SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
29 aprile 2004 *

Nella causa C-159/01,

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dalla sig.ra J. van Bakel, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. D. Triantafyllou e H. van Vliet, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

* Lingua processuale: l'olandese.

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento parziale della decisione della Commissione 21 dicembre 2000, 2001/371/CE, relativa all'esenzione dai prelievi sulle sostanze minerali che i Paesi Bassi intendono concedere nel quadro della legge sui concimi (GU 2001, L 130, pag. 42),

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dal sig. P. Jann, facente funzione di presidente della Quinta Sezione, dai sigg. A. Rosas e S. von Bahr (relatore), giudici,

avvocato generale: sig. P. Léger
cancelliere: sig.ra M.-F. Contet, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 29 gennaio 2003, in occasione della quale il Regno dei Paesi Bassi era rappresentato dalla sig.ra C. Wissels, in qualità di agente, e la Commissione dal sig. van Vliet,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 12 giugno 2003,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte l'11 aprile 2001, il Regno dei Paesi Bassi ha proposto un ricorso, ai sensi dell'art. 230 CE, diretto all'annullamento parziale della decisione della Commissione 21 dicembre 2000, 2001/371/CE, relativa all'esenzione dai prelievi sulle sostanze minerali che i Paesi Bassi intendono concedere nel quadro della legge sui concimi (GU 2001, L 130, pag. 42; in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Contesto normativo

Normativa comunitaria

2 L'art. 87, n. 1, CE, così recita:

«Salvo deroghe contemplate dal presente trattato, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza».

3 La comunicazione della Commissione 98/C 384/03, sull'applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato alle misure di tassazione diretta delle imprese (GU 1998, C 384, pag. 3; in prosieguo: la «comunicazione relativa agli aiuti di Stato nel settore della tassazione diretta»), precisa, al punto 2, che essa mira a fornire chiarimenti per stabilire se e quando misure fiscali siano da intendersi quali aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE.

4 A termini del punto 16 della comunicazione relativa agli aiuti di Stato nel settore della tassazione diretta, il «principale criterio per applicare l'art. [87], paragrafo 1, [CE] ad una misura fiscale è dunque il fatto che tale misura instauri, a favore di talune imprese dello Stato membro, un'eccezione all'applicazione del sistema tributario. Occorre quindi determinare innanzitutto quale sia il sistema generale applicabile. Si dovrà poi valutare se l'eccezione a tale sistema o le differenziazioni al suo interno siano giustificate dalla natura o dalla struttura del sistema stesso, ossia se discendano direttamente dai principi informatori o basilari del sistema tributario dello Stato membro interessato. In caso contrario, si è in presenza di un aiuto di Stato».

5 Al successivo punto 23 si precisa che «il carattere differenziato di determinate misure non significa necessariamente che debbano considerarsi aiuti di Stato. Questo principio vale per le misure fiscali la cui razionalità economica le rende «necessarie per il funzionamento e l'efficacia del sistema di imposizione fiscale».

6 A termini del punto 5.5.1 dei propri orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo del 1° febbraio 2000 (GU C 28, pag. 2), come rettificati il 12 agosto 2000 (GU C 232, pag. 17; in prosieguo: gli «orientamenti»), la Commissione afferma che:

«(...) [essa] generalmente non approva gli aiuti al funzionamento che alleviano alle imprese, comprese quelle agricole, i costi risultanti dall'inquinamento e dai danni da esse cagionati. Essa ammette eccezioni a questo principio soltanto in casi debitamente giustificati».

7 Ai sensi dell'allegato III della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole (GU L 375, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva sui nitrati»), che precisa le misure da inserire in taluni programmi d'azione:

«(...)

2. Tali misure garantiranno che, per ciascuna azienda o allevamento, il quantitativo di effluente di allevamento sparso sul terreno ogni anno, compreso quello distribuito dagli animali stessi, non superi un determinato quantitativo per ettaro.

Il suddetto quantitativo per ettaro corrisponde al quantitativo di effluente contenente 170 kg di azoto. Tuttavia:

a) per i primi quattro anni del programma di azione, gli Stati membri possono accordare un quantitativo di effluente contenente fino a 210 kg di azoto;

b) durante e dopo i primi quattro anni del programma di azione, gli Stati membri possono stabilire quantitativi diversi da quelli indicati in precedenza. Questi quantitativi devono essere fissati in maniera tale da non compromettere il raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 1 e devono essere giustificati in base a criteri obiettivi (...).

(...)

Se uno Stato membro accorda un quantitativo diverso ai sensi della presente lettera b), esso ne informa la Commissione che esaminerà la giustificazione addotta ai sensi della procedura stabilita all'articolo 9.

(...)».

Normativa nazionale

8 Il regime di utilizzazione dei fertilizzanti costituisce un sistema di prelievi sulle sostanze minerali denominato «Mineralenaangiftesysteeem» (regime dei prelievi sulle sostanze minerali; in prosieguo: il «regime MINAS»). I diritti ed obblighi scaturenti dal regime MINAS sono disciplinati dagli artt. 14-54 della Wet van 27 november 1986 houdende regelen inzake het verhandelen van meststoffen en de afvoer van mestoverschotten (legge del 27 novembre 1986 che disciplina il commercio dei fertilizzanti e l'eliminazione delle eccedenze di fertilizzanti, Stbl. 1986, pag. 590), come modificata dalla legge 16 settembre 1999 (Stbl. 1999, pag. 406; in prosieguo: la «Meststoffenwet»).

9 Il regime MINAS costituisce un regime volto alla disciplina dell'utilizzazione dei fertilizzanti mediante l'applicazione di «norme sulla dispersione». Tale regime si prefigge lo scopo di ridurre le dispersioni di azoto e di fosfati che si verificano nelle aziende agricole per effetto di infiltrazione nell'ambiente. Per conseguire tale obiettivo l'agricoltore viene costretto a non causare dispersioni di azoto e di fosfati nocivi per l'ambiente.

10 Il regime MINAS si fonda sul concetto di un'utilizzazione equilibrata dell'azoto e dei fosfati da parte delle aziende agricole. L'apporto di azoto e di fosfati a monte della produzione non deve risultare superiore all'eliminazione di azoto e di fosfati a valle della produzione, oltre ad un margine di dispersione tollerato. La «dispersione tollerata» è stabilita dalle norme sulla dispersione dell'azoto e dei fosfati contenute nella Meststoffenwet e fissate in un'ottica di tutela dell'ambiente. A termini del capitolo IV della detta legge, ogni azienda agricola è tenuta al versamento di un prelievo quando l'apporto a monte di azoto e di fosfati nell'azienda superi l'eliminazione di tali minerali in misura superiore a quanto previsto dalle norme sulla dispersione contenute nella legge medesima.

11 Le autorità olandesi hanno istituito una possibilità di esenzione mediante il regeling van 12 januari 1999 van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (regolamento del 12 gennaio 1999 del ministro dell'Agricoltura, delle risorse naturali e della pesca, Stbl. 1999, n. 9; in prosieguo: il «regolamento di esenzione»).

12 A termini dell'art. 2 del regolamento di esenzione, le piccole aziende di allevamento estensivo, cosiddette «aziende hobby», godono di un'esenzione totale.

13 Ai sensi degli artt. 3-9 del regolamento di esenzione, le aziende orticole che praticano la coltura in serra o su substrato sono esentate dal prelievo a concorrenza di una quantità massima di concime tassabile pari a 460 kg di fosfati e a 800 kg di azoto per ettaro di superficie media di supporto di coltura o di terreno effettivamente utilizzati dall'azienda per tali forme di coltivazione nel corso dell'anno civile.

14 A termini dell'art. 11, lett. b), del regolamento di esenzione, i centri florovivaistici che effettuano parimenti coltivazioni in serra o su substrato beneficiano, per quanto attiene ai fosfati, della stessa esenzione parziale prevista dall'art. 3 del regolamento medesimo per le azienda orticole menzionate al punto precedente.

15 Secondo l'art. 13 del regolamento di esenzione, tali esenzioni si applicano con effetto retroattivo al 1° gennaio 1998, data corrispondente a quella di entrata in vigore del regime dei prelievi istituito dal capitolo IV della Meststoffenwet.

Fatti all'origine della controversia

16 Con lettera 7 ottobre 1999, registrata il 13 ottobre seguente, il Regno dei Paesi Bassi notificava alla Commissione talune esenzioni dai prelievi sulle sostanze minerali introdotte dalla Meststoffenwet. All'istituzione venivano parimenti comunicate informazioni complementari con lettera 10 gennaio 2000.

17 In primo luogo, le aziende «hobby» venivano esentate dai prelievi sulle sostanze minerali. In secondo luogo, le aziende orticole dedite alla coltura in serra o su substrato beneficiavano di un'esenzione parziale dai prelievi medesimi. In terzo luogo, veniva prevista un'esenzione a favore dei centri florovivaistici.

18 Le autorità olandesi sostenevano che le esenzioni dai prelievi di cui trattasi risulterebbero giustificate dalla «natura o struttura del sistema» ai sensi della comunicazione relativa agli aiuti di Stato nel settore della tassazione diretta, e che esse non costituirebbero pertanto aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE.

19 Quanto alle aziende orticole e ai centri florovivaistici dediti ad attività orticole, le autorità olandesi facevano valere che le esenzioni forfettarie in ragione di 460 kg di fosfati e di 800 kg di azoto previsti per le imprese medesime sarebbero stati calcolati sulla base dei dati risultanti da un'indagine condotta dalla stazione sperimentale di ricerca per la floricoltura e l'orticoltura in serra sulla quantità di fosfati e di azoto assorbita dalle piante coltivate nelle serre. Da tali dati emergerebbe che l'assorbimento di fosfato e di azoto da parte delle piante coltivate in serra sarebbe, mediamente, pari a 460 kg di fosfati e a 800 kg di azoto all'anno. Si tratterebbe quindi di valori nettamente più elevati rispetto a quelli relativi alle piante coltivate all'aria aperta. Ciò troverebbe spiegazione nel fatto che la produzione delle colture in serra sarebbe otto volte superiore a quella delle colture all'aria aperta. Per tale motivo, i detti importi forfettari sarebbero più elevati rispetto a quelli applicati alle imprese agricole e superiori rispetto alle norme previste dalla direttiva sui nitrati.

20 Con lettera 20 marzo 2000 la Commissione notificava al Regno dei Paesi Bassi la decisione di avviare, con riguardo alle menzionate esenzioni, il procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE.

21 Quanto all'esenzione disposta a favore dell'orticoltura, la Commissione rilevava che, in considerazione della «natura o struttura del sistema», appariva opportuno equiparare il terreno o il substrato utilizzato ai terreni agricoli ed applicare poi gli stessi criteri in materia di apporto di sostanze minerali. Nell'ambito di una normale applicazione del sistema di entrate e di uscite, la parità di trattamento sarebbe quindi garantita e sarebbe quindi escluso che tale disciplina potesse costituire un aiuto di Stato. La Commissione rilevava che i quantitativi che potevano essere apportati apparivano molto più elevati (460 kg di fosfati e 800 kg di azoto per ettaro). A suo parere, l'istituzione non ravvisava motivi intrinsecamente validi per concedere la proposta esenzione alle imprese orticole.

22 Quanto all'esenzione a favore dei centri florovivaistici esercenti essi stessi attività orticole, la Commissione rilevava che non vi sarebbe stato tuttavia motivo di concedere l'esenzione prevista, considerato che la stessa disciplina si applicherebbe tanto all'orticoltura in terra quanto all'orticoltura non praticata su terra.

23 La Commissione esponeva infine i propri dubbi quanto alla compatibilità della Meststoffenwet e del regolamento di esenzione con la direttiva sui nitrati.

24 La Commissione osservava, in particolare, che il quantitativo di azoto autorizzato per i centri florovivaistici e l'orticoltura risultava nettamente più elevato rispetto alle norme della direttiva sui nitrati (170 kg di azoto per ettaro ove, per un periodo di quattro anni, poteva essere ammesso, a titolo di deroga, un quantitativo massimo di 210 kg). La Commissione rilevava che, in assenza di dati sulla dispersione dei nitrati nell'acqua e tenuto conto del fatto che il quantitativo ammissibile di azoto risultava di gran lunga superiore ai livelli fissati dalla detta direttiva, essa nutriva dubbi in ordine alle possibili conseguenze ambientali derivanti dalle esenzioni proposte.

25 La Commissione dava quindi avvio al procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE, invitando gli interessati a presentare osservazioni in ordine al provvedimento di aiuto previsto.

26 Con lettera indirizzata alla Commissione in data 17 maggio 2000, il Regno dei Paesi Bassi presentava osservazioni in risposta all'avvio del procedimento. A suo parere, il provvedimento contestato, considerato il suo contenuto e il suo obiettivo, non potrebbe essere considerato misura di ordine fiscale, l'esenzione dalla quale costituirebbe aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87 CE. Le autorità olandesi facevano parimenti presente che le obiezioni formulate dalla Commissione alla luce della direttiva sui nitrati non dovrebbero essere esaminate nel quadro di un procedimento relativo agli aiuti di Stato.

La decisione impugnata

27 Al punto 34 della motivazione della decisione impugnata la Commissione rileva che, in assenza di qualsiasi ulteriore informazione, persistono i propri dubbi relativi alle esenzioni previste dal Regno dei Paesi Bassi.

28 Al successivo punto 36 della motivazione, la Commissione dichiara che, nella specie, lo Stato membro concederebbe un aiuto a determinate imprese, essendo queste esentate dal pagamento di talune tasse.

29 Al successivo punto 38 della motivazione, la Commissione rileva che le autorità olandesi non avrebbero dedotto nuovi argomenti con riguardo ai centri florovivaistici e alle imprese orticole.

30 Al punto 39 della motivazione la Commissione conferma, quindi, le obiezioni già espresse nei confronti dell'esenzione parziale per le aziende orticole e i centri florovivaistici esercenti attività orticole. Quanto all'esenzione a favore dell'orticoltura, sarebbe ragionevole, in considerazione della natura e della struttura generale del sistema, equiparare il terreno o il substrato di coltura utilizzato ai terreni agricoli ed applicare le norme previste per i terreni agricoli medesimi. Nella specie, i quantitativi autorizzati sarebbero tuttavia nettamente superiori (460 kg di fosfati e 800 kg di azoto per ettaro). Il prelievo sarebbe dovuto unicamente in caso di superamento di tali quantitativi. Pertanto, non vi sarebbe motivo intrinsecamente valido per concedere la prevista esenzione a favore dell'orticoltura, né le autorità olandesi avrebbero fornito alcuna giustificazione di tal genere.

31 Come dedotto dalla Commissione al punto 40 della motivazione, le esenzioni risponderebbero a tutti i requisiti fissati ai punti 9 e 10 della comunicazione relativa agli aiuti di Stato nel settore della tassazione diretta, comunicazione che sarebbe applicabile per analogia. La misura di cui trattasi nella specie offrirebbe al beneficiario un vantaggio, alleggerendo gli oneri ai quali dovrebbe normalmente far fronte; tale vantaggio verrebbe concesso dallo Stato (perdita di gettito); la detta misura potrebbe incidere negativamente sugli scambi tra Stati membri, fenomeno che si verificherebbe quando il beneficiario eserciti un'attività economica oggetto di tali scambi e, infine, la misura di cui trattasi sarebbe specifica o selettiva.

32 Al successivo punto 41 della motivazione, la Commissione afferma che tale tipo di aiuto dev'essere considerato quale aiuto al funzionamento. Tale aiuto, limitandosi unicamente a ridurre i normali costi di funzionamento dell'operatore, offrirebbe al beneficiario solamente un vantaggio economico limitato nel tempo, che cesserebbe non appena avessero termine i pagamenti e che potrebbe, in particolare, falsare le condizioni di concorrenza.

33 Al successivo punto 42 della motivazione, la Commissione, richiamandosi al punto 5.5.1 degli orientamenti, rileva che gli aiuti al funzionamento sono di

norma vietati. Tali aiuti potrebbero essere concessi unicamente ove presentino carattere temporaneo e digressivo, contrariamente a quanto avverrebbe nel caso dell'aiuto di cui trattasi.

34 Al punto 43 della motivazione della decisione medesima, la Commissione osserva che l'esame previsto dagli artt. 87 CE - 89 CE verte, inter alia, sulla compatibilità con altre normative comunitarie. A parere della Commissione, un procedimento in materia di aiuti di Stato non dovrebbe mai pervenire a un risultato contrario a norme specifiche del Trattato CE, nella specie l'art. 174 CE, né alla normativa comunitaria emanata sulla base di tali disposizioni. In ogni caso, la Commissione ritiene che, a prescindere dalla compatibilità della normativa olandese con la direttiva sui nitrati, il vantaggio di cui trattasi debba essere considerato puro e semplice aiuto al funzionamento.

35 Alla luce di tali considerazioni, la Commissione conclude, al punto 44 della motivazione della decisione impugnata, che le esenzioni fiscali previste a favore delle aziende «hobby», delle aziende orticole e dei centri florovivaistici esercenti attività orticole non possono essere considerate rispondenti all'interesse comunitario, restando pertanto escluse dalle deroghe previste dall'art. 87, n. 3, lett. c), CE.

36 Gli artt. 1-3 della decisione impugnata così recitano:

«*Articolo 1*

Le esenzioni dai prelievi concesse nel quadro del sistema Minas che i Paesi Bassi hanno intenzione di concedere alle piccole aziende (*hobbyisten*), alle aziende orticole e ai centri florovivaistici che svolgono attività orticole sono incompatibili con il mercato comune. Non può pertanto essere data attuazione al regime di aiuti in oggetto.

Articolo 2

I Paesi Bassi comunicano alla Commissione, entro due mesi a decorrere dalla comunicazione della presente decisione, le misure da loro adottate per conformarvisi.

Articolo 3

Il Regno dei Paesi Bassi è destinatario della presente decisione».

Ricorso dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee

37 Il Regno dei Paesi Bassi chiede alla Corte di annullare la decisione impugnata nella parte riguardante l'esenzione a favore delle aziende orticole e dei centri florovivaistici esercenti la coltura in serra o su substrato.

38 A sostegno del ricorso il Regno dei Paesi Bassi deduce che la Commissione, affermando che la detta esenzione costituirebbe un aiuto di Stato incompatibile con il mercato comune, avrebbe violato gli artt. 87 CE e. 253 CE. Il Regno dei Paesi Bassi sostiene, in particolare, che l'esenzione per la coltura in serra o su substrato non costituirebbe un aiuto di Stato vietato, essendo giustificata dalla natura e dalla struttura del regime MINAS.

39 La Commissione chiede alla Corte di respingere il ricorso e di condannare il Regno dei Paesi Bassi alle spese.

Sul primo motivo, relativo alla violazione dell'art. 87, n. 1, CE

Sul primo capo, relativo alla sussistenza di un vantaggio consistente nella riduzione degli oneri gravanti sulle aziende che praticano la coltura in serra o su substrato

40 Il governo dei Paesi Bassi sostiene che l'esenzione parziale dal prelievo sulle sostanze minerali non procura alcun vantaggio alle aziende che praticano la coltura in serra o su substrato, essendo invece diretta a tener conto della natura del regime MINAS. Il governo medesimo afferma che, conformemente alla natura di tale sistema, le aziende non sono soggette al pagamento dei prelievi per i quantitativi di azoto e di fosfati assorbiti dalle piante coltivate, essendo tali quantitativi eliminati dall'azienda nel momento in cui le piante vengono prelevate dalla medesima. A parere del governo medesimo, l'assorbimento di azoto e di fosfati dalle piante coltivate in serra o su substrato sarebbe otto volte maggiore rispetto a quello delle piante coltivate in terra. Ciò risulterebbe, da un lato, dal fatto che la coltura in serra o su substrato è molto più intensiva rispetto all'agricoltura su terra e, dall'altro, dalla circostanza che la coltura in serra o su substrato prescinde dalle stagioni. Ciò premesso, sarebbe giustificato consentire alle aziende agricole in serra o su substrato di spargere sul suolo, senza dover essere assoggettate a prelievi, quantitativi annui pari a 460 kg di fosfati e a 800 kg di azoto per ettaro, quantitativi ben maggiori rispetto a quelli autorizzati per l'agricoltura su terra. Il governo dei Paesi Bassi sostiene di aver esposto tali argomenti alla Commissione già nel corso del procedimento amministrativo. Orbene, la Commissione non avrebbe mai chiaramente illustrato con precisione gli addebiti formulati nei confronti dell'esenzione prevista per la coltura in serra o su substrato.

41 La Commissione contesta quest'ultima affermazione. Essa deduce di avere chiesto sin dall'inizio al Regno dei Paesi Bassi di giustificare il fatto che la normativa fosse più flessibile per le aziende agricole rispetto agli agricoltori tradizionali. Tali dubbi in merito alla legittimità dell'esenzione sarebbero stati reiterati nella decisione di avvio del procedimento, nella quale la Commissione avrebbe parimenti chiesto al Regno dei Paesi Bassi di comunicarle tutte le informazioni eventualmente utili ai fini della valutazione dell'esenzione medesima. Orbene, quest'ultimo non avrebbe dimostrato che l'esenzione concessa agli orticoltori fosse effettivamente giustificata da percentuali più elevate di assorbimento di azoto e di fosfati da parte delle piante prodotte nelle aziende orticole. A parere della Commissione, i quantitativi annui di 460 kg di fosfati e di 800 kg di azoto sarebbero fondati sull'accordo concluso tra le autorità olandesi e le aziende, il che non implicherebbe necessariamente norme stabilite secondo criteri puramente scientifici.

42 Vero è, va ricordato, che la nozione di aiuto di Stato è stata interpretata dalla Corte nel senso che non riguarda misure che introducono una distinzione tra imprese in materia di oneri quando tale distinzione risulta dalla natura o dalla struttura del sistema di oneri in questione (v., in tal senso, sentenze 2 luglio 1974, causa 173/73, Italia/Commissione, Racc. pag. 709, punto 33; 17 marzo 1993, cause riunite C-72/91 e C-73/91, Sloman Neptun, Racc. pag. I-887, punto 21; 20 settembre 2001, causa C-390/98, Banks, Racc. pag. I-6117, e 26 settembre 2002, causa C-351/98, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-8031, punto 43).

43 Spetta allo Stato membro che ha introdotto una siffatta differenziazione tra imprese in materia di oneri dimostrare che essa sia effettivamente giustificata dalla natura e dalla struttura del sistema di cui trattasi.

44 Nella specie, si deve rilevare, come evidenziato dall'avvocato generale ai paragrafi 68 e 69 delle proprie conclusioni, che, se sembra plausibile che, su una superficie di produzione paragonabile, la coltura in setta o su substrato consenta, nell'arco di un anno, un assortimento di fosfati e di azoto da parte delle piante superiore a

quello della coltura in terra all'aperto, dagli argomenti invocati dal governo dei Paesi Bassi non risulta che tale assorbimento sia otto volte superiore rispetto a quello delle piante coltivate in terra all'aperto e che corrisponda ai quantitativi medi annui di 460 kg di fosfati e di 800 kg di azoto per ettaro.

45 Dagli atti di causa emerge che la Commissione ha fatto presente al governo dei Paesi Bassi, nel corso di tutto il procedimento amministrativo, di non essere convinta della giustificazione dell'esenzione controversa fondata sull'assorbimento ben più rilevante di azoto e di fosfati da parte delle piante coltivate in serra o su substrato indicato al punto precedente.

46 Ciò premesso, le autorità olandesi, al fine di dimostrare che l'esenzione controversa fosse giustificata dalla natura e dalla struttura del sistema di cui trattasi, avrebbero dovuto fornire prove scientifiche in merito. Esse non hanno tuttavia dedotto alcuna prova in tal senso.

47 Occorre quindi necessariamente rilevare che correttamente la Commissione ha concluso, ai punti 39 e 40 della motivazione della decisione impugnata, che l'esenzione controversa non era giustificata dalla natura e dalla struttura del regime MINAS, bensì offriva al beneficiario un vantaggio riducendo gli oneri normalmente a suo carico.

48 Ne consegue che il primo capo del primo motivo dev'essere respinto.

Sul secondo capo, relativo alla sussistenza di un aiuto concesso dallo Stato ovvero mediante risorse statali

49 Il governo dei Paesi Bassi sostiene che nella decisione impugnata la Commissione non avrebbe tenuto conto del carattere del regime MINAS. Il regime di esenzione per la coltura in serra o su substrato non costituirebbe, per sua natura, un vantaggio concesso dallo Stato ovvero mediante risorse statali. Tale regime non mirerebbe nemmeno a generare un gettito fiscale per lo Stato, bensì a disciplinare il comportamento degli agricoltori e, più in particolare, a indurli ad adottare provvedimenti per ridurre a un livello accettabile il consumo di concimi e l'inquinamento ambientale. Il regime MINAS dovrebbe essere considerato strumento di conservazione del patrimonio naturale, paragonabile ad ammende amministrative e penali. Secondo il governo dei Paesi Bassi, considerato che, per effetto dell'esenzione de qua, lo Stato rinuncia al gettito proveniente da tali prelievi, si tratterebbe di tasse prive di diretto collegamento con l'effettivo inquinamento del suolo.

50 In limine, la Corte ha già rilevato, al punto 47 della presente sentenza, che correttamente la Commissione ha ritenuto che l'esenzione controversa a favore della coltura in serra e su substrato costituisca un vantaggio che riduce gli oneri gravanti sulle aziende dedite a tale forma di coltivazione.

51 Si deve inoltre rilevare che l'argomento del governo dei Paesi Bassi, secondo cui il regime MINAS non mirerebbe a generare gettito fiscale, non è sufficiente per sottrarre ipso facto l'esenzione controversa alla qualificazione come aiuti ai sensi dell'art. 87 CE. Infatti, la disposizione di cui al n. 1 di tale articolo non distingue gli interventi a seconda della loro causa o del loro scopo, ma li definisce in funzione dei loro effetti (sentenze 29 febbraio 1996, causa C-56/93, Belgio/Commissione, Racc. pag. I-723, punto 79; 26 settembre 1996, causa C-241/94, Francia/Commissione, Racc. pag. I-4551, punto 20, e 17 giugno 1999, causa C-75/97, Belgio/Commissione, Racc. pag. I-3671, punto 25).

52 Nella specie, il governo dei Paesi Bassi non contesta che l'esenzione controversa determini una perdita di risorse che avrebbero dovuto essere versate all'erario, limitandosi a sostenere che tale esenzione non consentirebbe al relativo beneficiario di inquinare il suolo in misura maggiore rispetto all'agricoltore tradizionale integralmente assoggettato al prelievo sulle sostanze minerali.

53 Orbene, l'argomento secondo cui l'esenzione a favore della coltura in serra o su substrato non consentirebbe un inquinamento maggiore del suolo rispetto all'agricoltura tradizionale per effetto del ben più rilevante assorbimento di fosfati e di azoto da parte delle piante coltivate in serra o su substrato rispetto alle piante coltivate in terra all'aria aperta è stato già respinto dalla Corte nell'ambito del primo capo del primo motivo.

54 Ne consegue che il secondo capo del primo motivo dev'essere respinto.

Sul terzo capo, relativo al pregiudizio per gli scambi commerciali tra gli Stati membri

55 Il governo dei Paesi Bassi osserva che gli scambi commerciali risulterebbero pregiudicati ovvero la concorrenza risulterebbe falsata solamente se nei Paesi Bassi venisse concesso alle aziende che pratichino tale tipo di coltura il diritto di spargere maggiori quantitativi di concime sul suolo rispetto agli altri agricoltori. Ciò non avverrebbe nella specie, in quanto l'esenzione controversa riguarderebbe il quantitativo di sostanze minerali nei concimi versati, quantitativo che verrebbe successivamente eliminato dall'azienda a seguito del prelievo delle piante con conseguente esclusione di inquinamento del suolo.

56 Si deve anzitutto sottolineare, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 88 delle proprie conclusioni, che l'argomento del governo dei Paesi Bassi si fonda sulla premessa secondo cui l'esenzione controversa sarebbe giustificata dalla natura e dalla struttura del regime MINAS e che essa corrisponderebbe ai quantitativi di sostanze minerali assorbiti dalle piante coltivate e successivamente prelevate dall'azienda senza inquinamento del suolo. Orbene, la Corte ha già respinto tale argomento nell'ambito dell'esame del primo capo del presente motivo.

57 Il governo dei Paesi Bassi non cerca di rimettere in discussione, sulla base di altri motivi, la fondatezza dei rilievi operati dalla Commissione ai punti 40 e 41 della motivazione della decisione impugnata, secondo cui l'esenzione controversa potrebbe incidere in senso sfavorevole sugli scambi dei prodotti orticoli oggetto di commercio internazionale considerevole e che l'esenzione medesima, che diminuisce i costi normali di gestione del beneficiario, potrebbe falsare la concorrenza.

58 Il terzo capo del primo motivo dev'essere conseguentemente respinto.

Sul secondo motivo, relativo alla compatibilità dell'esenzione controversa con la direttiva sui nitrati

59 Secondo il governo dei Paesi Bassi, la Commissione avrebbe fondato la decisione impugnata sulla violazione della direttiva sui nitrati. Orbene, la Commissione non potrebbe basare una decisione in materia di aiuti di Stato sulla violazione della menzionata direttiva.

60 A tale riguardo si deve osservare che la Commissione si è fondata sulla sussistenza di un aiuto di Stato incompatibile con il mercato comune ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE. Nell'ambito delle proprie valutazioni la Commissione ha rilevato, ai punti 41 e 42 della motivazione della decisione impugnata, che l'esenzione controversa doveva essere considerata aiuto al funzionamento, diretto a diminuire i costi normalmente gravanti sulle aziende di cui trattasi, non rispondente ai requisiti necessari per poter beneficiare di una deroga a norma dell'art. 87, n. 3, CE, ovvero sulla base degli orientamenti.

61 Se è vero che, successivamente, al punto 43 della motivazione della decisione impugnata, la Commissione ha richiamato la giurisprudenza secondo cui un procedimento in materia di aiuti di Stato non deve mai pervenire a un risultato contrario a norme specifiche del Trattato (sentenza 15 giugno 1993, causa C-225/91, Matra/Commissione, Racc. pag. I-3203, punto 41), l'istituzione ha concluso che, a prescindere dalla compatibilità della disciplina nazionale di cui trattasi con la direttiva sui nitrati, il vantaggio doveva essere considerato puro e semplice aiuto al funzionamento.

62 Ciò premesso, la Commissione non ha fondato la decisione impugnata su una violazione della direttiva sui nitrati.

63 Il secondo motivo dev'essere pertanto respinto in quanto infondato.

Sul terzo motivo, relativo alla violazione dell'obbligo di motivazione

64 Il governo dei Paesi Bassi contesta alla Commissione di non aver indicato le ragioni per le quali ritiene che le esenzioni annue pari a 460 kg di fosfati e a 800 kg di azoto per ettaro a favore della coltura in serra o su substrato siano troppo elevate.

65 A tale riguardo si deve rammentare che l'obbligo di motivazione costituisce una formalità sostanziale che dev'essere distinta dalla questione della fondatezza della motivazione, questione che ricade nella legittimità nel merito dell'atto controverso. Secondo costante giurisprudenza, la motivazione prescritta dall'art. 253 CE dev'essere adeguata alla natura dell'atto e deve far apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo (v., in particolare, sentenze 13 marzo 1985, cause riunite 296/82 e 318/82, Paesi Bassi e Leeuwarder Papierwarenfabriek/Commissione, Racc. pag. 809, punto 19; 14 febbraio 1990, causa C-350/88, Delacre e a./Commissione, Racc. pag. I-395, punto 15; 29 febbraio 1996, causa C-56/93, Belgio/Commissione, Racc. pag. I-723, punto 86, e 2 aprile 1998, causa C-367/95 P, Commissione/Sytraval e Brink's France, Racc. pag. I-1719, punto 63).

66 Nella specie la Commissione ha precisato, in particolare ai punti 34, 38 e 39 della motivazione della decisione impugnata, che, in assenza di qualsiasi altro dato e di nuovi argomenti da parte delle autorità olandesi, appariva ragionevole, tenuto conto della natura e degli obiettivi generali del sistema, equiparare il suolo o il substrato utilizzato ai terreni agricoli ed applicare conseguentemente le norme previste per questi ultimi.

67 Si deve rilevare che tale motivazione appare adeguata alla natura dell'atto di cui trattasi e fa apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dalla Commissione, in modo da consentire al Regno dei Paesi Bassi di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e alla Corte di esercitare il proprio controllo.

68 Ciò premesso, il terzo motivo dev'essere parimenti respinto.

69 Atteso che nessuno dei motivi dedotti dal governo dei Paesi Bassi è risultato fondato, il presente ricorso dev'essere conseguentemente respinto.

Sulle spese

70 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Il Regno dei Paesi Bassi, rimasto soccombente, dev'essere pertanto condannato alle spese, conformemente alla domanda della Commissione.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **Il ricorso è respinto.**

2) **Il Regno dei Paesi Bassi è condannato alle spese.**

Jann Rosas von Bahr

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 29 aprile 2004.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

V. Skouris