SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)
14 luglio 2005 *

Nella causa C-26/00,

avente ad oggetto un ricorso di annullamento, ai sensi dell'art. 230 CE, proposto il 29 gennaio 2003,

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,

interveniente,

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 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; 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 di zucchero.

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 quantitivo 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/CE (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 La Commissione ha adottato il regolamento impugnato in base all'art. 109 della decisione PTOM.

20 Dai primi cinque 'considerando' del regolamento impugnato risulta quanto segue:

«(1) nel corso degli ultimi mesi sono sorte difficoltà che comportano il rischio di un grave deterioramento del settore dello zucchero nella Comunità; dette difficoltà sono dovute al forte aumento, verificatosi a partire dal 1997, delle importazioni di zucchero, come tale con origine cumulata CE-PTOM e sotto forma di miscele di zucchero e cacao (...) originarie dei paesi e territori d'oltremare; questi prodotti beneficiano all'importazione nella Comunità di un'esenzione dai dazi all'importazione, conformemente all'articolo 101, paragrafo 1, della decisione PTOM;

(2) dette importazioni comportano il rischio di un grave deterioramento del funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero e di effetti fortemente negativi per gli operatori comunitari di tale settore;

(3) il funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero rischia di essere gravemente destabilizzato: sul mercato comunitario il consumo di zucchero è costante; pertanto qualsiasi importazione di zucchero nella Comunità ad un prezzo inferiore a quello d'intervento comporta la destinazione all'esportazione di un corrispondente quantitativo di zucchero comunitario che non può essere venduto su tale mercato; per tale zucchero sono pagate restituzioni a carico del bilancio comunitario (ad oggi circa 520 EUR/t). Il volume di tali esportazioni è limitato dagli accordi GATT: tali importazioni riducono così la possibilità di esportare zucchero soggetto a quota; per farvi fronte occorre prevedere la riduzione delle quote di produzione comunitarie;

(4) l'aumento delle importazioni rischia di danneggiare anche gli operatori comunitari del settore dello zucchero; l'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero è infatti caratterizzata, da un lato, dal principio che i produttori comunitari di zucchero provvedono all'autofinanziamento dello smaltimento delle eccedenze di zucchero prodotto nella Comunità — segnatamente tramite restituzioni all'esportazione — e, dall'altro, da un prezzo minimo che i produttori europei di zucchero devono pagare per le barbabietole che ne costituiscono la materia prima; maggiori importazioni di zucchero, come tale e sotto forma di prodotti ad elevata concentrazione di zucchero, effettuate a prezzi inferiori a quelli ai quali i produttori comunitari possono vendere prodotti simili, turbano profondamente l'attività delle imprese comunitarie, che non possono competere con i prodotti così importati, dati i vincoli stabili a favore degli agricoltori dalla politica agricola comune;

(5) l'aumento del volume delle esportazioni con restituzione comporta anche il rischio di fare aumentare i costi unitari sostenuti per l'esportazione di zucchero soggetto a quota e, di conseguenza, l'importo del contributo di produzione a carico dei produttori comunitari di zucchero».

21 I 'considerando' ottavo e nono del regolamento impugnato precisano quanto segue:

«(8) a tal fine, per quanto concerne lo zucchero (...), si ritiene opportuno subordinare l'immissione in libera pratica nella Comunità, in esenzione da dazi all'importazione, alla condizione che il prezzo d'importazione, documenti giustificativi a sostegno, merce nuda, fase cif, porti europei della Comunità, per zuccheri della qualità tipo definita nella normativa comunitaria non sia inferiore al prezzo d'intervento applicabile ai prodotti in causa; questa misura dovrebbe impedire che lo zucchero importato sia venduto a prezzi inferiori a quelli praticati sul mercato comunitario e consente di raggiungere l'obiettivo di evitare gli effetti destabilizzanti di tali importazioni assicurando al tempo stesso, da un lato, un profitto unitario sufficiente agli operatori dei PTOM interessati e, dall'altro, il rispetto dell'ordine delle preferenze stabilito dal trattato CE a favore dei prodotti comunitari e dei prodotti originari dei PTOM;

(9) per quanto concerne le miscele di zucchero e cacao (...), si ritiene opportuno, allo stadio attuale, assoggettare la loro importazione alla procedura di sorveglianza comunitaria; tale misura consente alla Commissione di seguire da vicino l'andamento di tali importazioni, per quanto riguarda il livello dei quantitativi e i prezzi, senza dare luogo ad oneri amministrativi supplementari per gli operatori».

22 Per lo zucchero che beneficia del cumulo di origine CE/PTOM, la misura di salvaguardia imposta assume la forma di un prezzo minimo. In tal senso, l'art. 1, n. 1, del regolamento impugnato così dispone.

«L'immissione in libera pratica nella Comunità, in esenzione da dazi all'importazione, dei prodotti del codice NC 1701, con origine cumulata CE-PTOM, è

subordinata alla condizione che il prezzo d'importazione, merce nuda, fase cif, per la qualità tipo definita al regolamento (CEE) del Consiglio [17 aprile 1972], n. 793/72, che fissa la qualità tipo dello zucchero bianco [GU L 94, pag. 1], non sia inferiore al prezzo d'intervento applicabile ai prodotti in questione».

23 Per quanto riguarda le miscele di zucchero e cacao (prodotti dei codici NC 1806 10 30 e 1806 10 90) originari dei PTOM, l'art. 2 del regolamento impugnato dispone che la loro immissione in libera pratica nella Comunità sia «soggetta alla procedura di sorveglianza comunitaria secondo le modalità previste all'articolo 308 quinquies del regolamento (CEE) n. 2454/93 della Commissione», del 2 luglio 1993, 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).

24 Il detto art. 308 quinquies, n. 1, stabilisce quanto segue:

«Quando vi sia motivo di procedere alla sorveglianza comunitaria di importazioni preferenziali, gli Stati membri trasmettono alla Commissione una volta al mese o, su domanda della Commissione, con maggiore frequenza, dati dettagliati sulle quantità di prodotti immessi in libera circolazione con il beneficio di regimi tariffari preferenziali nel corso dei mesi precedenti».

25 In conformità al suo art. 3, il regolamento impugnato è stato in vigore fino al 29 febbraio 2000.

Fatti

26 Alla fine del giugno 1999 la Commissione ha avviato il procedimento previsto nell'art. 109 della decisione PTOM relativamente alle importazioni di zucchero e di

miscele di cacao e zucchero provenienti da Aruba. In una comunicazione del 23 giugno 1999 indirizzata agli Stati membri essa menzionava quindi un forte aumento delle importazioni di zucchero e di miscele di zucchero e cacao nella Comunità nel corso dei mesi precedenti e imputava questo aumento al fatto che tali prodotti venivano proposti sul mercato comunitario a prezzi inferiori a quelli praticati dai produttori comunitari di zucchero, situazione che destabilizzava «profondamente l'attività delle imprese della Comunità le quali, a causa dei condizionamenti imposti dalla politica agricola comune a favore degli agricoltori, non [potevano] entrare in concorrenza con i prodotti importati».

27 Secondo la Commissione, i produttori dei PTOM compravano il loro zucchero nella Comunità al prezzo praticato sul mercato mondiale, che era inferiore di oltre 500 EUR/t al prezzo del mercato comunitario. Questo prodotto, a seguito di una lieve trasformazione, era reimportato nella Comunità libero da dazi.

28 Il comitato consultivo, di cui all'art. 1, n. 2, dell'allegato IV della decisione PTOM, si è riunito il 30 giugno 1999. La maggioranza degli Stati membri si è pronunciata a favore della proposta effettuata dalla Commissione di adottare misure di salvaguardia. Il Regno dei Paesi Bassi si è opposto a tale proposta rilevando in particolare che non era stata fornita la prova che lo zucchero di cui trattasi fosse stato venduto ad un prezzo inferiore a quello praticato nella Comunità e che non erano soddisfatti i requisiti previsti per l'adozione di misure di salvaguardia.

29 La Commissione non ha posto tuttavia immediatamente in esecuzione la detta proposta, ma ha avviato, nell'agosto 1999, un nuovo procedimento esteso, questa volta, alle importazioni di zucchero e di miscele di zucchero e cacao provenienti da tutti i PTOM. Secondo la Commissione la tendenza all'aumento delle importazioni a prezzi inferiori al prezzo d'intervento, constatata in giugno relativamente ad Aruba, era stata confermata con riferimento a tutti i PTOM.

30 Il comitato consultivo si è nuovamente riunito l'8 settembre successivo e la maggioranza degli Stati membri (in quanto il Regno dei Paesi Bassi aveva reiterato la sua opposizione alla proposta della Commissione) si è pronunciata a favore dell'adozione delle misure di salvaguardia, che sono state infine emanate il 15 novembre 1999, a seguito della constatazione di una forte progressione delle importazioni durante il settembre e l'ottobre dello stesso anno.

31 In conformità all'art. 1, n. 5, dell'allegato IV della decisione PTOM, il Regno dei Paesi Bassi ha deferito il regolamento impugnato al Consiglio, il quale non ha fatto uso della possibilità ad esso offerta al n. 7 di tale articolo di prendere una decisione diversa.

Conclusioni delle parti

32 Il governo olandese chiede alla Corte:

— di annullare il regolamento impugnato;

— di condannare la Commissione alle spese.

33 La Commissione chiede:

— che il ricorso sia respinto;

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

34 Con ordinanza 11 marzo 2000 il presidente della Corte ha ammesso l'intervento del Regno di Spagna a sostegno delle conclusioni della Commissione.

35 Con lettera depositata alla cancelleria della Corte il 7 luglio 2000, il Regno dei Paesi Bassi ha chiesto la sospensione del procedimento dinanzi alla Corte fino alla pronuncia della decisione del Tribunale conclusiva della causa T-47/00, Rica Foods/Commissione, avente anch'essa ad oggetto l'annullamento del regolamento impugnato.

36 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.

37 Con sentenza 17 gennaio 2002, Rica Foods/Commissione, il Tribunale ha dichiarato il ricorso T-47/00 irricevibile (Racc. pag. II-113).

Sul ricorso

38 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, in quanto nel formulare l'art. 1 del regolamento impugnato la Commissione si è basata su una valutazione manifestamente errata dei fatti per quanto riguarda lo zucchero o, quantomeno, ha abusato del suo potere di imporre misure di salvaguardia;

— alla violazione della stessa disposizione, in quanto nel formulare l'art. 2 del regolamento impugnato la Commissione si è basata su una valutazione manifestamente errata dei fatti per quanto riguarda le miscele di cacao e zucchero o, quantomeno, ha abusato del suo potere di imporre misure di salvaguardia;

— alla violazione dell'obbligo di motivazione stabilito nell'art. 253 CE, in quanto la motivazione del regolamento è insufficiente, intrinsecamente contraddittoria e in parte incomprensibile;

— alla violazione dell'art. 109, n. 2, della decisione PTOM, in quanto la Commissione ha previsto all'art. 1 del regolamento impugnato che il prezzo d'importazione, fase cif, dello zucchero con origine cumulata CE/PTOM non debba essere inferiore al prezzo d'intervento CE applicabile allo zucchero.

Sul primo motivo, relativo alla violazione dell'art. 109, n. 1, della decisione PTOM e relativo al prezzo minimo imposto per lo zucchero

Argomenti delle parti

39 Con il suo primo motivo, il governo olandese sostiene che, in riferimento all'importazione nella Comunità di zucchero con origine cumulata CE/PTOM, la Commissione ha proceduto ad una valutazione manifestamente errata dei fatti prima di giungere alla conclusione che fosse necessario adottare misure di salvaguardia e ha abusato del suo potere per il fatto che le misure di cui trattasi avrebbero il fine manifesto di proteggere i produttori di zucchero europei contro ogni potenziale concorrenza di importazioni non contingentate provenienti dai PTOM.

40 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 obiettivi enunciati nell'art. 109 della decisione PTOM. Orbene, ciò non sarebbe avvenuto nel caso di specie.

41 Il primo motivo si suddivide in sei parti.

42 In primo luogo, il governo olandese rileva che i quantitativi di zucchero importati dai PTOM, i quali, secondo le statistiche realizzate dall'Ufficio statistico delle Comunità europee (Eurostat), sarebbero ammontati a circa 45 000 tonnellate nel 1999, vale a dire meno dello 0,4 % della produzione comunitaria e poco meno del 3 % delle importazioni preferenziali provenienti dagli Stati ACP e dall'India, non potevano comportare un rischio di turbativa dell'organizzazione comune di mercato dello zucchero.

43 In secondo luogo, tale governo sostiene che la Commissione non ha fornito la prova che lo zucchero proveniente dai PTOM era venduto nella Comunità a un prezzo inferiore al prezzo d'intervento.

44 In terzo luogo, il governo olandese rileva 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 semplificazione grossolana, se non sul mancato riconoscimento della realtà. In ogni caso, anche qualora fosse stato constatato un aumento corrispondente delle esportazioni sovvenzionate, le conseguenze che ne

sarebbero risultate per il bilancio comunitario non costituirebbero, secondo tale governo, un motivo rilevante tale da giustificare l'adozione di misure di salvaguardia ai sensi dell'art. 109 della decisione PTOM, dal momento che siffatte conseguenze sarebbero inerenti ad ogni sistema fondato sulla libertà delle importazioni.

45 In quarto 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 fino al 2000.

46 In quinto 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.

47 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.

48 La Commissione ribatte che, secondo le cifre pubblicate da Eurostat, l'ammontare complessivo delle importazioni di zucchero proveniente dai PTOM era pari a 10 251,7 tonnellate nel 1997 e a 43 948,4 tonnellate tra il gennaio e l'ottobre 1999, con un aumento del 328 %, ma con un'accelerazione della progressione di tali importazioni tra i mesi di agosto e ottobre. La maggior parte di tali importazioni avrebbe riguardato lo zucchero che beneficiava del cumulo di origine CE/PTOM.

49 Secondo la Commissione, un simile aumento delle importazioni rischiava di destabilizzare gravemente il funzionamento dell'organizzazione comune di mercato dello zucchero. Tenuto conto della situazione globalmente eccedentaria su tale mercato, l'importazione di un certo quantitativo di zucchero avrebbe la conseguenza di impedire lo smaltimento di un quantitativo equivalente di zucchero comunitario sul mercato comunitario, il quale dovrebbe pertanto costituire oggetto di un'esportazione che comporterebbe oneri sia per il bilancio comunitario che per i produttori di zucchero, che contribuiscono al finanziamento delle restituzioni all'esportazione.

50 Secondo la Commissione, qualsiasi importazione supplementare di zucchero, anche in quantità minima, può destabilizzare il mercato. Ad un certo momento la Comunità potrebbe vedersi costretta, a causa dell'aumento delle importazioni, a ridurre le quote di produzione comunitarie, il che sarebbe contrario ai principi e agli obiettivi della politica agricola comune. La Commissione rinvia al riguardo alla sentenza 8 febbraio 2000, causa C-17/98, Emesa Sugar (Racc. pag. I-675, punto 56).

51 La vendita dei prodotti importati a prezzi inferiori al prezzo d'intervento aggraverebbe le conseguenze dell'aumento delle importazioni, in quanto i produttori comunitari non potrebbero proporre il loro zucchero ad un prezzo inferiore, essendo obbligati a pagare un prezzo minimo per le barbabietole da zucchero che acquistano, in conformità all'art. 6 del regolamento n. 2038/1999. Orbene, la Commissione avrebbe potuto validamente supporre, pur senza averlo materialmente accertato, che le imprese dei PTOM compravano lo zucchero C al prezzo del

mercato mondiale e lo importavano nella Comunità a prezzi inferiori al prezzo d'intervento.

52 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.

53 Per quanto riguarda il rispetto delle obbligazioni contratte nell'ambito dell'OMC, la Commissione si riferisce al punto 56 della sentenza Emesa Sugar, citata.

54 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.

55 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.

56 Il detto governo rileva altresì che, nel 1999, il prezzo dello zucchero sul mercato mondiale era di EUR 242/t mentre lo zucchero era venduto in Spagna a EUR 775/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.

57 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 e pertanto non favorirebbe lo sviluppo dei PTOM.

Giudizio della Corte

58 Occorre innanzitutto 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).

59 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).

60 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).

61 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.

62 La Commissione ha basato il regolamento impugnato sulla seconda ipotesi prevista nell'art. 109, n. 1, della decisione PTOM. Infatti, risulta dal primo 'considerando' di tale regolamento che la Commissione ha adottato la misura di salvaguardia controversa in quanto «nel corso degli ultimi mesi [erano] sorte difficoltà che comport[avano] il rischio di un grave deterioramento del settore dello zucchero nella Comunità».

63 Più in particolare risulta dai 'considerando' secondo-quinto 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.

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

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

65 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.

66 Su tale punto, dai 'considerando' primo e terzo del regolamento impugnato risulta che la Commissione ha constatato l'esistenza di un «forte aumento», 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 di essere «gravemente destabilizzato». Il terzo 'considerando' di tale regolamento rileva al riguardo:

«sul mercato comunitario il consumo di zucchero è costante; pertanto qualsiasi importazione di zucchero nella Comunità ad un prezzo inferiore a quello d'intervento comporta la destinazione all'esportazione di un corrispondente quantitativo di zucchero comunitario che non può essere venduto su tale mercato; per tale zucchero sono pagate restituzioni a carico del bilancio comunitario (ad oggi circa 520 EUR/t). Il volume di tali esportazioni è limitato dagli accordi GATT: tali importazioni riducono così la possibilità di esportare zucchero soggetto a quota; per farvi fronte occorre prevedere la riduzione delle quote di produzione comunitarie».

67 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.

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

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

70 In secondo luogo, dal terzo 'considerando' del regolamento impugnato risulta che «qualsiasi importazione di zucchero nella Comunità ad un prezzo inferiore a quello d'intervento comporta la destinazione all'esportazione di un corrispondente quantitativo di zucchero comunitario che non può essere venduto su tale mercato».

71 Orbene, come ha osservato il governo olandese, la Commissione non ha accertato che le importazioni di zucchero originario dei PTOM erano effettivamente realizzate ad un prezzo inferiore al prezzo d'intervento sul mercato comunitario. La stessa Commissione ha riconosciuto, nelle sue osservazioni scritte, di essersi basata, al riguardo, su un «sospetto».

72 Detta circostanza non è tuttavia tale da inficiare la validità del regolamento impugnato in relazione ai motivi enunciati nei 'considerando' secondo, terzo e quinto, riguardanti da un lato il rischio di deterioramento del funzionamento dell'organizzazione comune del mercato dello zucchero e, dall'altro, il danno che le importazioni controverse potevano causare agli operatori comunitari nel settore dello zucchero.

73 Infatti, anche supponendo che le importazioni di cui trattasi non siano state effettuate ad un prezzo inferiore al prezzo d'intervento, la Commissione ha sufficientemente giustificato la misura di salvaguardia controversa rilevando che, tenuto conto della stabilità del consumo dello zucchero nella Comunità, l'aumento crescente dell'importazione dello zucchero proveniente dai PTOM rischiava di comportare un aumento del volume delle esportazioni sovvenzionate, che si traduceva esso stesso in un aumento degli oneri legati a tali esportazioni e, di conseguenza, dei contributi a carico dei produttori comunitari, o, inoltre, di ridurre le quote di produzione comunitarie. Siffatte difficoltà, come la Corte ha già rilevato nei punti 40 e 56 della sentenza Emesa Sugar, cit., sono tali da perturbare l'organizzazione comune di mercato dello zucchero.

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

75 In terzo luogo, il governo olandese contesta l'affermazione della Commissione, contenuta nel terzo '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 venduto 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.

76 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).

77 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 precisato l'avvocato generale al paragrafo 71 delle sue conclusioni.

78 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).

79 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.

80 Di conseguenza, la terza parte deve essere altresì respinta.

81 In quarto luogo, il governo olandese rileva che gli accordi OMC offrivano ancora, sino al 1° luglio 2001, un margine d'azione sufficiente per consentire le importazioni controverse nella Comunità.

82 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 già comportato, antecedentemente al 1° luglio 2000, il rischio di una destabilizzazione del settore dello zucchero comunitario, come ha rilevato il Tribunale nella sua sentenza 14 novembre 2002, cause riunite T-94/00, T-110/00 e T-159/00, Rica Foods e a./Commissione (Racc. pag. II-4677, punto 139).

83 La quarta parte del primo motivo deve essere di conseguenza respinta.

84 In quinto 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.

85 Nemmeno la quinta parte del primo motivo può pertanto essere accolta.

Sulle conseguenze per i produttori comunitari

86 Dal secondo 'considerando' del regolamento impugnato risulta che le importazioni controverse «comportano il rischio (...) di effetti fortemente negativi per gli operatori comunitari [del settore dello zucchero]».

87 Contrariamente a quanto sostiene il governo olandese a sostegno della sesta 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.

88 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.

89 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 78 della presente sentenza, la Commissione ha potuto legittimamente ritenere che le importazioni rischiavano di comportare un aumento del volume delle esportazioni sovvenzionate e, conseguentemente, un aumento del contributo di produzione a carico dei produttori comunitari.

90 Infine, anche supponendo che alcuni produttori abbiano potuto, come sostiene il governo olandese, realizzare notevoli profitti dalla vendita dello 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.

91 La sesta parte del primo motivo deve quindi essere respinta.

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

Sul secondo motivo, relativo alla violazione dell'art. 109, n. 1, della decisione PTOM e relativo al meccanismo di sorveglianza doganale delle importazioni di miscele di cacao e zucchero

Argomenti delle parti

93 Con il suo secondo motivo, il governo olandese fa valere, con riferimento alle miscele di cacao e zucchero, un argomento analogo a quello avanzato a sostegno del primo motivo.

94 Esso accusa anzitutto la Commissione di non aver stabilito che l'importazione di quantitivi molto limitati di miscele, che non rivelava una tendenza all'aumento nel corso del 1999, giustificava l'adozione della misura di salvaguardia controversa.

95 Inoltre, l'affermazione, al quarto 'considerando' del regolamento impugnato, secondo la quale tali miscele sono importate «a prezzi inferiori a quelli ai quali i produttori comunitari possono vendere prodotti simili» non sarebbe sostenuta da alcun elemento di prova.

96 Il governo olandese rileva altresì che l'organizzazione comune di mercato dello zucchero non può essere turbata da importazioni di miscele poiché, ai sensi dell'art. 1, n. 1, del regolamento n. 2038/1999, il cacao non rientra nella detta organizzazione comune.

97 Infine, anche se il meccanismo di sorveglianza doganale costituisce una misura relativamente lieve, fintanto che le autorità doganali non vi ricorrano per esercitare controlli paralizzanti, la sua finalità consisterebbe nel raccogliere informazioni al fine di stabilire se le importazioni in questione possano determinare turbative del mercato. Orbene, una misura di salvaguardia avrebbe l'obiettivo di risolvere un problema esistente e non di determinare gli elementi capaci di giustificare una siffatta misura. Di conseguenza non si può imputare alla Commissione uno sviamento di potere.

98 Quest'ultima ribatte di essersi limitata, per le miscele di zucchero e cacao, ad introdurre un meccanismo di sorveglianza che le consente di raccogliere dati di fatto relativi all'andamento dei quantitativi importati e dei prezzi praticati, e ciò senza richiedere il certificato di importazione per i prodotti interessati. Anche se è incontestabile che il cacao non rientra nell'organizzazione comune di mercato, sarebbe altrettanto evidente che le miscele di cui trattasi contengono un quantitativo molto elevato di zucchero. Le importazioni di miscele provenienti dai PTOM

potrebbero quindi avere, per i produttori di zucchero, conseguenze negative sulla vendita di zucchero ai fabbricanti comunitari di tali miscele.

99 Per quanto riguarda il prezzo praticato, la Commissione ribadisce l'argomento secondo il quale le importazioni a prezzi inferiori al prezzo di intervento comportano una concorrenza sleale dannosa per i produttori comunitari, dal momento che questi ultimi non possono offrire il loro zucchero ad un prezzo inferiore, essendo obbligati a pagare un prezzo minimo per le barbabietole da zucchero che acquistano.

100 Il governo spagnolo riprende le considerazioni avanzate dalla Commissione. Esso aggiunge, con riferimento alla censura relativa allo sviamento di potere, che quest'ultimo è smentito dai fatti e non si basa su alcun indizio oggettivo, pertinente e concordante.

Giudizio della Corte

101 Ai sensi dell'art. 2 del regolamento impugnato, l'immissione in libera pratica delle miscele di zucchero e cacao originarie dei PTOM è soggetta ad un meccanismo di sorveglianza che, come risulta dal nono 'considerando' del detto regolamento, dovrebbe consentire alla Commissione «di seguire da vicino l'andamento di tali importazioni, per quanto riguarda il livello dei quantitativi e i prezzi, senza dare luogo ad oneri amministrativi supplementari per gli operatori».

102 Anche se 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, generalmente ad elevato contenuto di zucchero, presenta comunque un rischio di turbativa del funziona-

mento dell'organizzazione comune di mercato nel settore dello zucchero, dal momento che tali importazioni possono pregiudicare la possibilità dei produttori comunitari di vendere zucchero ai fabbricanti comunitari di tali miscele.

103 Inoltre, anche se non era dimostrato che le importazioni controverse si effettuavano a prezzi inferiori ai prezzi che potevano essere praticati dai produttori comunitari, determinando così una concorrenza sleale dannosa per questi ultimi, la Commissione ha potuto considerare, senza commettere un errore manifesto di valutazione, che tali importazioni determinavano un rischio di turbativa del funzionamento dell'organizzazione comune di mercato, come è stato già dichiarato a proposito delle importazioni di zucchero al punto 67 della presente sentenza.

104 Infine il governo olandese non ha prodotto alcun elemento oggettivo, pertinente e concordante che possa dimostrare, nel caso di specie, l'esistenza di uno sviamento di potere.

105 Di conseguenza, il secondo motivo deve essere respinto.

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

Argomenti delle parti

106 Con il suo terzo motivo, il governo olandese ritiene che la motivazione del regolamento impugnato, quale risulta dai 'considerando' primo-quinto, sia insufficiente. Tale regolamento, la cui motivazione sarebbe lapidaria, non conterrebbe l'enunciazione di alcun elemento concreto di prova, né delle cause e degli effetti delle presunte «difficoltà» invocate.

107 Inoltre tale motivazione sarebbe contraddittoria, nel senso che non si può contemporaneamente sostenere, al terzo 'considerando' del regolamento impugnato, che importazioni supplementari comportano esportazioni sovvenzionate supplementari gravanti sul bilancio comunitario e, al quarto 'considerando' dello stesso regolamento, che i costi delle eccedenze imputabili alle importazioni provenienti dai PTOM sono interamente a carico dei produttori.

108 Infine, l'affermazione contenuta nel detto terzo 'considerando', secondo la quale qualsiasi importazione di zucchero ad un prezzo inferiore al prezzo di intervento comporta oneri aggiuntivi per il bilancio comunitario, sarebbe incomprensibile.

109 La Commissione osserva che, secondo la giurisprudenza della Corte, la motivazione di un regolamento deve essere adeguata alla natura dell'atto di cui trattasi e deve far risultare in modo chiaro e inequivocabile l'iter logico dell'istituzione da cui esso promana. Pertanto non si può esigere che la motivazione fornisca una valutazione specifica, più o meno completa, dei fatti. Essa avrebbe motivato il regolamento impugnato in maniera concisa, ma sufficiente: il primo 'considerando' constaterebbe alcune difficoltà sorte sul mercato comunitario dello zucchero; i 'considerando' successivi esporrebbero in dettaglio le ragioni per le quali queste difficoltà potevano comportare un deterioramento della situazione del mercato; infine, la natura delle misure scelte sarebbe motivata in maniera precisa. La motivazione del regolamento impugnato sarebbe conseguentemente sufficiente per permettere alla Corte di esercitare il proprio sindacato giurisdizionale.

110 Inoltre, i 'considerando' terzo e quarto del regolamento impugnato non sarebbero inconciliabili, poiché l'aumento delle importazioni di zucchero proveniente dai PTOM può comportare oneri per i produttori di zucchero comunitari, costituendo altresì un onere per il bilancio comunitario.

111 Infine, questo stesso terzo 'considerando' sarebbe perfettamente comprensibile: le importazioni di zucchero a prezzi inferiori al prezzo di intervento determinerebbero il sorgere, in danno dei produttori comunitari, di una concorrenza sleale al punto che questi ultimi non potrebbero vendere un quantitativo comparabile di zucchero sul mercato comunitario, cosicché questo zucchero dovrebbe essere esportato a fronte del pagamento di restituzioni a carico del bilancio comunitario.

112 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 motivo 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

113 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 competente 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).

114 Nel caso di specie, com'è stato ricordato nei punti 28-30 della presente sentenza, l'adozione del regolamento impugnato è stata preceduta da una concertazione tra la Commissione, il Regno dei Paesi Bassi e gli altri Stati membri.

115 Quanto al contenuto dell'atto, si deve constatare che, dal primo al quinto 'considerando' del regolamento impugnato, la Commissione ha esposto le difficoltà sorte sul mercato comunitario dello zucchero, le ragioni per le quali tali difficoltà potevano comportare un deterioramento del funzionamento dell'organizzazione comune di mercato ed effetti negativi per gli operatori comunitari. Inoltre tale istituzione ha fornito, nei 'considerando' ottavo e nono del detto regolamento, le ragioni che l'hanno portata a stabilire un prezzo minimo all'importazione dello zucchero di origine CE/PTOM e a sottoporre le importazioni di miscele ad una procedura di sorveglianza comunitaria.

116 Inoltre, come la Commissione ha osservato, le affermazioni contenute nei 'considerando' terzo e quarto del regolamento impugnato non sono affatto contraddittorie, poiché l'aumento delle importazioni di zucchero proveniente dai PTOM può da un lato gravare sul bilancio comunitario e dall'altro far aumentare gli oneri a carico dei produttori comunitari di zucchero.

117 Infine, il terzo 'considerando' del regolamento impugnato non presenta particolari difficoltà di comprensione come risulta dalle argomentazioni esposte in risposta al primo motivo, in particolare dai punti 66-74 della presente sentenza.

118 Di conseguenza il terzo motivo deve essere respinto.

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

Argomenti delle parti

119 Con il suo quarto motivo, il governo olandese accusa la Commissione di aver posto gli importatori di zucchero proveniente dai PTOM in una situazione sfavorevole rispetto a quella degli operatori comunitari nel prevedere che il prezzo di importazione di tale zucchero, fase cif e merce nuda, non potesse essere inferiore al prezzo di intervento. Infatti, a differenza di questi ultimi, gli importatori di zucchero proveniente dai PTOM dovrebbero aggiungere al prezzo di intervento i costi di trasporto dei prodotti all'interno della Comunità, nonché i costi di manutenzione e di deposito, che sarebbero particolarmente elevati dal momento che le navi che assicurano i collegamenti marittimi dai PTOM olandesi servirebbero soltanto i porti dell'Europa del nord. Pertanto, gli operatori dei PTOM non sarebbero più in grado di concorrere con gli operatori comunitari.

120 Secondo il governo olandese, dal momento che, in ogni caso, doveva essere fissato un prezzo minimo per lo zucchero importato dai PTOM, sarebbe stato più conforme al principio di proporzionalità imporre un prezzo di vendita minimo, piuttosto che un prezzo di importazione minimo. Non procedendo in tal modo, la Commissione avrebbe violato l'art. 109, n. 2, della decisione PTOM.

121 La Commissione ribatte che la protezione dei produttori comunitari non è di per sé contraria al principio di proporzionalità (v. sentenza Antillean Rice Mills e a./ Commissione, cit., punto 54).

122 Secondo la Commissione, le misure imposte non vanno al di là di quanto necessario a garantire tale protezione. La fissazione di un prezzo di importazione minimo sarebbe tale da garantire l'uguaglianza, in materia di concorrenza, tra i produttori comunitari e i produttori dei PTOM, senza tuttavia ostacolare l'accesso dello zucchero proveniente dai PTOM al mercato comunitario.

123 La Commissione rileva, al riguardo, che, ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 2038/1999, ogni anno è fissato un prezzo d'intervento per le zone della Comunità in cui la produzione non è deficitaria e un prezzo d'intervento derivato per ciascuna zona in cui la produzione è deficitaria. La Commissione precisa che quest'ultimo prezzo è superiore al prezzo di intervento poiché tiene conto di costi supplementari, quali i costi di trasporto. In base alla misura di salvaguardia in questione, se un operatore dei PTOM decidesse di esportare i suoi prodotti verso una zona eccedentaria della Comunità, esso dovrebbe allineare i suoi prezzi ai prezzi di intervento. Se decidesse, in seguito, di vendere i suoi prodotti in una zona deficitaria, egli dovrebbe, come ogni produttore comunitario, aumentare il prezzo di vendita finale al fine di coprire le spese di trasporto e gli altri costi.

124 Il governo spagnolo ritiene altresì che l'introduzione di un prezzo di importazione minimo, che è conforme all'art. 109, n. 2, della decisione PTOM, garantisca l'uguaglianza, in materia di concorrenza, tra i produttori comunitari e quelli dei PTOM.

Giudizio della Corte

125 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».

126 Si deve ricordare, per quanto riguarda il principio di proporzionalità, che, al fine di stabilire se una norma di diritto comunitario sia conforme a tale principio, si deve accertare se i mezzi da essa contemplati siano idonei a conseguire lo scopo perseguito e non eccedano quanto necessario per raggiungerlo (sentenza Antillean Rice Mills e a./Commissione, cit., punto 52).

127 Nel caso di specie, al fine di porre rimedio alle difficoltà manifestatesi sul mercato comunitario, l'art. 1 del regolamento impugnato stabilisce un prezzo minimo di importazione dello zucchero con origine cumulata CE/PTOM, corrispondente «al prezzo d'intervento applicabile ai prodotti in questione». Dall'ottavo 'considerando' del detto regolamento risulta che «questa misura dovrebbe impedire che lo zucchero importato sia venduto a prezzi inferiori a quelli praticati sul mercato comunitario e consente di raggiungere l'obiettivo di evitare gli effetti destabilizzanti di tali importazioni assicurando al tempo stesso, da un lato, un profitto unitario sufficiente agli operatori dei PTOM interessati e, dall'altro, il rispetto dell'ordine delle preferenze stabilito dal trattato CE a favore dei prodotti comunitari e dei prodotti originari dei PTOM».

128 Occorre altresì sottolineare, in via preliminare, che dall'essenza stessa di una misura di salvaguardia deriva che taluni prodotti importati sono assoggettati ad un regime sfavorevole rispetto ai prodotti comunitari (sentenza Antillean Rice Mills e a./Commissione, cit., punto 54). Non è sufficiente pertanto far valere, al fine di stabilire l'esistenza di una violazione dell'art. 109, n. 2, della decisione PTOM, che tale misura di salvaguardia pone i prodotti importati di cui trattasi in una posizione concorrenziale sfavorevole rispetto a quella di cui beneficiano i prodotti comunitari. Si deve al contrario dimostrare che la misura in parola non è adeguata a realizzare lo scopo perseguito o che essa va oltre quanto necessario a tale effetto.

129 Al riguardo il governo olandese non discute il ricorso ad un prezzo minimo in quanto tale, ma contesta la scelta effettuata dalla Commissione di imporre un prezzo di importazione minimo piuttosto che un prezzo di vendita minimo dello zucchero, dal momento che una tale scelta porrebbe gli operatori dei PTOM in una situazione

sfavorevole rispetto agli operatori comunitari, senza tuttavia fornire la prova, e nemmeno farlo, che tale scelta è manifestamente inadeguata a realizzare lo scopo perseguito dalla Commissione.

130 Orbene, come hanno rilevato giustamente la Commissione e l'avvocato generale ai paragrafi 107-109 delle sue conclusioni, è sufficiente constatare che il quarto motivo si fonda su una lettura errata dell'art. 1, n. 1, del regolamento impugnato.

131 Infatti, in forza di tale disposizione, se lo zucchero con origine cumulata CE/PTOM è importato in una zona non deficitaria della Comunità, il prezzo di importazione dovrà essere uguale o superiore al prezzo d'intervento; se esso è importato in una zona deficitaria della Comunità il prezzo di importazione dovrà essere uguale o superiore al prezzo d'intervento derivato.

132 Pertanto, se un operatore dei PTOM decide di esportare i suoi prodotti in una zona non deficitaria della Comunità, esso dovrà allineare i suoi prezzi al prezzo d'intervento, restando inteso che se decide, in seguito, di vendere i suoi prodotti in una zona deficitaria, dovrà, come ogni produttore comunitario, sopportare i costi di trasporto della propria merce nella zona deficitaria. Per contro, se un operatore dei PTOM decide di esportare i suoi prodotti in una zona deficitaria della Comunità, egli potrà allineare i suoi prezzi al prezzo di intervento derivato, più alto del prezzo d'intervento.

133 Poiché nemmeno il quarto motivo può essere accolto, il ricorso dev'essere respinto.

Sulle spese

134 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 sopporterà 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 sopporterà le proprie spese.

Firme