

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL

VERICA TRSTENJAK

prezentate la 3 martie 2009¹

1. Introducerea unei prelevări suplimentare asupra laptelui s-a aflat la originea a numeroase litigii, atât la nivel comunitar, cât și la nivelul statelor membre (așa-numitul contencios al „cotelor de lapte”²). Prezenta cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare conține patru întrebări adresate de Tribunale ordinario di Padova (denumit în continuare „instanța de trimitere”) privind validitatea Regulamentului (CE) nr. 1788/2003 al Consiliului din 29 septembrie 2003 de stabilire a unei prelevări în sectorul laptelui și al produselor lactate³. Instanța de trimitere are îndoieli cu privire la compatibilitatea Regulamentului nr. 1788/2003 cu obiectivele politicii agricole comune (denumită în continuare PAC), precum și cu principiile nediscriminării și proporționalității.

2. Aceste întrebări sunt adresate în cadrul unui litigiu între mai multe întreprinderi producătoare de lapte, care au calitatea de reclamante în acțiunea principală (denumite în continuare „reclamantele din acțiunea principală”), și Cooperativa Milka 2000 (denumită în continuare „Cooperativa Milka”), pârâtă în acțiunea principală.

3. Reclamantele din acțiunea principală livrează producția de lapte către Cooperativa Milka. În temeiul Regulamentului nr. 1788/2003, Cooperativa Milka solicită reclamantelor din acțiunea principală plata prelevării suplimentare asupra laptelui. Reclamantele din acțiunea principală susțin că Regulamentul nr. 1788/2003 este nelegal și că, prin urmare, nu poate constitui un temei juridic valabil pentru perceperea prelevării suplimentare.

I — Cadrul juridic

4. Potrivit articolului 5 al treilea paragraf CE, acțiunea Comunității nu depășește ceea ce este necesar în vederea atingerii obiectivelor Tratatului CE.

1 — Limba originală: germana.

2 — O privire de ansamblu asupra acestuia este oferită de Priebe, R., în Grabitz, E., și Hilf, M., *Das Recht der Europäischen Union*, volumul 1, articolul 34, fascicula 21 de actualizare, punctul 61.

3 — JO L 270, p. 123, Ediție specială, 03/vol. 50, p. 22.

5. În conformitate cu articolul 33 alineatul (1) CE, PAC are ca obiective:

„(a) creșterea productivității agriculturii prin promovarea progresului tehnic, prin asigurarea dezvoltării raționale a producției agricole, precum și prin utilizarea optimă a factorilor de producție și, în special, a forței de muncă;

(b) asigurarea în acest fel a unui nivel de trai echitabil pentru populația agricolă, în special prin majorarea veniturii individual al lucrătorilor din agricultură;

(c) stabilizarea piețelor;

(d) garantarea siguranței aprovizionărilor;

(e) asigurarea unor prețuri rezonabile de livrare către consumatori.”

6. Articolul 34 alineatul (1) CE prevede că, în vederea îndeplinirii obiectivelor prevăzute la articolul 33 CE, se instituie o organizare comună a piețelor agricole care, în funcție de produse, poate îmbrăca una dintre următoarele forme:

„(a) reguli comune de concurență;

(b) coordonarea obligatorie a diferitelor organizări naționale ale pieței;

(c) organizarea europeană a pieței.”

7. Potrivit articolului 34 alineatul (2) CE, organizarea comună în una dintre formele prevăzute la alineatul (1) poate include toate măsurile necesare pentru realizarea obiectivelor definite la articolul 33 și, în special, reglementarea prețurilor, a subvențiilor pentru producerea și comercializarea diferitelor produse, a sistemelor de depozitare și de report și a mecanismelor comune de stabilizare a importurilor sau a exporturilor. Orga-

nizarea comună trebuie să se limiteze la urmărirea obiectivelor enunțate la articolul 33 și trebuie să excludă orice discriminare între producătorii sau consumatorii din Comunitate.

II — Organizarea comună a piețelor în sectorul laptelui și prelevarea suplimentară

8. Laptele face obiectul unei organizări comune a pieței din 1964. Începând cu anii 70, producția de lapte este excedentară în raport cu cererea. Progresele realizate în materie de productivitate reprezintă una dintre cauzele acestei evoluții, însă aceasta se datorează de asemenea sistemului instituit prin organizarea comună a pieței, care se baza pe mecanisme de susținere prin intermediul cărora producătorilor de lapte li se garanta că vor putea vinde laptele sau produsele lactate la un preț determinat. Acest sistem a determinat producătorii de lapte să nu mai producă în funcție de cererea reală, ci, în principal, în funcție de posibilitatea de a vinde laptele la prețuri de susținere. Acest lucru a determinat apariția unor importante supracapacități structurale pe piața laptelui; oferta a depășit cererea în mod semnificativ⁴. Diferitele măsuri adoptate de legiuitorul comunitar în scopul de a stabiliza piața⁵ nu au produs efectul dorit.

4 — Cu privire la această evoluție a pieței laptelui, a se vedea Trotman, C., *The Development of Milk Quotas in the UK*, Sweet & Maxwell, 1996, „Chapter 1, The Creation of Surplus Europe”, p. 1-17.

5 — A se vedea, de exemplu, Regulamentul (CEE) nr. 1079/77 al Consiliului din 17 mai 1977 privind o taxă de coresponsabilitate și măsuri pentru extinderea piețelor din sectorul laptelui și produselor lactate (JO L 131, p. 6). Alte măsuri sunt descrise de Trotman, C., citat la nota de subsol 4, p. 11 și următoarele.

9. Măsurile de susținere a prețului laptelui sunt finanțate din bugetul comunitar. Întrucât prețul pe piață al laptelui era net inferior prețului de susținere, supraproducția a sfârșit prin a greva în mod considerabil bugetul comunitar. Legiuitorul comunitar a apreciat că această sarcină financiară putea compromite viitorul PAC. Acesta a luat în considerare două măsuri pentru a soluționa această problemă. Una dintre acestea consta în scăderea prețului de susținere, iar cealaltă în introducerea cotelor în vederea controlării producției. Prin adoptarea Regulamentului (CEE) nr. 856/84 al Consiliului din 31 martie 1984, prin care se instituie o prelevare suplimentară asupra laptelui în vederea restabilirii echilibrului pieței⁶, legiuitorul comunitar a optat pentru soluția cotelor.

A — Prelevarea suplimentară

10. În conformitate cu Regulamentul nr. 856/84, au fost stabilite cantități de referință individuale și naționale, precum și o cantitate globală de lapte garantată pentru Comunitate. Cantitățile naționale de referință corespundeau producției de lapte a unui stat membru în cursul unui an de referință determinat (la alegere, 1981, 1982 sau 1983). În cazul Italiei, a fost reținut ca an de referință anul 1983, deoarece valorile din 1981 și 1982

6 — JO L 90, p. 10.

nu erau avantajoase. Cantitățile naționale de referință au fost revizuite în decursul timpului. Cantitățile individuale de referință corespundeau, în principiu⁷, cantității de lapte produse în cursul anului de referință sau achiziționate de cumpărătorii de lapte în cursul anului de referință. Cantitatea globală garantată pentru Comunitate se compunea, în principiu, din cantitățile produse în diferitele state membre⁸.

instituită doar pentru o perioadă de cinci ani. Aceasta a fost însă reînnoită, mai întâi prin Regulamentul (CEE) nr. 3950/92 al Consiliului din 28 decembrie 1992 de stabilire a unei prelevări suplimentare în sectorul laptelui și al produselor lactate⁹, și ulterior prin Regulamentul nr. 1788/2003, în vigoare de la 1 aprilie 2004¹⁰. Dispozițiile privind prelevarea suplimentară fac parte din Regulamentul (CE) nr. 1234/2007 al Consiliului din 22 octombrie 2007 de instituire a unei organizări comune a piețelor agricole și privind dispoziții specifice referitoare la anumite produse agricole („Regulamentul unic OCP”)¹¹, intrat în vigoare la 1 ianuarie 2008¹².

11. În cazul depășirii cantității individuale de referință, era percepută o prelevare suplimentară. Ca urmare a acestei prelevări suplimentare, pentru producătorul de lapte în cauză nu mai era rentabil să producă lapte peste cantitatea de referință stabilită pentru exploatarea sa.

B — *Regulamentul nr. 1788/2003*

12. Potrivit Regulamentului nr. 856/84, această prelevare suplimentară a fost inițial

13. În conformitate cu articolul 1 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1788/2003, se stabilesc cantități naționale de referință anuale pentru fiecare stat membru. Acestea sunt prevăzute în anexa I la regulamentul menționat. Potrivit articolului 1 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1788/2003, cantitățile naționale de refe-

7 — Statele membre puteau de asemenea să utilizeze o parte din cantitatea lor garantată ca rezervă națională, instrument care le permitea să adapteze cantitățile individuale de referință în funcție de situația specifică a anumitor producători.

8 — La care se adaugă 1 %.

9 — JO L 405, p. 1.

10 — Articolul 27 din Regulamentul nr. 1788/2003.

11 — JO L 299, p. 1.

12 — A se vedea articolul 66 și următoarele din Regulamentul nr. 1234/2007.

rință stabilite în anexa I la acest regulament pot fi revizuite în funcție de situația generală a pieței și de condițiile specifice existente în unele state membre.

14. În conformitate cu dispozițiile coroborate ale articolului 1 alineatul (2) și ale articolului 6 din Regulamentul nr. 1788/2003, producătorilor de lapte li se atribuie cantități individuale de referință al căror total nu depășește cantitatea națională de referință. Potrivit articolului 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1788/2003, în cazul depășirii cantității naționale de referință, statul membru în cauză trebuie să plătească Comunității o prelevare suplimentară al cărei quantum depinde de amploarea depășirii. Potrivit articolului 4 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1788/2003, această prelevare este repartizată în acest caz în întregime între producătorii care au contribuit la fiecare dintre depășirile cantităților naționale de referință. În conformitate cu articolul 11 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1788/2003, primul cumpărător este responsabil, în acest cadru, de colectarea de la producători a contribuțiilor datorate de aceștia în virtutea prelevării.

15. Potrivit articolului 22 din Regulamentul nr. 1788/2003, prelevarea suplimentară se consideră că face parte din intervențiile destinate regularizării piețelor agricole.

III — Istoricul cauzei, acțiunea principală și întrebările preliminare

16. În cadrul campaniilor de comercializare a produselor lactate 1995/1996-2003/2004 și în cadrul campaniilor următoare, reclamantele din acțiunea principală au depășit cantitățile de referință care le-au fost atribuite pentru livrările de lapte. În calitatea sa de prim cumpărător al livrărilor de lapte în cauză, Cooperativa Milka a solicitat reclamantelor din acțiunea principală plata prelevării suplimentare. Reclamantele din acțiunea principală contestă perceperea prelevării suplimentare de către Cooperativa Milka și solicită, în esență, instanței de trimitere să constate că aceasta nu este îndreptățită să le solicite respectiva prelevare suplimentară. Reclamantele invocă, în susținerea acestei pretenții, nevaliditatea Regulamentului nr. 1788/2003. Tribunalul ordinario di Padova, care are îndoieli în ceea ce privește validitatea Regulamentului nr. 1788/2003, a adresat Curții următoarele întrebări în vederea pronunțării unei hotărâri preliminare:

„1) Regulamentul nr. 1788/2003, care stabilește o prelevare suplimentară asupra producției de produse lactate care depășește cota națională atribuită, fără a lua în considerare actualizarea periodică a cantității atribuite fiecărei țări comunitare după verificarea în concret a producției acestora, este compatibil cu articolul 32 din tratat și cu obiectivele PAC

prevăzute în acesta, precum creșterea productivității agriculturii, promovarea progresului tehnic, prin asigurarea dezvoltării raționale a producției agricole, precum și prin utilizarea optimă a factorilor de producție și în special a forței de muncă, din moment ce acest mecanism se aplică și producătorilor italieni de produse lactate, pe care îi privează de un nivel de trai echitabil și a căror dezvoltare o compromite din cauza remunerării necorespunzătoare a factorilor de producție, și aceasta pentru că în realitate Italia este o țară deficitară [...], constrânsă să recurgă la importul de materii prime în vederea susținerii industriilor de prelucrare și de comercializare a produselor de calitate [...]

deficitari și cei excedentari, conduce la discriminarea producătorilor italieni, care aparțin unei țări deficitare?

- 2) Regulamentul nr. 1788/2003 este compatibil cu articolul 33 CE, care prevede organizarea comună a piețelor, dar în același timp exclude orice discriminare între producătorii sau consumatorii din Comunitate, în timp ce, în schimb, aplicarea uniformă a prelevării suplimentare, fără a distinge între producătorii
- 3) Regulamentul nr. 1788/2003 este compatibil cu articolul 34 CE, care prevede că urmărirea obiectivelor prevăzute la articolul 33 «trebuie să excludă orice discriminare între producătorii sau consumatorii din Comunitate», în condițiile în care o astfel de discriminare este creată de regulamente, care, în cadrul contribuției suplimentare, impune o contribuție uniformă atât producătorilor care aparțin unor țări excedentare, cât și celor care aparțin unor țări deficitare, precum Italia?
- 4) Regulamentul nr. 1788/2003 este compatibil cu principiul proporționalității consacrat la articolul 5 CE, care limitează acțiunea Comunității la «ceea ce este necesar în vederea atingerii obiectivelor prezentului tratat», în condițiile în care aplicarea uniformă a prelevării suplimentare depășește chiar obiectivul unei organizări comune a pieței, deoarece perpetuează, în ceea ce privește media agricultorilor italieni, o productivitate redusă, venituri modeste și necesitatea recurgerii în permanență la ajutorul public?»

IV — Procedura în fața Curții

17. Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare din 23 ianuarie 2008 a fost primită de Curte la 28 ianuarie 2008. În cadrul procedurii scrise, au depus observații reclamantele din acțiunea principală, Comisia Comunităților Europene și Consiliul Uniunii Europene. Reprezentanții uneia dintre reclamatele din acțiunea principală, cei ai Consiliului și cei ai Comisiei și-au susținut observațiile oral în ședința din 15 ianuarie 2009.

V — Argumentele părților

18. Potrivit *reclamantelor din acțiunea principală*, cantitatea de referință atribuită inițial Italiei s-ar fi întemeiat pe date eronate. În opinia acestora, datele statistice nu ar fi reflectat în mod corect producția de lapte reală a Italiei. În plus, acestea pretind că nu s-ar fi ținut cont de faptul că în Italia producția de lapte națională era inferioară cererii interne și că, prin urmare, aceasta era deficitară, în timp ce, dimpotrivă, în alte state membre producția de lapte națională depășea cererea internă. Efectele acestor erori inițiale s-ar face încă simțite astăzi, în pofida revizuirilor la care a fost supusă ulterior cantitatea de referință atribuită Italiei.

19. Această situație ar avea drept consecință faptul că producția națională italiană ar satisface abia 60 % din cererea internă, ceea ce ar impune recurgerea la importuri de lapte provenind din alte state membre. Dimpotrivă, în alte state membre, producția națională de lapte ar depăși în mod semnificativ cererea internă de lapte¹³. Având în vedere că prelevarea suplimentară are ca obiectiv limitarea supraproducției de lapte, aceasta ar trebui să îi afecteze mai mult pe producătorii de lapte care sunt responsabili de această supraproducție.

20. Reclamantele susțin că neluarea în considerare a raportului dintre producția națională de lapte și cererea internă de lapte ar fi, în primul rând, contrară principiului nediscriminării prevăzut la articolul 34 CE, deoarece ar conduce la tratarea în același mod a unor situații diferite, fără ca acest lucru să fie justificat de motive obiective, întemeiate fie pe principii specializării regionale, fie pe cel al solidarității între producătorii de lapte. Luarea în considerare a cererii naționale nu ar fi în mod necesar contrară acestor principii. Prelevarea suplimentară ar fi de asemenea discriminatorie în măsura în care ar constitui un obstacol în calea dezvoltării și a adaptării anumitor întreprinderi la cerințele pieței.

13 — Raportul dintre producția națională de lapte și cererea internă de lapte ar fi de 125 % în Franța, 125 % în Germania, aproximativ 360 % în Irlanda și 230 % în Danemarca.

21. Reclamantele din acțiunea principală invocă, pe de altă parte, o încălcare a principiului proporționalității. Prelevarea suplimentară ar afecta mai puternic micii producători de lapte decât pe cei mari, deoarece ar avea repercusiuni mai importante asupra rentabilității micilor producători. Acestea susțin că micii producători de lapte nu ar putea supraviețui decât prin creșterea producției.

condițiile specifice existente în unele state membre.

22. În sfârșit, prelevarea suplimentară nu ar fi aptă să realizeze obiectivele PAC, și anume dezvoltarea rațională a producției agricole, un nivel de trai echitabil pentru populația agricolă și prețuri rezonabile de livrare către consumatori. Prelevarea suplimentară nu ar urmări decât un singur obiectiv, și anume stabilizarea piețelor, și aceasta în detrimentul celorlalte obiective.

24. Consiliul consideră că neluarea în considerare a raportului dintre producția italiană de lapte și cererea internă de lapte în Italia nu ar constitui o discriminare. Această împrejurare ar fi lipsită de relevanță, ca urmare a existenței unei organizări comune a pieței laptelui.

23. *Consiliul* atrage în primul rând atenția asupra faptului că, la momentul stabilirii cantității naționale de referință pentru Italia, nu a fost luat în considerare anul 1981, cum a fost cazul pentru celelalte state membre, ci anul 1983, mai avantajos pentru Italia. De asemenea, potrivit Consiliului, cantitățile naționale de referință au fost revizuite în funcție de situația generală a pieței și de

25. Tot astfel, Regulamentul nr. 1788/2003 ar fi compatibil cu obiectivele PAC. Într-adevăr, piața laptelui s-ar caracteriza printr-o supraproducție considerabilă și, prin urmare, era primordială stabilizarea piețelor. Concilierea acestui obiectiv cu celelalte obiective ale PAC ar reprezenta un proces complex, în cadrul căruia legiuitorul comunitar ar dispune de o putere de apreciere extinsă. Deși este adevărat că instituțiile comunitare nu pot urmări un singur obiectiv al PAC, cu excluderea celorlalte, acestea ar putea da totuși în mod temporar prioritate unuia dintre aceste obiective, în măsura în care situația ar impune acest lucru.

26. În sfârșit, Consiliul consideră că principiul proporționalității ar fi respectat. În primul rând, în domeniul PAC, legiuitorul comunitar ar dispune de o largă putere de apreciere. Aceasta nu s-ar aplica numai în ceea ce privește natura și domeniul de aplicare al dispozițiilor care trebuie adoptate, ci și, într-o anumită măsură, în ceea ce privește constatarea datelor de bază pe care se întemeiază acestea. Prin urmare, legiuitorul comunitar se poate întemeia pe constatări globale. În al doilea rând, faptul că, pe plan național, producția de lapte ar fi deficitară în Italia nu ar implica faptul că Regulamentul nr. 1788/2003 ar fi contrar principiului proporționalității. Astfel, nu ar putea fi reținută o încălcare a principiului proporționalității decât în cazul în care alegerea legiuitorului ar fi vădit inadecvată pentru realizarea obiectivului de stabilizare a piețelor, fapt ce nu ar fi fost arătat de către instanța de trimitere.

27. Consiliul arată de asemenea că ordonanța de trimitere nu ar susține afirmația instanței potrivit căreia Regulamentul nr. 1788/2003 perpetuează, în ceea ce privește media agricultorilor italieni, o productivitate redusă, venituri modeste și necesitatea recurgerii în permanență la ajutorul public.

28. Potrivit *Comisiei*, Regulamentul nr. 1788/2003 ar fi compatibil cu obiectivele PAC. Mai întâi, aspectul dacă oferta și cererea de lapte sunt echilibrate într-un stat membru

determinat nu ar fi relevant în raport cu obiectivele PAC, deoarece există o organizare europeană a pieței laptelui. Măsurile de stabilizare adoptate de legiuitorul comunitar se axează, prin urmare, pe piața europeană în ansamblu, și nu pe piețele naționale. Comisia consideră că legiuitorul comunitar ar fi luat în considerare, pe de altă parte, celelalte obiective ale PAC în cadrul Regulamentului nr. 1788/2003. Prelevarea suplimentară asupra laptelui ar reprezenta măsura cea mai eficace pentru a opri supraproducția de lapte. Cealaltă măsură posibilă, și anume scăderea prețului de intervenție, ar fi fost mai constrângătoare, întrucât ar fi avut consecințe mult mai puțin favorabile asupra veniturilor producătorilor de lapte. În plus, prelevarea suplimentară ar permite de asemenea urmărirea altor obiective ale PAC pe lângă stabilizarea piețelor. În plus, ordonanța de trimitere nu ar fi arătat care este contradicția dintre Regulamentul nr. 1788/2003 și obiectivele PAC. În orice caz, legiuitorul comunitar ar putea da în mod temporar prioritate unui obiectiv al PAC, în măsura în care acest lucru este justificat de împrejurările și de contextul economic. Dezechilibrul grav dintre cerere și ofertă pe piața laptelui ar fi justificat și ar justifica încă instituirea prelevării suplimentare.

29. Potrivit *Comisiei*, nici principiul nediscriminării nu ar fi încălcat. Aspectul dacă o piață națională este deficitară sau excedentară nu ar avea importanță în cadrul unei organizații comune a pieței. În orice caz, Italia ar fi beneficiat deja de un tratament deosebit de favorabil la momentul stabilirii cantității sale naționale de referință. În perioada cuprinsă

între campania de comercializare a produselor lactate din 1984/1985 și cea din 2006/2007, cantitățile naționale de referință pentru cele zece state membre ar fi scăzut în medie cu 2 %, în timp ce cea a Italiei ar fi crescut cu 6 %. Comisia precizează că această creștere nu s-ar datora totuși unei creșteri a cererii naționale, ci unor împrejurări specifice. Pe de altă parte, faptul că valoarea de referință depinde de nivelul producției dintr-un an determinat ar reflecta principiul specializării regionale, care este un principiu de bază al pieței comune care impune ca producția să se poată realiza în locul cel mai adecvat din punct de vedere economic. Luarea în considerare a raportului dintre producția și cererea de lapte la nivel național nu ar fi compatibilă cu acest principiu. În plus, Comisia arată că organizarea pieței în sectorul laptelui s-ar caracteriza prin ajutoare pentru producție acordate agricultorilor și printr-o producție excedentară. În aceste împrejurări, ar trebui solicitat un efort comun din partea tuturor producătorilor din Comunitate. În sfârșit, faptul că prelevarea suplimentară ar putea avea repercusiuni diferite asupra anumitor producători sau state membre nu ar constitui o discriminare. Într-adevăr, cantitățile de referință s-ar baza pe criterii obiective, adaptate obiectivului care trebuie atins. Criteriul întemeiat pe producția din cursul unui an de referință a permis luarea în considerare, într-un anumit moment, a importanței economice a producătorilor și a beneficiilor care le sunt acordate. În această privință, ar trebui să se țină cont de faptul că legiuitorul comunitar dispune de o putere de apreciere extinsă în domeniul politicii agricole, care nu s-ar aplica exclusiv în ceea ce privește natura și domeniul de aplicare al dispozițiilor care trebuie adoptate, ci și în ceea ce privește constatările datelor de bază pe care se întemeiază o măsură. Prin urmare, legiuitorul comunitar s-ar putea întemeia de asemenea pe constatări globale.

30. Comisia afirmă că nici principiul proporționalității nu ar fi încălcat. Astfel, legiuitorul comunitar ar dispune de o putere de apreciere extinsă ca urmare a complexității aprecierilor de natură politică, economică și socială pe care trebuie să le realizeze. Prin urmare, o măsură a legiuitorului comunitar ar fi nelegală numai în cazul în care ar fi vădit inadecvată pentru realizarea obiectivului urmărit. Prelevarea suplimentară ar reprezenta însă o măsură adecvată pentru realizarea obiectivului de stabilizare a piețelor, prin intermediul limitării excedentelor de producție. Comisia susține că celelalte măsuri care ar fi putut fi adoptate nu ar fi avut o eficacitate comparabilă.

VI — Răspunsuri la întrebările preliminare

31. Prin intermediul celor patru întrebări formulate, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă Regulamentul nr. 1788/2003¹⁴ este legal și, prin urmare, dacă acesta poate constitui temeiul juridic al drepturilor invocate de Cooperativa Milka împotriva reclamantelor din acțiunea principală. Instanța de trimitere are îndoieli cu privire la compatibilitatea Regulamentului nr. 1788/2003 cu obiectivele PAC, cu principiul nediscriminării și cu principiul proporționalității. Toate aceste îndoieli se întemeiază în principal pe faptul că, în conformitate cu Regulamentul nr. 1788/2003, cantitatea națio-

14 — Întrebările adresate de instanța de trimitere se referă exclusiv la Regulamentul nr. 1788/2003. Prin urmare, ne vom limita la acest regulament. Totuși, considerăm că dispozițiile relevante ale Regulamentului nr. 3950/92 și cele ale Regulamentului nr. 1234/2007 sunt comparabile, în esență, cu cele ale Regulamentului nr. 1788/2003.

nală de referință pentru statele membre este stabilită fără a se ține cont de raportul dintre producția de lapte și cererea națională de lapte în fiecare dintre diferitele state membre.

A — *Cu privire la prima întrebare*

32. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere urmărește să afle dacă Regulamentul nr. 1788/2003 este compatibil cu obiectivele PAC. În acest context, aceasta face trimitere la articolul 32 CE. Obiectivele PAC menționate de instanța de trimitere nu sunt însă formulate la articolul 32 CE, ci la articolul 33 CE. Prin urmare, prima întrebare a instanței de trimitere trebuie să fie înțeleasă ca privind compatibilitatea Regulamentului nr. 1788/2003 cu obiectivele PAC formulate la articolul 33 CE.

33. Potrivit articolului 33 alineatul (1) CE, obiectivele PAC sunt variate. Acestea cuprind creșterea productivității agriculturii, asigurarea unui nivel de trai echitabil pentru populația agricolă, stabilizarea piețelor, garantarea siguranței aprovizionărilor și asigurarea unor prețuri rezonabile de livrare către consumatori.

34. Obiectivul principal al prelevării suplimentare este eliminarea excedentelor structurale pe piața laptelui, pentru a reduce dezechilibrul dintre cerere și ofertă și pentru a obține, în acest fel, un echilibru mai bun al pieței¹⁵. Prin urmare, prelevarea suplimentară servește înainte de toate stabilizării piețelor, care este un obiectiv al PAC.

— Compatibilitatea prelevării suplimentare cu obiectivele PAC

35. Argumentul constând în contestarea compatibilității cu obiectivele PAC a Regulamentului nr. 1788/2003 pentru motivul că acesta urmărește în mod exclusiv obiectivul stabilizării piețelor, în detrimentul tuturor celorlalte, este nefondat.

36. În cadrul evaluării obiectivelor urmărite prin intermediul prelevării suplimentare, nu trebuie uitat că aceasta este strâns legată de alte măsuri de intervenție din cadrul organizării comune a pieței laptelui. Astfel cum a fost explicat mai sus¹⁶, prețul laptelui este susținut prin măsuri de intervenție. Aceste măsuri, precum și altele vizează asigurarea unui nivel de trai echitabil pentru producătorii de lapte. Dacă laptele este produs fără a se

15 — A se vedea considerentul (3) al Regulamentului nr. 1788/2003. Cu privire la Regulamentul nr. 857/84, care l-a precedat, a se vedea de asemenea Hotărârea din 17 mai 1988, Erpelding (84/87, Rec., p. 2647, punctul 26).

16 — A se vedea punctul 8 din prezentele concluzii.

ține cont de cererea reală și avându-se în vedere numai posibilitatea de a fi vândut la un preț de susținere, există un risc real – astfel cum dovedește situația anterioară instituirii prelevării suplimentare – ca producerea unor mări de lapte și a unor munți de unt să ducă la atingerea limitelor capacităților bugetare. Stabilizarea piețelor, care este urmărită prin intermediul prelevării suplimentare¹⁷, reprezintă de asemenea o condiție pentru menținerea la un nivel finanțabil a măsurilor de susținere a prețului¹⁸. Astfel, aceasta contribuie de asemenea la asigurarea unui nivel de trai echitabil pentru producătorii de lapte, cu un cost suportabil pentru bugetul comunitar. Pe de altă parte, aceasta permite dezvoltarea rațională a producției de lapte¹⁹. Prin urmare, prelevarea suplimentară nu urmărește în mod exclusiv obiectivul stabilizării pieței laptelui.

PAC. Aceasta corespunde responsabilităților politice pe care articolul 32 CE și următoarele i le atribuie în acest domeniu²⁰. Este adevărat că, în cadrul acestei puteri de apreciere, legiuitorul comunitar trebuie să asigure concilierea obiectivelor (uneori contradictorii) ale PAC²¹. Acesta poate însă da în mod temporar prioritate oricăruia dintre obiectivele PAC atunci când situația de fapt sau împrejurările economice impun acest lucru²². Prin urmare, legiuitorul comunitar nu atinge limitele puterii sale de apreciere decât atunci când urmărește unul dintre obiectivele PAC în mod izolat, astfel încât să compromită (în mod permanent) realizarea celorlalte obiective.

37. În subsidiar, trebuie arătat că, chiar dacă ar fi urmărit în mod exclusiv obiectivul stabilizării piețelor, nu ar exista în mod necesar o încălcare a articolului 33 CE. Legiuitorul comunitar dispune de o largă putere de apreciere în cadrul punerii în aplicare a

38. În contextul supraproducției și al supra-capacităților structurale pe piața laptelui, perceperea unei prelevări suplimentare în vederea stabilizării piețelor este justificată. Durata de validitate limitată a Regulamentului nr. 1788/2003²³ este deja un semn că acest obiectiv nu este urmărit prin excluderea permanentă a celorlalte obiective ale PAC. Caracterul temporar al prelevării suplimentare este de asemenea confirmat de faptul că, la 20 noiembrie 2008, Consiliul a luat în considerare eliminarea completă a acesteia în 2015.

17 — A se vedea Hotărârea Curții din 19 martie 1992, Hierl (C-311/90, Rec., p. I-2061, punctul 10).

18 — Hotărârea Erpelding (citată la nota de subsol 15, punctul 26).

19 — Hotărârea Erpelding (citată la nota de subsol 15, punctul 26) și Hotărârea din 13 iulie 1995, O'Dwyer și alții/Consiliul (T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 și T-477/93, Rec., p. II-2071, punctul 82).

20 — Priebe, R., citat la nota de subsol 2, articolul 33 punctul 2, atrage atenția asupra faptului că nu sunt prevăzute obiective formulate în mod atât de extensiv în ceea ce privește celelalte politici ale Comunității.

21 — Hotărârea Hierl (citată la nota de subsol 17, punctul 13), Hotărârea din 11 martie 1987, Rau și alții/Comisia (279/84, 280/84, 285/84 și 286/84, Rec., p. 1069, punctul 21), și Hotărârea O'Dwyer și alții/Consiliul (citată la nota de subsol 19, punctul 80).

22 — Hotărârea Rau și alții/Comisia (citată la nota de subsol 21, punctul 21) și Hotărârea din 20 septembrie 1988, Spania/Consiliul (203/86, Rec., p. 4563, punctul 10).

23 — A se vedea articolul 1 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1788/2003. Priebe, R., citat la nota de subsol 2, articolul 33 punctul 3, precizează în mod intemeiat că pot fi de asemenea stabilite priorități pe o perioadă relativ lungă în cazul și în măsura în care acest lucru este impus de situația economică.

— Compatibilitatea cu obiectivele PAC a cantităților naționale de referință

39. Îndoielile instanței de trimitere cu privire la compatibilitatea cu obiectivele PAC a Regulamentului nr. 1788/2003 se întemeiază în principal pe faptul că, în ceea ce privește Italia, cantitatea națională de referință ar fi fost stabilită pe baza unor date eronate și că aceste erori ar continua să producă efecte în prezent. Nici aceste îndoieli nu ni se par justificate.

40. Nu considerăm că criteriul întemeiat pe producția realizată în cursul unei perioade de referință este contrar obiectivelor PAC.

41. Criteriul întemeiat pe producția realizată în cursul unei perioade de referință permite să se țină cont de principiul specializării producției pe piața internă comunitară. Acesta se bazează pe ideea potrivit căreia unul dintre

avantajele economice ale pieței interne este faptul că producția se poate realiza în locul cel mai adecvat din punct de vedere economic. Reclamantele din acțiunea principală obiectează că nivelul producției de lapte în diferitele state membre nu ar indica în mod necesar care este locul în care procesul de producție a fost cel mai eficient. Cu toate acestea, deși producția de lapte nu este în mod cert un domeniu în care forțele pieței se exercită în mod complet liber, repartizarea regională a acestora în Comunitate în decursul unei perioade de referință constituie totuși un punct de pornire acceptabil, care ține seama nu numai de specializarea teritorială, ci și de alte aspecte care trebuie luate în considerare în cadrul PAC.

42. Raportarea la un an de referință permite luarea în considerare a capacității economice a producătorilor de lapte și a beneficiilor obținute ca urmare a acestui sistem de producătorii de lapte și de statele membre într-un anumit moment. Astfel, criteriul cantității de lapte produse în cursul unui an de referință garantează că prelevarea suplimentară nu va conduce la privarea producătorilor de lapte din diferitele state membre de ceea ce constituie baza unui nivel de trai echitabil.

43. Un asemenea sistem permite, în plus, luarea în considerare a principiului solidarității între producătorii de lapte. Producătorii de lapte primesc un sprijin financiar din

partea bugetului comunitar. Dacă prelevarea suplimentară are în principiu ca obiectiv limitarea supraproduției pe piața laptelui și menținerea contribuției provenind de la bugetul comunitar la un nivel finanțabil, luarea în considerare a producției naționale și individuale în cursul unei perioade de referință sau creșterea ori scăderea, în aceeași proporție, a cantităților de referință atribuite reprezintă expresia unui efort de solidaritate din partea tuturor producătorilor de lapte din Comunitate²⁴.

44. Pe de altă parte, raportul dintre producția de lapte și cererea de lapte în Italia nu reprezintă, în opinia noastră, o împrejurare pe care legiuitorul comunitar trebuia să o ia în considerare în mod obligatoriu la adoptarea Regulamentului nr. 1788/2003.

45. Este adevărat că legiuitorul comunitar poate, chiar și în cadrul unei organizări europene a pieței, să procedeze la o diferențiere regională în măsura în care acest lucru este impus de produsul în cauză, de structura pieței sau de alte motive obiective, pertinente pentru realizarea PAC. În acest context, considerăm că nu este exclusă în principiu o diferențiere în funcție de teritoriile statelor

membre, cu toate că acest tip de diferențiere pare a intra, prin natura sa, în conflict cu organizarea comună a pieței²⁵.

46. Totuși, cererea națională privind un produs nu reprezintă un element care trebuie luat în considerare în cadrul unei organizări comune a pieței. Luarea în considerare a cererii naționale se opune mai degrabă principiului specializării producției pe piața internă europeană²⁶. Într-adevăr, nivelul cererii de lapte într-un stat membru, precum și creșterea sau scăderea acestuia nu oferă nicio indicație privind aspectul dacă producerea de lapte este deosebit de avantajoasă în acest stat membru. Luarea în considerare a cererii naționale ar risca, prin urmare, să restrângă avantajele inerente unei specializări pe o piață internă.

47. În sfârșit, nu putem discerne (pe lângă neluarea în considerare a cererii naționale, în mod greșit criticată) niciun element suplimentar care să indice că stabilirea cantităților de referință aplicabile în Italia în conformitate cu Regulamentul nr. 1788/2003 s-ar întemeia pe date eronate. Consiliul și Comisia au atras

24 — A se vedea în această privință Hotărârea din 9 iulie 1985, Bozzetti (179/84, Rec., p. 2301, punctul 32), și Hotărârea Spania/Consiliul (citată la nota de subsol 22, punctul 29).

25 — A se vedea punctele 41-43 din prezentele concluzii.

26 — A se vedea în această privință Hotărârea Spania/Consiliul (citată la nota de subsol 22, punctul 25) și Hotărârea O'Dwyer și alții/Consiliul (citată la nota de subsol 19, punctul 113).

atenția asupra faptului că a fost reținut ca an de referință pentru Italia anul 1983 după ce s-a constatat că valorile din 1981 i-ar fi fost mai puțin favorabile. Niciun element nu indică faptul că datele de bază pe care se întemeiază Regulamentul nr. 1788/2003 erau eronate. Legiuiitorul comunitar nu săvârșește o eroare de apreciere prin faptul că se întemeiază pe date statistice. Potrivit unei jurisprudențe constante, puterea discreționară de care se bucură legiuiitorul comunitar în domeniul PAC nu se aplică în mod exclusiv în ceea ce privește natura și domeniul de aplicare al dispozițiilor care trebuie adoptate, ci și, într-o anumită măsură, în ceea ce privește constatarea datelor de bază²⁷.

— Concluzie

48. În concluzie, considerăm că nici prelevarea suplimentară ca atare, nici neluarea în considerare, la momentul stabilirii cantităților naționale de referință, a raportului dintre producția de lapte și cererea de lapte dintr-un stat membru nu sunt incompatibile cu obiectivele PAC prevăzute la articolul 33 CE.

27 — Hotărârea din 29 octombrie 1980, Roquette Frères/Consiliul (138/79, Rec., p. 3333, punctul 25).

B — Cu privire la a doua și la a treia întrebare

49. Prin intermediul *celei de a doua întrebări*, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă Regulamentul nr. 1788/2003 este compatibil cu principiul egalității. În acest context, instanța face trimitere la articolul 33 CE. Cu toate acestea, principiul egalității este prevăzut la articolul 34 alineatul (2) al doilea paragraf CE. Prin urmare, a doua întrebare preliminară a instanței de trimitere trebuie înțeleasă ca privind compatibilitatea Regulamentului nr. 1788/2003 cu principiul egalității prevăzut la articolul 34 alineatul (2) al doilea paragraf CE²⁸. Prin intermediul *celei de a treia întrebări*, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă Regulamentul nr. 1788/2003 încalcă principiul nediscriminării prevăzut la articolul 34 alineatul (2) al doilea paragraf CE prin aceea că impune o contribuție uniformă producătorilor, indiferent dacă aceștia aparțin unor țări excedentare sau unor țări deficitare. Astfel, a doua și a treia întrebare preliminară privesc, ambele, compatibilitatea Regulamentului nr. 1788/2003 cu principiul egalității prevăzut la articolul 34 alineatul (2) al doilea paragraf CE. Prin urmare, le vom examina împreună.

28 — În măsura în care menționarea de către instanța de trimitere a principiului egalității în a doua întrebare preliminară trebuie să fie înțeleasă ca o trimitere la principiul general al egalității, trebuie să se atragă atenția asupra faptului că principiul nediscriminării prevăzut la articolul 34 alineatul (2) al doilea paragraf CE nu reprezintă decât expresia specifică a principiului general al egalității; a se vedea Hotărârea din 25 noiembrie 1986, Klensch și alții (201/85 și 202/85, Rec., p. 3477, punctul 9).

50. În opinia instanței de trimitere, faptul că a fost stabilită cantitatea națională de referință fără a se ține seama de raportul dintre producția și cererea de lapte dintr-un stat membru ar constitui o discriminare a producătorilor italieni de lapte. În ceea ce ne privește, nu constatăm sub acest aspect nicio încălcare a principiului egalității.

51. În conformitate cu principiul egalității prevăzut la articolul 34 alineatul (2) al doilea paragraf CE, este interzisă orice discriminare între producătorii sau consumatorii din Comunitate. Principiul nediscriminării interzice, astfel, tratarea unor situații comparabile în mod diferit și a unor situații diferite în același mod, cu excepția cazului în care un asemenea tratament este justificat în mod obiectiv²⁹.

52. Am amintit deja anterior³⁰ că, în domeniul PAC, legiuitorul comunitar dispune de o largă putere de apreciere, ce corespunde responsabilităților politice pe care articolul 32 CE și următoarele i le atribuie. Această putere de apreciere trebuie de asemenea luată în considerare în cadrul articolului 34 alineatul (2) al doilea paragraf CE³¹.

53. Mai întâi, ne exprimăm îndoiala că neluarea în considerare, la momentul stabilirii cantităților naționale de referință, a raportului dintre producția și cererea de lapte în diferitele state membre ar putea fi considerată ca reprezentând un tratament identic al unor situații diferite în sensul articolului 34 alineatul (2) al doilea paragraf CE.

54. În opinia noastră, faptul că două situații care conțin un element diferit sunt tratate în același mod nu este suficient, în sine, pentru a permite aplicarea principiului egalității de tratament. În realitate, un tratament identic în situații diferite nu poate fi reținut decât în cazul în care elementul prin care se disting cele două situații este relevant în raport cu dispozițiile dreptului comunitar aplicabile și cu obiectivele pe care acestea le urmăresc³². Astfel, considerăm că nu suntem în prezența unui tratament identic al unor situații diferite, în sensul articolului 34 alineatul (2) al doilea paragraf CE, în cazul în care raportul dintre producția și cererea de lapte în diferitele state membre nu este pertinent în cadrul articolului 32 CE și următoarele. Această relevanță se raportează în special la obiectivele PAC.

29 — Hotărârea Hierl (citată la nota de subsol 17, punctul 18) și Hotărârea Spania/Consiliul (citată la nota de subsol 22, punctul 25).

30 — A se vedea punctul 37 din prezentele concluzii.

31 — A se vedea în special Hotărârea din 21 februarie 1990, Wuidart și alții (C-267/88-C-285/88, Rec., p. I-435, punctul 14).

32 — În opinia lui Hernu, R., *Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, LGDJ, 2003, p. 357, nu există o similaritate sau o unicitate a situațiilor în sine, ci aprecierea acestora trebuie făcută numai în funcție de obiectul și de scopul normei.

55. Astfel cum am arătat anterior³³, raportul dintre producția națională și cererea națională de lapte nu reprezintă o împrejurare care trebuie luată în considerare în mod obligatoriu în cadrul organizării comune a pieței, ci, mai degrabă, un element care se opune principiului specializării regionale și de care, prin urmare, nu trebuie să se țină cont în cadrul unei organizări comune a pieței. În opinia noastră, fie și numai din acest motiv, neluarea în considerare a acestui raport nu poate fi considerată un tratament identic al unor situații diferite în sensul articolului 34 alineatul (2) al doilea paragraf CE.

56. Chiar dacă neluarea în considerare a raportului dintre producția și cererea națională de lapte ar fi considerată un tratament identic al unor situații diferite în sensul articolului 34 alineatul (2) al doilea paragraf CE, acest tratament identic ar fi justificat în mod obiectiv de motivele expuse mai sus.

57. În concluzie, Regulamentul nr. 1788/2003 este de asemenea compatibil

cu principiul egalității de tratament prevăzut la articolul 34 alineatul (2) al doilea paragraf CE³⁴.

C — *Cu privire la a patra întrebare*

58. Prin intermediul celei de a patra întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă Regulamentul nr. 1788/2003 este compatibil cu principiul proporționalității prevăzut la articolul 5 al treilea paragraf CE.

— Criterii de examinare

59. Potrivit articolului 5 al treilea paragraf CE, acțiunea Comunității nu depășește ceea ce este necesar în vederea atingerii obiectivelor tratatului. Principiul proporționalității prevăzut la articolul 5 al treilea paragraf CE se aplică atunci când măsurile adoptate de instituțiile comunitare reprezintă o ingerință în drepturile fundamentale ale persoanelor³⁵ sau în interesele statelor membre³⁶.

34 — Faptul că perceperea prelevării suplimentare are consecințe grave pentru unii producători de lapte nu constituie o discriminare în sensul articolului 34 alineatul (2) al doilea paragraf CE. Totuși, acest aspect poate fi relevant în cadrul controlului proporționalității. Cu privire la această problemă a proporționalității, a se vedea punctele 58-72 din prezentele concluzii.

35 — Hotărârea Curții din 5 octombrie 1994, X/Comisia (C-404/92 P, Rec., p. I-4737, punctul 18).

36 — Priebe, R., citat la nota de subsol 2, articolul 37, punctul 26b.

33 — A se vedea punctele 44-46 din prezentele concluzii.

60. Compatibilitatea cu principiul proporționalității a unei măsuri adoptate de instituțiile comunitare presupune ca această măsură să fie adecvată și necesară pentru realizarea obiectivelor urmărite în mod legitim și ca aceasta să nu afecteze în mod disproporționat, în raport cu aceste obiective, drepturile persoanei sau interesele statului membru³⁷. În cadrul examinării proporționalității măsurilor din domeniul PAC, Curtea a exercitat totuși un control parțial³⁸, limitat la aspectul dacă măsura era în mod vădit inadecvată pentru realizarea obiectivelor urmărite de legiuitor. Curtea a justificat acest control restrâns al proporționalității invocând puterea de apreciere extinsă de care dispune legiuitorul comunitar în domeniul PAC³⁹.

61. Această abordare nu ne convinge. Astfel cum a precizat în mod convingător avocatul

- 37 — Hotărârea din 11 iulie 1989, Schröder (265/87, Rec., p. 2237, punctul 21), și Hotărârea O'Dwyer și alții/Consiliul (citată la nota de subsol 19, punctul 107). Articolul 5 al treilea paragraf CE este de asemenea interpretat în acest sens, deși condiția privind proporționalitatea măsurii nu decurge în mod direct din chiar textul dispoziției; a se vedea Schima, B., în Mayer, H., *Kommentar zum EU- und EG-Vertrag*, articolul 5, fascicula 50 de actualizare, punctul 44.
- 38 — Curtea a aplicat însă un criteriu de control mai strict în alte cauze, precum în Hotărârea din 27 iunie 1990, *Lingenfeller* (C-118/89, Rec., p. I-2637, punctele 12-14), în Hotărârea din 21 ianuarie 1992, *Pressler* (C-319/90, Rec., p. I-203, punctele 12-17), și în Hotărârea din 6 iulie 2000, *Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen* (C-356/97, Rec., p. I-5461, punctele 35 și 36).
- 39 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea Schröder (citată la nota de subsol 37, punctul 22), Hotărârea din 13 noiembrie 1990, *Fedesa și alții* (C-331/88, Rec., p. I-4023, punctul 13 și următoarele), și Hotărârea O'Dwyer și alții/Consiliul (citată la nota de subsol 19, punctul 107).

general Sharpston în concluziile prezentate la 14 iunie 2007 în cauza *Zuckerfabrik Jülich și alții*, importanta putere de apreciere de care dispune legiuitorul comunitar nu exclude un control jurisdicțional al măsurilor adoptate de acesta⁴⁰. Împărtășim această opinie și dorim să prezentăm următoarele elemente suplimentare.

62. Mai întâi, nu vedem care este motivul pentru care largă putere de apreciere de care dispune legiuitorul comunitar în domeniul PAC ar trebui să conducă în mod necesar la reducerea controlului în trei etape al proporționalității (caracterul adecvat, necesar și rezonabil) la o singură etapă, și anume cea a controlului caracterului adecvat al măsurii în cauză. Putem înțelege, desigur, rezervele care ar putea exista în ceea ce privește un control jurisdicțional prea extins al actelor adoptate de legiuitorul comunitar. Nu este rolul Curții acela de a substitui deciziile sociale, economice sau politice ale legiuitorului comunitar

- 40 — C-5/06, Rep., p. I-3231, punctul 65: „[...] Aceasta nu îi dă însă legiuitorului comunitar mână liberă în sectorul agricol. Curtea nu a exclus un control judecătoresc asupra exercitării de către instituții a importanței lor puteri de apreciere. Pentru ca acest control să aibă o utilitate, Curtea trebuie să aibă posibilitatea să intervină atunci când, precum în cazurile în speță, metoda de calcul al unei cotizații la producție concepută a fi un mijloc prin care producătorii suportă costul Comunității pentru desfacerea excedentelor de producție conduce în mod evident la majorarea costurilor, impunând astfel producătorilor o obligație disproporționată.”

prin propriile sale decizii⁴¹. În fața acestor reticente, o soluție acceptabilă poate consta în a limita controlul la aspectul dacă măsurile în cauză sunt *vădit* inutile sau disproportionale și în a ține cont, la momentul acestui control, de prerogativa legiuitorului comunitar de a evalua situația de fapt și de largă sa putere de apreciere în alegerea măsurilor⁴². Această metodă permite asigurarea respectării marjei de manevră politică a legiuitorului comunitar.

măsuri are, în raport cu examinarea caracterului adecvat, o semnificație proprie și o importanță esențială pentru protecția persoanei. Obiectivul urmărit de legiuitorul comunitar este „raportat” la drepturile afectate ale persoanei în cauză numai în cadrul controlului caracterului necesar și rezonabil. În cazul în care instanța se limitează la a examina caracterul adecvat al unei măsuri, aceasta nu efectuează un control al proporționalității, ci numai un control obiectiv al exercitării puterii de apreciere, care nu include niciun element de protecție a persoanei⁴³. Dat fiind că perceperea prelevării suplimentare poate afecta în mod considerabil drepturile producătorilor de lapte, considerăm că este important, în special în acest domeniu, să nu fie limitat controlul proporționalității la un control obiectiv al exercitării puterii de apreciere.

63. Abordarea potrivit căreia controlul proporționalității ar trebui să se limiteze la examinarea caracterului vădit inadecvat al unei măsuri este contrazisă de faptul că respectivele condiții privind caracterul adecvat, necesar și rezonabil nu reprezintă expresia unei ierarhizări a diferitelor componente ale aceleiași noțiuni, ale cărei limite pot varia în funcție de întinderea controlului exercitat de instanță. Dimpotrivă, examinarea caracterului necesar și rezonabil al unei

64. În concluzie, nu considerăm că este corectă limitarea controlului proporționalității unei măsuri adoptate în domeniul PAC la examinarea aspectului dacă măsura este vădit inadecvată. Prin urmare, vom examina în continuare dacă perceperea prelevării suplimentare și stabilirea cantităților de referință par a fi, în raport cu obiectivele urmărite de legiuitorul comunitar, vădit inadecvate, vădit inutile sau vădit disproportionale, cu precizarea că vom ține cont, în fiecare etapă a acestei examinări, de prerogativa legiuitorului comunitar în ceea ce privește evaluarea

41 — Cu privire la aceste rezerve, în special din perspectiva Common Law, a se vedea Jacobs, F., „Recent Developments in the Principle of Proportionality in European Community Law”, în Ellis, E., „*The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*”, Hart, 1999, p. 1 și următoarele, p. 20, care precizează totuși că unele dintre motivele limitării controlului exercitat de instanțe la nivel național sunt legate de structura și de evoluția istorică a ordinilor juridice și că, prin urmare, acestea nu pot fi în mod necesar transpuse la nivelul dreptului comunitar. A se vedea de asemenea Schima, B., (citată la nota de subsol 37), punctul 48, care precizează că legiuitorul comunitar este acela care răspunde în primul rând de respectarea principiului proporționalității și că Curtea nu poate să substituie pur și simplu prin propria sa apreciere pe cea a legiuitorului.

42 — A se vedea, cu privire la această chestiune, Rivers, J., „Proportionality and discretion in international and European Law”, în *Transnational constitutionalism*, Cambridge University Press, 2007, p. 114 și următoarele și p. 120 și următoarele, care distinge în special între „policy-choice discretion” și „evidential discretion”.

43 — A se vedea de asemenea, în această privință, von Danwitz, T., „Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Gemeinschaftsrecht”, în *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 2003, p. 396, care precizează că o astfel de abordare are drept efect reducerea principiului proporționalității la controlul exercitării puterii discreționare.

faptelor și de puterea de apreciere extinsă a acestuia.

mentare. Totuși, acesta a optat pentru prelevarea suplimentară, dat fiind că, potrivit aprecierii acestuia, o scădere a prețului de susținere ar fi avut consecințe mult mai nefavorabile asupra veniturilor producătorilor de lapte decât introducerea prelevării suplimentare.

— Examinarea proporționalității

65. Rezultă din motivele arătate mai sus că nici prelevarea suplimentară ca atare⁴⁴, nici stabilirea cantităților naționale de referință⁴⁵ nu sunt vădit inadecvate pentru realizarea obiectivelor PAC.

68. În ceea ce privește stabilirea cantității naționale de referință, o metodă care ar lua în considerare raportul dintre producția de lapte și cererea de lapte în diferitele state membre nu poate fi considerată o măsură mai puțin constrângătoare, dat fiind că, pentru motivele arătate mai sus⁴⁷, aceasta nu ar fi aptă, în special, să ia în considerare principiul specializării regionale și principiul solidarității între producătorii de lapte.

66. Pe de altă parte, nu putem discerne niciun element care ar putea indica faptul că perceperea prelevării suplimentare și stabilirea cantităților naționale de referință erau vădit inutile. O măsură este necesară atunci când, dintre mai multe măsuri adecvate pentru realizarea obiectivului urmărit, este cea mai puțin constrângătoare pentru interesul sau pentru valoarea juridică în cauză⁴⁶.

69. În sfârșit, dezavantajele cauzate de măsura respectivă nu sunt vădit disproporționate în raport cu obiectivele urmărite.

67. Astfel cum au arătat Consiliul și Comisia, legiuitorul comunitar a luat în considerare în special scăderea prețului de susținere ca alternativă la introducerea prelevării supli-

70. Mai întâi, trebuie arătat că, din cauza unei supraproducții de lapte care nu se mai baza pe cererea reală, ci era determinată de posibilitatea de a vinde laptele la un preț de susținere, capacitățile bugetare comunitare își atinseseră limitele înainte de instituirea prelevării suplimentare. Unul dintre obiectivele Regulamentului nr. 1788/2003 este de a menține costurile

44 — A se vedea punctele 35-38 din prezentele concluzii.

45 — A se vedea punctele 39-47 din prezentele concluzii.

46 — Hotărârea Curții din 11 iulie 1989, Schröder (citată la nota de subsol 37, punctul 21), și Hotărârea O'Dwyer și alții/Consiliul (citată la nota de subsol 19, punctul 107).

47 — A se vedea punctele 39-46 din prezentele concluzii.

măsurilor de susținere în limite finanțabile. Chiar dacă acest mecanism corector are drept efect restrângerea posibilităților de câștig ale producătorilor de lapte, aceasta este o consecință pe care producătorii trebuie în principiu să o accepte, din motivul interesului public privind controlarea într-o anumită măsură a producției alimentare, pe de o parte, și privind posibilitatea de a finanța costul acestui control, pe de altă parte⁴⁸.

asemenea să se atragă atenția asupra faptului că dispozițiile dreptului primar privind PAC nu au ca obiectiv favorizarea exploatațiilor mai puțin rentabile.

— Concluzie

71. În ceea ce privește argumentul instanței de trimitere potrivit căruia micii producători de lapte din Italia nu ar putea supraviețui fără creșterea producției sau ar fi condamnați permanent la o productivitate redusă și la venituri modeste și ar fi supuși necesității de a recurge în permanență la ajutorul public, trebuie precizat următorul aspect: una dintre principalele rațiuni de a exista ale prelevării suplimentare este aceea de a menține la un nivel finanțabil măsurile de susținere a prețurilor care sunt destinate să garanteze producătorilor de lapte un nivel de trai echitabil. Fără mecanismul de susținere, concurența dintre producători în cazul unui produs de masă în mare măsură omogen cum este laptele s-ar putea manifesta în principal prin preț. Dat fiind că micii producători de lapte tind să nu poată beneficia de economii de scară în aceeași măsură precum marii producători de lapte, o creștere a cantităților individuale de referință ar favoriza mai degrabă marii producători. Prelevarea suplimentară garantează astfel funcționarea unui sistem care permite și micilor producători de lapte să beneficieze de un nivel de trai echitabil. Prin urmare, fie și numai din acest motiv, stabilirea cantității de referință nu poate fi considerată o sarcină vădit excesivă pentru micii producători de lapte. Trebuie de

72. Considerăm, așadar, că Regulamentul nr. 1788/2003 nu afectează drepturile sau interesele producătorilor de lapte în mod contrar principiului proporționalității și că, prin urmare, este compatibil cu articolul 5 al treilea paragraf CE⁴⁹.

D — Rezumat

73. Pentru a rezuma, constatăm că Regulamentul nr. 1788/2003 nu încalcă nici obiectivele PAC, nici principiul nediscriminării și nici principiul proporționalității.

48 — Hotărârea O'Dwyer și alții/Consiliul (citată la nota de subsol 19, punctul 89).

49 — În acest sens, a se vedea de asemenea Hotărârea din 25 martie 2004, Cooperativa Lattepiù și alții (C-231/00, C-303/00 și C-451/00, Rec., p. I-2869, punctul 73), cu privire la Regulamentul nr. 3950/92.

VII — Concluzie

74. Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările adresate de instanța națională după cum urmează:

„Regulamentul (CE) nr. 1788/2003 al Consiliului din 29 septembrie 2003 de stabilire a unei prelevări în sectorul laptelui și al produselor lactate este compatibil cu obiectivele politicii agricole comune definite la articolul 33 CE, cu principiul egalității de tratament prevăzut la articolul 34 alineatul (2) al doilea paragraf CE și cu principiul proporționalității, chiar și în lipsa adaptării cantităților naționale de referință pentru a se ține cont de raportul dintre producția de lapte și cererea de lapte dintr-un stat membru.”