

Sag T-294/19**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

10. april 2019

Forelæggende ret:

Curtea de Apel Constanța (Rumænien)

Afgørelse af:

27. marts 2019

Appellant – sagsøgt i første instans:

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură - Centrul Județean Tulcea

Indstævnt – sagsøger i første instans:

SC Piscicola Tulcea SA

Hovedsagens genstand

Appel iværksat til prøvelse af dom afsagt den 1. februar 2018 af Tribunalul Tulcea (ret i første instans i Tulcea, Rumænien), hvorved denne ret tiltrådte søgsmålet anlagt af sagsøgeren i første instans med påstand om annullation af afgørelser om afvisning og af rapporter om konstatering af uregelmæssigheder og om fastsættelse af statens krav for høstårene 2007-2014 samt af de afgørelser, der blev truffet vedrørende de indgivne administrative klager, og hvorved denne ret annullerede de anfægtede akter.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

I henhold til artikel 267 TEUF ønsker Curtea de Apel Constanța (appeldomstolen i Constanța, Rumænien) en fortolkning af artikel 2 og artikel 34, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 af 19. januar 2009 og af artikel 2 i Kommissionens forordning (EF) nr. 1120/2009 af 29. oktober 2009.

Præjudicielt spørgsmål

Skal artikel 2 og artikel 34, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 af 19. januar 2009 om fælles regler for den fælles landbrugspolitik ordninger for direkte støtte til landbrugere og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere, om ændring af forordning (EF) nr. 1290/2005, (EF) nr. 247/2006, (EF) nr. 378/2007 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1782/2003 og artikel 2 i Kommissionens forordning (EF) nr. 1120/2009 af 29. oktober 2009 om gennemførelsesbestemmelser til enkeltbetalingsordningen i afsnit III i Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 om fælles regler for den fælles landbrugspolitik ordninger for direkte støtte til landbrugere og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, som under de i hovedsagen omhandlede betingelser udelukker landbrugeren fra direkte betalinger, fordi de akvakulturanlæg, der anvendes som agerjord, ikke udgør »landbrugsarealer« som omhandlet i artikel 2 i forordning nr. 1120/2009, idet de ikke anses for at være støtteberettiget areal i henhold til artikel 34, stk. 2, i forordning (CE) nr. 73/2009.

Anførte EU-retlige forskrifter

Artikel 2, litra c) og h), artikel 34, stk. 1, og artikel 34, stk. 2, litra a), i Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 af 19. januar 2009 om fælles regler for den fælles landbrugspolitik ordninger for direkte støtte til landbrugere og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere, om ændring af forordning (EF) nr. 1290/2005, (EF) nr. 247/2006, (EF) nr. 378/2007 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1782/2003,

Artikel 2, litra a), i Kommissionens forordning (EF) nr. 1120/2009 af 29. oktober 2009 om gennemførelsesbestemmelser til enkeltbetalingsordningen i afsnit III i Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 om fælles regler for den fælles landbrugspolitik ordninger for direkte støtte til landbrugere og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere.

Anførte nationale forskrifter

Ordonanță 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1043 din 29 decembrie 2006, cu modificările și completările ulterioare (aduse prin Legea nr. 139/2007 și Ordonanța Guvernului nr. 16/2009), aplicabilă pentru anii 2007-2014 (lovdekret nr. 125/2006 om godkendelse af ordningerne for direkte betalinger og direkte supplerende nationale betalinger, som ydes til landbruget fra 2007, og om ændring af artikel 2 i lov nr. 36/1991 om landbrugsselskaber og andre former for sammenslutninger på landbrugsområdet, offentliggjort i Monitorul Oficial al

României, del I, nr.1043, af 29.12.2006, med senere ændringer og tilføjelser (ved lov nr. 139/2007 og lovdekret nr.16/2009), gældende for år 2007-2014).

Artikel 5

(1) Den generelle arealbetalingsordning består i ydelsen af et fast beløb pr. hektar, som betales årligt uden forbindelse med den samlede produktion.

(2) Finansieringsgrundlaget for betalinger inden for den generelle arealbetalingsordning sikres af Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL).

(3) Det støtteberettigede landbrugsareal kan have følgende anvendelseskategorier:

a) agerjord - areal, der opdyrkes til produktion af kornafgrøder til fremstilling af fuldmodent korn, bælgplanter, planter til industriel brug, kartofler, sukkerroeplanter, friske grøntsager og frugter, meloner og jordbær, blomster og prydplanter, foderplanter, sædeplanter og små planter bestemt til salg, andre planter til afgrøder, herunder på jorde til dyrkning i væksthuse eller væksthuse med solceller og brakjord, men holdt i god landbrugs- og miljømæssig stand [...]

Artikel 7

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

a) anvende et landbrugsareal med et areal på mindst 1 ha, hvor landbrugsparcellens areal er mindst 0,3 ha [...]

[...]

f) fremlægge de nødvendige dokumenter, som godtgør brugsretten, og kunne godtgøre, at han anvender det areal, for hvilket ansøgningen er indgivet

[...]

(3) De direkte arealbetalingsordninger, der er nævnt i artikel 2, litra a), b), c), d) og e), finder anvendelse på arealer, der er registreret i Sistemul de identificare a parcelor agricole [(system til identificering af landbrugsparceller)], som er referencen for kontrol og tildeling af betalinger.

(4) Landbrugeres anmodning om ændring af de arealer, der er registreret i systemet til identificering af landbrugsparceller, kan indgives til [APIA] indtil fristen for indgivelse af betalingsansøgninger. Anmodninger indgivet efter denne

dato behandles det følgende år. Behandlingen af anmodninger om ændringer foretages først efter [APIA]’s kontrol af disse anmodninger.

(5) Ministeren for landbrug, skove og udvikling fastsætter ved bekendtgørelse de dokumenter, der godtgør brugsretten, og de dokumenter, hvoraf fremgår anvendelsen af landbrugsarealet, og som på anmodning skal fremlægges for agenturet for betalinger og indgreb til fordel for landbruget.

[...]

Legea nr. 18/1991 - Legea fondului funciar, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1 din 5 ianuarie 1998, cu modificările și completările ulterioare (forma în vigoare la data de 15 mai 2014, data cererii de plată depusă de reclamantă pentru campania 2014) (lov nr. 18/ 1991 - lov om jordbesiddelse, atter offentliggjort i Monitorul Oficial al României, del I, nr.1 af 5.1.1998, med senere ændringer og tilføjelser) (den udgave, der fandt anvendelse den 15.5.2014, hvor sagsøgeren i første instans indgav sin betalingsansøgning for høståret 2014):

Artikel 2

Ud fra deres anvendelse, er arealerne:

a) arealer beregnet til landbrug, dvs.: produktiv landbrugsjord - agerjord, vinarealer, frugtplantager, vinplanteskoler, træarealer, humle- og morbærplantager, græsningsarealer, græsarealer, væksthuse, væksthuse med solceller, rismarker o.lign. – arealer med lavskov, såfremt de ikke henhører under skovdrift (skovdriftsvirksomheder), græsarealer med skovrejsning, arealer med bygninger og anlæg til land- og kvægbrug, akvakulturanlæg og anlæg til jordbedring, veje i landdistrikternes vejnet – mark-/landbrugsveje og forbindelsesveje mellem storgodser [(drumuri tehnologice și de exploatare agricolă)], platforme og lagerplads, som tjener til landbrugsproduktionen, og produktionsarealer, som kan være bestemt til eller anvendes til landbrugsproduktionen

[...]

c) permanent oversvømmede arealer, dvs.: mindre flodlejer til vandløb, søbassiner ved maksimal vandstand, bunden af indre farvande og territorialfarvande

[...]

Normele tehnice pentru introducerea cadastrului general, aprobate prin Ordinul ministrului administrației publice nr. 534/2001 publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 744 din 21 noiembrie 2001 (tekniske standarder for indførelse i det almindelige matrikelregister, vedtaget ved bekendtgørelse fra ministeren for offentlig forvaltning nr. 534/2001, offentliggjort i Monitorul Oficial al României, del I, nr. 744 af 21.11.2001).

7. Kriterier for inddeling af arealer på grundlag af deres anvendelse

[...]

7.2. Arealer beregnet til landbrug

7.2.1. Kategorien for arealer beregnet til landbrug omfatter: agerjord, vinarealer, frugtarealer, frugtplantager, vinplanteskoler, træarealer, humle- og morbærplantager, græsningsarealer, græsarealer, væksthuse, væksthuse med solceller, rismarker, arealer med lavskov, såfremt de ikke henhører under skovdrift (skovdriftsvirksomheder), græsarealer med skovrejsning, arealer med bygninger og anlæg til land- og kvægbrug, anlæg til jordbedring, akvakulturanlæg, veje i landdistrikternes vejnet – mark-/landbrugsveje og til oplagring.

[...]

8. Kriterier for kvalificering og identificering af kategorier af arealanvendelse og bygningsanvendelse

8.1. Almindelige bestemmelser

8.1.1. Kategorien for arealanvendelse, som identificeres individuelt med en kode, er et at parcellens kendetegn. Med henblik på såvel oprettelsen i matrikelregistret som ved fastlæggelsen de afgifter, der påhviler fast ejendom, er det nødvendigt, at sammenholde [kategorien] i det almindelige matrikelregisters tekniske del for anvendelseskategorier med de øvrige kendetegn. I det almindelige matrikelregister registreres anvendelsens underkategori.

8.1.2. Hver af arealernes nævnte fem anvendelsesmuligheder kan have kategorier for fremherskende anvendelse, som optager størstedelen af arealet, og anvendelseskategorier, som optager en mindre procentdel. [...]

8.2. Kriterier for identificering af kategorier af arealanvendelse

8.2.1. Agerjord (A). Denne kategori omfatter arealer, hvor der hvert år eller med flere års mellemrum (2-6 år) dyrkes etårige eller flerårige planter, som f.eks.: kornafgrøder, bælgplanter, olieplanter, spind- og industriplanter, medicinal- og aromaplanter, foderplanter, grøntsager osv. Kategorien for anvendelse til agerjord omfatter: egentlig agerjord, opdyrkede marker, grøntsagshaver, rismarker, væksthuse, væksthuse med solceller, såbed, jordbærmarker, andre flerårige planter.

[...]

8.2.7. Arealer med vand og vand med rørvækst. Denne kategori omfatter permanent oversvømmede arealer samt midlertidigt oversvømmede arealer, som kan have anden anvendelse, når vandet er forsvundet.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Sagsøgeren i første instans er en rumænsk, juridisk person, hvis hovedvirksomhed i perioden 2007-2014 bestod i akvakultur i ferskvand, og dets sekundære aktiviteter omfattede ligeledes dyrkning af kornsorter (udelukkende ris), bælgplanter og planter med olieholdige frø. Fra 2014 har hovedaktiviteten været dyrkning af kornsorter (udelukkende ris), bælgplanter og planter med olieholdige frø, og de sekundære aktiviteter har ligeledes omfattet fiskeri i ferskvand, havbrug samt behandling og konservering af fisk, skaldyr og bløddyr.
- 2 I henhold til fem koncessionskontrakter, der blev indgået i 2004, 2005 og 2010 med Consiliul Județean Tulcea (regionsrådet for Tulcea), anvender sagsøgeren i første instans et samlet areal på 1 888 hektar, som befinder sig i Rezervația Biosferei Delta Dunării - Amenajările piscicole Rusca și Litcov (biosfæreservatet i Donaudentaet – akvakulturanlæg i Rusca og Litcov).
- 3 I koncessionskontrakternes tekst anføres, at kontraktens genstand er koncessionsretten til at udnytte arealerne til »landbrugsformål«, men i bestemmelser, der blev en del af kontrakterne i 2004 og 2005, aftale parterne at ændre koncessionens oprindelige pris, hvilket blev begrundet med, at »teknologien inden for akvakultur kræver, at der som led i programmerne for rotation og vekseldrift af akvakultur inden for akvakulturanlæggene eller uden for disse programmer anvendes arealer til landbrugsarealer«. Ved bestemmelser, der blev indarbejdet i kontrakten i 2010, bestemte parterne tilsvarende, at »for arealer svarende til 570 hektar foretager koncessionshaver med henblik på gennemførelsen af koncessionskontraktens formål rotation og vekseldrift af akvakulturerne for mineralisering af jorden og andre pålagte aktiviteter i overensstemmelse med reglerne for akvakulturens teknologi«.
- 4 Ved Dispoziția (bestemmelse) af 22. marts 2005 og tilladelse af 22. marts 2005 fra formanden for Consiliul Județean Tulcea fik sagsøgeren i første instans tilladelse til at udøve aktiviteter med landbrugsdrift på anlægget i Rusca.
- 5 De kontrolrapporter, som Consiliul Județean Tulcea udfærdigede for 2008-2009, fastslår, at de arealer, der er genstand for koncession, når de er uproduktive eller ikke anvendes, fordi de er for fugtige, udelukkende anvendes til landbrug, uden at der er arealer, der anvendes til akvakultur.
- 6 For høstårene 2007-2014 fremsatte sagsøgeren i første instans betalingsansøgninger under arealstøtteordningerne for disse år vedrørende arealer mellem 899,12 ha og 1500,49 ha, med ansøgning om støtte inden for SAPS (Schema de plată unică pe suprafață - generel arealbetalingsordning) og PNDC1 (Schema de plată națională directă complementară - den direkte nationale supplerende betalingsordning) (agerjordsopdyrkning) i 2007 og for SAPS, PNDC1 (agerjordsopdyrkning) og ZSD (zonă semnificativ defavorizată - væsentligt ugunstigt stillet område) for 2008-2014.

- 7 Til støtte for hver ansøgning indgivet i perioden 2007-2014 blev der vedlagt dokumenter, som godtgjorde retten til brug/anvendelse af de arealer, hvortil der var ansøgt om støtte, og således koncessionskontrakterne og de supplerende akter samt den attest, der var udstedt af kommunen i den regionale forvaltningsenhed, på hvis geografiske område arealerne befandt sig, i hvilken attest det anføres, at arealerne er registreret i Registrul agricol (landbrugsregistret) i kommunen som landbrugsareal, og for høståret 2013 var der endvidere vedlagt en meddelelse fra Direcția pentru Agricultură Tulcea (landbrugsdirektoratet for Tulcea) vedrørende udtalelsen om en midlertidig ændring af anvendelseskategorien for 570 ha af Amenajarea Piscicolă Litcov (akvakulturanlægget i Litcov) fra akvakulturanlæg til agerjord, som sagsøgeren i første instans anvender i henhold til kontrakt nr. 400/07.12.2010, samt en ansøgning sendt til sagsøgte i første instans, hvorved sagsøgeren ansøgte om ændring af anvendelseskategorien for arealet vedrørende Amenajarea Piscicole Litcov til agerjord, og for høståret 2014 var der vedlagt en meddelelse fra Consiliul Județean Tulcea, hvormed denne anførte, at dennes forvaltningsområde ikke omfattede arealer med akvakulturanlæg, hvis anvendelse var blevet ændret, og at akvakulturanlæggene udelukkende foreskrev rotation og vekseldrift af landbrugsdrift i overensstemmelse med hvert anlægs tekniske særegenheder.
- 8 For hvert høstår i perioden 2007-2014 traf sagsøgte i første instans det følgende år afgørelser om ydelse af betalinger inden for arealordningerne.
- 9 I 2009 foretog sagsøgte i første instans en kontrol på stedet, og de konstaterede uregelmæssigheder vedrørte den urigtige erklæring for 2007 af en lille uopdyrket del med et ubetydeligt areal (80,56 ha). For høstårene 2010-2014 blev der forud for godkendelsen af betalingsansøgningen foretaget en visuel kontrol, som fastslog, at ansøgningen var fuldstændig og gyldig.
- 10 For høståret 2015 afviste sagsøgte i første instans betalingsansøgningen, eftersom den nationale lov (artikel III i lov nr. 122/2014) bestemte følgende: »Fra den 15. september 2014 indrømmes ikke længere landsbrugsstøtte til arealer, der tidligere havde akvakulturanlæg på det geografiske område for Rezervația Biosferei Delta Dunării«.
- 11 Tribunalul (retten i første instans) har som første instans forkastet påstanden nedlagt af sagsøgeren i første instans om annullation af afvisningen af at indrømme direkte betalinger for 2015, men Curtea de Apel Constanța (appeldomstolen i Constanța) har ved endelig dom af 31. oktober 2016 tiltrådt påstanden nedlagt af sagsøgeren i første instans og har pålagt sagsøgte i første instans at træffe en afgørelse om indrømmelse af betalinger på området for arealstøtteordninger – for høståret 2015, idet appeldomstolen bl.a. ligeledes har anført definitionerne af begreberne »landbrugsaktivitet«, »landbrugsprodukter« og »agerjord« fra forordning nr. 1307/2013.
- 12 I perioden fra den 27. oktober 2015 til den 13. april 2016 foretog APIA – Direcția Antifraudă și Control Intern (direktoratet for bekæmpelse af svig og internt tilsyn)

efter en anmodning fremsat af Direcția Națională Anticorupție (det nationale direktorat for bekæmpelse af korruption) en dokumentkontrol hos sagsøgte i første instans, som vedrørte reglerne for ydelsen af den økonomiske arealstøtte for høstårene 2007-2014 til sagsøgeren i første instans. Tilsynsorganet konkluderede, at sagsøgeren i første instans ikke opfyldte kravene til berettigelse til direkte betalinger, eftersom de fremlagte dokumenter viste, at arealerne blev anvendt til landbrug, men ikke ligeledes viste ændringen af anvendelseskategori for akvakulturanlæggene til arealer til landbrugsproduktion/agerjord (med undtagelse af den midlertidige udtalelse for høståret 2013 hvad angår akvakulturanlægget i Litcov). Arealer i kategorien »akvakulturanlæg« er ikke berettiget til arealbetalinger, eftersom de i henhold til national ret ikke er omfattet af kategorien »produktiv landbrugsjord«.

- 13 Efter denne kontrol gennemgik sagsøgte i første instans atter de betalingsansøgninger, der var indgivet for høstårene 2007-2014, og den 20. maj 2016 vedtog den afgørelser om afslag på betalingsansøgningerne for arealstøtteordningerne for hvert høstår, hvorved den fastsatte de skyldige betalinger. Den 23. december 2016 blev der for hvert høstår i perioden 2007-2014 udstedt rapporter med konstatering af uregelmæssigheder og fastsættelse af statens krav, hvorved det blev fastslået, at sagsøgeren i første instans havde modtaget ikke-skyldige beløb for de respektive høstår, og størrelsen af statens krav blev fastsat.
- 14 De administrative klager, som sagsøgeren i første instans iværksatte i forhold til disse afslag og rapporter om konstatering af uregelmæssigheder og fastsættelse af statens krav, blev afslået.
- 15 I den sag, der blev anlagt i første instans for Tribunalul Tulcea (ret i første instans i Tulcea) den 15. marts 2017, nedlagde sagsøgeren i første instans påstand om annullation af afgørelserne om afslag og af rapporterne om konstatering af uregelmæssigheder og fastsættelse af statens krav for høstårene 2007-2014 samt af de afgørelser, der blev truffet i de administrative klagesager.
- 16 Til støtte for søgsmålet har sagsøgeren i første instans påberåbt sig tre anbringender, der er støttet på (i) artikel 80, stk. 3, i forordning nr. 1122/2009, i henhold til hvilken sagsøgeren i første instans ikke kan være forpligtet til at tilbagebetale betalingerne, når det var den kompetente myndighed, der havde begået en fejl, (ii) forældelsen i henhold til artikel 80, stk. 3 i forordning (EF) nr. 1122/2009 af retten til at kræve tilbagebetaling, eftersom afgørelserne om tilbagebetaling blev vedtaget mere end 12 måneder efter, betalingen blev gennemført, og (iii) alle de betingelser for støtteberettigelse, der er fastsat i lovdekret nr. 125/2006, og på den direkte anvendelse af EU-retten på området.
- 17 Hvad angår det sidste anbringende har sagsøgeren i første instans gjort gældende, at han opfyldte det krav om at anvende landbrugsarealet, der er fastsat i artikel 7, stk. 1, i lovdekret nr. 125/2006, og at dette areal, eftersom det blev anvendt til at

skaffe landbrugsprodukter, var omfattet af kategorien agerjorde, der er fastsat i artikel 5, stk. 3, litra a), i lovdekret nr. 125/2006.

- 18 Som led i dette anbringende har sagsøgeren i første instans anført, at det i det foreliggende tilfælde er nødvendigt at foretage en direkte anvendelse og anvendelse med forrang af EU-retten, nærmere bestemt artikel 34, stk. 2, litra a), i forordning (EF) nr. 73/2009, samt at fastslå, at de arealer, som sagsøgeren anvendte, i henhold hertil opfyldte den definition af en »støtteberettiget hektar«, der er fastsat i den nævnte forordning.
- 19 Sagsøgte i første instans har nedlagt påstand om frifindelse, idet myndigheden i første instans gjorde gældende, at betalingerne var støttet på ansøgningen fra sagsøgeren i første instans og ikke på sagsøgtes egen fejl. For det andet har sagsøgte i første instans anført, at de dokumenter, som sagsøgeren i første instans har fremlagt, godtgør den landbrugsmæssige anvendelse af landbrugsarealet, men ikke også ændringen af anvendelseskategorien for dette, som fortsat er akvakulturanlæg, ligesom de pågældende arealer ikke er støtteberettigede i henhold til lovdekret nr. 125/2006 og ikke kan modtage direkte betalinger.
- 20 Ved dom af 1. februar 2018 tiltrådte Tribunalul Tulcea (ret i første instans i Tulcea) søgsmålet og annullerede de anfægtede retsakter.
- 21 Tribunalul (retten i første instans) analyserede udelukkende anvendeligheden af artikel 80, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1122/2009 og fastslog, at de EU-retlige regler, der udelukker tilbagebetaling af betalinger foretaget på myndighedens ansvar, fandt anvendelse i det foreliggende tilfælde.
- 22 Tribunalul (retten i første instans) fastslog, at det står fast, at alle de betalingsansøgninger, som sagsøgeren i første instans indgav, indeholdt koncessionskontrakterne og den attest, som var udstedt af kommunen i den regionale forvaltningsenhed, hvor de arealer, der var genstand for koncessionen vedrørende landbrugerens registrering i kommunens Registrul Agricol, samt de arealer, der var genstand for koncessionen, befandt sig, og at koncessionskontrakternes indhold udtrykkeligt angav, at det areal, der var genstand for koncessionen (for hvilket der ansøgte om støtte), var bebygget med et akvakulturanlæg, og at sagsøgeren i første instans var forpligtet til at anvende det til akvakulturformål.
- 23 I denne sammenhæng er den manglende forenelighed, som lå til grund for beslutningen om tilbagebetaling af det tilskud, som sagsøgeren i første instans var indrømmet, ikke forårsaget af sidstnævnte forsømmelse eller af en forsætlig handling. Med de dokumenter, der var vedlagt betalingsansøgningerne, blev der endvidere fremlagt oplysninger om faktiske forhold, der var konkrete og tilstrækkelige til at efterprøve betingelserne for berettigelsen til at yde støtten, og for høstårene 2008 og 2009 blev de administrative kontroller ligeledes efterfulgt af kontroller på stedet, hvorefter konklusionen var, at betingelserne for støtteberettigelse var opfyldt. Hvis det tiltrædes, at et akvakulturanlæg ikke kan

være omfattet af kategorien anvendelse til agerjord, således som sagsøgte i første instans har gjort gældende, er det utvivlsomt, at de betalinger, som var indrømmet sagsøgeren i første instans, skyldtes en fejl, som var begået af de ansatte hos sagsøgte i første instans.

- 24 Det kan ikke fastholdes, at sagsøgeren i første instans skulle have været bekendt med, at han ikke kunne modtage direkte betalinger for det pågældende areal, eftersom sagsøgte i første instans, som var den ansvarlige myndighed for udøvelsen af kontroller af opfyldelsen af kravene til støtteberettigelse, i syv år havde fundet, at sagsøgeren i første instans var berettiget til at modtage direkte arealbetalinger for de arealer, der var genstand for koncession.
- 25 De undersøgte afgørelser er ligeledes ulovlige henset til den omstændighed, at foranstaltningen med tilbagebetaling af de beløb, som sagsøgeren i første instans var blevet indrømmet, blev truffet af sagsøgte i første instans efter udløbet af etårsfristen fra den dato, hvor den betaling, der foreskrives i artikel 80, stk. 3, i forordning nr. 1122/2009, blev gennemført.
- 26 Appellanten, der var sagsøgte i første instans, iværksatte ved appelskrift indleveret den 29. marts 2018 til Curtea de Apel Constanța – Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal (appeldomstolen i Constanța, Anden Afdeling for civilretlige sager i forvaltnings- og skatteretlige sager) appel i forhold til indstævnte, der var sagsøger i første instans, af dommen afsagt den 1. februar 2018 af Tribunalul Tulcea (ret i første instans i Tulcea) med påstand om ophævelse af dommen og om frifindelse af sagsøgte [i første instans].

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 27 Sagsøgte i første instans har anmodet om, at den forelæggende ret forelægger Domstolen det ovenfor anførte præjudicielle spørgsmål.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 28 Selv om tribunalul (retten i første instans) alene traf afgørelse i forhold til muligheden for at anvende artikel 80, stk. 3, i forordning nr. 1122/2009, har appeldomstolen fundet det nødvendigt ligeledes at efterprøve, om indstævnte (sagsøgeren i første instans) havde ret til at være begunstiget af arealstøtteordningen for 2007-2014, og alene for så vidt som det fastslås, at beløbene ikke var skyldige, fordi de anvendte arealer ikke var støtteberettigede, efterprøves muligheden for at anvende artikel 80, stk. 3, i forordning nr. 1122/2009.
- 29 Ifølge de nationale bestemmelser kan arealerne opdeles efter deres anvendelse i fem overordnede kategorier: for det første arealer beregnet til landbrug, der omfatter: agerjord, vinarealer, frugtarealer, frugtplantager, vinplanteskoler, træarealer, humle- og morbærplantager, græsningsarealer, græsarealer, væksthuse,

væksthuse med solceller, rismarker, arealer med lavskov, såfremt de ikke henhører under skovdrift (skovdriftsvirksomheder), græsarealer med skovrejsning, arealer med bygninger og anlæg til land- og kvægbrug, anlæg til jordbedring, akvakulturanlæg, veje i landdistrikternes vejnet – mark-/landbrugsveje og til oplagring, for det andet skove, for det tredje permanent oversvømmede områder, for det fjerde byområder og for det femte arealer til særlig anvendelse.

- 30 Hver af de fem ovennævnte anvendelsesmuligheder for arealerne kan have kategorier for fremherskende anvendelse, som optager størstedelen af arealet, og anvendelseskategorier, som optager en mindre procentdel. For eksempel er de kategorier for fremherskende anvendelse i gruppen af arealer beregnet til landbrug følgende: agerjord, vinarealer, frugtarealer, græsningsarealer og græsarealer mens en mindre del er ligeledes optaget af bygninger, vand osv.
- 31 Anvendelsen og anvendelseskategorien er kendetegnende for de arealer, som er genstand for offentlighed vedrørende ejendomme gennem registreringen i matrikelregistret, som omfatter beskrivelsen af ejendommene og beskrivelser og af tinglige rettigheder over fast ejendom, personlige rettigheder, akter, faktiske forhold og af de juridiske forhold, der er forbundet med ejendommen. Ændringen af anvendelsen eller af anvendelseskategorien påbyder, at der opfyldes visse betingelser og indhentes visse foreløbige udtalelser, samt at de nødvendige angivelser om den skete ændring indføres i ejendommens matrikelregister.
- 32 De tekniske standarder for registreringen i det almindelige matrikelregister fastsætter ti anvendelseskategorier for arealerne på følgende vis: agerjord (A), græsarealer (P), græsningsarealer (F), vinarealer (V), frugtarealer (L), skove og andre skovarealer, arealer med vand og vand med rørvækst, kommunikationslinjer som veje (DR) og jernbaner (CF), arealer med bygninger og gårdspladser (CC), forringede og uproduktive arealer (N).
- 33 Det fremgår af affattelsen af reglerne, at akvakulturanlægget, selv om det er opført under kategorien for arealer til landbrugsmæssig anvendelse, ikke synes yderligere identificeret med en anden anvendelseskategori inden for de kategorier, der er opført og defineret i disse standarders punkt 8.2. I standarderne anføres imidlertid, at inden for anvendelseskategorien er »arealer med vand og vand med rørvækst« omfattet af permanent oversvømmede arealer samt midlertidigt oversvømmede arealer, der, efter at vandet har trukket sig tilbage, kan have en anden anvendelse.
- 34 I nærværende tvist har imidlertid ikke engang den indstævnte, der var sagsøger i første instans, gjort gældende, at de anvendte arealer var registreret i matrikelregistret under anvendelseskategorien »agerjord« eller en anden anvendelseskategori, som i henhold til national ret gav denne ret til at være omfattet af enkeltbetalingsordningerne, eller at han havde påbegyndt opfyldelsen af visse betingelser for at ændre anvendelseskategorien til agerjord. Sagsøgeren i første instans har gjort gældende, at det er den faktiske anvendelse af de arealer, der er genstand for koncessionen, som agerjord, der er relevant, henset til, at han

havde koncessionsgiverens godkendelse i denne henseende til at anvende arealet til et andet formål end det, der oprindeligt var fastsat i koncessionskontrakterne.

- 35 Det skal fremhæves, at der i national ret (lovdekret nr. 125/2006) ikke udtrykkeligt bestemmes, at landbrugsarealet skal registreres i matrikelregistret med den anvendelseskategori, der afgør, om det er støtteberettiget, eller at registreringen i matrikelregistret af en anden anvendelseskategori udelukker landbrugsarealet fra støtteberettigelse, bortset fra når landbrugsarealet faktisk anvendes som f.eks. agerjord eller permanente græsarealer. Dette er imidlertid grunden til, at sagsøgte i første instans udfærdigede de akter, der er omtvistet i denne tvist.
- 36 I national retspraksis er den anvendelseskategori, der er registreret i matrikelregistret eller i de akter, der beviser brugsretten, tillagt forrang, og det er i retspraksis fundet uden betydning, hvordan arealerne faktisk anvendes, såfremt den faktiske anvendelse ikke stemmer overens med den anvendelseskategori, der er registreret i matrikelregistret eller i de akter, der beviser brugsretten.
- 37 Curtea de apel (appeldomstol) er sidste instans i denne tvist og føler sig i den omhandlede faktiske sammenhæng forpligtet til at forelægge Den Europæiske Unions Domstol et præjudicielt spørgsmål vedrørende de nationale reglers forenelighed med EU-retten med henblik på at afklare, om der udelukkende skal tages hensyn til landbrugerens faktiske anvendelse af arealerne, eller om der tværtimod skal tages hensyn til arealernes kendetegn, sådan som de er fastsat i offentlige dokumenter vedrørende ejendomme eller i dokumenter, hvorved landbrugeren godtgør brugsretten vedrørende det areal, for hvilket der er indgivet en betalingsansøgning, og foreneligheden af arealets anvendelse med de ovennævnte kendetegn.
- 38 Under henvisning til Domstolens dom i sag C-422/13, Wree, og C-684/13, Demmer, hvorefter den faktiske anvendelse af de omhandlede arealer er relevant for kvalificeringen af arealer som støtteberettigede, har den forelæggende ret bemærket, at det ikke af de to nævnte domme fremgår, at den faktiske anvendelse i disse sager var i strid med den anvendelse eller med den anvendelseskategori, der var registreret i matrikelregistret, hvorfor den forelæggende ret har fundet, at den ikke kan anvende den såkaldte »acte clair«-doktrin, og at svaret på det præjudicielle spørgsmål ikke på klar vis kan udledes af Domstolens praksis, og heller ikke at der ikke foreligger rimelig tvivl i denne henseende.