

Sag C-163/24**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

1. marts 2024

Forelæggende ret:

Curtea de Apel București (Rumænien)

Afgørelse af:

21. december 2023

Appellant, sagsøger:

BX

Indstævnte, sagsøgte:

Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice

Curtea de Apel București

Hovedsagens genstand

Appel til prøvelse af den civilretlige dom, hvorved Tribunalul București (retten i første instans i Bukarest, Rumænien) den 1. juli 2016 ikke gav sagsøgeren (nu appellant) medhold i et søgsmål vedrørende ansvar uden for kontraktforhold, fordi det var ugrundet. Dette søgsmål var blevet anlagt efter afslag på et første søgsmål med påstand om annullation af afgørelsen truffet af Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (agenturet for betalinger og indgreb til fordel for landbruget) (herefter »APIA«) om at udelukke sagsøgeren fra betaling af støtte inden for visse betalingsordninger for 2007. De ekstraordinære retsmidler, som sagsøgeren havde søgt iværksat til prøvelse af den uigenkaldelige afgørelse om afslag på dette søgsmål, var blevet afvist.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

I henhold til artikel 267 TEUF anmodes om en fortolkning af artikel 20, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 og artikel 68, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 796/2004.

Præjudicielle spørgsmål

1. Udgør artikel 20, stk. 1, i [Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003] af 29. september 2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitik ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere) (i affattelsen inden ophævelsen ved [forordning (EF) nr. 73/2009]) en EU-regel, som tillægger borgerne konkrete rettigheder, og hvis tilsidesættelse kan medføre statens ansvar på grund af en afgørelse truffet af en national ret i sidste instans?
2. Skal begrebet »faktuelt korrekte oplysninger« i artikel 68, stk. 1, i [Kommissionens forordning (EF) nr. 796/2004 af 21. april 2004 om gennemførelsesbestemmelser for krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem som omhandlet i [...] forordning (EF) nr. 1782/2003 [...]] fortolkes således, at det omfatter både landbrugers korrekte anmeldelse af arealer og den korrekte identificering af den anvendte parcel og dens afgrænsning?
3. Udgør den omstændighed, at den nationale ret, der har truffet afgørelse i sidste instans, har undladt at forelægge sagen for Den Europæiske Unions Domstol med henblik på en fortolkning af artikel 68 i forordning nr. 796/[2004] under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagen, en åbenbar og tilstrækkelig alvorlig tilsidesættelse, hvorefter staten er ansvarlig for den skade, der formodes at være forvoldt ved denne rets dom?

Anførte EU-retlige forskrifter og anført praksis fra Domstolen

Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29. september 2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitik ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere og om ændring af forordning (EØF) nr. 2019/93, (EF) nr. 1452/2001, (EF) nr. 1453/2001, (EF) nr. 1454/2001, (EF) nr. 1868/94, (EF) nr. 1251/1999, (EF) nr. 1254/1999, (EF) nr. 1673/2000, (EØF) nr. 2358/71 og (EF) nr. 2529/2001 – 14., 15. og 16. betragtning samt artikel 20, stk. 1

Kommissionens forordning (EF) nr. 1973/2004 af 29. oktober 2004 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 for så vidt angår støtteordningerne i henhold til afsnit IV og IVa i nævnte forordning og anvendelse af udtagne arealer til produktion af råvarer – artikel 138, stk. 1

Kommissionens forordning (EF) nr. 796/2004 af 21. april 2004 om gennemførelsesbestemmelser for krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem [...] – 36., 37., 55.-58. og 67. betragtning samt artikel 6 og artikel 68, stk. 1 og stk. 2, andet afsnit

Domstolens dom af 6. oktober 1982, CILFIT, 283/81, EU:C:1982:335, præmis 16, af 19. november 1991, Francovich m.fl., C-6/90 og C-9/90, EU:C:1991:428, præmis 41-43, af 5. marts 1996, Brasserie du Pêcheur og Factortame, C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 51, af 30. september 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, præmis 51, af 15. september 2005, Intermodal Transports, C-495/03, EU:C:2005:552, præmis 37, af 28. juli 2016, Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, præmis 22, af 4. oktober 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, præmis 95, og af 29. juli 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630

Anførte nationale forskrifter

Codul civil (Legea nr. 287/2009) (den civile lovbog, lov nr. 287/2009), i kraft siden den 1. oktober 2011 – *artikel 1349 om ansvar uden for kontraktforhold og artikel 1357 om betingelserne for ansvar*

Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (lov nr. 303/2004 om dommeres og anklageres status) (som var i kraft indtil den 16.12.2022) – *artikel 96, som regulerer statens ansvar for skade på grund af retsvildfarelse, og artikel 99a, der definerer, hvornår en dommer udviser ond tro og grov forsømmelighed*

Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ (lov nr. 554/2004 om forvaltningsretlige sager), i den nu gældende affattelse, som er trådt i kraft, efter det foreliggende forvaltningsretlige søgsmål blev anlagt – *artikel 21, hvorefter afsigelse af domme, der bliver endelige under tilsidesættelse af princippet om EU-rettens forrang, som er fastsat i den rumænske forfatning, danner et grundlag for genoptagelse ud over dem, der er fastsat i Codul de procedură civilă (den civile retsplejelov)*

Ordonanța de urgență a Guvernului [OUG] nr. 125/2006 pentru aprobarea schemelor de plăți directe și plăți naționale directe complementare, care se acordă în agricultură începând cu anul 2007, și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură (regeringens hastebekendtgørelse nr. 125/2006 om godkendelse af ordningerne for direkte betalinger og direkte supplerende nationale betalinger, som ydes til landbruget fra 2007, og om ændring af artikel 2 i lov nr. 36/1991 om landbrugsselskaber og andre former for sammenslutninger på landbrugsområdet, herefter »OUG nr. 125/2006«) (som var i kraft indtil den 23.3.2015) – *som regulerer ordningerne for direkte betalinger og direkte supplerende nationale betalinger, som ydes til landbruget fra 2007*

Artikel 7, stk. 1

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

- a) anvende et landbrugsareal på mindst 1 hektar, idet størrelsen på landbrugsparcellen skal være på mindst 0,3 hektar, og i tilfælde af vinmarker, frugtplantager, humlehaver, æbleplantager, vinplanteskoler og frugtbuske skal størrelsen på parcellen være på mindst 0,1 hektar
- b) anmelde alle landbrugsparceller
- c) under strafansvar angive reelle, fuldstændige og fuldt gyldige oplysninger i skemaet vedrørende ansøgningen om generel arealbetaling og i de vedlagte dokumenter, herunder listen over arealer
- f) fremlægge de nødvendige dokumenter, som godtgør den retmæssige anvendelse af det areal, for hvilket ansøgningen er indgivet
- g) indgive alle de af APIA anmodede oplysninger inden for den fastsatte frist
- h) tillade kontrol udført af APIA eller andre organer, der er bemyndiget hertil
- i) markere den anvendte parcels afgrænsning, såfremt der dyrkes samme afgrøde som i naboparceller
- j) inden for 10 dage skriftligt underrette APIA om enhver ændring i de i betalingsansøgningen anmeldte oplysninger, der er indtruffet mellem datoen for indgivelsen af ansøgningen og datoen for bevillingen af betalingen. Sådanne ændringer vedrører det af bedriften anvendte landbrugsareal, overdragelsen til en anden landbruger af ejendomsretten til bedriften, godkendelsen af en løbende ydelse for en landbrugsaktivitet og andre ændringer af oplysningerne i ansøgningskemaet.«

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Den 14. maj 2007 indgav sagsøgeren til Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Argeș (agenturet for betalinger og indgreb til fordel for landbruget – distriktscentret i Argeș) (herefter APIA Argeș) ansøgning om støtte inden for støtteanordningerne SAPS, PNCD og LFA (generel arealbetalingsordning, supplerende nationale direkte betalinger og ugunstigt stillede områder set ud fra et naturmæssigt synspunkt) for 2007 til et samlet landbrugsareal på 264,71 hektar.

- 2 På grundlag af en administrativ kontrol udført af APIA Argeș blev det konstateret, at andre personer også havde indgivet ansøgning med hensyn til nogle af de arealer, som sagsøgeren havde anmeldt, og for at afhjælpe denne situation blev der udstedt en anmodning om afklaring den 20. oktober 2007. Den 28. november 2007 afklarede sagsøgeren sammen med repræsentanterne for de andre berørte parter spørgsmålene i forbindelse med, at flere personer havde anmeldt de samme arealer, således at de af hver enkelt landbruger anvendte arealer blev fastlagt. På samme dato indsendte sagsøgeren til APIA Argeș skema M1.1 – »Ændring af det anmeldte areal«, der berigtigede den oprindelige anmeldelse i den forstand, at sagsøgeren for en bestemt fysisk blok anmeldte et areal på 45 hektar i stedet for 129,09 hektar som anmeldt i den oprindelige ansøgning.
- 3 Sagsøgeren forklarede, at forskellen var en konsekvens af to fejl; den første fejl på 52 hektar skyldtes den fejlagtige identificering af et bjergs afgrænsning, idet APIA's kort ikke indeholdt nogen kartografiske referencer (navne på dale, floder, højder osv.), mens den anden fejl på cirka 33 hektar skyldtes forskellen mellem arealet i forpagtningskontrakten og summen af arealerne af de to fysiske blokke, der udgør det pågældende bjerg.
- 4 APIA Argeș fandt i lyset af ændringen af det anmeldte areal, at sagsøgeren havde overanmeldt arealerne med en procentvis forskel på 46,56%, og traf derfor afgørelse af 28. maj 2008, hvormed sagsøgerens betalingsansøgning blev udelukket i henhold til artikel 138, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1973/2004.
- 5 Ved stævning indgivet til Tribunalul București – Secția de contencios administrativ și fiscal (retten i første instans i Bukarest – Afdelingen for forvaltnings- og skatteretlige sager), der blev registreret under sagsnr. 44537/3/2008, nedlagde sagsøgeren påstand om, at det skulle fastslås, at sagsøgeren havde ret til at modtage støtte for 2007, at APIA skulle tilpligtes at ændre afgørelsen af 28. maj 2008 og at fastsætte størrelsen af den betaling, der tilkom sagsøgeren i henhold til loven (28 168,82 EUR) for de anvendte 263,26 hektar græsningsarealer, idet beløbet skulle reguleres med inflationstaksten på betalingsdatoen. Sagsøgeren nedlagde en supplerende påstand om, at APIA Argeș skulle tilpligtes at betale erstatning for den økonomiske og ikke-økonomiske skade, som var forvoldt ved det retsstridige afslag på ansøgningen om støtte inden for betalingsordningerne for 2007.
- 6 Sagsøgeren gjorde gældende, at APIA's afgørelse om at udelukke ham fra at modtage støtte for 2007 skulle annulleres, eftersom ændringen af den oprindelige støtteansøgning for så vidt angår det anvendte areal og herved eksistensen af en overanmeldelse af arealet, som havde ført til anvendelsen af sanktionen i artikel 138, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1973/2004, udelukkende skyldtes en fejl begået af sagsøgte APIA, der med henblik på identificering af de fysiske blokke af anvendte græsningsarealer havde stillet fejlagtige topografiske kort til rådighed, som ikke opfyldte kravene i EU-retten (artikel 20 i forordning nr. 1782/2003), idet en tilstrækkelig kartografisk nøjagtighed ikke var sikret.

- 7 Sagsøgeren påberåbte sig endvidere bestemmelserne i artikel 68 i forordning nr. 796/2004 om gennemførelsesbestemmelser for krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, som vedrører de ekstraordinære situationer, hvor de i forordningen fastsatte nedsættelser og udelukkelse ikke finder anvendelse. Sagsøgeren gjorde gældende, at han havde indgivet faktisk korrekte oplysninger, hvorfor der ikke var tale om en overanmeldelse af arealet, men kun om en fejlagtig identificering, og at han med alle bevismidler kunne godtgøre, at han ikke havde begået nogen fejl i den forstand, at selv hvis der forelå en overanmeldelse, skyldtes den ikke hans fejl, men unøjagtigheder og fejl i APIA's kort.
- 8 Til støtte for sin påstand anmodede sagsøgeren om, at der skulle optages beviser i form af dokumenter, vidneudsagn og en sagkyndig topografisk udtalelse. Tribunalul București – Secția de contencios administrativ și fiscal (retten i første instans i Bukarest – Afdelingen for forvaltnings- og skatteretlige sager) godkendte bevisdokumenterne, men afslog at indhente vidneudsagnene og den sagkyndige topografiske udtalelse, eftersom de ikke blev anset for at være hensigtsmæssige for sagens afgørelse.
- 9 Ved civilretlig dom nr. 220 af 20. januar 2011 gav Tribunalul București – Secția de contencios administrativ și fiscal (retten i første instans i Bukarest – Afdelingen for forvaltnings- og skatteretlige sager) ikke sagsøgeren medhold i sagen, idet retten i det væsentlige fastslog, at sagsøgerens indsigelse baseret på artikel 68 i forordning (EF) nr. 796/2004 vedrørende den omstændighed, at overanmeldelsen af arealet ikke skyldtes hans fejl, var ugrundet, eftersom han ud fra forpagtningskontrakten og salgsaftalen var bekendt med, at markarealet ifølge disse dokumenter var på 211,06 hektar og ikke 264,71 hektar, som han havde anmeldt, og at det, der var relevant for vurderingen af sagsøgerens skyld på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen, var overanmeldelsen i forhold til det areal, som fremgik af beviset på sagsøgerens brugsret til det pågældende markareal.
- 10 Sagsøgeren iværksatte appel til prøvelse af denne dom ved Curtea de Apel București – Secția a VII a contencios administrativ și fiscal (appeldomstolen i Bukarest – Syvende Afdeling for forvaltnings- og skatteretlige sager) med påstand om, at dommen skulle ophæves, og at sagen skulle genoptages med henblik på at optage afgørende beviser, dvs. den sagkyndige topografiske udtalelse og vidneudsagnene.
- 11 Sagsøgeren gjorde gældende, at der i den konkrete situation ikke var tale om en overanmeldelse, men om en fejlagtig identificering af bjergets afgrænsning, hvilket ikke var strafbart i henhold til hverken EU-retten eller den nationale lovgivning, så meget desto mere som det ikke skyldtes landbrugeren. Sagsøgeren påpegede endvidere, at sagsøgerens eller APIA's skyld udelukkende kunne fastlægges med hensyn til reelle forhold, og at det for at fastlægge det reelle areal ville have været nødvendigt enten at indhente en sagkyndig topografisk udtalelse eller at anmode APIA om at udføre en kontrol på stedet; en sådan kontrol blev

faktisk udført på en del af det pågældende bjergområde, uden at der blev konstateret nogen uregelmæssigheder.

- 12 Sagsøgeren tilføjede i øvrigt, at det pågældende bjergs afgrænsning udtrykkeligt var nævnt i hans forpagtningskontrakt, og at denne afgrænsning var identisk med den, som fremgik af ejendomsbeviset fra den ejer, fra hvem sagsøgeren forpagtede marken, hvor det anmeldte areal var på 261,76 hektar.
- 13 Sagsøgeren gjorde desuden gældende, at han fejlagtigt havde anmodet om udtagning af arealet på 84,09 hektar ved hjælp af udtagningskemaet, fordi han på det konkrete tidspunkt ikke var bekendt med, at visse oplysninger var medtaget forkert på APIA's kort. Ved skrivelse af 15. maj 2008 underrettede sagsøgeren APIA Argeș om dette, og myndigheden burde derfor have tilbagekaldt udtagningskemaet M.1.1, især fordi betalingsproceduren skulle starte fem dage senere, og APIA i overensstemmelse med sine egne procedurer og EU-retten var forpligtet til at verificere landbrugerens udsagn, herunder ved hjælp af en kontrol på stedet.
- 14 Sagsøgeren anmodede appelininstansen (Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest), som skulle træffe afgørelse i sidste instans) om at forelægge Den Europæiske Unions Domstol et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 68, stk. 1 og 2, i forordning (EF) nr. 796/2004.
- 15 Den 2. april 2012 gav Curtea de Apel București – Secția de contencios administrativ și fiscal (appeldomstolen i Bukarest – Afdelingen for forvaltnings- og skatteretlige sager) afslag på anmodningen om, at sagen forelægges Domstolen, med den begrundelse, at de aspekter, som sagsøgeren ønskede at få afklaret, ikke krævede en præjudiciel fortolkning fra Domstolen.
- 16 Ved (uigenkaldelig) civilretlig afgørelse nr. 1606 af 9. april 2012 forkastede Curtea de Apel București – Secția de contencios administrativ și fiscal (appeldomstolen i Bukarest – Afdelingen for forvaltnings- og skatteretlige sager) sagsøgerens påstand.
- 17 Appeldomstolen fastslog i det væsentlige, at de i artikel 138, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1973/2004 fastsatte betingelser for anvendelsen af sanktionen bestående i ikke at yde støtte til sagsøgeren for 2007 var opfyldt, fordi han havde overanmeldt det anvendte areal, for hvilket han havde ansøgt om støtte, sådan som fastlagt på grundlag af den administrative kontrol udført af sagsøgte APIA Argeș, efter hvilken kontrol sagsøgeren havde anerkendt, at det oprindeligt anmeldte areal ikke svarede til det reelle areal, og ændret sin anmeldelse.
- 18 Med hensyn til det areal, der skulle angives i støtteansøgningen, fandt appeldomstolen, at sagsøgeren skulle anmelde det reelle nettolandbrugsareal, der fremkom ved opmålingen foretaget af parcellens indehaver, og som kunne afvige fra det, der fremgik af ejendomsbeviset. I den konkrete situation afklarede de to landbrugere imidlertid, at sagsøgeren faktisk ikke havde forpagtet 129,09 hektar, sådan som anmeldt i den oprindelige ansøgning, men kun 45 hektar. Ved at

indsende skemaet vedrørende berigtigelse af den oprindelige anmeldelse havde sagsøgeren anerkendt, at fejlen var til stede i hans oprindelige anmeldelse.

- 19 Både den oprindelige anmeldelse og anmeldelsen vedrørende ændring af arealet var blevet foretaget på grundlag af de samme kort fra APIA, således at argumentet om, at overanmeldelsen skyldtes fejl i APIA's kort, var ugrundet. Da disse kort ikke indeholdt tilstrækkelige oplysninger til en korrekt identificering af arealerne, burde sagsøgeren have taget yderligere skridt for at fastlægge det nøjagtige areal, som han anvendte, for at undgå overanmeldelse, så meget desto mere som der var en markant forskel mellem det areal, som han oprindeligt havde fastlagt, og det areal, der var opført på forpagtningskontrakten, hvilket kunne rejse tvivl om rigtigheden af det areal, der var fastlagt på APIA's kort.
- 20 Den omstændighed, at APIA's kort var unøjagtige, kunne – bl.a. i lyset af forpligtelserne ifølge artikel 7, stk. 1, litra c) og f), i OUG nr. 125/2006 – ikke berettige, at sagsøgeren havde overanmeldt de anvendte arealer. Sagsøgeren skulle sikre sig, at det anmeldte areal var det areal, som han reelt anvendte, og for hvilket han var i besiddelse af dokumenter, der beviste hans brugsret, og sagsøgeren kunne ikke foreholde APIA, at han havde overanmeldt et større areal end det, som han anvendte, alene fordi myndighedens kort indeholdt »unøjagtigheder«, idet disse unøjagtigheder udelukkende kunne berettige en fejlagtig identificering af arealernes placering på kortet, men under ingen omstændigheder en fejl i det anmeldte areal på 46,56%.
- 21 Appeldomstolen tiltrådte heller ikke sagsøgerens argument om, at han med sin skrivelse af 15. maj 2008 havde tilbagekaldt udtagningskemaet, eftersom forordning (EF) nr. 796/2004 ikke tillader tilbagekaldelse af en ansøgning om udtagning af en parcel, men kun udtagning af arealer.
- 22 Appeldomstolen fandt endvidere, at sagsøgerens situation ikke henhørte under de tilfælde, der er omhandlet i artikel 68, stk. 1, i forordning (EF) nr. 796/2004, som regulerer undtagelser fra nedsættelser og udelukkelse.
- 23 Med hensyn til de beviser, som sagsøgeren havde anmodet optaget, fandt appeldomstolen, at vidneudsagnene ikke var relevante for sagens afgørelse, eftersom den økonomiske skade kunne godtgøres ved hjælp af de dokumenter, der var indleveret i sagsakterne, og afslaget på erstatningskravet var en følge af afslaget på den principale påstand i søgsmålet og ikke af manglende bevisførelse for den økonomiske skade. Hvad angår den sagkyndige topografiske udtalelse var appeldomstolen af den opfattelse, at den ikke var relevant for sagens afgørelse i betragtning af dels begrundelsen for den anfægtede afgørelse (konstateringen af en overanmeldelse baseret på sagsøgerens udtagning af arealer), dels den omstændighed, at unøjagtighederne eller uregelmæssighederne i APIA's kort ikke kunne berettige sagsøgerens fejlagtige anmeldelser af de anvendte arealer, for hvilke han havde ansøgt om støtte.

- 24 De ekstraordinære retsmidler (begæringer om genoptagelse, annullationssøgsmål), som sagsøgeren brugte til prøvelse af den civilretlige afgørelse nr. 1606 af 9. april 2012 fra Curtea de Apel București – Secția de contencios administrativ și fiscal (appeldomstolen i Bukarest – Afdelingen for forvaltnings- og skatteretlige sager), blev afvist.
- 25 Ved stævning indgivet til Tribunalul București – Secția a IV-a Civilă (retten i første instans i Bukarest – Fjerde Afdeling for civile sager) den 8. april 2013 anlagde sagsøgeren sag mod de sagsøgte Statul Român (den rumænske stat), ved Ministerul Finanțelor Publice (ministeriet for offentlige finanser), og Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) med påstand om, at det skulle erklæres, at Curtea de Apel București – Secția de contencios administrativ și fiscal (appeldomstolen i Bukarest – Afdelingen for forvaltnings- og skatteretlige sager) ikke havde anvendt (tilsidesat) EU-retten, og at den rumænske stat skulle ifalde økonomisk ansvar i den forstand, at staten skulle tilpligtes at yde erstatning for den forvoldte økonomiske og ikke-økonomiske skade.
- 26 Sagsøgeren gjorde gældende, at de to retsinstanser (Tribunalul București (retten i første instans i Bukarest) og Curtea de Apel București – Secția de contencios administrativ și fiscal (appeldomstolen i Bukarest – Afdelingen for forvaltnings- og skatteretlige sager)) ikke havde anvendt artikel 20 i forordning (EF) nr. 1782/2003, sammenholdt med artikel 68 i forordning (EF) nr. 796/2004, og havde tilsidesat artikel 267 TEUF, sammenholdt med den rumænske forfatnings artikel 148, stk. 2 og 4, idet appelinstansen retsstridigt havde givet afslag på anmodningen om, at sagen forelægges Domstolen med henblik på en præjudiciel afgørelse.
- 27 Sagsøgeren påberåbte sig bl.a. artikel 267 TEUF og Domstolens praksis i Köbler-sagen, Cilfit-sagen, i sagen Francovich m.fl. og i sagen Brasserie du Pêcheur og Factortame.
- 28 Den sagsøgte rumænske stat, ved Ministerul Finanțelor Publice, gjorde til sit forsvar i det væsentlige gældende, at alle de aspekter, som appeldomstolen havde afgjort uigenkaldeligt, ikke kunne påberåbes i et nyt søgsmål, og at den måde, hvorpå sagen var blevet afgjort ved en uigenkaldelig afgørelse, udelukkende kunne vurderes af appeldomstolen ved brug af ekstraordinære retsmidler på de lovbestemte betingelser. Den rumænske stat anførte, at statens ansvar er et direkte ansvar, der dog er begrænset til skade på grund af retsvildfarelse i straffesager, og at betingelserne for, at Ministerul Finanțelor Publice kunne ifalde erstatningsansvar for egen handling, ikke var opfyldt.
- 29 Tribunalul București (retten i første instans i Bukarest) tog den ex officio rejste indsigelse om manglende passiv søgsmålskompetence for Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) til følge, idet retten var af den opfattelse, at den rumænske stat, ved Ministerul Finanțelor Publice, er den eneste enhed, der kan sagsøges i et erstatningssøgsmål af denne art.

- 30 Ved civilretlig dom nr. 960 af 1. juli 2016 gav Tribunalul București – Secția a IV a civilă (retten i første instans i Bukarest – Fjerde Afdeling for civile sager) ikke sagsøgeren medhold i søgsmålet mod den sagsøgte rumænske stat, ved Ministerul Finanțelor Publice, fordi det var ugrundet.
- 31 Det blev lagt til grund, at det ikke kan udledes af de påberåbte EU-retlige bestemmelser, at de tillægger borgerne nogen rettigheder, og den ret til information, hvortil sagsøgeren henviste – i den forstand, at en ansøger skal gives adgang til hensigtsmæssige oplysninger i forbindelse med ansøgningen om støtte og korrekt identificering af parcellen – udgør en generisk ret, som kan tillægges med hensyn til hovedparten af de bestemmelser, der fastsætter betingelser for anvendelsen af en bestemt mekanisme. Inden for rammerne af vurderingen af de betingelser, som skal være opfyldt, for at staten ifalder ansvar, henviser Domstolens faste praksis imidlertid til de EU-retlige bestemmelser, der har til formål at tillægge borgerne specifikke rettigheder, som borgerne kan påberåbe sig for de nationale retter, og ikke til generiske rettigheder, der kan udledes af fortolkningen af lovbestemmelser.
- 32 Under hensyntagen til, at Domstolen i dommen i sagen Francovich m.fl. samt i dommen i sagen Brasserie du Pêcheur og Factortame fastsatte princippet om, at staten ifalder ansvar for skade på grund af manglende anvendelse af EU-retten, og med henvisning til de i Köbler-dommen og i dommen i sagen Traghetti del Mediterraneo fastsatte betingelser konstaterede Tribunalul București (retten i første instans i Bukarest), at Rumænien ikke har nogen specifik lovgivning om statens ansvar for de tilfælde, der udspringer af Köbler-dommen, hvorfor bestemmelserne i artikel 96 i lov nr. 303/2004 om dommeres og anklageres status fandt anvendelse.
- 33 På grundlag af sin analyse af artikel 96 i lov nr. 303/2004 fastslog Tribunalul București (retten i første instans i Bukarest), at staten er økonomisk ansvarlig for skade på grund af retsvildfarelse, og at den skadelidtes ret til erstatning for økonomisk skade på grund af retsvildfarelse i andre sager end straffesager kun kan udøves, hvis dommerens eller anklagerens strafansvar eller, alt efter omstændighederne, disciplinære ansvar for en handling begået under en retssag tidligere er blevet fastslået ved en endelig dom, og hvis denne handling er af en sådan art, at den giver anledning til en retsvildfarelse.
- 34 Sagsøgeren har iværksat appel til prøvelse af denne dom ved den forelæggende ret, Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest).

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 35 Sagsøgeren har gjort gældende, at den realitetsbehandlende rets konklusion om, at bestemmelserne i artikel 20, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1782/2003 ikke tillægger borgerne rettigheder, er fejlagtig og i strid med Domstolens praksis og EU-institutionernes holdning. Sagsøgeren har henvist til Domstolens dom af 14. juli 1967, Kampffmeyer m.fl. mod Kommissionen, 5/66, 7/66 og 13–24/66, Rettens

dom af 10. april 2002, Lamberts mod Ombudsmanden, T-209/00, præmis 87, og Rettens dom af 23. november 2011, Sison mod Rådet, T-341/07.

- 36 Den realitetsbehandlende rets konklusion synes at være i strid med Europa-Kommissionens holdning, hvis undersøgelse AA/2008/24 viser, at et fejlagtigt kartografisk system ikke opfylder opgaven med at sikre effektiviteten af administrative krydskontroller (en almen interesse) og desuden fører til, at landbrugerne ofte lokaliserer landbrugspareller fejlagtigt i LPIS GIS-systemet, med den konsekvens, at de ender med at blive sanktioneret eller ikke at modtage deres støtte eller dækning af deres udgifter.
- 37 En konstatering af uregelmæssigheder kan ifølge Domstolens praksis medføre, at den berørte institution ifalder ansvar og skal pålægges at yde erstatning for den forvoldte skade i henhold til artikel 41, stk. 3, sammenholdt med artikel 51, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, hvilket selvsagt omfatter tildeling af rettigheder til borgerne som følge af tilsidesættelsen af artikel 20, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1782/2003.
- 38 Med hensyn til betingelsen om, at den nationale ret klart skal have tilsidesat de anvendelige lovbestemmelser, har sagsøgeren gjort gældende, at appelininstansen (Curtea de Apel București – Secția de contencios administrativ și fiscal (appeldomstolen i Bukarest – Afdelingen for forvaltnings- og skatteretlige sager)) ikke på nogen måde udviste forsigtighed og omhu: For det første havde appelininstansen mulighed for at forelægge et præjudicielt fortolknings spørgsmål for Domstolen, og for det andet anvendte appelininstansen ikke de klare bestemmelser i den relevante EU-ret, dvs. de bestemmelser, der ville have sat sagsøgeren i stand til, ved brug af ethvert bevismiddel, at godtgøre, at han ikke havde begået nogen fejl, hvorimod appelininstansen udelukkende tog højde for myndighedens udsagn, og ikke sagsøgerens beviser. Set ud fra dette synspunkt synes den manglende forsigtighed og omhu udvist af Curtea de Apel București – Secția de contencios administrativ și fiscal (appeldomstolen i Bukarest – Afdelingen for forvaltnings- og skatteretlige sager) at udgøre en tilsidesættelse af retten til en retfærdig rettergang.
- 39 Sagsøgeren har gjort gældende, at appelininstansen (Curtea de Apel București – Secția de contencios administrativ și fiscal (appeldomstolen i Bukarest – Afdelingen for forvaltnings- og skatteretlige sager)) ikke tog hensyn til den klare betydning af bestemmelserne i artikel 68 i forordning (EF) nr. 796/2004, som pålagde retsininstansen en række forpligtelser, navnlig at udføre en retslig undersøgelse, at optage et afgørende, hensigtsmæssigt og relevant bevis samt at begrunde afvisning af beviser, hvilket i praksis svarer til en tilsidesættelse af retten til en retfærdig rettergang. Sagsøgeren er af den opfattelse, at tilsidesættelsen af retten til en retfærdig rettergang viser, at der er tale om en bevidst tilsidesættelse, og at nægtelsen af at foretage en præjudiciel forelæggelse styrker denne konklusion.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 40 Det første spørgsmål vedrører fortolkningen af artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003, og navnlig hvorvidt den udgør en EU-regel, der tillægger borgerne specifikke rettigheder, og hvis tilsidesættelse kan medføre statens ansvar på grund af en afgørelse truffet af en national ret i sidste instans. På grundlag af efterprøvelsen af sagsøgerens påstand fastslog Tribunalul București – Secția a IV a civilă (retten i første instans i Bukarest – Fjerde Afdeling for civile sager), at tilsidesættelsen af en sådan regel ikke kan betragtes som en handling, der medfører ansvar uden for kontraktforhold, da denne regel ikke tillægger borgerne rettigheder.
- 41 Sagsøgeren har bestridt denne konklusion fra den nævnte ret og henvist til Europa-Kommissionens afgørelser fra 2010 og 2011, hvorved Rumænien blev sanktioneret for dels mangler ved LPIS-GIS-systemet, ved de administrative kontroller og ved de nærmere regler for anvendelsen af sanktioner over for landbrugerne i tilfælde af indgivelse af urigtige oplysninger, dels de ineffektive kontroller på stedet med hensyn til arealstøtte. Sagsøgeren har anført, at rettens konklusion er i strid med Kommissionens holdning, sådan som denne fremgår af Europa-Kommissionens undersøgelse nr. AA/2008/24, som viser, at et ukorrekt kartografisk system ikke opfylder sin opgave med at sikre effektiviteten af administrative krydskontroller (en almen interesse) og desuden fører til, at landbrugerne ofte lokaliserer landbrugsparceller fejlagtigt, med den konsekvens, at de pålægges sanktioner, således at dette også påvirker en privat interesse, dvs. landbrugerens interesse.
- 42 Med det andet spørgsmål har den forelæggende ret anmodet Domstolen om at fortolke begrebet »faktuelt korrekte oplysninger« i artikel 68, stk. 1, i forordning nr. 796/2004 for at få oplyst, om det omfatter både landbrugerens korrekte anmeldelse af arealer og den korrekte identificering af den anvendte parcel og dens afgrænsning. Spørgsmålets relevans følger af behovet for at vurdere, om de i Domstolens praksis fastsatte betingelser for statens ansvar er opfyldt.
- 43 Med det tredje spørgsmål anmodes Domstolen om at afgøre, om den omstændighed, at den nationale ret, der har truffet afgørelse i sidste instans, har undladt at forelægge sagen for Domstolen med henblik på en fortolkning af artikel 68 i forordning nr. 796/2004 under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagen, udgør en åbenbar og tilstrækkelig alvorlig tilsidesættelse, hvorefter staten er ansvarlig for skade, der formodes at være forvoldt ved denne rets dom.
- 44 Ifølge Domstolens retspraksis kan en medlemsstat kun ifalde ansvar for skade, der er forvoldt ved, at en national ret i sidste instans har afsagt en dom, der tilsidesætter en EU-retlig bestemmelse, i de undtagelsestilfælde, hvor den nationale ret i sidste instans åbenbart har tilsidesat den gældende lovgivning. For at afgøre, om der er tale om en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten, skal den nationale ret, der skal tage stilling til en erstatningspåstand, desuden tage hensyn til samtlige relevante omstændigheder i den sag, som den har

fået forelagt, herunder om den omhandlede ret har undladt at opfylde sin pligt til at forelægge præjudicielle spørgsmål i medfør af artikel 267, stk. 3, TEUF (dom af 5.3.1996, Brasserie du Pêcheur og Factortame, C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 56, af 30.9.2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, præmis 54 og 55, og af 28.7.2016, Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, præmis 25).

- 45 Selv om den forvaltningsret, der traf afgørelse i sidste instans, havde pligt til at anmode Domstolen om en fortolkning af artikel 68 i forordning (EF) nr. 796/2004 – idet retten i modsat fald skulle give en begrundelse for sin afgørelse i lyset af de kriterier, som Domstolen har opstillet i Cilfit-sagen – begrænsede den sig i den foreliggende situation til at konstatere, at de spørgsmål, som sagsøgeren havde rejst, ikke krævede en præjudiciel fortolkning fra EU-Domstolen, uden at give nogen detaljeret begrundelse for denne processuelle holdning.
- 46 I lyset af alle disse betragtninger finder nærværende appeldomstol det nødvendigt at forelægge Domstolen de ovenstående tre spørgsmål.

ARBEJDSDOKUMENT