SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)
14 luglio 2005 *

Nella causa C-180/00,

avente ad oggetto un ricorso di annullamento ai sensi dell'art. 230 CE, proposto il 12 maggio 2000,

**Regno dei Paesi Bassi**, rappresentato dal sig. M. Fierstra e dalla sig.ra J. Van Bakel, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

**Commissione delle Comunità europee**, rappresentata dai sigg. T. van Rijn e C. van der Hauwaert, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

* Lingua processuale: l'olandese.

sostenuta da

**Regno di Spagna**, rappresentato dalla sig.ra N. Díaz Abad, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

e

**Repubblica francese**, rappresentata dai sigg. G. de Bergues e D. Colas, in qualità di agenti,

intervenienti,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. C.W.A. Timmermans, presidente di sezione, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, dai sigg. R. Schintgen (relatore), G. Arestis e J. Klučka, giudici,

avvocato generale: sig. P. Léger
cancelliere: sig. R. Grass

vista la fase scritta del procedimento,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 17 febbraio 2005,

ha pronunciato la seguente

## Sentenza

1 Con il ricorso in oggetto il Regno dei Paesi Bassi chiede l'annullamento del regolamento (CE) della Commissione 29 febbraio 2000, n. 465, che istituisce misure di salvaguardia per le importazioni in provenienza dai paesi e territori d'oltremare di prodotti del settore dello zucchero con origine cumulata CE/PTOM (GU L 56, pag. 39; in prosieguo: il «regolamento impugnato»).

## Contesto normativo

*L'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero*

2 Con il regolamento (CE) 13 settembre 1999, n. 2038, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (GU L 252, pag. 1), il Consiglio dell'Unione europea ha proceduto alla codificazione del regolamento (CEE) 30 giugno 1981, n. 1785, che aveva istituito la detta organizzazione comune (GU L 177, pag. 4), più volte modificato. Tale organizzazione ha lo scopo di regolamentare il mercato comunitario dello zucchero per aumentare l'occupazione e il tenore di vita dei produttori comunitari.

3 Il sostegno alla produzione comunitaria mediante prezzi garantiti è limitato alle quote nazionali di produzione (quote A e B) assegnate dal Consiglio, ai sensi del regolamento n. 2038/1999, a ciascuno Stato membro, che le ripartisce poi tra i suoi produttori. Lo zucchero che rientra nella quota B (denominato «zucchero B») è soggetto ad un prelievo alla produzione maggiore di quello previsto per la quota A (denominato «zucchero A»). Lo zucchero prodotto in eccedenza rispetto alle quote A e B è chiamato «zucchero C» e non può essere venduto all'interno della Comunità europea, salvo essere trasferito sulle quote A e B della stagione seguente.

4 Le esportazioni extracomunitarie, ad eccezione delle esportazioni dello zucchero C, beneficiano di restituzioni all'esportazione, ai sensi dell'art. 18 del regolamento n. 2038/1999, le quali compensano la differenza tra il prezzo sul mercato comunitario e il prezzo sul mercato mondiale.

5 Il quantitativo di zucchero che può beneficiare di una restituzione all'esportazione e l'importo totale annuale delle restituzioni sono regolati dagli accordi dell'Organizzazione mondiale del commercio (in prosieguo: gli «accordi OMC»), dei quali la Comunità è parte, approvati con la decisione del Consiglio 22 dicembre 1994, 94/800/CE, relativa alla conclusione a nome della Comunità europea, per le materie di sua competenza, degli accordi dei negoziati multilaterali dell'Uruguay Round (1986-1994) (GU L 336, pag. 1). Al più tardi a partire dalla campagna 2000/2001, il quantitativo di zucchero esportato con restituzione e l'importo totale delle restituzioni dovevano essere limitati a 1 273 500 tonnellate e a EUR 499,1 milioni, cifre che rappresentano una riduzione, rispettivamente, del 20 e del 36 % rispetto alle cifre relative alla campagna 1994/1995.

*Il regime di associazione dei paesi e territori d'oltremare alla Comunità*

6 In forza dell'art. 3, n. 1, lett. s), CE, l'azione della Comunità comporta l'associazione dei paesi e territori d'oltremare (PTOM), «intesa ad incrementare gli scambi e proseguire in comune nello sforzo di sviluppo economico e sociale».

7 Le Antille olandesi e Aruba fanno parte dei PTOM.

8 L'associazione di questi ultimi alla Comunità è disciplinata dalla parte quarta del Trattato CE.

9 In base all'art. 136 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 187 CE), sono state adottate diverse decisioni, fra cui la decisione del Consiglio 25 luglio 1991, 91/482/CEE, relativa all'associazione dei paesi e territori d'oltremare alla Comunità economica europea (GU L 263, pag. 1), la quale, ai sensi del suo art. 240, n. 1, è applicabile per un periodo di 10 anni a decorrere dal 1° marzo 1990.

10 Diverse disposizioni di tale decisione sono state modificate dalla decisione del Consiglio 24 novembre 1997, 97/803/CE, riguardante la revisione di medio periodo della decisione 91/482 (GU L 329, pag. 50). La decisione 91/482, come modificata dalla decisione 97/803 (in prosieguo: la «decisione PTOM»), è stata prorogata fino al 28 febbraio 2001 dalla decisione del Consiglio 25 febbraio 2000, 2000/169/CE (GU L 55, pag. 67).

11 L'art. 101, n. 1, della decisione PTOM dispone quanto segue:

«I prodotti originari dei PTOM sono ammessi all'importazione nella Comunità in esenzione da dazi all'importazione».

12 L'art. 102 della medesima decisione così prevede:

«Fatt[o] salv[o] [l'art.] 108 ter, la Comunità non applica all'importazione dei prodotti originari dei PTOM né restrizioni quantitative, né misure di effetto equivalente».

13 L'art. 108, n. 1, primo trattino, della detta decisione rinvia all'allegato II della stessa per la definizione della nozione di prodotti originari e dei relativi metodi di cooperazione amministrativa. In forza dell'art. 1 del suddetto allegato, sono considerati originari dei PTOM, della Comunità o degli Stati d'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (in prosieguo: gli «Stati ACP») i prodotti ivi interamente ottenuti o sufficientemente trasformati.

14 L'art. 3, n. 3, del detto allegato II contiene un elenco di lavorazioni o trasformazioni considerate come insufficienti a conferire il carattere originario a prodotti provenienti, in particolare, dai PTOM.

15 L'art. 6, n. 2, di tale allegato stabilisce tuttavia norme denominate «di cumulo di origine CE/PTOM e ACP/PTOM». Esso dispone:

«Quando prodotti interamente ottenuti nella Comunità o negli Stati ACP costituiscono oggetto di lavorazioni o di trasformazioni negli PTOM, li si considera come interamente ottenuti negli PTOM».

16 In forza dell'art. 6, n. 4, del detto allegato, le norme di cumulo di origine CE/PTOM e ACP/PTOM si applicano a «qualsiasi lavorazione o trasformazione effettuata negli PTOM, ivi comprese le operazioni elencate nell'articolo 3, paragrafo 3».

17 La decisione 97/803 ha inserito nella decisione PTOM, in particolare, l'art. 108 ter che, al n. 1, dispone che «il cumulo di origine ACP/PTOM di cui all'allegato II, articolo 6 è ammesso per un quantitativo annuo di 3 000 tonnellate di zucchero». La decisione 97/803 non ha peraltro limitato l'applicazione della regola del cumulo di origine CE/PTOM.

18 L'art. 109, n. 1, della decisione PTOM autorizza la Commissione delle Comunità europee ad adottare «le necessarie misure di salvaguardia» qualora «l'applicazione [di questa] decisione comporti turbative gravi in un settore dell'attività economica della Comunità o di uno o più Stati membri o ne comprometta la stabilità finanziaria con l'estero, ovvero [qualora] sorgano difficoltà che rischino di alterare un settore d'attività della Comunità o di una sua regione (...)». Ai sensi dell'art. 109, n. 2, della detta decisione la Commissione deve scegliere «le misure che turbino il meno possibile il funzionamento dell'associazione e della Comunità». Inoltre, «[l]a portata di queste non deve eccedere il limite di quanto è strettamente indispensabile per porre rimedio alle difficoltà manifestatesi».

*Le misure di salvaguardia adottate nei confronti delle importazioni di zucchero e di miscele di zucchero e cacao che beneficiano del cumulo di origine CE/PTOM*

19 In base all'art. 109 della decisione PTOM è stato adottato il regolamento (CE) della Commissione 15 novembre 1999, n. 2423, che istituisce misure di salvaguardia per lo zucchero del codice NC 1701 e per le miscele di zucchero e cacao dei codici NC 1806 10 30 e 1806 10 90 originari dei paesi e territori d'oltremare (GU L 294, pag. 11).

20 Con questo regolamento, applicabile fino al 29 febbraio 2000, la Commissione ha assoggettato le importazioni di zucchero che beneficiano del cumulo di origine CE/PTOM a un regime di prezzi minimi e ha assoggettato le importazioni di miscele di zucchero e cacao (in prosieguo: le «miscele») originarie dei PTOM alla procedura di sorveglianza comunitaria secondo le modalità previste all'art. 308 quinquies del regolamento (CEE) della Commissione 2 luglio 1993, n. 2454, che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio, che istituisce il codice doganale comunitario (GU L 253, pag. 1).

21 Il Regno dei Paesi Bassi ha presentato un ricorso diretto all'annullamento del regolamento n. 2423/1999. Tale ricorso è stato respinto con sentenza in data odierna, causa C-26/00, Paesi Bassi/Commissione (non ancora pubblicata in Raccolta).

22 La Commissione ha adottato il regolamento impugnato anche in base all'art. 109 della decisione PTOM.

23 Dai 'considerando' primo, quarto, quinto, sesto e settimo di tale regolamento risulta quanto segue:

«(1) La Commissione ha constatato che le importazioni di zucchero (...) e di miscele (...) provenienti dai [PTOM] registrano dal 1997 una fortissima progressione, soprattutto le importazioni di zucchero come tale con origine cumulata CE-PTOM. Tali importazioni sono passate da 0 tonnellate nel 1996 a oltre 48 000 tonnellate nel 1999. (...).

(...)

(4) Negli ultimi anni sono sorte difficoltà sul mercato dello zucchero comunitario, che è un mercato eccedentario. Il consumo di zucchero si mantiene ad un livello costante di [circa] 12,7 milioni di tonnellate[. La produzione si colloca tra 16,7 e 17,8 milioni di tonnellate. P]ertanto qualsiasi importazione di zucchero nella Comunità comporta la destinazione all'esportazione di un corrispondente quantitativo di zucchero comunitario che non può essere smaltito su tale mercato; per questo zucchero sono pagate restituzioni a carico del bilancio comunitario (ad oggi circa 520 EUR/t). Tuttavia, il volume delle esportazioni con beneficio di restituzioni [è] limitat[o] dall'accordo sull'agricoltura concluso nel quadro dell'Uruguay Round e ridott[o] da 1 555 600 tonnellate nella campagna 1995/1996 a 1 273 500 tonnellate nella campagna 2000/2001.

(5) Queste difficoltà rischiano di provocare una forte destabilizzazione dell'OCM dello zucchero. Per la campagna di commercializzazione 2000/2001, che inizia il 1° luglio 2000, si prevede, sulla base delle stime più prudenti attualmente disponibili, di ridurre di 500 000 tonnellate le quote dei produttori comunitari (...). Ogni importazione supplementare di zucchero e di prodotti con elevata concentrazione di zucchero provenienti dai PTOM comporterà una riduzione più importante delle quote dei produttori comunitari e quindi una maggiore perdita di garanzia del loro reddito.

(6) Le importazioni si effettuano in un periodo di circa tre mesi successivo alla domanda di rilascio dei titoli a causa della durata di validità di questi ultimi. Pertanto, ogni aumento delle importazioni, anche di quelle avvenute nei mesi precedenti l'inizio della campagna 2000/2001, condiziona la situazione del mercato nella stessa campagna e produc[e] gli effetti negativi menzionati al considerando 5.

(7) Di conseguenza permangono difficoltà che comportano il rischio di deterioramento per un settore economico della Comunità. (...)».

24 Ai sensi dell'art. 1 del regolamento impugnato:

«Per i prodotti dei codici tariffari NC 1701, 1806 10 30 e 1806 10 90, l'origine cumulata CE/PTOM di cui all'articolo 6 dell'allegato II della decisione [PTOM] è ammessa per un quantitativo di 3 340 tonnellate di zucchero nel periodo di applicazione del presente regolamento.

Ai fini del rispetto del limite suddetto, per i prodotti diversi dallo zucchero come tale viene preso in considerazione il tenore di zucchero del prodotto importato».

25 Dal nono 'considerando' del detto regolamento risulta che la Commissione ha stabilito tale quota di 3 340 tonnellate che corrisponde «alla somma dei volumi annuali più elevati delle importazioni dei suddetti prodotti constatati nei tre anni precedenti il 1999, anno in cui le importazioni hanno registrato una progressione esponenziale e per le quali è stata avviata un'indagine dell'OLAF in seguito a sospette irregolarità».

26 In base all'art. 2 del regolamento impugnato, l'importazione dei prodotti di cui all'art. 1 di tale regolamento è subordinata al rilascio di un titolo d'importazione, che avviene secondo le modalità stabilite negli artt. 2-6 del regolamento (CE) della Commissione 17 dicembre 1997, n. 2553, recante modalità per il rilascio dei titoli d'importazione relativi a taluni prodotti dei codici NC 1701, 1702, 1703 e 1704 con origine cumulata ACP/PTOM (GU L 349, pag. 26), che si applicano mutatis mutandis.

27 Infine, in base al suo art. 3, il regolamento impugnato, entrato in vigore il 1° marzo 2000, si applica fino al 30 settembre 2000.

## Conclusioni delle parti

28 Il governo dei Paesi Bassi chiede alla Corte:

— di annullare il regolamento impugnato;

— di condannare la Commissione alle spese.

29 La Commissione chiede:

— che il ricorso sia respinto;

— che il Regno dei Paesi Bassi sia condannato alle spese.

30 Con lettera depositata alla cancelleria della Corte il 7 luglio 2000, il detto Regno ha chiesto la sospensione del procedimento dinanzi alla Corte sino alla pronuncia della decisione del Tribunale conclusiva delle cause T-94/00 e T-110/00, Rica Foods e a./Commissione, aventi anch'esse ad oggetto l'annullamento del regolamento impugnato. In risposta ad una domanda della Corte, il Regno dei Paesi Bassi ha comunicato che la sua domanda di sospensione riguardava altresì la causa T-159/00, Rica Foods e a./Commissione.

31 Con ordinanza 17 ottobre 2000 il presidente della Corte ha accolto tale domanda in applicazione degli artt. 47, terzo comma, dello Statuto CE della Corte di giustizia e 82 bis, n. 1, primo comma, lett. a), del regolamento di procedura della Corte.

32 Con sentenza 14 novembre 2002, Rica Foods e a./Commissione, il Tribunale ha respinto i ricorsi di cui alle dette cause (T-94/00, T-110/00 e T-159/00, Racc. pag. II-4677).

33 Con ordinanza 21 marzo 2001 il presidente della Corte ha ammesso l'intervento del Regno di Spagna e della Repubblica francese a sostegno delle conclusioni della Commissione.

34 Il governo francese non ha depositato osservazioni scritte.

## Sul ricorso

35 A sostegno della sua domanda di annullamento del regolamento impugnato, il Regno dei Paesi Bassi solleva quattro motivi, relativi rispettivamente alla violazione dell'art. 109, n. 1, della decisione PTOM e del n. 2 dello stesso articolo, allo sviamento di potere nonché alla violazione dell'obbligo di motivazione di cui all'art. 253 CE.

*Sul primo motivo, relativo alla violazione dell'art. 109, n. 1, della decisione PTOM*

Argomenti delle parti

36 Con il suo primo motivo, il governo olandese sostiene, in riferimento all'importazione nella Comunità di zucchero con origine cumulata CE/PTOM, che la decisione della Commissione relativa alla necessità di emanare misure di salvaguardia è conseguita ad una valutazione manifestamente errata dei fatti.

37 Secondo il detto governo, le misure di salvaguardia rivestono carattere eccezionale rispetto alla normativa commerciale normalmente applicabile. Spetterebbe quindi alla Commissione provare l'esistenza di una situazione eccezionale che renda necessarie tali misure in base ai criteri di valutazione oggettivi enunciati nell'art. 109 della decisione PTOM. Orbene, ciò non sarebbe avvenuto nel caso di specie.

38 Il primo motivo si suddivide in cinque parti.

39 In primo luogo, il governo olandese rileva che i quantitativi di zucchero e di miscele importate dai PTOM, i quali, secondo le statistiche realizzate dall'Ufficio statistico delle Comunità europee (Eurostat), sarebbero ammontati a circa 40 000 tonnellate nel 1999, vale a dire a meno dello 0,4 % della produzione comunitaria, non potevano comportare un rischio di turbativa dell'organizzazione comune di mercato dello zucchero. Allo stesso modo quest'ultima non può essere pregiudicata da importazioni di miscele poiché, in forza dell'art. 1, n. 1, del regolamento n. 2038/1999, il cacao non rientra nella detta organizzazione comune.

40 In secondo luogo, tale governo osserva che la produzione totale di zucchero nella Comunità varia di oltre un milione di tonnellate da un anno all'altro. Poiché anche il consumo fluttua, l'affermazione secondo la quale ogni quantitativo supplementare importato dai PTOM comporterebbe l'esportazione di un corrispondente quantitativo si baserebbe su una falsa rappresentazione della realtà. In ogni caso, anche qualora le importazioni provenienti dai PTOM contribuissero alla crescita delle esportazioni comunitarie, queste ultime non sarebbero necessariamente sovvenzionate.

41 In terzo luogo, il detto governo sostiene che le importazioni di zucchero controverse non erano tali da creare difficoltà alla Comunità riguardo ai suoi obblighi risultanti dagli accordi OMC. Fondandosi sull'ordinanza del presidente del Tribunale 30 aprile 1999, causa T-44/98 R II, Emesa Sugar/Commissione (Racc. pag. II-1427, punto 107), esso rileva che la Comunità disponeva di un margine d'azione sufficiente per far fronte all'aumento delle importazioni di zucchero proveniente dai PTOM.

42 In quarto luogo, il governo olandese dubita che la Commissione, nell'adottare il regolamento impugnato, intendesse ridurre le quote di produzione. In ogni caso tale riduzione non sarebbe stata resa necessaria espressamente dalle importazioni di zucchero controverse.

43 Infine, tale governo sostiene che non è provato che le importazioni di zucchero controverse avrebbero arrecato un danno ai produttori comunitari. Anzitutto, le restituzioni all'esportazione sarebbero finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e non dai produttori comunitari. Inoltre, nel 1999 lo zucchero sarebbe stato venduto ai produttori dei PTOM ad un prezzo pari a circa il doppio di quello del mercato mondiale, il che avrebbe consentito ai produttori comunitari di realizzare notevoli profitti. Infine la Commissione non avrebbe dimostrato che ogni tonnellata importata dai PTOM avrebbe condotto ad una corrispondente diminuzione delle vendite realizzate dai produttori comunitari.

44 Inoltre, la tesi secondo la quale le importazioni comporterebbero oneri per l'industria europea dello zucchero sarebbe ancora meno plausibile per le importazioni di modeste quantità di miscele originarie dei PTOM che non per le importazioni di zucchero, poiché i produttori comunitari non elaborano siffatte miscele.

45 La Commissione ribatte che la situazione sul mercato è tale che ogni tonnellata di zucchero importata dai PTOM nella Comunità determina una riduzione corrispondente delle quote di produzione comunitarie. Inoltre, tenuto conto della capacità produttiva delle imprese dei PTOM, in mancanza di qualsiasi limitazione, le importazioni di zucchero provenienti da tali paesi potrebbero causare una riduzione delle quote di produzione comunitarie superiore del 40-50 % a quella già prevista dagli organi comunitari.

46 Quanto alle miscele, anche se è incontestabile che il cacao non rientra nell'organizzazione comune di mercato, sarebbe altrettanto evidente che le miscele di cui trattasi contengono una percentuale molto elevata di zucchero. Le importazioni di miscele provenienti dai PTOM potrebbero pertanto avere conseguenze dannose sulla vendita di zucchero da parte dei produttori ai fabbricanti comunitari di tali miscele.

47 La Commissione rileva altresì che l'organizzazione comune di mercato ha stabilito quote di produzione sia per lo zucchero da consumare sul mercato comunitario (zucchero A) sia per lo zucchero che può essere esportato con restituzione (zucchero A e zucchero B). A suo parere, se i produttori di zucchero non possono smaltire lo zucchero A sul mercato comunitario, essi tentano di esportarlo nell'ambito di esportazioni necessariamente sovvenzionate. Un'altra soluzione consisterebbe nell'immagazzinare lo zucchero, ma, dopo un determinato numero di anni, lo zucchero non sarebbe più conferito all'intervento e la Commissione scoraggerebbe comunque il ricorso a tale procedimento, tenuto conto del suo costo per il bilancio comunitario.

48 Per quanto riguarda il rispetto delle obbligazioni da essa assunte in ambito OMC, la Commissione si riferisce al punto 56 della sentenza 8 febbraio 2000, causa C-17/98, Emesa Sugar (Racc. pag. I-675).

49 Infine, con riferimento alle conseguenze dannose per gli operatori comunitari, la Commissione, riferendosi al punto 56 della sentenza Emesa Sugar, cit., e al paragrafo 88 delle conclusioni dell'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer in tale causa, rileva che le restituzioni all'esportazione non sono tutte finanziate dal FEAOG, poiché una parte rilevante di queste ultime è a carico dei produttori comunitari. Anche se è vero che alcuni produttori comunitari possono trarre un vantaggio dalle vendite di zucchero C ai produttori dei PTOM, ciò non può compensare, secondo la Commissione, il danno causato al settore nel suo complesso.

50 Il governo spagnolo difende una posizione identica a quella della Commissione. Esso osserva che l'aumento rilevante, dal 1997, delle importazioni di zucchero proveniente dai PTOM è la conseguenza della modifica della decisione PTOM, che ha limitato le importazioni esenti da dazi nella Comunità dei prodotti con origine cumulata ACP/PTOM. Le imprese del settore, informate di tale prospettiva sin dalla pubblicazione, nel 1996, della proposta di modifica, si sarebbero indirizzate verso i prodotti con origine cumulata CE/PTOM, i quali non sarebbero stati interessati da tale modifica. Le misure di salvaguardia adottate avrebbero pertanto lo scopo di proteggere gli interessi dei produttori della Comunità nell'ambito della politica agricola comune senza pregiudicare l'economia dei PTOM, dal momento che esse non riguardano zucchero prodotto in tali paesi.

51 Il detto governo rileva altresì che, nel 1999, il prezzo dello zucchero sul mercato mondiale era di 242 EUR/t, mentre lo zucchero era venduto in Spagna a 775 EUR/t. Gli operatori dei PTOM avrebbero pertanto ricavato un margine di profitto di EUR 533 per ogni tonnellata di zucchero che essi esportavano nella Comunità in esenzione da dazi doganali. Essi avrebbero pertanto potuto comprare zucchero C e, a

seguito di una trasformazione minima, evitare di pagare i dazi di entrata ricavandone enormi profitti. Quanto al prezzo delle importazioni di miscele, anch'esso sarebbe inferiore al prezzo constatato sul mercato comunitario.

52 Inoltre il governo spagnolo, ricordando che lo zucchero di cui trattasi non proviene da piantagioni coltivate nei PTOM, osserva che la decisione PTOM è stata adottata in previsione dello sviluppo di tali territori. Orbene, questi paesi non trarrebbero alcun vantaggio dal valore aggiunto ottenuto dalle operazioni di trasformazione da cui dipende il cumulo di origine CE/PTOM, dato che, in pratica, la trasformazione minima ivi operata non creerebbe occupazione, né favorirebbe lo sviluppo di tali PTOM.

Giudizio della Corte

53 Occorre anzitutto ricordare che le istituzioni comunitarie dispongono di un ampio potere discrezionale nell'applicare l'art. 109 della decisione PTOM (v., in tal senso, sentenze 11 febbraio 1999, causa C-390/95 P, Antillean Rice Mills e a./Commissione, Racc. pag. I-769, punto 48, e 22 novembre 2001, causa C-110/97, Paesi Bassi/Consiglio, Racc. pag. I-8763, punto 61, nonché causa C-301/97, Paesi Bassi/Consiglio, Racc. pag. I-8853, punto 73).

54 Pertanto, il giudice comunitario deve limitarsi ad accertare se l'esercizio di tale potere non sia viziato da errore manifesto o da sviamento di potere, oppure se le istituzioni comunitarie non abbiano palesemente travalicato i limiti del loro potere discrezionale (v. citate sentenze Antillean Rice Mills e a./Commissione, punto 48; Paesi Bassi/Consiglio, causa C-110/97, punto 62, e Paesi Bassi/Consiglio, causa C-301/97, punto 74).

55 Tale limitazione dell'intensità del controllo del giudice comunitario si impone segnatamente allorché, come nel caso di specie, le istituzioni comunitarie si trovano a dover operare quali arbitri di interessi confliggenti e ad esercitare quindi opzioni nell'ambito delle scelte politiche che rientrano nelle responsabilità loro proprie (v., in tal senso, sentenza Emesa Sugar, cit., punto 53).

56 Ai sensi dell'art. 109, n. 1, della decisione PTOM, la Commissione «può» adottare misure di salvaguardia vuoi «[q]ualora l'applicazione [di tale] decisione comporti turbative gravi in un settore dell'attività economica della Comunità o di uno o più Stati membri o ne comprometta la stabilità finanziaria con l'estero, ovvero sorgano difficoltà che rischino di alterare un settore d'attività della Comunità o di una sua regione». La Corte ha dichiarato, al punto 47 della sentenza Antillean Rice Mills e a./Commissione, cit., che, nel primo caso di specie evocato nel detto paragrafo, l'esistenza di un nesso di causalità deve essere dimostrata, poiché le misure di salvaguardia devono avere il fine di appianare o attenuare le difficoltà sopravvenute nel settore di cui trattasi e che, per contro, per quanto riguarda il secondo caso di specie, non è richiesto che le difficoltà che giustificano l'introduzione di una misura di salvaguardia derivino dall'applicazione della decisione PTOM.

57 La Commissione ha basato il regolamento impugnato sulla seconda ipotesi prevista nell'art. 109, n. 1, della decisione PTOM. Infatti, risulta dal settimo 'considerando' di tale regolamento che la Commissione ha adottato la misura di salvaguardia controversa quando «[esistevano] difficoltà che comporta[vano] il rischio di deterioramento per un settore economico della Comunità».

58 Più in particolare risulta dai 'considerando' quarto-sesto del detto regolamento che il ricorso all'art. 109 della decisione PTOM è stato motivato dal fatto che le importazioni di zucchero e di miscele con origine cumulata CE/PTOM comportavano il rischio di un grave deterioramento del funzionamento dell'organizzazione comune di mercato nel settore dello zucchero e di effetti fortemente negativi per gli operatori comunitari di tale settore.

59 Il primo motivo si suddivide in cinque parti, le prime quattro delle quali riguardano, in sostanza, l'esistenza di un rischio di turbativa dell'organizzazione comune di mercato dello zucchero e la quinta il rischio di conseguenze pregiudizievoli per gli operatori comunitari.

Sull'esistenza di un rischio di turbativa per l'organizzazione comune di mercato dello zucchero

60 In primo luogo, il governo olandese sostiene che, tenuto conto dei quantitativi minimi di zucchero importati in regime di cumulo di origine CE/PTOM, non esisteva alcuna difficoltà ai sensi dell'art. 109, n. 1, della decisione PTOM.

61 Su tale punto, dai 'considerando' primo e quinto del regolamento impugnato risulta che la Commissione ha constatato l'esistenza di una «fortissima progressione», a partire dal 1997, delle importazioni di zucchero proveniente dai PTOM in regime di cumulo di origine CE/PTOM e che il funzionamento dell'organizzazione di mercato rischiava pertanto una «forte destabilizzazione». Il quarto 'considerando' di tale regolamento rileva al riguardo:

«[Il mercato dello zucchero comunitario] è un mercato eccedentario. Il consumo di zucchero si mantiene ad un livello costante di 12,7 milioni di tonnellate[. La produzione si colloca tra 16,7 e 17,8 milioni di tonnellate. P]ertanto qualsiasi importazione di zucchero nella Comunità comporta la destinazione all'esportazione di un corrispondente quantitativo di zucchero comunitario che non può essere smaltito su tale mercato; per questo zucchero sono pagate restituzioni a carico del bilancio comunitario (ad oggi circa 520 EUR/t). Tuttavia, il volume delle esportazioni con beneficio di restituzioni sono limitate dall'accordo sull'agricoltura concluso nel quadro dell'Uruguay Round e ridotte da 1 555 600 tonnellate nella campagna 1995/1996 a 1 273 500 tonnellate nella campagna 2000/2001».

62 Si deve ricordare, come la Corte ha constatato al punto 56 della sentenza Emesa Sugar, cit., che già nel 1997 la produzione comunitaria di zucchero di barbabietola eccedeva il quantitativo consumato nella Comunità, al quale si aggiungevano le importazioni di zucchero di canna provenienti dagli Stati ACP per far fronte alla domanda specifica di tale prodotto nonché l'obbligo per la Comunità di importare un determinato quantitativo di zucchero da paesi terzi, in forza degli accordi OMC. Inoltre la Comunità era tenuta anche a finanziare le esportazioni di zucchero, sotto forma di restituzioni all'esportazione e nei limiti dei detti accordi OMC. Di conseguenza, e tenuto conto del crescente aumento delle importazioni di zucchero proveniente dai PTOM dal 1997, la Commissione ha potuto ritenere, giustamente, che ogni quantitativo supplementare di tale prodotto, benché minimo in relazione alla produzione comunitaria, che avesse avuto accesso al mercato comunitario avrebbe costretto le istituzioni della Comunità ad aumentare l'importo delle sovvenzioni all'esportazione nei limiti sopra indicati o a ridurre le quote dei produttori europei, cosa che avrebbe alterato l'organizzazione comune di mercato dello zucchero, il cui equilibrio era già precario, e sarebbe stata contraria agli obiettivi della politica agricola comune.

63 Inoltre, se è vero che le miscele non rientrano nell'organizzazione comune di mercato dello zucchero, come risulta dall'art. 1, n. 1, del regolamento n. 2038/1999, l'aumento delle importazioni di tali prodotti originari dei PTOM, in genere con elevato contenuto di zucchero, presenta comunque un rischio di turbativa del funzionamento dell'organizzazione comune di mercato nel settore dello zucchero, in quanto tali importazioni possono pregiudicare la possibilità, per i produttori comunitari, di vendere zucchero ai fabbricanti comunitari di tale miscele.

64 Il governo olandese non ha quindi dimostrato che la Commissione ha commesso un errore manifesto di valutazione nel considerare che le importazioni di zucchero e di miscele provenienti dai PTOM erano notevolmente aumentate tra il 1997 e il 1999 e che quest'aumento, se pur minimo in relazione alla produzione comunitaria, causava «difficoltà», ai sensi dell'art. 109, n. 1, della decisione PTOM.

65 Di conseguenza, la prima parte del primo motivo deve essere respinta.

66 In secondo luogo, il governo olandese contesta l'affermazione della Commissione, contenuta nel quarto 'considerando' del regolamento impugnato, secondo la quale qualsiasi importazione supplementare di zucchero «comporta la destinazione all'esportazione di un corrispondente quantitativo di zucchero comunitario che non può essere smaltito su tale mercato», dal momento che sia la produzione che il consumo di zucchero nella Comunità fluttuerebbero da un anno all'altro. Il detto governo mette altresì in dubbio il fatto che le esportazioni di cui trattasi siano sovvenzionate.

67 Al riguardo è sufficiente ricordare che la produzione comunitaria è superiore al consumo di zucchero nella Comunità, fatto non contestato dal governo olandese, e che quest'ultima ha inoltre l'obbligo di importare un determinato quantitativo di zucchero da paesi terzi in forza degli accordi OMC (sentenza Emesa Sugar, cit., punto 56).

68 Tenuto conto della situazione eccedentaria del mercato comunitario dello zucchero, la circostanza che la produzione e il consumo di zucchero nella Comunità possano fluttuare da un anno all'altro è irrilevante, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 71 delle sue conclusioni.

69 A causa, proprio, di tale situazione eccedentaria, ogni importazione supplementare in regime di cumulo di origine CE/PTOM aumenta l'eccedenza di zucchero sul mercato comunitario e conduce a un aumento delle esportazioni sovvenzionate (v. sentenza Emesa Sugar, cit., punto 56).

70 Su tale ultimo punto la Commissione non ha commesso un errore manifesto di valutazione nel considerare che le esportazioni causate dalle importazioni di zucchero proveniente dai PTOM erano esportazioni sovvenzionate, dal momento che lo zucchero importato proveniente dai PTOM che si sostituisce allo zucchero comunitario dev'essere esso stesso esportato per poter mantenere l'equilibrio dell'organizzazione comune dei mercati.

71 Di conseguenza, la seconda parte del primo motivo deve essere altresì respinta.

72 In terzo luogo, il governo olandese rileva che gli accordi OMC offrivano ancora un margine d'azione sufficiente per consentire le importazioni controverse nella Comunità.

73 Al riguardo si deve osservare che, anche nell'ipotesi in cui le esportazioni supplementari di zucchero con restituzione, eventualmente causate dalle importazioni di zucchero proveniente dai PTOM, non raggiungessero gli importi e i quantitativi stabiliti negli accordi OMC, il governo olandese non ha dimostrato che la Commissione abbia commesso un errore manifesto di valutazione, da un lato, tenendo conto della finalità dei detti accordi consistente nel limitare gradualmente le sovvenzioni all'esportazione e, dall'altro, considerando che l'aumento delle importazioni di zucchero in regime di cumulo di origine CE/PTOM determinava a sua volta l'aumento dell'importo totale delle sovvenzioni all'esportazione e aveva comportato il rischio di una destabilizzazione del settore dello zucchero comunitario, come ha rilevato il Tribunale al punto 139 della sua sentenza Rica Foods e a./Commissione, citata.

74 La terza parte del primo motivo deve essere di conseguenza respinta.

75 In quarto luogo, con riferimento ai dubbi espressi dal governo olandese riguardo all'intenzione della Commissione, al momento dell'adozione del regolamento impugnato, di ridurre le quote di produzione comunitarie, è sufficiente constatare che il governo olandese non ha prodotto alcun elemento di prova a sostegno delle proprie affermazioni.

76 Nemmeno la quarta parte del primo motivo può quindi essere accolta.

Sulle conseguenze per i produttori comunitari

77 Dal quinto 'considerando' del regolamento impugnato risulta che le importazioni controverse rischiavano di comportare «una maggiore perdita di garanzia del (...) reddito» per i produttori comunitari di zucchero.

78 Contrariamente a quanto sostiene il governo olandese a sostegno della quinta parte del suo primo motivo, la Commissione non ha commesso un errore manifesto di valutazione indicando una tale motivazione per giustificare l'adozione della misura di salvaguardia controversa.

79 Infatti, è anzitutto evidente che il deterioramento o il rischio di deterioramento di un'organizzazione comune di mercato può rendere necessaria una riduzione delle quote di produzione e danneggiare in tal modo direttamente il reddito dei produttori comunitari.

80 Inoltre, le restituzioni all'esportazione sono finanziate in gran parte dai produttori comunitari per mezzo di contributi alla produzione stabiliti annualmente dalla

Commissione. Orbene, come risulta dal punto 70 della presente sentenza, la Commissione ha potuto legittimamente ritenere che le importazioni di cui trattasi rischiavano di comportare un aumento del volume delle esportazioni sovvenzionate e, conseguentemente, un aumento del contributo di produzione a carico dei produttori comunitari.

81 Infine, anche supponendo che alcuni produttori abbiano potuto, come sostiene il governo olandese, realizzare notevoli profitti dalla vendita di zucchero C agli operatori dei PTOM praticando prezzi molto superiori al prezzo del mercato mondiale, tale affermazione, che non si basa su alcun elemento di prova circostanziato, non può rimettere in discussione la valutazione della Commissione secondo la quale le importazioni controverse comportavano un rischio di turbativa del settore dello zucchero capace, in particolare, di causare un aumento dell'importo delle sovvenzioni all'esportazione o una diminuzione delle quote di produzione.

82 La quinta parte del primo motivo deve quindi essere respinta.

83 Tenuto conto del complesso delle considerazioni che precedono, il primo motivo dev'essere respinto.

*Sul secondo motivo, relativo alla violazione dell'art. 109, n. 2, della decisione PTOM*

Argomenti delle parti

84 Con il suo secondo motivo, il governo olandese rileva che la Commissione ha violato il principio di proporzionalità enunciato all'art. 109, n. 2, della decisione PTOM. Tale motivo si suddivide in quattro parti.

85 In primo luogo, il detto governo accusa la Commissione di aver violato lo status preferenziale dei prodotti originari dei PTOM, quale stabilito dalla decisione PTOM, rispetto al regime applicabile ai prodotti provenienti dagli Stati ACP.

86 In secondo luogo, il regolamento impugnato sarebbe stato adottato senza che la Commissione abbia ponderato le conseguenze negative della sua applicazione per i PTOM e le imprese interessati.

87 In terzo luogo, anche supponendo che il mercato comunitario dello zucchero sia in difficoltà, lo scopo perseguito dalla Commissione avrebbe potuto essere raggiunto tramite una misura meno penalizzante per i PTOM e per le imprese interessate, quale l'imposizione di un prezzo di vendita minimo.

88 In quarto luogo, l'art. 2, n. 2, del regolamento impugnato, nella parte in cui prevede l'applicazione dell'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2553/97, sarebbe altresì contrario al principio di proporzionalità. Infatti, l'importo della garanzia prevista da quest'ultima disposizione, in materia di titoli d'importazione, è pari al 50 % del dazio della Tariffa doganale comune applicabile il giorno della presentazione della domanda, che sarebbe quindi ammontato a circa EUR 43,7 per 100 kg. Orbene, sino al 1° marzo 2000 l'importo della garanzia prevista per lo zucchero in regime di cumulo di origine CE/PTOM era pari a ECU 0,3 per 100 kg. Secondo il governo olandese, in applicazione dell'art. 8, n. 1, del regolamento (CE) della Commissione 27 giugno 1995, n. 1464, recante modalità particolari d'applicazione del regime dei titoli d'importazione e di esportazione nel settore dello zucchero (GU L 144, pag. 14), anche la garanzia da costituire per lo zucchero proveniente dagli Stati ACP e dai paesi terzi sarebbe stata fissata a ECU 0,3 per 100 kg.

89 Il governo olandese ritiene pertanto che l'importo della garanzia prevista all'art. 3 n. 3, del regolamento n. 2553/97 non sia proporzionato all'importo della garanzia da costituire per l'importazione di zucchero proveniente dagli Stati ACP e dai paesi terzi.

90 La Commissione ribatte, anzitutto, che la situazione dei PTOM differisce da quella degli Stati ACP e dei paesi terzi, poiché lo zucchero non è prodotto nei PTOM. La norma del cumulo di origine in forza della quale i PTOM esportano attualmente zucchero e miscele verso la Comunità non figurerebbe negli accordi conclusi con gli Stati ACP e con altri paesi terzi. Pertanto il detto governo non potrebbe validamente sostenere che una limitazione del meccanismo del cumulo di origine costituisca una lesione della posizione privilegiata in cui si trovano i PTOM rispetto agli Stati ACP e ai paesi terzi.

91 La Commissione rileva in seguito che le circostanze non le hanno consentito di analizzare a fondo le conseguenze della fissazione di quote per le importazioni provenienti dai PTOM sull'economia di tali paesi e sull'industria interessata. Lo studio che essa ha fatto realizzare in proposito dovrebbe consentirle di presentare al Consiglio una proposta di regolamento definitivo in materia.

92 La Commissione rileva altresì che la riduzione delle quote di produzione comunitarie ha gravi conseguenze per gli operatori comunitari, nel momento in cui vengono limitate soltanto le importazioni di zucchero che beneficiano del cumulo di origine. Inoltre, anche se i PTOM non producono zucchero, il contingente determinato su una base annuale di 5 726 tonnellate rappresenterebbe quasi il doppio di quello previsto dalla decisione 97/803 per l'importazione di zucchero in regime di cumulo di origine ACP/PTOM e che la Corte non avrebbe dichiarato illegittimo nella sua sentenza Emesa Sugar, citata.

93 Infine, per quanto riguarda l'applicabilità dell'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2553/97, la Commissione rileva che la garanzia prevista da tale disposizione ha lo scopo di rendere effettiva l'importazione del quantitativo oggetto della domanda e di evitare in tal modo che vengano richiesti titoli a fini speculativi. Tale motivo giustificherebbe la differenza esistente tra questa garanzia e quella imposta per l'importazione di zucchero proveniente dagli Stati ACP e dai paesi terzi.

94 Il governo spagnolo riprende, essenzialmente, l'argomentazione della Commissione. Esso rileva in particolare come il fatto che la stessa decisione PTOM preveda la possibilità di adottare misure di salvaguardia avvalori la compatibilità delle misure controverse con il regime di associazione dei PTOM.

Giudizio della Corte

95 Ai sensi dell'art. 109, n. 2, della decisione PTOM:

«(...)[V]anno scelte in via prioritaria le misure che turbino il meno possibile il funzionamento dell'associazione e della Comunità. La portata di queste non deve eccedere il limite di quanto è strettamente indispensabile per porre rimedio alle difficoltà manifestatesi».

96 Nel caso di specie, al fine di porre rimedio alle difficoltà manifestatesi nel mercato comunitario, l'art. 1 del regolamento impugnato limita le importazioni di zucchero e di miscele con origine cumulata CE/PTOM ad un quantitativo massimo di 3 340 tonnellate per il periodo considerato. Dal nono 'considerando' del detto regolamento risulta che tale cifra rappresenta «[la] somma dei volumi annuali più elevati delle importazioni dei suddetti prodotti constatati nei tre anni precedenti il 1999, anno in cui le importazioni hanno registrato una progressione esponenziale e per le quali è stata avviata un'indagine dell'OLAF in seguito a sospette irregolarità. Anche le importazioni di prodotti dei codici 1806 10 30 e 1806 10 90 devono essere sottoposte a misure di salvaguardia a causa del tenore elevato di zucchero e degli effetti negativi, della stessa natura di quelli per lo zucchero come tale, sull'OCM dello zucchero; questa misura dovrebbe garantire che i quantitativi di prodotti a base di zucchero importati originari dei PTOM non superino un volume tale da provocare perturbamenti all'OCM dello zucchero, assicurando loro tuttavia uno sbocco commerciale».

97 In primo luogo, riguardo all'argomento relativo alla violazione dello status preferenziale di cui beneficia lo zucchero originario dei PTOM rispetto allo zucchero originario degli Stati ACP, è sufficiente constatare che l'art. 109 della decisione PTOM prevede precisamente la possibilità per la Commissione di adottare misure di salvaguardia nelle circostanze che esso indica. Il fatto che la Commissione abbia adottato una tale misura nei confronti di alcuni prodotti originari dei PTOM non può rimettere in discussione lo status preferenziale di cui godono, ai sensi dell'art. 101, n. 1, della decisione PTOM, i prodotti originari di tali paesi. Una misura di salvaguardia è infatti, per sua natura, eccezionale e temporanea.

98 Inoltre, nel caso di specie, come ha sottolineato il Tribunale al punto 205 della sua sentenza Rica Foods e a./Commissione, cit., il regolamento impugnato riguarda soltanto lo zucchero e le miscele importati in regime di cumulo di origine CE/PTOM, mentre nessun massimale è imposto alle importazioni di zucchero proveniente dai PTOM secondo le regole di origine ordinarie, se una simile produzione dovesse esistere.

99 Di conseguenza, la prima parte del secondo motivo deve essere respinta.

100 In secondo luogo, con riferimento all'argomento relativo alla violazione dell'obbligo d'informazione previa sulle conseguenze negative che la misura di salvaguardia rischiava di avere sull'economia dei PTOM e delle imprese interessati, si deve constatare che alla data in cui il regolamento impugnato è stato adottato erano già stati proposti alcuni ricorsi sia dinanzi alla Corte che dinanzi al Tribunale, riguardanti le condizioni di importazione dello zucchero proveniente dalle Antille olandesi e da Aruba (v., in particolare, a proposito della stessa problematica, sentenza Emesa Sugar, cit., riguardo alle importazioni di zucchero con origine cumulata ACP/PTOM; sentenze Paesi Bassi/Commissione, causa C-26/00, cit., e 17 gennaio 2002, causa T-47/00, Rica Foods/Commissione, Racc. pag. II-113, relativa alle importazioni di zucchero con origine cumulata CE/PTOM). Inoltre, come risulta dai punti 28-30 della sentenza Paesi Bassi/Commissione, cit., l'adozione del regolamento n. 2423/1999 è stata preceduta da una concertazione tra la Commissione, il Regno dei Paesi Bassi e gli altri Stati membri, nel corso della quale la questione delle conseguenze economiche della misura di salvaguardia prevista ha dovuto essere discussa.

101 Da quanto precede risulta che la Commissione era informata della situazione particolare delle Antille olandesi e di Aruba nel momento in cui ha deciso di adottare il regolamento impugnato e che era pertanto in grado di valutare l'impatto di quest'ultimo sull'economia dei PTOM interessati e sulla situazione delle imprese interessate.

102 La seconda parte del secondo motivo deve conseguentemente essere respinta.

103 In terzo luogo, riguardo alla possibilità indicata di ricorrere ad una misura più appropriata e meno restrittiva di quella prevista dal regolamento impugnato per raggiungere gli obiettivi perseguiti dalla Commissione, quale l'imposizione di un prezzo di vendita minimo, si deve ricordare che il principio di proporzionalità, che fa parte dei principi generali del diritto comunitario, richiede che gli atti delle istituzioni comunitarie non superino i limiti di ciò che è idoneo e necessario per il conseguimento degli scopi legittimamente perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (sentenze 13 novembre 1990, causa C-331/88, Fedesa e a., Racc. pag. I-4023, punto 13; 5 ottobre 1994, cause riunite C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Crispoltoni e a., Racc. pag. I-4863, punto 41; Antillean Rice Mills e a./Commissione, cit., punto 52, e 12 luglio 2001, causa C-189/01, Jippes e a., Racc. pag. I-5689, punto 81).

104 Per quanto riguarda il controllo giurisdizionale del rispetto di un siffatto principio, tenuto conto dell'ampio potere discrezionale di cui dispone in particolare la Commissione in materia di misure di salvaguardia, solo il carattere manifestamente inidoneo di un provvedimento adottato in tale ambito, in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire, può inficiare la legittimità di tale provvedimento (v., in tal senso, sentenza Paesi Bassi /Consiglio, causa C-301/97, cit., punto 135 e giurisprudenza menzionata).

105 Pertanto, nel caso di specie, non spetta alla Corte verificare se la disposizione adottata dalla Commissione costituisse la sola o la migliore misura che poteva essere presa, bensì controllare se fosse manifestamente inadeguata.

106 Orbene, al riguardo, il governo olandese non ha fornito la prova che la limitazione a 3 340 tonnellate del quantitativo di zucchero con origine cumulata CE/PTOM che poteva essere importato nella Comunità nel periodo di riferimento del regolamento impugnato, in esenzione da dazi doganali, fosse manifestamente inadeguata a realizzare lo scopo perseguito.

107 La terza parte del secondo motivo deve, conseguentemente, essere respinta.

108 Infine, per quanto riguarda la contestazione della validità dell'art. 2, n. 2, del regolamento impugnato, si deve osservare che lo scopo perseguito dalla Commissione nell'imporre una garanzia di un importo elevato per l'importazione di zucchero con origine cumulata CE/PTOM consisteva, come essa ha sottolineato, nell'evitare comportamenti speculativi.

109 Una siffatta garanzia non priva le imprese realmente interessate della possibilità di esportare zucchero verso la Comunità. Infatti, anche se l'importo della garanzia deve certamente essere versato per la concessione di titoli d'importazione, tale importo è restituito all'impresa se l'operazione d'importazione ha luogo (v., in tal senso, sentenza Paesi Bassi/Consiglio, causa C-110/97, cit., punto 132).

110 Pertanto, non è provato che la misura controversa fosse manifestamente inadeguata o eccessiva per il raggiungimento dello scopo perseguito dalla Commissione.

111 Poiché nemmeno la quarta parte può essere accolta, il secondo motivo, nel suo complesso, deve essere respinto.

*Sul terzo motivo, relativo allo sviamento di potere*

Argomenti delle parti

112 Con il suo terzo motivo, il governo olandese accusa la Commissione di aver cercato di introdurre restrizioni alle importazioni dello zucchero in regime di cumulo di origine CE/PTOM che il Consiglio non aveva comunque previsto in occasione delle successive modifiche della decisione PTOM.

113 Orbene, l'art. 109 della decisione PTOM non conferirebbe alla Commissione il potere discrezionale di correggere o completare una decisione del Consiglio quando gli effetti di quest'ultima, previsti o anche soltanto indicati, si producono successivamente. Tale argomentazione sarebbe tanto più rilevante dal momento che, nel caso di specie, il Consiglio avrebbe rinunciato, quando ha prorogato la decisione 91/482, ad adottare misure riguardanti lo zucchero con origine cumulata CE/PTOM e le miscele.

114 La Commissione ribatte che, nella sua sentenza 10 febbraio 2000, cause riunite T-32/98 e T-41/98, Antille olandesi/Commissione (Racc. pag. II-201), il Tribunale non ha ritenuto che essa avesse abusato del suo potere.

115 Il governo spagnolo ritiene che il Regno dei Paesi Bassi non abbia prodotto alcun elemento atto a provare che il regolamento impugnato non sarebbe stato adottato allo scopo di evitare il deterioramento del settore dello zucchero comunitario.

Giudizio della Corte

116 In conformità alla giurisprudenza della Corte, costituisce uno sviamento di potere il fatto che un'istituzione eserciti le proprie competenze allo scopo esclusivo, o quanto meno determinante, di raggiungere fini diversi da quelli dichiarati o di eludere una procedura appositamente prevista dal Trattato per far fronte alle circostanze del caso di specie (v., in particolare, sentenze 12 novembre 1996, causa C-84/94, Regno Unito/Consiglio, Racc. pag. I-5755, punto 69, e 14 maggio 1998, causa C-48/96 P, Windpark Groothusen/Commissione, Racc. pag. I-2873, punto 52).

117 Nel caso di specie, risulta dall'esame del primo motivo che la Commissione ha potuto giustamente ritenere che le importazioni di zucchero con origine cumulata CE/PTOM costituissero «difficoltà», ai sensi dell'art. 109, n. 1, della decisione PTOM, che rischiavano di perturbare il funzionamento dell'organizzazione comune di mercato dello zucchero.

118 Inoltre il governo olandese non ha prodotto alcun elemento dal quale risulti che il regolamento impugnato non è stato adottato allo scopo di porre rimedio alle turbative constatate o di evitare turbative più gravi del mercato comunitario dello zucchero. Al riguardo, il semplice fatto che il Consiglio abbia introdotto, nell'art. 108 ter della decisione PTOM, una limitazione quantitativa per lo zucchero di origine ACP/PTOM non incide affatto sul potere attribuito alla Commissione dall'art. 109, n. 1, della decisione PTOM di adottare le misure di salvaguardia necessarie relativamente allo zucchero o a qualsiasi altro prodotto proveniente dai PTOM, se le condizioni per l'adozione di tali misure sono soddisfatte.

119 Pertanto anche il terzo motivo deve essere respinto.

*Sul quarto motivo, relativo alla violazione dell'obbligo di motivazione*

Argomenti delle parti

120 Con il suo quarto motivo, il governo olandese sostiene che il regolamento impugnato non contiene alcuna motivazione:

— delle ragioni per le quali la Commissione ha ritenuto necessario, a decorrere dal 1° marzo 2000, adottare misure ancor più restrittive di quelle riguardanti il periodo precedente;

— dell'adozione di restrizioni identiche per lo zucchero e le miscele originari dei PTOM, mentre il regolamento n. 2423/1999 prevedeva misure diverse per questi due tipi di prodotti;

— del rischio di deterioramento della situazione sul mercato dello zucchero comunitario a causa delle ridotte importazioni di zucchero e di miscele con origine cumulata CE/PTOM;

— della deroga apportata alla posizione preferenziale di cui godono i PTOM rispetto agli Stati ACP e ai paesi terzi.

121 Inoltre il governo olandese rileva che la motivazione della fissazione della quota a 3 340 tonnellate è insufficiente. La Commissione avrebbe perso di vista il fatto che le importazioni di zucchero con origine cumulata CE/PTOM sono state avviate soltanto nel 1999 e che le importazioni di tali prodotti sono state incoraggiate dal Consiglio.

122 La Commissione ritiene, al contrario, che la motivazione del regolamento impugnato soddisfi le condizioni poste dalla giurisprudenza in quanto essa fa apparire chiaramente il ragionamento seguito dall'autore dell'atto. La giurisprudenza non esigerebbe che la Commissione esponga le ragioni per le quali essa adotta una misura diversa da quella adottata alcuni mesi prima. Il preambolo del regolamento indicherebbe in ogni caso il motivo di tale cambiamento di orientamento.

123 Il governo spagnolo difende una posizione identica a quella della Commissione. Esso aggiunge che, secondo la giurisprudenza della Corte, in presenza, come nel caso di specie, di un atto di portata generale, la motivazione può limitarsi ad indicare, da un lato, la situazione complessiva che ha condotto alla sua adozione e, dall'altro, gli obiettivi generali che il suo autore si propone di raggiungere. Se dall'atto contestato emerge nella sua essenza lo scopo perseguito dall'istituzione interessata, sarebbe eccessivo pretendere una motivazione specifica per le diverse scelte d'indole tecnica operate. Questa posizione sarebbe a maggior ragione giustificata per il fatto che, nella presente causa, le istituzioni comunitarie dispongono di un ampio potere discrezionale nella scelta dei mezzi necessari per la realizzazione di una politica complessa.

Giudizio della Corte

124 Si deve rammentare che, secondo una costante giurisprudenza, la motivazione richiesta nell'art. 253 CE dev'essere adeguata alla natura dell'atto e deve fare

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 al giudice comunitario di esercitare il proprio controllo. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto l'accertamento se la motivazione di un atto soddisfi o meno i requisiti dell'art. 253 CE va effettuato alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia interessata (v., in particolare, sentenze 4 febbraio 1997, cause riunite C-9/95, C-23/95 e C-156/95, Belgio e Germania/Commissione, Racc. pag. I-645, punto 44, e 2 aprile 1998, causa C-367/95 P, Commissione/Sytraval e Brink's France, Racc. pag. I-1719, punto 63).

125 Si deve constatare che dal primo al settimo 'considerando' del regolamento impugnato la Commissione ha esposto le difficoltà sopravvenute nel mercato comunitario dello zucchero, le ragioni per cui tali difficoltà potevano comportare un deterioramento del funzionamento dell'organizzazione comune di mercato ed effetti negativi per gli operatori comunitari, in particolare, a causa del serio rischio di dover ridurre le quote di produzione comunitarie. Inoltre tale istituzione ha fornito, al nono 'considerando' del detto regolamento, interamente riprodotto al punto 96 nella presente sentenza, i motivi che l'hanno portata a stabilire il contingente controverso.

126 Pertanto, contrariamente a quanto sostiene il governo olandese, il preambolo del regolamento impugnato fa apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dalla Commissione, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e alla Corte di esercitare il proprio controllo, come risulta d'altronde dall'esame dei motivi che precedono. Inoltre, il Regno dei Paesi Bassi è stato strettamente associato al procedimento di elaborazione del regolamento impugnato.

127 Poiché nemmeno il quarto motivo può essere accolto, il ricorso deve essere respinto.

## Sulle spese

128 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha chiesto la condanna del Regno dei Paesi Bassi, che è risultato soccombente, quest'ultimo va condannato alle spese. In conformità al n. 4 dello stesso articolo, il Regno di Spagna e la Repubblica francese sopporteranno le proprie spese.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara e statuisce:

**1) Il ricorso è respinto.**

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

**3) Il Regno di Spagna e la Repubblica francese sopporteranno le proprie spese.**

Firme