796/2004, samt för åsidosättandet av den skyldighet som åligger en domstol i sista instans att begära ett förhandsavgörande enlig artikel 267 tredje stycket FEUF. Eftersom Förstainstansdomstolen i Bukarest ogillade talan, ingav BX ett överklagande till Appellationsdomstolen i Bukarest.

59. Appellationsdomstolen i Bukarest, som har att avgöra huruvida den i egenskap av domstol i sista instans borde ha begärt ett förhandsavgörande, har under dessa omständigheter vilandeförklarat målet och ställt tre frågor till EU-domstolen.

B. Den första frågan

60. Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 20.1 i förordning nr 1782/2003 utgör en bestämmelse som har till syfte att ge enskilda rättigheter och vars åsidosättande kan ge upphov till skadeståndsansvar för den berörda medlemsstaten.

61. Det ska erinras om att i det nationella målet konstaterade Förstainstansdomstolen i Bukarest att en överträdelse av artikel 20.1 i denna förordning inte kunde ge upphov till skadeståndsansvar för den rumänska staten, eftersom denna bestämmelse inte gav enskilda rättigheter.[14] BX, å sin sida, bestred detta konstaterande och hänvisade till kommissionsbeslut som meddelats under åren 2010 och 2011.[15] Han ansåg att nämnda konstaterande stred mot kommissionens utredning nr AA/2008/24, i vilken det angavs att ett felaktigt kartografiskt system inte fyller sin roll att säkerställa de administrativa dubbelkontrollernas effektivitet (allmänt intresse), men dessutom leder till att jordbrukarna ofta anger ett felaktigt lägen för jordbruksskiftena i systemet för identifiering av jordbruksskiften, vilket leder till att de straffas eller inte erhåller stöd eller inte ersätts för sina utgifter, ”*vilket även påverkar varje enskild jordbrukares särskilda intressen*”. I ett sådant sammanhang har artikel 20 i nämnda förordning således en institutionell dimension, det vill säga att inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken säkerställa en effektiv administration och kontroll. Detta utesluter emellertid inte automatiskt möjligheten att denna samma bestämmelse ger enskilda rättigheter och framför allt rätten att informeras med hjälp av exakta topografiska kartor, eftersom underlåtenhet att iaktta detta villkor avseende kartornas exakthet kan beröva jordbrukarna användbar information i processen för ansökan om stöd och direkt kan påverka möjligheten att erhålla ekonomiskt stöd.

62. Det ska härvid erinras om att när det gäller de förutsättningar som ska vara uppfyllda för att en medlemsstat ska kunna hållas skadeståndsansvarig för skada som har vållats enskilda genom sådana överträdelser av unionsrätten som kan tillskrivas staten har EU-domstolen vid upprepade tillfällen slagit fast att enskilda som lidit skada har rätt till skadestånd när tre förutsättningar är uppfyllda, nämligen, för det första, *att syftet med den rättsregel som har överträtts är att ge enskilda rättigheter*, för det andra, att överträdelsen av denna bestämmelse är tillräckligt klar och, för det tredje, att det finns ett direkt orsakssamband mellan denna överträdelse som åligger medlemsstaten och den skada som de enskilda har lidit.[16]

63. Vad särskilt gäller den först nämnda förutsättningen, vilken avses i den första frågan, har domstolen tidigare slagit fast att de rättigheter som ges enskilda inte enbart uppkommer när de *uttryckligen tillerkänns genom unionsbestämmelser*, utan även på grund av *positiva eller negativa skyldigheter* som genom sådana bestämmelser på ett väl angivet sätt åläggs såväl enskilda som

[14] Se punkt 43 ovan.

[15] Genom dessa beslut vidtogs åtgärder mot Rumänien på grund av olika brister som avsåg identifieringssystemet för jordbruksskiften och det geografiskt informationssystemet (GIS), de administrativa kontrollerna och tillämpningen av sanktioner för tillhandahållande av felaktiga uppgifter till jordbrukare samt ineffektiva kontroller på plats beträffande arealstödet.

[16] Se, bland annat, dom av den 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur och Factortame (C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 51), domen Köbler (punkt51), domen i målet Tomášová (punkt 22), domen i målet Hochtief (punkt 35), dom av den 18 januari 2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, punkt 44), och dom av den 28 juni 2022, kommissionen/Spanien (Åsidosättande av unionsrätten från lagstiftarens sida) (C-278/20,, EU:C:2022:503, punkt 31) (nedan kallad domen i målet Åsidosättande av unionsrätten från lagstiftarens sida). Enligt domstolen är det dessutom i princip de nationella domstolarna som ska tillämpa nämnda kriterier i enlighet med de riktlinjer som domstolen har angett för denna tillämpning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 oktober 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, punkt 95 och där angiven rättspraxis) nedan kallad domen i målet Kantarev.

medlemsstaterna och unionsinstitutionerna.[17] En medlemsstats överträdelse av sådana positiva eller negativa skyldigheter kan hindra berörda enskilda när de utövar de rättigheter som de underförstått tillerkänns enligt de aktuella unionsbestämmelserna, och som dessa enskilda förutsätts åberopa på nationell nivå, och därmed påverka den rättsliga situation som dessa bestämmelser är avsedda att skapa för dessa enskilda. Det är därför som den fulla verkan av dessa unionsbestämmelser och skyddet för de rättigheter som de är avsedda att ge kräver att de enskilda har möjlighet att få skadestånd. Detta gäller oberoende av huruvida de aktuella bestämmelserna har direkt effekt, eftersom sådan effekt varken är nödvändig, eller i sig tillräcklig för att den första av de tre förutsättningar som det erinras om i punkt 62 ovan ska vara uppfylld.[18]

64. Det är mot bakgrund av dessa principer som det ska prövas huruvida artikel 20.1 i förordning nr 1782/2003 – genom vilken det införs bestämmelser om upprättande av identifieringssystemet för jordbruksskiften, vilka utgör en del av de gemensamma bestämmelserna om direktstöd enligt inkomststödsystemen inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken – syftar till att ge enskilda, däribland stödsökande, rättigheter som ger dem möjlighet att väcka talan om ersättning för den skada som de orsakats på grund av bristande exakthet hos topografiska kartor från APIA.[19]

65. Av nedan angivna skäl anser jag att denna bestämmelse inte vare sig uttryckligen eller underförstått kan anses ge stödsökande specifika rättigheter eller åtminstone syfta till att skapa en rättslig situation med avseende på stödsökande.

66. Det ska för det första påpekas att det av lydelsen i artikel 20.1 i förordning nr 1782/2003 inte framgår att den syftar till att ge stödsökande rättigheter. Denna bestämmelse, som ingår i avdelning II i nämnda förordning, vilken har rubriken ”Allmänna bestämmelser”, och närmare bestämt i kapitel 4, vilket har rubriken ”Integrerat administrations- och kontrollsystem”, är nämligen av en rent teknisk karaktär, eftersom det i den föreskrivs att detta identifieringssystem för jordbruksskiften ”skall upprättas på grundval av kartor, dokument ur fastighetsregister eller annat kartografiskt referensmaterial”. I nämnda bestämmelse anges vilken teknik som ska användas för att inrätta detta system, i den del som det preciseras att ”[d]atoriserade geografiska informationssystem skall användas, helst inklusive ortofoto från flyg- eller satellitfoto, med en enhetlig standard som garanterar en noggrannhet som åtminstone är likvärdig med kartor i skala 1:10 000”.

67. Av detta följer för det första att det i artikel 20.1 i samma förordning inte hänvisas till enskilda, och än mindre till stödsökande, vilket innebär att inga rättigheter ”uttryckligen tillerkänns” i den mening som avses i den rättspraxis från domstolen som anges i punkt 63 ovan. För det andra åläggs medlemsstaternas behöriga myndigheter som ansvarar för administrationen och kontrollen av direktutbetalningar till jordbrukarna en ”positiv skyldighet” att använda system för att identifiera jordbruksskiften bland annat med hjälp av topografiska kartor med en minsta precisionsnivå. Emellertid framgår det inte av lydelsen i nämnda bestämmelse att denna ”positiva skyldighet” ger upphov till rättigheter för enskilda i den mening som avses i ovan nämnda praxis

[17] Se dom av den 22 december 2022, Ministre de la Transition écologique och Premier ministre (Statens ansvar för luftförorening) (C-61/21, EU:C:2022:1015, punkt 46 och där angiven rättspraxis) (nedan kallad domen i målet Statens ansvar för luftförorening). Se även, för ett liknande resonemang, rättspraxisen avseende unionens utomobligatoriska ansvar enligt artikel 340 andra stycket FEUF (se dom av den 5 mars 2024, Kočner/Europol, C-755/21 P, EU:C:2024:202, punkterna 118–120 och där angiven rättspraxis).

[18] Se domen i målet Statens ansvar för luftförorening (punkt 47 och där angiven rättspraxis) och domen i målet Kantarev (punkt 97 och där angiven rättspraxis).

[19] Se, för andra exempel där domstolen har prövat huruvida en rättsregel som överträtts syftade till att ge enskilda rättigheter, dom av den 12 oktober 2004, Paul m.fl. (C-222/02, EU:C:2004:606, punkt 50), dom av den 25 mars 2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, punkt 115), dom av den 10 mars 2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175, punkt 70),, och domen i målet Statens ansvar för luftförorening (punkterna 45–57).

från EU-domstolen. Nämnda bestämmelse innehåller nämligen inget som anger att användningen av topografiska kartor skapar en fördel för enskilda och framför allt för jordbrukare som ansöker om stöd.

68. För det andra följer detta även av en kontextuell och teleologisk tolkning av artikel 20 i förordning nr 1782/2003.

69. Det ska härvid erinras om att i artikel 17 första stycket i denna förordning anges att ”[v]arje medlemsstat skall inrätta *ett integrerat administrations- och kontrollsystem*”, kallat ”det integrerade systemet”, vilket enligt andra och tredje stycket i denna bestämmelse gäller för olika stödsystem inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken [20] samt för kontroll av de regler som fastställs i förordningens allmänna bestämmelser. [21] Det allmänna mål som eftersträvades med detta integrerade system är, enligt skälen 11 och 13 i nämnda förordning, ”att göra administrations- och kontrollmekanismerna mer effektiva och användbara”.

70. Enligt artikel 18.1 i förordning nr 1782/2003, jämförd med skäl 13 däri, utgörs det integrerade administrationssystemet av en rad beståndsdelar som tillsammans syftar till att ”*att ge en mer effektiv administration och kontroll*”. Bland dessa beståndsdelar anges i led b det ”identifieringssystem för jordbruksskiften” som avses i artikel 20 i förordning nr 1782/2003. Identifieringssystemet för jordbruksskiften är således endast en av beståndsdelarna i det integrerade systemet och kan inte bedömas självständigt, utan att beakta de mer allmänna mål som eftersträvas med inrättandet av det integrerade systemet. Enligt skäl 14 i denna förordning bidrar identifieringssystemet för jordbruksskiften, i likhet med de övriga beståndsdelarna i det integrerade systemet – nämligen en databas, stödansökningar från jordbrukare, ett integrerat kontrollsystem samt, inom systemet med samlat gårdsstöd, ett system för identifiering och registrering av stödrättigheter – till att förbättra effektiviteten i administrations- och kontrollförfarandena, med beaktande av systemets komplexitet och det betydande antalet ansökningar som skulle behandlas. I skäl 16 i nämnda förordning anges särskilt att identifieringen av jordbruksskiften, vid behov med hjälp av fjärranalys, ”är mycket viktig… för att få en riktig tillämpning av system som är kopplade till areal”, eftersom ”[e]rfarenheten har visat att de befintliga [identifierings]metoderna har vissa brister”.

71. Av detta följer att denna bestämmelse, liksom de övriga beståndsdelar i det ”integrerade systemet” som inrättas genom förordning nr 1782/2003, [22] uteslutande syftar till att förbättra kontrollernas effektivitet genom att se till att medlemsstaternas behöriga myndigheter effektivt kan kontrollera huruvida stödansökningarna uppfyller kraven i unionsrätten. Målet att uppnå en effektiv administration och kontroll av direktstödet har sin grund just i skyddet av unionens ekonomiska intressen. [23] Mot denna bakgrund kan topografiska kartor, när de inte är tillräckligt exakta, påverka kontrollernas effektivitet och således skapa en risk för att medlemsstaterna inte upptäcker otillbörliga stödutbetalningar, vilket innebär en ekonomisk risk för unionens budget.

[20] Nämligen systemet med samlat gårdsstöd (som fastställdes i avdelning III i förordning nr 1782/2003) och andra stödsystem (som fastställdes i avdelning IV i förordningen) samt de förenklade systemen för stöd för kalenderåren 2002 till 2005 (enligt artikel 2a i rådets förordning (EG) nr 1259/1999 av den 17 maj 1999 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 160, 1999, s. 113).

[21] Det vill säga i kapitlen 1–3 i avdelning II i förordning nr 1782/2003, som hade rubriken ”Allmänna bestämmelser”.

[22] Se, bland annat, artikel 19 (med rubriken ”Databas”), artikel 21 (med rubriken ”System för identifiering och registrering av stödrättigheter”) och artikel 22 (med rubriken ”Ansökan om stöd”) i förordning nr 1782/2003.

[23] Se, för ett liknande resonemang, skälen 11 och 55 i förordning nr 796/2004.

72. Även om dessa bestämmelser potentiellt är till nytta för jordbrukarna [24] utarbetade unionslagstiftaren dem således inte för att underlätta stödansökningar. Graden av precision hos de topografiska kartor som medlemsstaternas behöriga myndigheter ska använda bestäms nämligen för att garantera att kontrollen av stödansökningarna fungerar effektivt, eftersom det integrerade systemet inte fungerar som ett instrument för stöd till jordbrukarna i samband med deras ansökningar. Ett sådant instrument föreskrivs dock i förordning nr 1782/2003, det vill säga det ”system för rådgivning till jordbrukare” som medlemsstaterna skulle upprätta. [25]

73. Dessutom vill jag påpeka att även om en jordbrukare kan dra nytta av det ”integrerade systemet”, är denna nytta i sig inneboende i alla organisationssystem, precis som i det ”integrerade systemet”, eftersom inget system verkar fungera på ett självrefererande sätt, för sin egen skull. Det leder alltid, i slutändan, till nytta för medborgaren. En sådan nytta är dock helt indirekt och reflexmässig och räcker inte för att ”ge enskilda rättigheter” i den mening som avses i domstolens praxis. [26] I annat fall skulle alla organisatoriska bestämmelser anses ge enskilda rättigheter, vilket skulle vara en *reductio ad absurdum*.

74. För det tredje och slutligen är det, med hänsyn till uppkomsten av artikel 20 i förordning nr 1782/2003, än mer uppenbart att denna artikel är av en rent objektiv och teknisk karaktär. Det ska härvid påpekas att ”ett integrerat system för administration och kontroll” fastställdes i förordning nr 3508/92, bland annat i syfte att öka administrations- och kontrollmekanismernas effektivitet och användbarhet (skäl 3 i denna förordning) genom att använda lämpliga tekniska medel och administrations- och kontrollmetoder, mot bakgrund av systemets sammansatta natur och det stora antalet stödansökningar som skulle behandlas (skäl 5 i nämnda förordning). I varje medlemsstat skulle systemet omfatta ”en datoriserad databas, ett alfanumeriskt system för identifiering av jordbruksskiften, stödansökningar från jordbrukare, ett integrerat kontrollsystem, samt inom animalieproduktionen, ett system för identifiering och registrering av djuren”. [27] För fullständighetens skull ska det dessutom konstateras att denna samma utformning och detta samma syfte för identifieringssystemet för jordbruksskiften upprepades i förordning (EG) nr 73/2009, [28] genom vilken förordning nr 1782/2003 upphävdes och ersattes, och har upprepats i alla förordningar som följt på den förordningen. [29]

[24] Se, exempelvis, tillgången till databaser i enlighet med artikel 19 i förordning nr 1782/2003. Huruvida jordbruksskiftena kan identifieras korrekt, i syfte att erhålla ekonomiskt stöd, är delvis beroende av kvaliteten på de kartor som tillhandahålls. I motsats till vad BX har gjort gällande kan det emellertid inte godtas att det var omöjligt för en stödsökande att göra en korrekt avgränsning av sina marker utan dessa kartor.

[25] Se artiklarna 13–16 och skälen 8 och 9 i förordning nr 1782/2003.

[26] Se domstolens rättspraxis som citerats i fotnoterna 16 och 17 i detta förslag till avgörande.

[27] I förordning nr 1782/2003 erkändes att det är mycket viktigt att kunna identifiera jordbruksskiften för att få en riktig tillämpning av system som är kopplade till areal. Erfarenheten har visat att de befintliga metoderna har vissa brister. Det bör därför beslutas att införa ett identifieringssystem som vid behov kan stödjas genom fjärranalys (se skäl 16 i denna förordning).

[28] Rådets förordning av den 19 januari 2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare, om ändring av förordningarna (EG) nr 1290/2005, (EG) nr 247/2006 och (EG) nr 378/2007 samt om upphävande av förordning (EG) nr 1782/2003 (EUT L 30, 2009, s. 16) (se artiklarna 15 och 17 samt skäl 21 i denna förordning).

[29] Se artiklarna 68 och 70 samt skälen 44 och 45 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 352/78, (EG) nr 165/94, (EG) nr 2799/98, (EG) nr 814/2000, (EG) nr 1200/2005 och (EG) nr 485/2008 (EUT L 347, 2013, s. 549), och även artiklarna 66 och 68 samt skälen 58–60 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2116 av den 2 december 2021 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av förordning (EU) nr 1306/2013 (EUT L 435, 2021, s. 187). Jag noterar emellertid att artikel 17 i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 809/2014 av den 17 juli 2014 om regler för tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 vad gäller det integrerade administrations- och kontrollsystemet, landsbygdsutvecklingsåtgärder och tvärvillkor (EUT L 227, 2014, s. 69) också införde en skyldighet för den behöriga myndigheten att förse den stödsökande med en geospatial stödansökningsblankett, särskilt i syfte att identifiera alla jordbruksskiften.

75. Artikel 20 i förordning nr 1782/2003 syftar följaktligen, med beaktande av dess lydelse, sammanhang, mål och uppkomst, till att reglera det sätt på vilket jordbruksskiften identifieras, såsom en beståndsdel i det integrerade systemet för administration och kontroll av att unionens medel används lagenligt, och bidrar således till att skydda unionens ekonomiska intressen och är inte utformad som en unionsrättslig bestämmelse som ger enskilda rättigheter. Dess bestämmelser, som rör inrättandet av ett identifieringssystem för jordbruksskiften och som är avgörande beståndsdelar i det integrerade systemet för administration och kontroll, syftar till att säkerställa att systemet fungerar väl och garanterar således att medlemsstaternas behöriga myndigheter kan fullgöra sin skyldighet att administrera och kontrollera stödansökningar på ett effektivt sätt.

76. Denna slutsats kan enligt min mening inte påverkas av kommissionens utredning nr AA/2008/24, som BX hänvisade till i sin argumentation för att understryka det felaktiga i den slutsats som hade dragits av Tribunalul București (Förstainstansdomstolen i Bukarest). Som kommissionen har gjort gällande i sina skriftliga yttranden föranledde denna utredning att slutsatsen kunde dras att det fanns en brist i det rumänska systemet för identifiering av jordbruksskiften, vilken medförde ekonomiska korrigeringar. Denna utredning rörde emellertid inte, på grund av själva sin natur, förhållandet mellan unionen och Rumänien, utan syftade uteslutande till att identifiera de ekonomiska riskerna för unionens medel. Av nämnda utredning kan slutsatsen följaktligen inte dras att kommissionen ansåg att artikel 20 i förordning nr 1782/2003 skyddade jordbrukarnas enskilda rättigheter.

77. Jag föreslår följaktligen att den första frågan ska besvaras så att artikel 20.1 i förordning nr 1782/2003 inte kan tolkas så, att den syftar till att ge rättigheter till enskilda, däribland sådana som ansöker om direktstöd.

C. Den andra frågan

78. Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 68.1 i förordning nr 796/2004 ska tolkas så, att med begreppet ”sakligt riktiga uppgifter” i denna bestämmelse avses både en korrekt arealdeklaration och en korrekt identifiering av det använda skiftet och dess gränser från jordbrukarens sida.

79. Det ska erinras om att i förevarande fall uteslöts BX:s ansökan från utbetalning av stöd på grundval av artikel 138.1 i förordning nr 1973/2004, med beaktande av den omständigheten att BX ursprungligen hade deklarerat en areal som var 46,56 procent större än i verkligheten.[30] BX har bestritt att han gjorde en sådan överdeklaration. Enligt honom ska den överdeklaration som han kritiseras för tillskrivas APIA i Argeș, som tillhandahöll honom topografiska kartor som inte var tillräckligt exakta och därför inte uppfyllde kraven i artikel 20 i förordning nr 1782/2003. Han ingav följaktligen ”sakligt riktiga uppgifter” och gjorde under inga omständigheter sig skyldig till något fel. I enlighet med artikel 68.1 i förordning nr 796/2004 borde därför inte en minskning eller uteslutning av stöd ha tillämpats på honom.

80. Det ska inledningsvis erinras om att i artikel 68 i denna förordning, som innehåller bestämmelser om undantag från tillämpningen av minskningar av och uteslutningar från de stödutbetalningar som avses i bland annat kapitel I i förordningen, vilket handlar om kriterierna för stödberättigande, föreskrivs i punkt 1 att minskningar av och uteslutningar från stöd inte ska tillämpas om jordbrukaren har lämnat ”*sakligt riktiga uppgifter*” till den behöriga myndigheten

[30] Se punkt 31 ovan.

eller om han ”*på annat sätt* kan visa att han inte har gjort något fel”.[31] I skäl 67 i nämnda förordning anges att ”[n]är det gäller stödkriterier bör minskning och uteslutning normalt inte tillämpas, om jordbrukaren lämnat sakligt riktiga uppgifter eller på annat sätt kan visa att han inte har gjort sig skyldig till något fel”.

81. Vad gäller tillämpningen av artikel 68.1 i samma förordning med avseende på uppgifter som har samband med kriterierna för stödberättigande, ska denna bestämmelse jämföras med artikel 12 i förordningen, som reglerar innehållet i den ”samlade ansökan” som jordbrukaren inger,[32] i vilken jordbrukaren deklarerar inte endast den areal som används för jordbruk, utan också sina stödrättigheter.[33] I artikel 12.1 i förordning nr 796/2004 anges således att ”[d]en samlade ansökan skall innehålla alla nödvändiga uppgifter för att fastställa stödberättigandet, särskilt … d) *uppgifter som gör det möjligt att identifiera jordbruksföretagets samtliga jordbruksskiften, deras areal uttryckt i hektar med två decimaler, läge samt, i tillämpliga fall, användning och huruvida de är konstbevattnade*”.[34]

82. Av detta följer att det av lydelsen i sistnämnda bestämmelse tydligt framgår att både ”en korrekt arealdeklaration från jordbrukarens sida”, i den mån detta avser en ”areal uttryckt i hektar med två decimaler”, och en ”korrekt identifiering av det använda skiftet och dess gränser”, i den mån detta avser en ”identifiering av jordbruksskiften” och deras ”läge”, utgör information som är nödvändig för att besluta om stödberättigandet. Detta konstaterande är för övrigt förenligt med själva begreppet ”identifiering” av ett jordbruksskifte, som uteslutande avser identifieringen av ett skiftes gränser och inte dess areal, som i sin tur endast kan fastställas efter en exakt identifiering av skiftets gränser. Med andra ord innebär en korrekt identifiering av ett jordbruksskifte, om inte beräkningsfel föreligger, nödvändigtvis en korrekt deklaration av arealerna.

83. Med hänsyn till omständigheterna i det nationella målet anser jag att det emellertid är nödvändigt att utvidga perimetern för denna fråga och även pröva huruvida, enligt artikel 68.1 i förordning nr 796/2004, en jordbrukare som har lämnat felaktig information till den nationella behöriga myndigheten kan undkomma en minskning av eller uteslutning från stöd, om han visar att han ”inte har gjort något fel”, eftersom det fel som denna myndighet har upptäckt inte kan tillskrivas honom.

84. Frågan om huruvida jordbrukaren kan tillskrivas ett fel beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Den omständigheten att en myndighet såsom APIA har tillhandahållit den stödsökande felaktiga eller otillräckligt exakta handlingar, som inte har gjort det möjligt för honom att exakt lokalisera och avgränsa de skiften som han vill använda, kan innebära att det måste anses att jordbrukaren inte har gjort något ”fel”, om han lyckas visa att han inte innehade någon annan bevisning på grundval av andra kartor eller dokument i fastighetsregister eller också andra kartografiska referenser, som gjorde det möjligt att identifiera eller lokalisera dessa skiften. Med hänsyn till mitt förslag till svar på den första frågan framgår det emellertid inte av bestämmelserna om ”det integrerade systemet” i förordning nr 1782/2003 att dessa ger jordbrukaren någon som helst rättighet som ger honom möjlighet att bevisa skiftenas läge och areal med hjälp av handlingar som innehas av den behöriga nationella myndigheten.

[31] Min kursivering.

[32] Med denna ”samlade ansökan” avses, enligt artikel 2.11 i förordning nr 796/2004, ”ansökan om direktstöd inom ramen för systemet med samlat gårdsstöd och inom ramen för andra arealrelaterade stödsystem, utom ansökningar om humlestöd från erkända producentgrupper enligt artikel 68 a andra stycket i förordning (EG) nr 1782/2003”.

[33] Se skäl 16 i förordning nr 796/2004.

[34] Min kursivering.

85. När det gäller omständigheterna i det nationella målet, såsom de har beskrivits i begäran om förhandsavgörande, konstaterar jag för det första, beträffande bedömningen av vad som ska avses med ”sakligt riktiga uppgifter”, att som domstolen tidigare har slagit fast ska jordbrukaren kunna förfoga över de skiften som motsvarar den bidragsberättigande arealen,[35] eftersom en sådan areal ingår i jordbrukarens jordbruksföretag när han bedriver jordbruksverksamhet på arealen.[36] Jordbrukaren måste ha viss självständighet att fatta egna beslut beträffande den berörda arealen, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva med beaktande av samtliga omständigheter i målet.[37] Enligt domstolens praxis är det vidare av avgörande betydelse *att inte tredje man bedriver någon jordbruksverksamhet på de omtvistade arealerna under denna period*. För att förhindra att flera jordbrukare hävdar att de berörda skiftena ingår i deras jordbruksföretag, är det nödvändigt att arealerna under denna period inte anses utgöra en del av andra jordbrukares jordbruksföretag med avseende på systemet med samlat gårdsstöd.[38]

86. I förevarande fall framgår det av begäran om förhandsavgörande att den areal som BX arrenderade av markägaren var mindre än den som han deklarerade. Om BX visste att den faktiskt använda arealen var större än den som han innehade enligt det arrendeavtal som ingåtts med markägaren, borde han ha ingett bevisning för detta till APIA i Argeș. I sina deklarationer underlät BX att ange en faktisk omständighet som emellertid är väsentlig, det vill säga den korrekta arealen, trots att han borde och kunde ha förutsett att vissa av de deklarerade arealerna användes av markägaren eller av andra personer. Dessutom noterar jag att överdeklarationen i detta fall inte gällde en mindre avvikelse som i förekommande fall kunde tolereras eller ursäktas, utan en skillnad på över 80 hektar, vilket är svårbegripligt när det gäller jordbruksmark som tillhör en enda jordbrukare, som brukar den inom ramen för sin yrkesverksamhet. Även om BX åberopade felaktigheter på de topografiska kartor som APIA i Argeș hade tillhandahållit, framgår det av akten i målet att både den ursprungliga deklarationen och deklarationen om ändring av ytan gjordes på grundval av samma APIA-kartor.

87. Jag föreslår följaktligen att den andra frågan ska besvaras så, att artikel 68.1 i förordning nr 796/2004, jämförd med artikel 12 i samma förordning, ska tolkas så, att vad gäller kriterierna för stödberättigande avser begreppet ”sakligt riktiga uppgifter” i den förstnämnda av dessa bestämmelser all information som är nödvändig för att fatta beslut om stödberättigandet och innefattar bland annat både en korrekt arealdeklaration och en korrekt identifiering av det använda skiftet och dess gränser från jordbrukarens sida.

D. Den tredje frågan

88. Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida det förhållandet att den under omständigheterna i det nationella målet underlät att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen enligt artikel 267 tredje stycket FEUF rörande tolkningen av artikel 68.1 i förordning nr 796/2004 utgör en uppenbar överträdelse av unionsrätten som kan medföra att den berörda medlemsstatens skadeståndsansvar inträder för den skada som nämnda nationella domstols avgörande påstås ha orsakat.

[35] Se dom av den 14 oktober 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, punkt 53) (nedan kallad domen i målet Landkreis Bad Dürkheim).

[36] Se domen i målet Landkreis Bad Dürkheim (punkt 58).

[37] Se domen i målet Landkreis Bad Dürkheim (punkt 62).

[38] Se domen i målet Landkreis Bad Dürkheim (punkt 66).

89. Med andra ord, eftersom den hänskjutande domstolen inte vill anklagas för att vara både domare och part, ber den EU-domstolen att pröva frågan om huruvida besluten av den 2 april och 9 april 2012 uppenbart strider mot unionsrätten. [39]

90. Det är relevant att inledningsvis erinra om att av domstolens fasta praxis framgår att för skada som vållats genom ett avgörande av en nationell domstol som dömer i sista instans som strider mot en bestämmelse i gemenskapsrätten gäller samma förutsättningar som för en medlemsstats skadeståndsansvar, vilka nämns i punkt 62 ovan. [40]

91. Vad i synnerhet gäller den andra av dessa förutsättningar, som avses i den tredje tolkningsfrågan och som kräver att överträdelsen av unionsrätten är tillräckligt tydlig, har domstolen redan haft tillfälle att klargöra att statens ansvar på grund av domstolsverksamhet endast kan åberopas i undantagsfall, då en nationell domstol som dömer i sista instans på ett uppenbart sätt har åsidosatt gällande rätt. För att fastställa huruvida det föreligger en tillräckligt klar överträdelse av unionsrätten, ska alla omständigheter som kännetecknar den situation som förelagts den nationella domstolens prövning beaktas. Det följer av domstolens praxis att bland de omständigheter som kan beaktas i detta hänseende ingår i synnerhet den överträdda bestämmelsens grad av klarhet och precision, omfattningen av det utrymme för skönsmässig bedömning som i den överträdda bestämmelsen lämnas åt nationella myndigheter, överträdelsens eller den vållade skadans avsiktliga eller oavsiktliga karaktär, den ursäktliga eller oursäktliga karaktären av en eventuell rättsvillfarelse, den omständigheten att en av en unionsinstitution intagen ståndpunkt har kunnat bidra till antagandet eller bibehållandet av nationella bestämmelser eller nationell praxis som strider mot unionsrätten och det förhållandet att den aktuella domstolen har underlåtit att uppfylla sin skyldighet att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 tredje stycket FEUF. [41]

[39] Jag konstaterar att den hänskjutande domstolen i sin tredje fråga tycks avse endast grunden avseende åsidosättande av artikel 267 tredje stycket FEUF. Den följande analysen påverkar således inte prövningen av de övriga grunder som BX åberopat och som avser en felaktig tillämpning av artikel 20 i förordning nr 1782/2003 och artikel 68 i förordning nr 796/2004 (se punkt 41 i detta förslag till avgörande). I detta avseende noterar jag för fullständighetens skull att enligt förstainstansdomstolen i Bukarest skulle appellationsdomstolen i Bukarest ha åsidosatt artikel 68 i förordning nr 796/2004 i flera avseenden, nämligen i) genom att inte fastställa innebörden av begreppet ”sakligt riktiga uppgifter”, ii) genom att dra slutsatsen att denna bestämmelse inte var tillämplig på BX enbart på grundval av de handlingar som låg till grund för APIA Argeș beslut och därmed bortse från de övriga handlingar som BX hade lagt fram, och iii) genom att inte heller ge BX möjlighet att med alla tillgängliga medel bevisa att han inte hade gjort sig skyldig till en överdeklaration (se punkt 44 i detta förslag till avgörande). I ett sådant fall kan det inte uteslutas att förekomsten av flera (påstådda) ”enkla” fel som begåtts av staten inom ramen för samma talan i förekommande fall skulle kunna motivera en omklassificering av detta fel till ett enda ”grovt” fel, vilket skulle kunna ge rätt till skadestånd.

[40] Se domen i målet Köbler (punkt 52), domen i målet Tomášová (punkt 23) och domen i målet Hochtief (punkt 36).

[41] Se domen i målet Köbler (punkterna 54 och 55) och domen i målet Tomášová (punkterna 24 och 25). Dessa omständigheter, som tydligt är inspirerade av reglerna i det allmänna systemet för statens ansvar som fastställts i domen av den 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur och Factortame (C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 56), är dock vägledande och inte uttömmande. Den nationella domstol som ska bedöma om det föreligger en uppenbar överträdelse av unionsrätten bör enligt min mening också ha frihet att beakta andra omständigheter som kan vara mer relevanta eller bättre anpassade till den aktuella situationen. När en överträdelse av unionsrätten tillskrivs en nationell domstol, i enlighet med domen i målet Köbler (punkt 53), bör man således beakta domstolsverksamhetens särart och de legitima kraven på rättssäkerhet. I detta syfte kan vissa kriterier som fastställts i de olika nationella systemen i de medlemsstater som har anpassat sitt system för myndighetsansvar, i förekommande fall genom att införa ett särskilt system för statens ansvar som bygger på Köbler-domen, vara relevanta för att ta hänsyn till de särdrag som är förknippade med domstolsverksamhet. Det skulle således också kunna vara relevant att använda begrepp som ”bristande omsorg” eller ”försumlighet” i förhållande till vad som krävs av en normalt omsorgsfull och försiktig domare. Man skulle också kunna beakta konsekvenserna av ett sådant fel och särskilt om det var av sådan art att det allvarligt skadade den berörda personens rättigheter.

92. Vad gäller den sistnämnda skyldigheten att begära förhandsavgörande, som uttryckligen avses i den tredje tolkningsfrågan, ska det påpekas att i artikel 267 tredje stycket FEUF anges att när en fråga om tolkningen av unionsrätten uppkommer i ett ärende vid en domstol i en medlemsstat, mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning ska den nationella domstolen föra frågan vidare till EU-domstolen. [42]

93. Denna skyldighet är emellertid inte absolut.

94. Enligt de gränser som erkänns i domen i målet Cilfit och domstolens efterföljande fasta praxis [43] kan att en nationell domstol mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning nämligen befrias från skyldigheten att begära förhandsavgörande endast om den med angivande av skäl har funnit att frågan saknar relevans, att den ifrågavarande unionsbestämmelsen redan har tolkats av domstolen eller att den korrekta tolkningen av unionsrätten är så uppenbar att det inte finns utrymme för rimligt tvivel (se doktrinen om *acte claire* och *acte éclairé*). [44]

95. I detta sammanhang har domstolen i sin dom CIM slagit fast att det följer det av det system som inrättats genom artikel 267 FEUF, jämförd med artikel 47 andra stycket i stadgan, att när en domstol mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning anser att den befinner sig i någon av de tre situationer som nämns i föregående punkt och att den därför är befriad från den skyldighet att begära förhandsavgörande från EU-domstolen som föreskrivs i artikel 267 FEUF tredje stycket, måste det framgå av skälen till detta beslut att den anförda bestämmelsen i unionsrätten saknar relevans för att avgöra målet eller att tolkningen av den aktuella bestämmelsen i unionsrätten följer av EU-domstolens praxis, eller – i avsaknad av sådan praxis – att den nationella domstolen som dömer i sista instans anser att tolkningen av unionsrätten är så uppenbar att det inte finns utrymme för rimligt tvivel. [45] Det bör dock noteras att ett sådant nationellt domstolsbeslut i allmänhet måste bedömas utifrån de rättsliga och faktiska omständigheter som rådde vid tidpunkten för beslutet. [46] Även om den nationella domstolen visserligen är skyldig att motivera sina beslut, har den uttryckliga motiveringsskyldigheten i domslutet CIM inte fastställts uttryckligen förrän den 6 oktober 2021, och denna skyldighet kan enligt min mening inte åberopas gentemot nationella domstolar förrän från och med det datumet. [47]

[42] Denna skyldighet att föra frågan vidare till EU-domstolen utgör ett led i det samarbete mellan de nationella domstolarna, i deras egenskap av domstolar som ska tillämpa unionsrätten, och EU-domstolen som inrättats för att säkerställa att unionsrätten tillämpas korrekt och tolkas enhetligt i alla medlemsstater och syftar bland annat till att förhindra att det i någon medlemsstat uppstår en inhemsk rättspraxis som inte står i överensstämmelse med de unionsrättsliga bestämmelserna (se dom av den 4 november 1997, Parfums Christian Dior, C-337/95, EU:C:1997:517, punkt 35 och där angiven rättspraxis, och dom av den 15 september 2005, Intermodal Transports, C-495/03, EU:C:2005:552, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

[43] Se dom av den 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management och Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, punkt 33 och där angiven rättspraxis) (nedan kallad domen i målet Consorzio Italian Management).

[44] Se domen i målet Consorzio Italian Management (punkterna 32 och 33 och där angiven rättspraxis).

[45] Se domen i målet Consorzio Italian Management (punkt 51 och där angiven rättspraxis), dom av den 29 juli 2024, Breian (C-318/24 PPU, EU:C:2024:658, punkt 68), och dom av den 15 oktober 2024, KUBERA (C-144/23, EU:C:2024:881, punkterna 62–65).

[46] Se, analogt, dom av den 10 september 2019, HTTS/rådet (C-123/18 P, EU:C:2019:694, punkt 39), avseende skadeståndstalan på grund av olagligheten av en rättsakt eller ett beteende som kan medföra utomobligatoriskt ansvar för unionen.

[47] Denna motiveringsskyldighet för nationella domstolar som avgör i sista instans kunde implicit härledas från domstolens tidigare rättspraxis, nämligen domarna i målen Cilfit och Köbler, men också från artikel 47 i stadgan (se i detta avseende förslag till avgörande av generaladvokat Bot i målet Ferreira da Silva e Brito m.fl., C-160/14, EU:C:2015:390, punkterna 90 och 94, och förslag till avgörande av generaladvokat Bobek i målet CIM, C-561/19, EU:C:2021:291, punkt 171), även om det endast är i domen CIM som domstolen har fastställt motiveringsskyldigheten genom att uttryckligen hänvisa till de tre kriterierna i domen Cilfit (se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Ćapeta i målet Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-767/23, EU:C:2025:486, punkt 37).

96. Det är mot bakgrund av dessa principer som har fastställts av domstolen som det i förevarande fall ska prövas huruvida Appellationsdomstolen i Bukarest, i egenskap av domstol i sista instans, gjorde sig skyldig till en uppenbar överträdelse av unionsrätten genom att dels besluta att inte begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen enligt artikel 267 tredje stycket FEUF, dels åsidosätta skyldigheten att motivera det beslutet.

97. Jag noterar att i den tredje frågan, såsom den har formulerats av den hänskjutande domstolen, hänvisas det endast till påståenden om åsidosättande av skyldigheten att begära förhandsavgörande rörande tolkningen av artikel 68.1 i förordning nr 796/2004 och underlåtenhet att motivera vägran att begära förhandsavgörande. Det förefaller emellertid som om BX även yrkade att artikel 20.1 i förordning nr 1782/2003 skulle tolkas.[48] Jag föreslår därför att denna frågas räckvidd utsträcks så att den även omfattar sistnämnda artikel. För övrigt finns det i förevarande fall ett uppenbart och nära samband mellan dessa båda bestämmelser, eftersom felaktigheter på de topografiska kartor som avses i artikel 20 ingår bland de skäl som BX har åberopat för att motivera tillämpningen av artikel 68.1 i förordning nr 796/2004.

98. Vad för det första gäller *skyldigheten att begära förhandsavgörande avseende tolkningen av artikel 20.1 i förordning nr 1782/2003* framgår det av de handlingar som EU-domstolen har tillgång till att Appellationsdomstolen i Bukarest i sitt beslut av den 2 april 2012 avslog yrkandet om att begära förhandsavgörande genom att endast konstatera att de omständigheter som BX hade anfört ”inte nödvändiggjorde” en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 tredje stycket FEUF, utan att den angav skälen för detta ställningstagande.[49] Det verkar följaktligen som om den underförstått ansåg att en tolkning inte var relevant, troligen med anledning av att artikel 20.1 i denna förordning inte kunde ge upphov till skadeståndsansvar för den rumänska staten, eftersom den inte ger enskilda rättigheter.[50] I detta avseende konstaterar jag, med anledning av att denna bestämmelse ännu inte hade tolkats av EU-domstolen och att appellationsdomstolen i Bukarest därför i princip inte var befriad från sin skyldighet att begära förhandsavgörande, att appellationsdomstolen i Bukarest borde ha angett skälen till varför den ansåg sig befriad från sin skyldighet att begära förhandsavgörande[51] med hänvisning till de undantag som erkänns i domen i målet Cilfit. Som tidigare påpekats bör dock avsaknaden av ”nödvändighet” i detta fall förstås som en brist på ”relevans”. Bedömningen av kriteriet ”relevans” faller, till skillnad från de två andra kriterierna som rör doktrinen om *acte claire* och *acte éclairé*, under den hänskjutande domstolens exklusiva behörighet.[52] Det åligger således denna domstol att pröva, å ena sidan, om skälen i beslutet av den 2 april 2012, jämförda med den dom som denna domstol meddelade den 9 april 2012, på ett tillräckligt tydligt sätt har visat varför tolkningen av artikel 20.1 i samma förordning inte var ”nödvändig” för prövningen av ansvar, och, å andra sidan, om avsaknaden av ”nödvändighet” att tolka artikel 20.1 i denna förordning var välgrundad, särskilt med hänsyn till att det argument som BX önskade åberopa på grundval av denna bestämmelse i sak var verkningslöst och därför inte relevant i det aktuella fallet.

99. I vilket fall som helst, även om man antar att appellationsdomstolen i Bukarest har åsidosatt artikel 267 FEUF genom att underlåta att begära förhandsavgörande eller att tillräckligt motivera sitt beslut, kan ett sådant åsidosättande enligt min mening inte betecknas som ”uppenbart”. Dels

[48] Se punkt 33 ovan.

[49] Se punkt 34 ovan.

[50] Se, för ett liknande resonemang, den analys som förstainstansdomstolen i Bukarest har gjort och som det redogörs för i punkt 43 ovan.

[51] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 mars 1963, Da Costa m.fl. (28/62–30/62, EU:C:1963:6, s. 75 och 76).

[52] Se, i detta avseende, förslag till avgörande av generaladvokat Ćapeta i målet Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (C-767/23, EU:C:2025:486, punkt 30), där det konstateras att domstolen inte är behörig att tolka det första kriteriet, nämligen kriteriet om ”relevans”.

framgår det av punkt 95 i detta förslag till avgörande att skyldigheten att motivera enligt kraven i domen CIM fastställdes av domstolen först flera år efter det att de ifrågavarande besluten i det nationella målet fattades, och denna skyldighet kan inte åberopas strikt mot appellationsdomstolen i Bukarest, och kan inte heller, i ännu mindre grad, utgöra en uppenbar överträdelse av unionsrätten i forn av en bristande motivering. Å andra sidan, såsom framgår av det svar som jag föreslår på den första frågan, ger artikel 20.1 i förordning nr 1782/2003 inga rättigheter till enskilda. Den tolkning som appellationsdomstolen i Bukarest föreslår överensstämmer således med denna ståndpunkt och skulle inte ha bidragit till att nationella åtgärder eller praxis som strider mot unionsrätten antagits eller bibehållits.

100. Vad för det andra gäller *skyldigheten att begära förhandsavgörande avseende tolkningen av artikel 68.1 i förordning nr 796/2004* måste det, eftersom denna bestämmelse inte har tolkats av EU-domstolen, konstateras att som Förstainstansdomstolen i Bukarest påpekade borde Appellationsdomstolen i Bukarest ha angett fler omständigheter i skälen till beslutet att avslå yrkandet om en begäran om förhandsavgörande,[53] för att ge den domstol vid vilken en skadeståndstalan mot den rumänska regeringen väcktes möjlighet att kontrollera om villkoren för tillämpning av artikel 267 tredje stycket FEUF var uppfyllda. Under dessa omständigheter och eftersom det är utrett att artikel 68.1 i förordning nr 796/2004 ger enskilda rättigheter skulle det kunna hävdas att den första förutsättningen för att skadeståndsansvar ska uppkomma för överträdelse av en unionsbestämmelse är uppfylld.

101. I likhet med bedömningen ovan och mot bakgrund av domen i målet Köbler och domstolens senare praxis[54] kan denna otillräckliga motivering inte, enligt min mening, utgöra ett åsidosättande av unionsrätten som är uppenbart eller tillräckligt allvarligt för att ge upphov till skadeståndsansvar för den rumänska staten. För det första åberopar nämligen BX artikel 68.1 i förordning nr 796/2004, utifrån antagandet att det har förekommit ett åsidosättande av artikel 20.1 i förordning nr 1782/2003. I den mån som appellationsdomstolen i Bukarest i förevarande fall inte har konstaterat något sådant åsidosättande, förefaller det mig vid en första anblick rimligt att anse att tolkningen av artikel 68.1 i förordning nr 796/2004 inte var ”nödvändig” och att anse att detta säkerligen inte utgör en ”uppenbar felaktig tillämpning av tillämplig rätt”, nämligen förordningarna nr 796/2004 och nr 1782/2003, eller domstolens rättspraxis avseende dessa,[55] eftersom det i förevarande fall inte fanns något avgörande från EU-domstolen som tolkade de aktuella bestämmelserna i unionsrätten. För det andra framgår det av handlingarna i målet att Appellationsdomstolen i Bukarest i förevarande fall ansåg att den korrekta tolkningen och tillämpningen av artikel 68 i förordning nr 796/2004 var så uppenbar att det inte fanns utrymme för ”rimligt tvivel” i den mening som avses i den praxis från EU-domstolen som det erinras om i punkt 94 ovan. Enligt den hänskjutande domstolen omfattades den situation som BX befann sig i inte av de fall som anges i artikel 68.1 i nämnda förordning, eftersom BX ursprungligen deklarerade en viss areal och sedan återkallade 84,09 ha av den arealen, trots att situationen på plats inte hade förändrats och trots att han kunde och borde ha känt till den exakta areal som han använde och borde ha deklarerat den korrekt. Det verkar följaktligen som om den hänskjutande domstolen, som dömer i sista instans, inte uppenbart åsidosatte unionsrätten när den inom sitt utrymme för skönsmässig bedömning ansåg att den befann sig i en situation som tillät att den avstod från att ställa en fråga till EU-domstolen rörande tolkningen av artikel 68 i förordning nr 796/2004, eftersom svaret enligt den var uppenbart.

[53] Se fotnot 12.

[54] Se den rättspraxis som anges i fotnot 5 ovan.

[55] Se, för ett liknande resonemang, domarna Köbler (punkt 52) och Tomášová (punkt 23).

102. Följaktligen föreslår jag att den tredje frågan ska besvaras så, att den omständigheten att den hänskjutande domstolen under omständigheterna i det nationella målet inte begärde ett förhandsavgörande från EU-domstolen enligt artikel 267 tredje stycket FEUF rörande tolkningen av artikel 68.1 i förordning nr 796/2004, inte, med förbehåll för den hänskjutande domstolens slutliga bedömning, utgör ett uppenbart åsidosättande av unionsrätten som kan ge upphov till skadeståndsansvar för medlemsstaten i fråga.

V. Förslag till avgörande

103. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar de frågor som ställts av Curtea de Apel Bucureşti (Appellationsdomstolen i Bukarest, Rumänien) på följande sätt:

1) Artikel 20.1 i förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2019/93, (EG) nr 1452/2001, (EG) nr 1453/2001, (EG) nr 1454/2001, (EG) nr 1868/94, (EG) nr 1251/1999, (EG) nr 1254/1999, (EG) nr 1673/2000, (EEG) nr 2358/71 och (EG) nr 2529/2001, i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 1009/2008 av den 9 oktober 2008,

   ska tolkas så,

   att denna bestämmelse inte kan syfta till att ge rättigheter till enskilda, däribland sådana som ansöker om direktstöd.

2) Artikel 68.1 i kommissionens förordning (EG) nr 796/2004 av den 21 april 2004 om närmare föreskrifter för tillämpningen av de tvärvillkor, den modulering och det integrerade administrations- och kontrollsystem som föreskrivs i rådets förordningar (EG) nr 1782/2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 381/2007 av den 4 april 2007, jämförd med artikel 12 i denna förordning,

   ska tolkas så,

   att begreppet ”sakligt riktiga uppgifter” i den första av dessa bestämmelser avser både en korrekt arealdeklaration och en korrekt identifiering av det använda skiftet och dess gränser från jordbrukarens sida.

3) Artikel 267 FEUF

   ska tolkas så,

   att det förhållandet att den hänskjutande domstolen under omständigheterna i det nationella målet inte begärde ett förhandsavgörande från EU-domstolen rörande tolkningen av artikel 68.1 i förordning nr 796/2004, i dess lydelse enligt förordning nr 381/2007, inte, med förbehåll för den hänskjutande domstolens slutliga bedömning, utgör ett uppenbart åsidosättande av unionsrätten som kan ge upphov till skadeståndsansvar för medlemsstaten i fråga.