

HOTĂRÂREA CURȚII (CAMERA A DOUA)  
DIN 6 MAI 1982<sup>1</sup>

**BayWa AG și alții**  
**împotriva**  
**Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung**  
**(Cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulate de Verwaltungsgericht**  
**Frankfurt am Main)**

„Prime pentru denaturarea cerealelor panificabile”

Cauzele conexe 146, 192 și 193/81

În cauzele conexe 146, 192 și 193/81

având ca obiect trei cereri adresate Curții, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, de către Verwaltungsgericht Frankfurt am Main pentru pronunțarea, în litigiile pendente în fața acestei instanțe, între

BAYWA AG, München (Republica Federală Germania),

RAIFFEISENBANK UNTERSPIESHEIM UND UMGEBUNG EG, Unterspiesheim  
(Republica Federală Germania),

și

RAIFFEISENBANK BUTTHARD EG, Bütthard (Republica Federală Germania) – cauza  
146/81 –

RAIFFEISENBANK HAUPTGENOSSENSCHAFT EG, Hanovra (Republica Federală  
Germania) – cauzele 192 și 193/81 –

reclamanți,

și

BUNDESANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE MARKTORDNUNG (Oficiul  
federal pentru organizarea piețelor agricole), Frankfurt am Main (Republica Federală  
Germania),

---

<sup>1</sup>Limba de procedură: germana.

pârât,

și

RHENUS AG, Mannheim (Republica Federală Germania),

partea interesată împotriva căreia s-a introdus acțiunea în cauza 146/81,

a unor decizii preliminare privind interpretarea articolului 4 alineatul (2) și a articolului 2 alineatul (1) din Regulamentul nr. 172/67 al Consiliului din 27 iunie 1967 (JO 130, 28.6.1967), a articolului 4 alineatele (3) și (5) din Regulamentul nr. 1403/69 al Comisiei din 18 iulie 1969 (JO L 180, 22.7.1969) și a articolului 8 din Regulamentul nr. 729/70 al Consiliului din 21 aprilie 1970 (JO L 94, 28.4.1970),

CURTEA (Camera a doua),

compusă din domnii O. Due, președinte de cameră, A. Chloros și F. Grévisse, judecători,

avocat general: domnul F. Capotorti

grefier: domnul H. A. Rühl, administrator principal

pronunță prezenta

## HOTĂRÂRE

1 Prin trei ordonanțe redactate în termeni identici la 30 aprilie 1981, primite la Curte la 9 și 25 iunie 1981, Verwaltungsgericht Frankfurt am Main a adresat, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, trei întrebări preliminare privind interpretarea articolului 4 alineatul (2) și a articolului 2 alineatul (1) din Regulamentul nr. 172/67 al Consiliului din 27 iunie 1967 privind normele generale care reglementează denaturarea grâului și a secarei panificabile (JO 130, p. 2602), a anexei I la Regulamentul nr. 1403/69 al Comisiei din 18 iulie 1969 de stabilire a normelor de aplicare a dispozițiilor privind denaturarea grâului comun și a secarei panificabile (JO L 180, p. 3), a articolului 4 alineatul (3) și a articolului 5 din acest regulament, precum și a articolului 8 din Regulamentul nr. 729/70 al Consiliului din 21 aprilie 1970 privind finanțarea politicii agricole comune (JO L 94, p. 13), în cadrul acțiunii introduse împotriva deciziilor adoptate de Bundesanstalt für Landwirtschaftliche Marktordnung (Oficiul federal pentru organizarea piețelor agricole, denumit în continuare BALM) și a solicitat restituirea primelor de denaturare acordate în mod necorespunzător.

2 În cursul anilor 1969 – 1974, reclamanții în acțiunea principală, patru cooperative agricole din Republica Federală Germania, au efectuat, ei înșiși sau prin alții, pentru toate sau o parte dintre aceste operațiuni, în prezența controlorilor autorizați de BALM, operațiuni de denaturare a cerealelor panificabile prevăzute de Regulamentul nr. 172/67 și de Regulamentul nr. 1403/69. Raporturile acestor controlori nu conțin obiecții. Cu toate acestea, în urma verificărilor de contabilitate, BALM a estimat că operațiunile de denaturare nu au fost executate în conformitate cu normele imperative pe care BALM le considera aplicabile. BALM a ordonat restituirea primelor de denaturare plătite. Deoarece procedura

necontencioasă formulată împotriva acestor decizii de restituire de către reclamanții în acțiunea principală nu a avut succes, aceștia au introdus acțiuni în fața Verwaltungsgericht.

3 Cu ocazia acestor litigii Verwaltungsgericht a adresat Curții trei întrebări preliminare redactate după cum urmează:

„a) O primă de denaturare acordată pe baza articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 172/67/CEE al Consiliului din 27 iunie 1967 (JO 130, 28.6.1967, p. 2602) a fost plătită în mod eronat doar atunci când denaturarea nu a realizat scopul prevăzut la articolul 2 alineatul (1) din Regulamentul nr. 172/67/CEE sau atunci când nu a fost respectată metoda de referință stabilită în anexa I la Regulamentul (CEE) nr. 1403/69 al Comisiei din 18 iulie 1969 (JO L 180, 22.7.1969, p. 3)?”

„b) Restituirea unei prime de denaturare poate fi cerută pe baza rezultatului unei verificări a documentelor și a registrelor contabile efectuate după sfârșitul denaturării sau rezultă din articolul 4 alineatul (3) și din articolul 5 din Regulamentul (CEE) nr. 1403/69 că rezultatul verificării contabile a posteriori nu trebuie să fie luat în considerare? În cazul în care verificarea a posteriori trebuie luată în considerare, ce importanță trebuie acordată acesteia în raport cu controalele prevăzute la articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul (CEE) nr. 1403/69?”

„c) Articolul 8 din Regulamentul (CEE) nr. 729/70 al Consiliului din 21 aprilie 1970 (JO L 94, 28.4.1970, p. 13) impune statelor membre obligația de a cere, în toate circumstanțele, restituirea primelor de denaturare plătite în mod eronat sau acest regulament permite statelor membre să decidă, în conformitate cu dispozițiile naționale, lăsarea problemei restituirii, în fiecare caz, la aprecierea autorității competente?”

4 Aceste întrebări necesită următoarele răspunsuri.

*Cu privire la prima întrebare*

5 În temeiul articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 172/67, prima pentru denaturare este acordată la cererea persoanei interesate în măsura în care sunt îndeplinite anumite dispoziții din același regulament și, în special, cele de la articolul 2. Articolul 2 din acest regulament dispune, la alineatul (1), că „metodele puse în aplicare pentru denaturare trebuie să garanteze că grâul și secara denaturate nu mai pot să fie utilizate pentru consumul uman” și, la alineatul (2), că „aceste mijloace trebuie să ofere o garanție cel puțin egală cu cea oferită de o metodă de referință care trebuie stabilită”. Metoda de referință astfel prevăzută a fost definită de anexa I la Regulamentul nr. 1403/69 al Comisiei, care prevede o denaturare prin utilizarea de colorant „Albastru brevetat V” ale cărui caracteristici și mod de utilizare le definește. În cele din urmă, în temeiul articolului 1 alineatul (2) din același regulament, „în caz de denaturare prin colorare, poate fi utilizată numai metoda de referință”.

6 Prima întrebare adresată de Verwaltungsgericht urmărește să afle de la Curte dacă o primă pentru denaturarea de cereale este acordată în mod nereglementar atunci când grâul și secara

denaturate mai pot să fie utilizate pentru consumul uman sau atunci când standardele metodei de referință stabilite de anexa I la Regulamentul nr. 1403/69 nu au fost respectate.

7 Reclamanții în acțiunea principală susțin că, deși metoda de referință poate nu a fost respectată în mod strict în cursul operațiunilor de denaturare executate pentru aceștia, obiectivul definit de reglementarea comunitară, și anume denaturarea cerealelor și retragerea cerealelor denaturate de pe piața consumului uman, a fost atins. Prin urmare, nu a existat nicio intenție de fraudă, după cum atestă rezultatul pozitiv al controalelor care au avut loc în timpul operațiunilor. Conform reclamanților în acțiunea principală, respectarea strictă a metodei de referință nu constituie o condiție pentru crearea dreptului la primă. Aceasta din urmă trebuie să fie plătită de îndată ce aceste cereale nu mai pot fi utilizate pentru consumul uman, indiferent de mijloacele utilizate în acest scop.

8 Dimpotrivă, Comisia și Guvernul Republicii Federale Germania susțin că rezultă din textul Regulamentului nr. 172/67 și al Regulamentului nr. 1403/69 și din cerința unei aplicări uniforme a dreptului comunitar că este obligatorie respectarea metodei comunitare de referință sau a mijloacelor care pot fi substituite acesteia de către legislația națională în condițiile stabilite la articolul 2 alineatul (2) din Regulamentul nr. 172/67.

9 Rezultă chiar din formularea articolului 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1403/69, menționat anterior, că, în caz de denaturare prin colorare, poate fi utilizată doar metoda definită de dreptul comunitar.

10 Aceste dispoziții au un caracter imperativ. Pe de altă parte, acest caracter este conform cu principiul amintit de mai multe ori de jurisprudența Curții, conform căruia dispozițiile dreptului comunitar și, în special, cele ale regulamentelor Consiliului sau Comisiei care oferă dreptul la prestații finanțate de fondurile comunitare trebuie să fie interpretate în mod strict. În plus, eliminarea dispozițiilor de la articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1403/69 ar crea un risc dublu: pe de o parte, evaluarea problemei dacă mijloacele utilizate pentru denaturare au făcut grâul sau secara improprii consumului uman ar putea varia de la un stat membru la altul și chiar în interiorul fiecărui stat membru, iar pe de altă parte, egalitatea între operatorii economici care solicită o primă pentru denaturare din fondurile comunitare ale Fondului European de Orientare și Garantare Agricolă (FEOGA) poate fi compromisă.

11 În aceste condiții, este necesar să se răspundă la prima întrebare a instanței de trimitere că o primă de denaturare acordată pe baza articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 172/67 trebuie privită, atunci când este aleasă metoda de referință stabilită la anexa I la Regulamentul nr. 1403/69 al Comisiei, ca fiind plătită în mod eronat atunci când normele acestei metode nu au fost respectate.

12 Anumite informații care sunt prevăzute în dosar conduc la presupunerea că denaturarea prin colorare nu a fost singura utilizată. Prin urmare, este necesar să se precizeze efectul utilizării altor mijloace de denaturare asupra dreptului la primă.

13 Regulamentul nr. 729/70 al Consiliului din 21 aprilie 1970 privind finanțarea politicii agricole comune definește, prin articolul 8, principiile conform cărora Comunitatea și statele

membre trebuie să organizeze punerea în aplicare a deciziilor comunitare de intervenție agricolă finanțate de FEOGA, precum și lupta împotriva fraudei și a neregulilor în raport cu aceste operațiuni. În acest scop, articolul 8 alineatul (1) dispune: „Statele membre adoptă, în conformitate cu actele cu putere de lege și actele administrative ale acestora, măsurile necesare pentru a se asigura de realitatea și regularitatea operațiunilor finanțate de FEOGA, pentru a preveni și a urmări neregulile, pentru a recupera sumele pierdute în urma neregulilor sau neglijențelor.”

14 Rezultă din dispozițiile combinate ale Regulamentului nr. 729/70 și din articolul 2 din Regulamentul nr. 172/67 că statele membre sunt abilitate să definească, în legislația națională a acestora, metode de denaturare, altele decât metoda de referință prin colorare cu condiția ca, astfel cum prevăd dispozițiile articolului 2 alineatul (2) din Regulamentul nr. 172/67 și ale articolului 1 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1403/69, mijloacele utilizate pentru denaturarea printr-un procedeu diferit de colorare să ofere o garanție cel puțin egală cu cea oferită de metoda de referință.

15 În ceea ce privește motivele care au fost indicate anterior și care necesită respectarea strictă a metodei de referință prin colorare, atunci când aceasta este aleasă, standardele altor procedee de denaturare care pot fi prevăzute, atunci când îndeplinesc condiția care a fost menționată anterior, de legislația statelor membre, trebuie, de asemenea, atunci când aceste procedee sunt utilizate, să fie respectate întocmai pentru ca operațiunea de denaturare să ofere dreptul la primă.

#### *Cu privire la a doua întrebare*

16 În temeiul articolului 7 din Regulamentul nr. 172/67, „pentru a oferi dreptul la primă, denaturarea trebuie să fie efectuată cu acordul organismului de intervenție și sub controlul acestuia”. Pentru aplicarea acestei dispoziții, Regulamentul nr. 1403/69 dispune la articolul 4 alineatul (3) că „acordarea primei de denaturare este condiționată de controlul de către organismul de intervenție a operațiunilor de denaturare a grâului comun sau de încorporare a acestuia, în aceeași stare, în furajele combinate...”. În cele din urmă, articolul 5 din Regulamentul nr. 1403/69 precizează că „prima de denaturare se plătește numai în cazul în care sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 4 alineatul (3)”.

17 Prin cea de-a doua întrebare Verwaltungsgericht solicită Curții să răspundă dacă aceste dispoziții lasă posibilitatea de a retrage prima de denaturare după rezultatul verificărilor contabile ulterioare operațiunilor de denaturare și, în cazul unui răspuns afirmativ, ce importanță trebuie acordată acestor verificări față de controlul prevăzut de dispozițiile din Regulamentul nr. 172/67 și din Regulamentul nr. 1403/69.

18 Reclamantii în acțiunea principală susțin că un control a posteriori, efectuat în aplicarea dispozițiilor legislației naționale, nu poate avea aceeași forță precum controlul la fața locului efectuat de agenții BALM care este, conform acestora, cel prevăzut de dreptul comunitar. Aceștia estimează, într-adevăr, că un control la fața locului are o valoare de dovadă mai mare decât cea a unui control abstract, ulterior operațiunilor de denaturare. În plus, aceștia invocă principiul tratamentului egal între operatori pentru a justifica preponderența controlului unic la fața locului instituit de dreptul comunitar.

19 Dimpotrivă, Comisia și Guvernul Republicii Federale Germania susțin că articolul 8 alineatul (1) din Regulamentul nr. 729/70 al Consiliului permite statelor membre să stabilească controale a posteriori în completarea controlului prevăzut la articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1403/69, fără ca aceste controale naționale să aibă o valoare mai mică decât controlul definit de dreptul comunitar.

20 Astfel cum a constatat deja Curtea (Hotărârea din 11.7.1973, Hessische Mehlindustrie/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide, cauza 3/73, Rec. 1973, p. 745), dispozițiile menționate anterior de Regulamentul nr. 172/67 și de Regulamentul nr. 1403/69 se limitează să indice că un control este indispensabil, fără a preciza în ce mod și conform cărei metode organismele de intervenție naționale trebuie să-și îndeplinească obligația de control. Cu această ocazie, Curtea a subliniat că diferite metode de control, precum sondajul, controlul contabil sau autorizarea întreprinderilor de denaturare, pot, singure sau combinate, să aibă o eficacitate echivalentă, chiar dacă niciuna dintre ele nu oferă o garanție absolută. În cele din urmă, astfel cum a observat Curtea, organul legislativ comunitar nu a adoptat dispoziții care să reglementeze în mod detaliat procedura de control, lăsând statelor membre libertatea de a reglementa modalitățile de control în funcție de propria lor ordine juridică și sub responsabilitatea acestora, alegând soluția cea mai potrivită.

21 Această repartizare a competențelor este conformă cu abordarea generală care stă la baza organizării comune a piețelor agricole și conform căreia acordarea primelor de denaturare prevăzute de regulamentele menționate face obiectul normelor comune, aplicabile în mod uniform în Comunitate, în timp ce gestionarea acestui mecanism de intervenție este asigurată de către organismele de intervenție naționale cărora, prin urmare, le revine sarcina de a exercita toate funcțiile de control necesare pentru a asigura faptul că primele de denaturare sunt acordate numai în condițiile prevăzute de dreptul comunitar și că orice încălcare a normelor de drept comunitar de către operatorii economici este sancționată în mod corespunzător.

22 În stadiul actual de evoluție, dreptul comunitar nu include dispoziții specifice privind exercitarea acestei funcții de control de către administrațiile naționale competente. Singura cerință care trebuie formulată, în această privință, din punct de vedere comunitar constă în faptul că autoritățile naționale trebuie să acționeze, în materie, cu aceeași grijă pe care o folosesc în punerea în aplicare a legislațiilor naționale corespunzătoare, astfel încât să nu aducă atingere eficacității dreptului comunitar.

23 Aceste constatări făcute în cadrul reglementării privind primele de denaturare a cerealelor coincid, de altfel, cu dispozițiile mai generale, menționate anterior, de la articolul 8 alineatul (1) din Regulamentul nr. 729/70 al Consiliului, dispoziții care reprezintă ele însele o expresie a obligațiilor impuse statelor membre prin articolul 5 din tratat.

24 Dreptul comunitar care, în stadiul actual, nu definește modalitățile de control al regularității operațiunilor de denaturare a cerealelor, nu precizează nici importanța relativă care ar trebui acordată fiecăreia dintre modalitățile care sunt stabilite și utilizate de autoritățile naționale.

25 Prin urmare, trebuie să se răspundă la a doua întrebare a instanței de trimitere că, în stadiul actual, dreptul comunitar nu limitează la o anumită metodă controlul, efectuat de către autoritățile competente ale statelor membre, al regularității operațiunilor de denaturare care dau dreptul la plata de prime. Printre alte forme, acest control poate să ia și forma unei verificări contabile. Autorităților naționale competente le revine sarcina, sub controlul instanței naționale, de a stabili valoarea probantă care trebuie acordată rezultatelor diferitelor modalități de control la care sunt supuse operațiunile de denaturare.

*Cu privire la a treia întrebare*

26 În temeiul dispozițiilor deja menționate de la articolul 8 alineatul (1) din Regulamentul nr. 729/70 al Consiliului, statele membre adoptă, în conformitate cu actele cu putere de lege și actele administrative naționale, măsurile necesare pentru prevenirea și gestionarea neregulilor care afectează operațiunile FEOGA și pentru recuperarea sumelor pierdute ca urmare a neregulilor sau a neglijențelor.

27 Prin cea de-a treia întrebare, astfel cum este lămurită de motivele din hotărâre, Verwaltungsgericht întrebă Curtea dacă aceste dispoziții impun statelor membre obligația de a cere, în toate circumstanțele, restituirea primelor de denaturare plătite în mod eronat sau dacă articolul 8 din Regulamentul nr. 729/70 conferă acestei obligații un caracter facultativ și permite legislațiilor statelor membre să lase fiecare caz la aprecierea autorității naționale competente.

28 La această întrebare, reclamantul în acțiunea principală răspund că legislația națională poate, după caz, să lase autorității competente puterea de a aprecia dacă este necesar sau nu să se solicite returnarea primelor plătite în mod necuvenit. Comisia și Republica Federală Germania susțin o poziție contrară celei adoptate de cele patru cooperative agricole.

29 Rezultă din dispozițiile menționate anterior de la articol 8 din Regulamentul nr. 729/70 că statele membre sunt responsabile cu urmărirea în justiție și diligențele în caz de nevoie pentru gestionarea mecanismelor comunitare de intervenție agricolă și au, în special, sarcina de a recupera primele din FEOGA plătite în mod necuvenit. Într-o asemenea situație, în care punerea în aplicare a unui regulament comunitar este de competența autorităților naționale sub controlul instanțelor naționale, această punere în aplicare trebuie să respecte normele de procedură și de formă prevăzute de legislația națională a statului membru. Cu toate acestea, astfel cum a subliniat Curtea printr-o jurisprudență constantă, utilizarea normelor naționale este posibilă numai în măsura necesară implementării dispozițiilor dreptului comunitar și atâta timp cât aplicarea acestor norme naționale nu aduce atingere sferei de aplicare și eficacității dreptului comunitar.

30 În special, este necesar să se sublinieze că formularea articolului 8 alineatul (1) din Regulamentul nr. 729/70, privind recuperarea, de către statele membre, a sumelor pierdute ca urmare a neregulilor, obligă în mod expres administrațiile naționale responsabile cu gestionarea mecanismelor comunitare de intervenție agricolă să recupereze sumele plătite în mod necuvenit sau ilegal, fără ca aceste administrații, care acționează în numele Comunității, să poată, cu această ocazie, să exercite o putere de apreciere cu privire la oportunitatea de a solicita sau nu restituirea fondurilor comunitare acordate necorespunzător sau ilegal. O

interpretare contrară are ca efect compromiterea tratamentului egal dintre operatorii economici din diferite state membre și a aplicării dreptului comunitar, care, în măsura în care este posibil, trebuie să rămână uniform în toată Comunitatea.

31 Prin urmare, este necesar să se răspundă la a treia întrebare a instanței de trimitere că articolul 8 alineatul (1) din Regulamentul nr. 729/70 al Consiliului impune statelor membre obligația și nu doar competența de a solicita restituirea primelor comunitare pentru denaturare acordate în mod necuvenit sau ilegal, fără a putea fi lăsată problema acestei restituiri, în fiecare caz, la aprecierea autorității naționale competente.

#### *Cu privire la cheltuielile de judecată*

32 Cheltuielile efectuate de către Comisie și Guvernul Republicii Federale Germania, care au prezentat observații Curții, nu pot face obiectul unei rambursări. Întrucât procedura are, în raport cu părțile din acțiunea principală, un caracter incidental față de procedura din fața instanței naționale, este de competența acestei instanțe să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA (Camera a doua),

pronunțându-se cu privire la întrebările care i-au fost adresate de Verwaltungsgericht Frankfurt am Main prin ordonanța din 30 aprilie 1981, hotărăște:

**1) O primă de denaturare acordată în temeiul articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 172/67 trebuie privită, atunci când este aleasă metoda de referință stabilită la anexa I la Regulamentul nr. 1403/69 al Comisiei, ca fiind plătită în mod eronat atunci când normele acestei metode nu au fost respectate.**

**2) În stadiul actual, dreptul comunitar nu limitează la o anumită metodă controlul, efectuat de către autoritățile competente ale statelor membre, al regularității operațiunilor de denaturare care dau dreptul la plata de prime. Printre alte forme, acest control poate să ia și forma unei verificări contabile. Este de competența autorităților naționale competente, sub controlul instanței naționale, să stabilească valoarea probantă care ar trebui să fie acordată rezultatelor diferitelor modalități de control care fac obiectul operațiunilor de denaturare.**

**3) Articolul 8 alineatul (1) din Regulamentul nr. 729/70 al Consiliului impune statelor membre obligația și nu doar competența de a solicita restituirea primelor comunitare pentru denaturare acordate în mod necuvenit sau ilegal fără a putea fi lăsată problema acestei restituiri, în fiecare caz, la aprecierea autorității naționale competente.**



Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 6 mai 1982.

Pentru grefier

J. A. Pompe

Grefier adjunct

Președintele Camerei a doua

O. Due