CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PHILIPPE LÉGER presentate il 17 febbraio 2005 [1]

1. Nel 1999 e nel 2000, la Commissione delle Comunità europee ha adottato misure di salvaguardia nei confronti di talune importazioni di zucchero e di cacao provenienti dai paesi e territori d'oltremare (PTOM). La Commissione ha ritenuto che le importazioni controverse alterassero il funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero.

2. Tali misure di salvaguardia sono state oggetto di vari ricorsi proposti, in particolare, dall'impresa Rica Foods (Free Zone) NV (in prosieguo: la «Rica Foods»), dinanzi al Tribunale di primo grado, e dal Regno dei Paesi Bassi, dinanzi alla Corte di giustizia.

3. I ricorsi proposti dalla Rica Foods sono stati respinti dal Tribunale con tre sentenze del 17 gennaio 2002 [2] e del 14 novembre 2002 [3]. Due di esse sono oggetto di un'impugnazione esaminata nelle conclusioni da me presentate in data odierna nelle cause riunite C-40/03 P e C-41/03 P, Rica Foods/Commissione.

4. Per quanto riguarda i ricorsi proposti dal Regno dei Paesi Bassi, la Corte ne aveva sospeso l'esame fino alla pronuncia delle sentenze del Tribunale nelle cause sopra citate. Detti ricorsi sono esaminati nelle presenti conclusioni.

I — Ambito normativo

5. La disciplina pertinente all'esame delle cause è costituita dalle norme relative all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (punto A) e da quelle relative al regime di associazione dei PTOM alla Comunità (punto B).

1 — Lingua originale: il francese.

2 — Causa T-47/00, Rica Foods/Commissione (Racc. pag. II-113).

3 — Cause riunite T-94/00, T-110/00 e T-159/00, Rica Foods e a./Commissione (Racc. pag. II-4677; in prosieguo : la «sentenza Rica Foods II»), e cause riunite T-332/00 e T-350/00, Rica Foods e Free Trade Foods/Commissione (Racc. pag. II-4755; in prosieguo: la «sentenza Rica Foods III»).

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

6. Il regolamento (CE) del Consiglio 13 settembre 1999, n. 2038, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero [4], ha proceduto alla codificazione del regolamento (CEE) 30 giugno 1981, n. 1785 [5], recante istituzione della detta organizzazione comune, dopo che quest'ultimo era stato più volte modificato. Tale organizzazione comune ha lo scopo di regolamentare il mercato comunitario dello zucchero per aumentare l'occupazione e il tenore di vita dei produttori comunitari di zucchero.

7. Il sostegno alla produzione comunitaria mediante prezzi garantiti è limitato alle quote nazionali di produzione (quote A e B) assegnate dal Consiglio a ciascuno Stato membro, che le ripartisce poi tra i suoi produttori. Lo zucchero che rientra nella quota B (zucchero B) è soggetto ad un prelievo alla produzione maggiore rispetto a quello previsto per lo zucchero della quota A (zucchero A). Lo zucchero prodotto in eccedenza rispetto alle quote A e B è denominato «zucchero C» e non può essere venduto all'interno della Comunità, salvo essere riportato alle quote A e B della stagione successiva.

8. In virtù dell'art. 18 del regolamento n. 2038/1999, le esportazioni extracomunitarie beneficiano, ad eccezione delle esportazioni di zucchero C, di restituzioni all'esportazione per compensare la differenza tra il prezzo sul mercato comunitario e il prezzo sul mercato mondiale.

9. Il quantitativo di zucchero che può beneficiare di una restituzione all'esportazione e l'importo totale annuo delle restituzioni sono regolati dagli accordi dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) (in prosieguo: gli «accordi OMC») di cui la Comunità è parte, conformemente alla decisione del Consiglio 22 dicembre 1994, 94/800/CE [6]. 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, l'uno, a 1 273 500 tonnellate e, l'altro, a EUR 499,1 milioni, pari a una diminuzione, rispettivamente, del 20 e del 36 % rispetto alle cifre relative alla campagna 1994/1995.

B — *Il regime di associazione dei PTOM alla Comunità*

10. In forza dell'art. 3, n. 1, lett. s), CE, l'azione della Comunità comporta l'associazione dei PTOM, intesa ad incrementare gli

4 — GU L 252, pag. 1.

5 — Regolamento del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (GU L 177, pag. 4).

6 — Decisione 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).

scambi e proseguire in comune nello sforzo di sviluppo economico e sociale.

11. A norma dell'art. 299, n. 3, CE, e dell'allegato II del Trattato CE, Aruba e le Antille olandesi fanno parte dei PTOM.

12. Ai sensi dell'art. 182 CE, scopo dell'associazione è promuovere lo sviluppo economico e sociale dei PTOM e instaurare strette relazioni economiche tra essi e la Comunità nel suo insieme. L'art. 183, n. 1, CE, precisa che gli Stati membri applicano ai loro scambi commerciali con i PTOM il regime che si accordano tra di loro, in virtù del Trattato.

13. Il Consiglio ha adottato, sulla base dell'art. 187 CE, numerose decisioni relative alle modalità e alla procedura di associazione dei PTOM alla Comunità. L'atto pertinente nella fattispecie è la decisione del Consiglio 25 luglio 1991, 91/482/CEE [7], la quale, ai sensi del suo art. 240, n. 1, è applicabile per un periodo di dieci anni a decorrere dal 1° marzo 1990.

14. 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 [8]. Inoltre, il 25 febbraio 2000 il Consiglio ha prorogato detta decisione fino al 28 febbraio 2001 [9].

15. Ai sensi dell'art. 101, n. 1, della decisione PTOM, i prodotti originari dei PTOM sono ammessi all'importazione nella Comunità in esenzione da dazi all'importazione. L'art. 102 della medesima decisione dispone inoltre che, «[fatto salvo l'art.] 108 ter, la Comunità non applica all'importazione dei prodotti originari dei PTOM né restrizioni quantitative, né misure di effetto equivalente».

16. L'art. 108, n. 1, primo trattino, della decisione PTOM rinvia all'allegato II della stessa (in prosieguo: l'«allegato II») per la definizione, in particolare, della nozione di «prodotti originari». 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.

7 — Decisione relativa all'associazione dei paesi e territori d'oltremare alla Comunità economica europea (GU L 263, pag. 1).

8 — GU L 329, pag. 50 (adottata con decisione 91/482; in prosieguo: la «decisione PTOM»).

9 — Decisione del Consiglio 25 febbraio 2000, 2000/169/CE, che proroga la decisione 91/482 (GU L 55, pag. 67).

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

18. L'art. 6, n. 2, dell'allegato II dispone tuttavia che «[q]uando prodotti interamente ottenuti nella Comunità o negli Stati ACP costituiscono oggetto di lavorazioni o di trasformazioni nei PTOM, li si considera come interamente ottenuti nei PTOM». Si tratta delle regole dette «del cumulo di origine CE/PTOM e ACP/PTOM».

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

20. La decisione 97/803 ha tuttavia limitato l'applicazione di dette regole di cumulo inserendo nella decisione 91/482 l'art. 108 ter, il cui 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». Viceversa, la decisione 97/803 non ha limitato l'applicazione della regola del cumulo di origine CE/PTOM.

II — Le misure di salvaguardia controverse

21. L'art. 109, n. 1, della decisione PTOM consente alla Commissione di prendere «le necessarie misure di salvaguardia» in due casi. Il primo è quello in cui «l'applicazione della [decisione PTOM] 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». Il secondo caso è quello in cui «sorgano difficoltà che rischino di alterare un settore d'attività della Comunità o di una sua regione».

22. Tuttavia, ai sensi dell'art. 109 , n. 2, della decisione PTOM, in entrambi i casi la Commissione deve scegliere «le misure che turbino il meno possibile il funzionamento dell'associazione e della Comunità». Inoltre, «[la] portata di queste non deve eccedere il limite di quanto è strettamente indispensabile per porre rimedio alle difficoltà manifestatesi».

23. Il 15 novembre 1999, la Commissione ha adottato, sulla base dell'art. 109 della decisione PTOM, il regolamento (CE) n. 2423/1999, 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 PTOM [10].

24. Il preambolo del detto regolamento enuncia 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 (...);

(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 stabiliti a favore degli agricoltori dalla politica agricola comune;

10 — GU L 294, pag. 11.

(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».

25. La Commissione ha quindi deciso di imporre un prezzo minimo per le importazioni di zucchero con origine cumulata CE/PTOM. L'art. 1, n. 1, del regolamento n. 2423/1999 prevede quanto segue:

«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 (...), non sia inferiore al prezzo d'intervento applicabile ai prodotti in questione».

26. Per quanto riguarda le miscele di zucchero e cacao dei codici NC 1806 10 30 e 1806 10 90 (in prosieguo: le «miscele»), la Commissione ha deciso di sottoporre la loro immissione in libera pratica nella Comunità alla procedura comunitaria di sorveglianza prevista all'art. 308 quinquies del regolamento (CEE) n. 2454/93 [11], come modificato dal regolamento (CE) della Commissione 13 luglio 1997, n. 1427 [12].

27. Conformemente al suo art. 3, il regolamento n. 2423/1999 era applicabile dal 16 novembre 1999 al 29 febbraio 2000.

28. Il 29 febbraio 2000, la Commissione ha adottato, sempre sulla base dell'art. 109 della decisione PTOM, il regolamento (CE) n. 465/2000, che istituisce misure di salvaguardia per le importazioni in provenienza dai PTOM di prodotti del settore dello zucchero con origine cumulata CE-PTOM [13].

29. Il preambolo di detto regolamento enuncia quanto segue:

«(1) La Commissione ha constatato che le importazioni di zucchero (codice

11 — Regolamento della Commissione 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).

12 — GU L 196, pag. 31. Conformemente alla procedura istituita dall'art. 308 quinquies di detto regolamento, gli Stati membri «trasmettono alla Commissione una volta al mese o (...) con maggior frequenza, dati dettagliati sulle quantità di prodotti immessi in libera circolazione con il beneficio di regimi tariffari preferenziali nel corso dei mesi precedenti».

13 — GU L 56, pag. 39.

NC 1701) 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 ad 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 12,7 milioni di tonnellate; pertanto 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.

(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».

30. La Commissione ha quindi deciso di limitare il cumulo di origine CE-PTOM previsto all'art. 6 dell'allegato II della decisione PTOM ad un quantitativo di 3 340 tonnellate di zucchero per lo zucchero e le miscele.

31. Conformemente al suo art. 3, il regolamento n. 465/2000 era applicabile dal 1° marzo al 30 settembre 2000.

32. Il 29 settembre 2000, la Commissione ha adottato, sempre sulla base dell'art. 109 della decisione PTOM, il regolamento (CE) n. 2081/2000, che proroga l'applicazione delle misure di salvaguardia per le importazioni in provenienza dai PTOM di prodotti del settore dello zucchero con origine cumulata CE-PTOM [14].

14 — GU L 246, pag. 64.

33. Il preambolo del detto regolamento enuncia quanto segue:

«(1) La Commissione ha constatato che le importazioni di zucchero (codice NC 1701) e di miscele (...) provenienti dai [PTOM] hanno registrato dal 1997 fino al 1999 una fortissima progressione (...). Tali importazioni sono passate da 0 tonnellata nel 1996 a oltre 53 000 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 12,8 milioni di tonnellate l'anno. La produzione in regime di quota è di circa 14,3 milioni de tonnellate annue. Pertanto, 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, limitatamente a determinate quote, vengono pagate restituzioni a carico del bilancio comunitario (ad oggi circa 520 EUR/t). Tuttavia, il volume delle esportazioni con beneficio di restituzioni è limitato dall'accordo sull'agricoltura concluso nel quadro dell'Uruguay Round ed è ridotto 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, la Commissione ha deciso 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) Di conseguenza, permangono difficoltà che comportano il rischio di deterioramento per un settore economico della Comunità (...)».

34. La Commissione ha quindi limitato il cumulo d'origine CE/PTOM a 4 848 tonnellate di zucchero per lo zucchero e le miscele.

35. Conformemente al suo art. 3, il regolamento n. 2081/2000 era applicabile dal 1° ottobre 2000 al 28 febbraio 2001.

III — Procedimento e conclusioni delle parti

36. Con ricorsi depositati in cancelleria in data 29 gennaio 2000 (causa C-26/00), 12 maggio 2000 (causa C-180/00) e 6 dicembre 2000 (causa C-452/00), il Regno dei Paesi Bassi ha impugnato i regolamenti nn. 2423/1999, 465/2000 e 2081/2000 (in prosieguo: i «regolamenti impugnati» o i «regolamenti controversi»).

37. Il Regno dei Paesi Bassi ha chiesto alla Cote di annullare detti regolamenti e di condannare la Commissione alle spese.

38. La Commissione, parte convenuta, e il Regno di Spagna, interveniente, chiedono il rigetto dei ricorsi e la condanna del Regno dei Paesi Bassi alle spese. La Repubblica francese, che è stata ammessa ad intervenire a sostegno delle richieste della Commissione nella causa C-180/00, non ha presentato osservazioni.

IV — Sui ricorsi

39. Nelle tre cause, il governo olandese deduce tre motivi identici:

— violazione dell'art. 109, n. 1, della decisione PTOM;

— violazione dell'art. 109, n. 2, della decisione PTOM, e

— violazione dell'obbligo di motivazione prescritto dall'art. 253 CE.

40. Nelle cause C-180/00 e C-452/00, il Regno dei Paesi Bassi deduce un ulteriore motivo, relativo ad uno sviamento di potere.

41. Esaminerò anzitutto i motivi concernenti la violazione dell'art. 109 della decisione PTOM (punti A e B), quindi il motivo fondato su uno sviamento di potere (punto C), e infine il motivo riguardante l'obbligo di motivazione (punto D).

A — *Sul primo motivo, fondato sulla violazione dell'art. 109, n. 1, della decisione PTOM*

42. Con il primo motivo, il governo olandese sostiene che la Commissione, ritenendo che nella fattispecie sussistessero le condizioni previste all'art. 109, n. 1, della decisione PTOM, ha commesso un errore manifesto di valutazione. Questo motivo si compone di sei parti, che esaminerò in ordine successivo.

43. In limine, si deve ricordare brevemente la portata del controllo esercitabile su una decisione adottata in forza dell'art. 109 della decisione PTOM.

44. Conformemente ad una giurisprudenza consolidata, le istituzioni comunitarie dispongono di un ampio potere discrezionale in sede di applicazione dell'art. 109 della decisione PTOM [15]. Tale potere riguarda non solo la necessità e l'opportunità di un intervento in forza di tale disposizione [16], ma anche la natura e la portata delle decisioni da adottare [17].

45. Come ho già rilevato in altra sede [18], il riconoscimento di tale potere si giustifica con il fatto che, ai fini dell'applicazione dell'art. 109 della decisione PTOM, le istituzioni generalmente devono operare quali arbitri di interessi confliggenti ed esercitare quindi opzioni nell'ambito delle scelte politiche che rientrano nelle loro responsabilità [19]. Tale potere discrezionale rientra pertanto nelle responsabilità politiche che l'art. 109 della decisione PTOM attribuisce alle istituzioni comunitarie [20].

46. Conformemente alla giurisprudenza, il riconoscimento di tale potere comporta una limitazione del controllo giurisdizionale. La Corte ritiene infatti che, in tal caso, il sindacato giurisdizionale debba limitarsi alla verifica dell'osservanza delle norme relative alla procedura e alla motivazione, dell'esat-

15 — V., in particolare, 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, punti 61 e 62) e causa C-301/97, Paesi Bassi/Consiglio (Racc. pag. I-8853, punti 73 e 74).

16 — V. sentenze del Tribunale 14 settembre 1995, cause riunite T-480/93 e T-483/93, Antillean Rice Mills e a./Commissione (Racc. pag. II-2305, punto 122), confermata dalla sentenza della Corte Antillean Rice Mills e a./Commissione, cit., e 10 febbraio 2000, cause riunite T-32/98 e T-41/98, Nederlandse Antillen/Commissione (Racc. pag. II-201, punto 78).

17 — V., in particolare, sentenza Paesi Bassi/Consiglio, causa C-110/97, citata (punto 92 e giurisprudenza ivi citata).

18 — V. le mie conclusioni nella causa C-40/03 P e C-41/03 P, Rica Foods/Commissione (ancora pendente dinanzi alla Corte, paragrafi 44, 45 e 50).

19 — V. ad esempio, sentenze 8 febbraio 2000, causa C-17/98, Emesa Sugar (Racc. pag. I-675, punto 53), e Paesi Bassi/Consiglio, causa C-110/97 (punto 63) e causa C-301/97 (punti 64-68 e 75), citate.

20 — In tal senso v. anche, a proposito di altre disposizioni comunitarie, sentenze 21 febbraio 1990, cause riunite da C-267/88 a C-285/88, Wuidart e a. (Racc. pag. I-435, punto 14), 26 giugno 1990, causa C-8/89, Zardi (Racc. pag. I-2515, punto 11), e sentenza del Tribunale 5 giugno 1996, causa T-162/94, NMB France e a./Commissione (Racc. pag. II-427, punto 70).

tezza materiale dei fatti considerati nell'operare la scelta contestata, dell'insussistenza di errore manifesto di valutazione o dell'insussistenza di sviamento di potere [21].

47. Come ha sottolineato l'avvocato generale Poiares Maduro [22], la limitazione non riguarda quindi l'estensione del sindacato giurisdizionale, dato che il controllo ha sempre per oggetto i vari vizi enunciati all'art. 230 CE, ossia l'incompetenza, la violazione di forme sostanziali, la violazione delle regole di diritto e lo sviamento di potere. La limitazione riguarda semmai l'*intensità* del controllo, nel senso che il giudice si limita a verificare l'insussistenza di violazioni evidenti e di errori manifesti commessi con riferimento al diritto applicabile e nella valutazione dei fatti pertinenti.

48. Ciò detto, ritengo che l'intensità del controllo giurisdizionale vari a seconda che si sia in presenza di un potere discrezionale di natura politica o di un potere discrezionale di natura tecnica [23]. Infatti, anche se in entrambi i casi il controllo del giudice è chiaramente limitato all'«errore manifesto», mi sembra che, alla luce della giurisprudenza, tale controllo sia meno esteso allorché, come nella fattispecie, l'atto in questione deriva dall'esercizio, da parte di un'istituzione, di un potere discrezionale di natura politica.

49. Le censure mosse dal governo dei Pesi Bassi vanno quindi esaminate alla luce di tali principi.

50. Nella prima parte del suo motivo, il governo olandese sostiene che i quantitativi di zucchero e di miscele importate dai PTOM non giustificavano l'adozione di misure di salvaguardia in forza dell'art. 109 della decisione PTOM. Esso spiega che, in base a statistiche elaborate dall'ufficio statistico delle Comunità europee (Eurostat), nel 1999 le importazioni di zucchero e di miscele ammontavano rispettivamente a 51 618,3 tonnellate e a 18 021,9 tonnellate. Orbene, tali quantitativi sarebbero insignificanti se confrontati con altri dati. Infatti:

— secondo una stima del Nederlands Economisch Instituut (Istituto olandese dell'economia) del 1997, la capacità

21 — Per un esempio recente v. sentenza 8 maggio 2003, cause riunite C-328/99 e C-399/00, Italia e SIM 2 Multimedia/Commissione (Racc. pag. I-4035, punto 39). Nel contesto particolare dell'art. 109 della decisione PTOM, generalmente la Corte impiega una formula diversa. Essa dichiara infatti che «[i]n presenza di un tale potere, il giudice comunitario deve limitarsi ad accertare se il suo esercizio 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., segnatamente, sentenze 11 febbraio 1999, Antillean Rice Mills e a./Commissione (punto 48), e Paesi Bassi/Consiglio, causa C-110/97 (punti 61 e 62) e causa C-301/97 (punti 73 e 74), citate]. Tuttavia questa formula mi sembra meno precisa di quella riportata al paragrafo 46 delle presenti conclusioni, in quanto omette di menzionare il controllo di alcuni elementi, come l'esattezza materiale dei fatti o il rispetto delle norme procedurali e dell'obbligo di motivazione. Inoltre non appare chiara la distinzione formulata tra il caso dell'«errore manifesto» e quello in cui l'istituzione abbia «palesemente travalicato i limiti del suo potere discrezionale».

22 — Conclusioni relative alla causa C-141/02 P Commissione/max.mobil (ancora pendente dinanzi alla Corte, punti 77 e 78).

23 — Su tale distinzione v. le mie conclusioni nella causa C-40/03 P e C-41/03 P, Rica Foods/Commissione (ancora pendente dinanzi alla Corte, paragrafi 45-49).

massima di esportazione dei PTOM ammonterebbe ad un volume compreso tra 100 000 e 150 000 tonnellate;

— la produzione totale di zucchero nella Comunità è compresa tra 16,7 e 17,8 milioni di tonnellate, per cui le importazioni controverse rappresentano solo lo 0,4 % della produzione comunitaria, e

— le importazioni preferenziali di zucchero provenienti dagli Stati ACP e dall'India ammontano rispettivamente a 1,7 milioni di tonnellate e a 279 000 tonnellate, per cui le importazioni controverse rappresentano solo il 3 % di tali importazioni preferenziali.

51. Il governo olandese ritiene quindi che i quantitativi in questione non possano costituire un rischio di turbativa per l'organizzazione comune del mercato dello zucchero ai sensi dell'art. 109, n. 1, della decisione PTOM.

52. In un certo senso, questa prima censura è già stata esaminata dalla Corte nella sentenza Emesa Sugar, citata.

53. È noto che, in detta causa, la Corte era stata chiamata a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità delle disposizioni della decisione 97/803, che istituiva un contingente di 3 000 tonnellate per lo zucchero con origine cumulata ACP/PTOM [24]. Il giudice del rinvio chiedeva, in particolare, se l'adozione di tale contingente, giustificata dalla minaccia rappresentata dal libero accesso dei prodotti PTOM e dal mantenimento della regola del cumulo di origine ACP/PTOM per l'organizzazione comune del mercato dello zucchero [25], fosse compatibile con il principio di proporzionalità [26]. A tale proposito, la ricorrente nella causa principale aveva espressamente attirato l'attenzione della Corte sul fatto che le importazioni di zucchero PTOM erano insignificanti in quanto rappresentavano, per il complesso dei PTOM, meno del 4 % delle importazioni preferenziali provenienti, in particolare, dagli Stati ACP [27].

54. Tale argomento non è stato accolto dall'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer, il quale, nelle sue conclusioni, ha rilevato quanto segue [28]:

«(...) Come deriva dai dati forniti dalla Commissione (...), il mercato europeo dello zucchero gode attualmente di un equilibrio precario. Per effetto dell'imposizione di quote la produzione comunitaria di zucchero da barbabietola ammonta a 13,4 milioni di tonnellate, ed è quindi superiore al consumo comunitario di zucchero, pari all'incirca a

24 — V. paragrafo 20 delle presenti conclusioni.
25 — V. decisione 97/803 (settimo 'considerando').
26 — Sentenza Emesa Sugar, cit. (punto 51).
27 — Ibidem (punto 52).
28 — Paragrafi 86-88.

12,7 milioni di tonnellate. Per di più, la Comunità importa dai paesi ACP 1,3 milioni di tonnellate di zucchero di canna per far fronte ad una domanda specifica di questa varietà. Peraltro, a causa degli accordi conclusi nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), la Comunità si vede obbligata ad autorizzare l'importazione di 400 000 tonnellate di zucchero proveniente da paesi terzi.

Poiché la domanda complessiva di zucchero nella Comunità è inferiore all'offerta, una parte dello zucchero disponibile è destinata all'esportazione. Ciò nonostante, a causa di un rilevante scarto tra il livello dei prezzi del mercato mondiale e quello della Comunità (quest'ultimo rappresenta circa il 300 % del primo), tale vendita è sostenuta da sovvenzioni sotto forma di restituzioni all'esportazione. L'importo di queste restituzioni è attualmente pari a 470 euro per tonnellata. Parimenti, la quantità massima di zucchero che può essere oggetto di esportazioni finanziate ha dato luogo ad accordi nell'ambito dell'OMC. Nei prossimi anni questo tetto massimo verrà ridotto del 20 %.

(...)

[Tenuto conto di queste circostanze], non credo che la soluzione adottata dal Consiglio fosse sproporzionata. Le cifre sopra esposte dimostrano che (...) il mercato comunitario è eccedentario e che l'equilibrio si raggiunge solo grazie alle esportazioni sovvenzionate. Qualsiasi quantitativo aggiuntivo di zucchero che fosse entrato nel mercato avrebbe costretto le istituzioni comunitarie ad aumentare le sovvenzioni all'esportazione (entro i limiti già ricordati) o a ridurre le quote dei produttori europei. In ogni caso, si determinerebbe una rilevante perturbazione nell'organizzazione comune del mercato dello zucchero contraria agli obiettivi della politica agricola comune».

55. La Corte ha accolto questo ragionamento, dichiarando, al punto 56 della sentenza Emesa Sugar, quanto segue:

«(...) dal fascicolo emerge che, alla data della decisione 97/803, la produzione comunitaria di zucchero di barbabietola eccedeva il quantitativo consumato nella Comunità e a ciò 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 conclusi in seno all'OMC. D'altra parte la Comunità era tenuta anche a finanziare le esportazioni di zucchero, sotto forma di restituzioni all'esportazione e nei limiti degli accordi conclusi in seno all'OMC. Di conseguenza il Consiglio ha potuto ritenere, giustamente, che ogni quantitativo supplementare di zucchero, *benché minimo in relazione alla produzione comunitaria*, che fosse entrato nel mercato comunitario avrebbe costretto le istituzioni della Comunità ad aumentare l'importo delle sovvenzioni alle esportazioni (...) ovvero a ridurre le

quote dei produttori europei, cosa che avrebbe alterato l'organizzazione comune del mercato dello zucchero (...) e sarebbe stata contraria agli obiettivi della politica agricola comune» [29].

56. Si può rilevare inoltre che, nel 1997, all'epoca dell'adozione della decisione 97/803, le importazioni di zucchero e di miscele provenienti dai PTOM ammontavano, rispettivamente, a 10 372,2 tonnellate e a 877,7 tonnellate [30].

57. Orbene, al momento dell'adozione dei regolamenti controversi, nel 1999, le stesse importazioni ammontavano rispettivamente a 53 519,9 tonnellate e a 14 020 tonnellate [31].

58. In tali circostanze, non si vede come possa essere accolto l'argomento del governo olandese. Infatti, se nel febbraio 2000 la Corte ha ritenuto che importazioni di zucchero dell'ordine di 10 000 tonnellate rappresentassero un rischio di perturbazione dell'organizzazione comune del mercato dello zucchero, nella fattispecie, a fortiori, si deve ritenere che la Commissione non abbia commesso alcun errore manifesto di valutazione nel considerare che importazioni da cinque a quindici volte superiori costituissero «difficoltà» e un rischio di «deterioramento» per la stessa organizzazione comune del mercato.

59. La seconda parte del motivo riguarda unicamente il regolamento n. 2423/1999 [32]. Il governo olandese contesta l'affermazione secondo cui lo zucchero e le miscele provenienti dai PTOM erano venduti nella Comunità ad un prezzo inferiore al prezzo d'intervento (per quanto riguarda lo zucchero) o al prezzo praticabile dai produttori comunitari (per quanto riguarda le miscele e i prodotti equiparabili). Esso sostiene che la Commissione non ha fornito la minima prova di questo elemento di fatto.

60. È vero che, come sottolinea il Regno dei Paesi Bassi, la Commissione non ha dimostrato che le importazioni di zucchero e di miscele provenienti dai PTOM avvenissero ad un prezzo inferiore al prezzo d'intervento sul mercato comunitario. Per quanto riguarda lo zucchero, nel suo controricorso [33] essa ha affermato di essersi basata su un «sospetto» in tal senso. Quanto alle miscele, dal fascicolo emerge che la Commissione si è basata su informazioni raccolte presso operatori comunitari [34], informazioni che tuttavia sono state formalmente conte-

29 — Il corsivo è mio.

30 — Statistiche di Eurostat per le esportazioni, dai PTOM verso la Comunità, di prodotti dei codici NC 1806 10 30, 1806 10 90 e 1701 per gli anni 1991-2000 (allegate alla memoria di intervento del Regno di Spagna nelle cause riunite C-26/00, C-180/00 e C-452/00).

31 — Ibidem.

32 — V. ricorso nella causa C-26/00 (punto 52).

33 — Punti 5, 7 e 26.

34 — V. documenti intitolati «Offres produits d'Aruba» e «Listado de preparaciones» (allegati 3a e 3b del ricorso nella causa C-26/00).

state dal Regno dei Paesi Bassi durante il procedimento previsto dall'allegato IV della decisione PTOM [35].

61. Mi sembra tuttavia che questa lacuna, per grave che sia, non è tale da determinare l'annullamento del regolamento n. 2423/1999. Infatti, dal preambolo di tale regolamento, nonché dal relativo contesto [36], si evince che la Commissione ha ritenuto che l'aumento delle importazioni controverse avesse creato numerose «difficoltà».

62. La prima serie di difficoltà è rappresentata da un rischio di deterioramento del funzionamento dell'organizzazione comune del mercato dello zucchero [37]. La Commissione rileva che, poiché il consumo di zucchero nella Comunità è stabile, l'aumento delle importazioni di zucchero dai PTOM obbliga ad aumentare proporzionalmente le esportazioni di zucchero comunitario, esportazioni che beneficiano di sovvenzioni. Orbene, il volume di tali esportazioni sovvenzionate è limitato dagli accordi OMC. Le importazioni controverse rischiano quindi di ridurre la possibilità di esportare zucchero comunitario e, alla lunga, di condurre ad una riduzione delle quote di produzione comunitaria.

63. La seconda serie di difficoltà consiste nel danno che le importazioni rischiano di causare agli operatori comunitari nel settore dello zucchero [38]. La Commissione spiega che, quando le importazioni di zucchero PTOM avvengono ad un prezzo inferiore al prezzo d'intervento, i produttori comunitari non sono più in grado competere con esse, in quanto sono tenuti a pagare un prezzo minimo per la materia prima dei loro prodotti, ossia le barbabietole [39]. Per di più, le importazioni controverse rischiano di determinare un aumento del volume delle esportazioni sovvenzionate e quindi di provocare un aumento delle spese connesse a tali esportazioni, aumento che, a sua volta, si tradurrebbe in un aumento del contributo di produzione a carico dei produttori comunitari [40].

64. Pertanto, il fatto che le importazioni di zucchero e di miscele provenienti dai PTOM siano avvenute ad un prezzo inferiore al prezzo d'intervento costituisce solo uno degli elementi che hanno giustificato l'adozione del regolamento n. 2423/1999.

65. In tali circostanze, ritengo che la seconda parte del motivo sia inoperante. Infatti, anche supponendo che le importazioni controverse non siano avvenute ad un prezzo inferiore al prezzo d'intervento e che la Commissione abbia quindi commesso un errore su questo punto, la misura di salvaguardia prevista dal regolamento

35 — V., ad esempio, la lettera inviata alla Commissione il 2 luglio 1999 dalla rappresentanza permanente dei Paesi Bassi presso l'Unione europea (allegato 4 del ricorso nella causa C-26/00).

36 — V., in particolare, la comunicazione della Commissione 23 giugno 1999 e la nota esplicativa del governo olandese sulle delibere del Consiglio relative alle misure di salvaguardia adottate con il regolamento n. 2423/1999 (rispettivamente allegati 2 e 5a del ricorso nella causa C-26/00).

37 — Regolamento n. 2423/1999 (secondo e terzo 'considerando').

38 — Ibidem (secondo 'considerando').

39 — Ibidem (quarto 'considerando').

40 — Ibidem (quinto 'considerando').

n. 2423/1999 sarebbe stata comunque giustificata dal fatto che tali importazioni avrebbero rischiato di costringere le istituzioni ad aumentare il volume delle esportazioni sovvenzionate o a diminuire le quote dei produttori europei, il che, a termini della sentenza Emesa Sugar, citata [41], avrebbe costituito un'alterazione dell'organizzazione comune del mercato dello zucchero.

66. Di conseguenza, ritengo che la seconda parte del motivo debba essere respinta.

67. La terza parte riguarda l'affermazione della Commissione secondo cui le importazioni di zucchero e di miscele provenienti dai PTOM obbligherebbero le istituzioni ad aumentare proporzionalmente le esportazioni di zucchero comunitario.

68. Il governo olandese sottolinea che tanto la produzione quanto il consumo di zucchero nella Comunità variano da un anno all'altro e che sarebbe quindi errato affermare, come fa la Commissione, che 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» [42]. In ogni caso, anche se così fosse, non sarebbe vero che le esportazioni in questione costituiscono esportazioni sovvenzionate, come suggerisce la Commissione nei regolamenti impugnati.

69. Per quanto riguarda le miscele, il Regno dei Paesi Bassi aggiunge che l'organizzazione comune del mercato dello zucchero non potrebbe essere alterata dalle importazioni di questi prodotti in quanto, in forza dell'art. 1, n. 1, del regolamento n. 2038/1999, il cacao non rientra nella detta organizzazione comune.

70. A tale proposito, occorre rammentare che il mercato comunitario dello zucchero è un mercato eccedentario: la produzione comunitaria degli zuccheri A e B, ossia dello zucchero che può essere smaltito sul mercato comunitario e beneficia di restituzioni all'esportazione, è già superiore rispetto al consumo comunitario di zucchero [43]. Inoltre, come ha sottolineato la Corte nella sentenza Emesa Sugar, citata [44], la Comunità è tenuta ad importare un certo quantitativo di zucchero da paesi terzi in forza degli accordi OMC.

41 — Punti 40 e 56.

42 — Regolamenti n. 2423/1999 (terzo 'considerando'), n. 465/2000 (quarto 'considerando'), e n. 2081/2000 (quarto 'considerando').

43 — V., tra le numerose fonti, Relazione speciale n. 20/2000 della Corte dei conti sulla gestione dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, corredata dalle risposte della Commissione (GU 2001, C 50, pag. 1, grafico 2).

44 — Punto 56.

71. In tali circostanze, il fatto che la produzione e il consumo di zucchero nella Comunità possano variare leggermente da un anno all'altro non è pertinente. Infatti, finché non sarà ridotta la produzione di zucchero comunitario, qualsiasi importazione supplementare di zucchero con origine cumulata CE/PTOM aumenterà l'eccedenza di zucchero sul mercato comunitario e determinerà un aumento delle esportazioni. Pertanto la Commissione non ha commesso un errore manifesto di valutazione nel considerare che qualsiasi importazione supplementare di zucchero nella Comunità «comporta la destinazione all'esportazione di un corrispondente quantitativo di zucchero comunitario che non può essere venduto su tale mercato» [45].

72. A mio avviso, la Commissione non ha commesso un errore manifesto neanche nell'affermare che tali esportazioni erano esportazioni sovvenzionate. Infatti, come ha sottolineato il Tribunale al punto 119 della sentenza Rica Foods II, si può presumere che, vista la situazione eccedentaria del mercato comunitario, lo zucchero d'origine PTOM importato si sostituirà allo zucchero comunitario, che, per mantenere l'equilibrio dell'organizzazione comune dei mercati, dovrà essere esportato.

73. Per quanto riguarda più in particolare le miscele, è vero che esse non rientrano nell'organizzazione comune del mercato dello zucchero, come discende dall'art. 1, n. 1, del regolamento n. 2038/1999. Tuttavia, contrariamente a quanto sostiene il governo olandese, tale circostanza non basta a dimostrare che le importazioni di miscele originarie dei PTOM non presentano alcun rischio per il funzionamento dell'organizzazione comune del mercato nel settore dello zucchero.

74. Infatti è pacifico che, generalmente, tali miscele presentano un elevato tasso di zucchero, per cui le importazioni controverse sono atte ad incidere sulla possibilità, per i produttori comunitari, di vendere zucchero ai produttori di tali miscele. Peraltro risulta che la Commissione già in passato, nel caso delle bibite rinfrescanti, abbia adottato misure destinate a ridurre il rischio che poteva comportare, per l'organizzazione comune del mercato dello zucchero, un aumento delle importazioni di prodotti con forte tenore di zucchero [46].

75. Tenuto conto di questi elementi, anche la terza parte del motivo dev'essere respinta.

45 — Regolamenti n. 2423/1999 (terzo 'considerando'), n. 465/2000 (quarto 'considerando'), e n. 2081/2000 (quarto 'considerando').

46 — V., in particolare, accordo in forma di scambio di lettere tra la Comunità europea, da una parte, e la Confederazione elvetica, dall'altra, riguardante il protocollo n. 2 dell'accordo tra la Comunità economica europea e la Confederazione elvetica (GU 2000, L 76, pag. 12).

76. Nella quarta parte, il governo olandese sostiene che le importazioni controverse non avrebbero sollevato alcun problema relativamente agli obblighi incombenti alla Comunità in forza degli accordi OMC. Basandosi sull'ordinanza del presidente del Tribunale 30 aprile 1999, Emesa Sugar/Commissione [47], esso rileva che la Comunità disponeva di un margine più che sufficiente per assorbire l'aumento delle importazioni di zucchero e di miscele provenienti dai PTOM fino al 2000.

77. A mio parere, questa quarta censura non può essere accolta.

78. Anzitutto si deve sottolineare che gli accordi OMC, se pure impongono effettivamente un limite alle esportazioni sovvenzionate, non comportano tuttavia alcun obbligo di esaurire la quantità assegnata. Lo scopo degli accordi OMC è infatti ridurre gradualmente le esportazioni sovvenzionate. In tali circostanze, ritengo che la Commissione potesse benissimo decidere, senza commettere un errore manifesto di valutazione, di limitare le importazioni di zucchero con origine cumulata CE/PTOM anche qualora le esportazioni supplementari che tali importazioni implicavano rimanessero al di sotto del massimale fissato dagli accordi OMC [48].

79. Inoltre si è già visto come la Corte abbia dichiarato, nella sentenza Emesa Sugar, citata, che, tenuto conto della situazione eccedentaria del mercato comunitario e degli impegni assunti dalla Comunità, qualsiasi importazione supplementare di zucchero avrebbe alterato il funzionamento dell'organizzazione comune del mercato dello zucchero, in quanto avrebbe costretto le istituzioni ad aumentare l'importo delle sovvenzioni all'esportazione (nel limite dei massimali previsti dagli accordi OMC) o a ridurre le quote dei produttori europei [49]. Pertanto, quand'anche fosse vero che gli accordi OMC consentivano effettivamente di ammettere le importazioni controverse, è altrettanto vero che il governo olandese non ha dimostrato che la Commissione ha commesso un errore manifesto di valutazione nel ritenere che un aumento delle importazioni di zucchero e di miscele con origine cumulata CE/PTOM comportasse il rischio di un deterioramento dell'organizzazione comune del mercato dello zucchero [50].

80. Anche la quinta parte del motivo riguarda le conseguenze delle importazioni controverse sul funzionamento dell'organizzazione comune del mercato dello zucchero. A tale proposito, il governo olandese manifesta seri dubbi sul fatto che la Commissione, allorché ha adottato i regolamenti nn. 2423/1999 e 465/2000, prevedesse realmente di ridurre le quote di produzione, come ha affermato nei regolamenti citati. In ogni caso, il governo olandese ritiene che tale riduzione non fosse stata resa necessaria dalle importazioni controverse.

47 — Causa T-44/98 R II (Racc. pag. II-1427, punto 107).

48 — In tal senso v. sentenza del Tribunale 6 dicembre 2001, causa T-43/98, Emesa Sugar/Consiglio (Racc. pag. II-3519, punti 147 e 148).

49 — Punto 56.

50 — In tal senso v. sentenza Rica Foods II (punto 139).

81. Questa quinta censura dev'essere respinta per mancanza di prove. Infatti, il governo olandese non deduce alcun elemento atto a dimostrare che la Commissione non prevedeva di ridurre le quote di produzione al momento dell'adozione dei regolamenti nn. 2423/1999 e 465/2000.

82. In ogni caso, gli eventi successivi all'adozione dei predetti regolamenti invalidano questa tesi, dato che, il 29 settembre 2000, la Commissione ha effettivamente adottato il regolamento (CE) n. 2073/2000 [51], operando, per la campagna 2000/01, una riduzione delle quote di produzione di 498 800 tonnellate per gli zuccheri A e B. Il secondo 'considerando' di detto regolamento precisa che tale riduzione è intervenuta in quanto «[l]e previsioni per la campagna di commercializzazione 2000/01 mostra[va]no l'esistenza di un saldo esportabile superiore al massimo previsto dall'accordo [OMC] per la campagna in esame».

83. Infine, nella sesta parte del motivo, il governo olandese sostiene che le importazioni controverse non hanno realmente causato un danno ai produttori comunitari. Anzitutto, le restituzioni all'esportazione sarebbero finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG), ossia dal bilancio della Comunità, e non dai produttori comunitari. Inoltre, nel 1999, lo zucchero C 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 ottenere vantaggi sostanziali. Infine, la Commissione non avrebbe affatto dimostrato che ogni tonnellata di zucchero importato dai PTOM implicasse una corrispondente riduzione delle vendite realizzate dai produttori europei.

84. A mio avviso, nessuno di questi argomenti dimostra che la Commissione ha commesso un errore manifesto di valutazione nel ritenere che le importazioni controverse rischiassero di produrre effetti pregiudizievoli per gli operatori comunitari.

85. Innanzitutto, la Corte [52] e il Tribunale [53] hanno già dichiarato che una situazione in cui è necessaria una riduzione delle quote di produzione comporta il rischio di «alterare un settore d'attività della Comunità» ai sensi dell'art. 109, n. 1, della decisione PTOM, in quanto tale riduzione incide direttamente sul reddito dei produttori comunitari.

86. Inoltre è noto che, ai sensi dell'art. 18 del regolamento n. 2038/1999, le esportazioni di zucchero A e B possono beneficiare di

51 — Regolamento relativo alla riduzione, per la campagna di commercializzazione 2000/01 e nel settore dello zucchero, del quantitativo garantito nel quadro del regime delle quote di produzione e dei fabbisogni massimi presunti di approvvigionamento delle raffinerie nell'ambito dei regimi di importazioni preferenziali (GU L 246, pag. 38).

52 — Sentenza Emesa Sugar, cit. (punti 40 e 56).

53 — Sentenza Rica Foods II (punto 124).

restituzioni all'esportazione. Contrariamente a quanto sostiene il governo olandese, dette restituzioni sono finanziate in gran parte dai produttori comunitari, mediante contributi alla produzione fissati ogni anno dalla Commissione [54]. Quest'ultima pertanto non ha commesso alcun errore manifesto di valutazione nel ritenere che le importazioni controverse rischiassero di determinare un aumento del volume delle esportazioni sovvenzionate e, di conseguenza, un aumento del contributo alla produzione a carico dei produttori comunitari [55].

87. Quanto al prezzo di vendita dello zucchero C, il governo olandese non ha prodotto alcun elemento di prova che consenta alla Corte di verificare se i produttori comunitari abbiano venduto detto zucchero ad un prezzo pari al doppio di quello del mercato mondiale. Tuttavia, anche supponendo che ciò sia avvenuto, tale elemento non basta a dimostrare l'esistenza di un errore manifesto di valutazione da parte della Commissione. Infatti, la circostanza che, occasionalmente, alcuni produttori abbiano potuto ottenere vantaggi sostanziali dalla vendita di zucchero C agli operatori dei PTOM nulla toglie al fatto che le importazioni controverse rischiavano di causare turbative al funzionamento del settore nel suo complesso, obbligando le istituzioni ad aumentare l'importo delle sovvenzioni all'esportazione o a diminuire le quote dei produttori comunitari.

88. Parimenti, a mio avviso la Commissione non era tenuta a dimostrare che le importazioni controverse avevano determinato una riduzione delle vendite realizzate dai produttori comunitari. Si è già visto come la circostanza che tali importazioni rischiassero di provocare un aumento dell'importo delle sovvenzioni all'esportazione o una diminuzione delle quote di produzione era sufficiente perché la Commissione potesse considerare, nell'esercizio del potere discrezionale conferitole dall'art. 109 della decisione PTOM, che sussistevano «difficoltà» che rischiavano di «alterare un settore d'attività della Comunità» ai sensi della detta disposizione.

89. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo quindi alla Corte di respingere integralmente il primo motivo.

B — *Sul secondo motivo, fondato sulla violazione dell'art. 109, n. 2, della decisione PTOM*

90. Con il secondo motivo, il governo olandese fa valere che la Commissione ha

54 — Art. 33, n. 8, del regolamento n. 2038/1999 e art. 7, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 8 giugno 1982, n. 1443, che stabilisce modalità d'applicazione del regime delle quote nel settore dello zucchero (GU L 158, pag. 17), come modificato. Per esempi di regolamenti che fissano l'importo del contributo alla produzione, v. regolamenti (CE) della Commissione 14 ottobre 1999, n. 2183, che fissa nel settore dello zucchero, per la campagna di commercializzazione 1998/99, gli importi dei contributi alla produzione nonché il coefficiente per il calcolo del contributo supplementare (GU L 267, pag. 23), e 11 ottobre 2001, n. 1993, che fissa, per la campagna di commercializzazione 2000/01, gli importi dei contributi alla produzione nel settore dello zucchero (GU L 271, pag. 15).

55 — Regolamento n. 2423/1999 (quinto 'considerando').

violato il principio di proporzionalità sancito dall'art. 109, n. 2, della decisione PTOM [56]. Tale motivo si compone di cinque parti, che esaminerò in ordine successivo.

91. In limine si deve ricordare che, in virtù del principio di proporzionalità, la legittimità di una misura di salvaguardia è subordinata alla condizione che i mezzi da essa contemplati siano idonei a conseguire lo scopo perseguito e non eccedano quanto è necessario per raggiungere detto scopo, e che, qualora sia possibile scegliere tra più misure adeguate, occorre fare ricorso a quella meno restrittiva [57].

92. Si ricorderà inoltre che in un settore in cui, come nella fattispecie, le istituzioni comunitarie dispongono di un ampio potere discrezionale, solo il carattere manifestamente inadeguato di una misura rispetto allo scopo perseguito può incidere sulla legittimità di tale misura. La limitazione del controllo della Corte si impone soprattutto quando la Commissione si trova a dover operare quale arbitro di interessi confliggenti e ad esercitare quindi opzioni nell'ambito delle scelte politiche che rientrano nelle sue responsabilità proprie [58].

93. Nella prima parte del motivo, il governo olandese sostiene che i regolamenti nn. 465/2000 e 2081/2000 ignorano lo status preferenziale dei prodotti originari dei PTOM. Esso rammenta che, in virtù del protocollo n. 8 della Convenzione di Lomé [59], la Comunità ha accordato agli Stati ACP un contingente di circa 1,7 milioni di tonnellate di zucchero, che essi possono esportare in esenzione totale o parziale dai dazi doganali e per un prezzo garantito [60]. Limitando le importazioni controverse a 3 340 tonnellate e in seguito a 4 848 tonnellate, la Commissione avrebbe quindi posto i prodotti originari dei PTOM in una situazione nettamente più sfavorevole di quella dei prodotti originari dei paesi ACP, ignorando in tal modo l'ordine di preferenza Stati membri/PTOM/Stati ACP/paesi terzi, stabilito dal Trattato.

56 — Ricordo che detta disposizione enuncia quanto segue : «(...) [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».

57 — V., in particolare, sentenze 13 maggio 1997, causa C-233/94, Germania/Parlamento e Consiglio (Racc. pag. I-2405, punto 54), 14 luglio 1998, causa C-284/95, Safety Hi-Tech (Racc. pag. I-4301, punto 57), nonché Antillean Rice Mills e a./Commissione (punto 52) e Paesi Bassi/Consiglio, causa C-110/97 (punto 122) e causa C-301/97 (punto 131), citate.

58 — V., in particolare, sentenze 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio (Racc. pag. I-4973, punti 90 e 91), 17 ottobre 1995, causa C-44/94, Fishermen's Organisations e a. (Racc. pag. I-3115, punto 37), 19 novembre 1998, causa C-150/94, Regno Unito/Consiglio (Racc. pag. I-7235, punto 87), ed Emesa Sugar, cit. (punto 53).

59 — Decisione del Consiglio e della Commissione 25 febbraio 1991, 91/400 CECA, CEE, relativa alla conclusione della quarta convenzione ACP-CEE (GU L 229, pag. 1).

60 — V., in particolare, artt. 168 e segg. della Convenzione di Lomé e regolamento (CEE) del Consiglio 5 marzo 1990, n. 715, relativo al regime applicabile a taluni prodotti agricoli e a talune merci ottenute dalla trasformazione di prodotti agricoli originari degli Stati ACP o dei paesi e territori d'oltremare (PTOM) (GU L 84, pag. 85).

94. È vero che, nel protocollo n. 8 allegato alla Convenzione di Lomé, la Comunità si è impegnata nei confronti dei paesi ACP ad acquistare zucchero a prezzi garantiti e ad importarne un determinato quantitativo annuo (1,7 milioni di tonnellate). Tali importazioni vengono effettuate, in tutto o in parte, in esenzione dai dazi doganali. Inoltre, per impedire che tale garanzia diventi lettera morta, l'art. 213 della Convenzione di Lomé prevede che la clausola di salvaguardia prevista all'art. 177 della detta convenzione non si applica nell'ambito del protocollo n. 8.

95. Per contro, in forza dell'art. 101, n. 1, della decisione PTOM, tutti i prodotti originari dei PTOM, e quindi, in linea di principio, anche lo zucchero, sono ammessi all'importazione nella Comunità in esenzione da dazi doganali. Lo zucchero originario dei PTOM gode quindi di uno status preferenziale rispetto allo zucchero ACP.

96. Tuttavia, come ha dichiarato il Tribunale nella sentenza Rica Foods II [61], il fatto che la Commissione abbia adottato una misura di salvaguardia nei confronti di taluni prodotti originari dei PTOM non rimette in discussione tale status. Questo tipo di provvedimento è infatti per sua stessa natura eccezionale, limitato e temporaneo. Si può aggiungere che, nella fattispecie, i regolamenti controversi riguardano solo lo zucchero e le miscele con origine cumulata CE/PTOM. Essi pertanto non impongono alcun massimale alle importazioni di zucchero originario dei PTOM secondo le regole d'origine ordinarie, se una simile produzione dovesse esistere.

97. Di conseguenza, l'argomento relativo alla violazione dello status preferenziale dello zucchero PTOM dev'essere respinto.

98. Nella seconda parte del motivo, il governo olandese rammenta che, in forza dell'art. 109, n. 2, della decisione PTOM, la Commissione, quando prevede di adottare una misura di salvaguardia, deve informarsi in merito alle ripercussioni che la sua decisione potrebbe avere sull'economia del PTOM di cui trattasi e sulle imprese interessate. Orbene, nella specie la Commissione avrebbe adottato i regolamenti nn. 2423/1999 e 2081/2000 senza misurare le conseguenze negative della loro applicazione sui PTOM e sul settore in questione.

99. Dalla giurisprudenza discende effettivamente che [62] «allorché la Commissione intende adottare misure di salvaguardia a norma dell'art. 109, n. 1, della decisione PTOM, deve, nei limiti in cui le circostanze della fattispecie non vi si oppongono, infor-

61 — Punto 205.

62 — Sentenze 22 novembre 2001, causa C-451/98, Antillean Rice Mills/Consiglio (Racc. pag. I-8949, punto 58), e causa C-452/98, Nederlandse Antillen/Consiglio (Racc. pag. I-8973, punto 68). V. anche sentenza Antillean Rice Mills e a./Commissione, citata (punti 25 e 26).

marsi sulle ripercussioni negative che la sua decisione potrebbe provocare sull'economia del PTOM di cui trattasi e delle imprese interessate».

100. Tuttavia, come ha sottolineato la Commissione [63], quest'obbligo si impone solo «nei limiti in cui le circostanze lo permettono» [64]. Orbene, nella fattispecie la Commissione ha spiegato che le circostanze non le avevano permesso di effettuare un'analisi approfondita delle conseguenze che le misure controverse rischiavano di provocare sull'economia dei PTOM e sul settore in questione. Nondimeno, a mio avviso la Commissione, come ha essa stessa precisato [65], conosceva perfettamente la situazione delle Antille olandesi, giacché nel 1998 erano stati proposti vari ricorsi giurisdizionali contro la decisione 97/803, che fissa il contingente per lo zucchero con origine cumulata ACP/PTOM [66], e contro il 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 [67].

101. In tali circostanze, ritengo non sia stato dimostrato che la Commissione ha commesso una palese violazione del suo obbligo di informazione preventiva.

102. Nella terza parte del motivo, il governo olandese sostiene che i regolamenti impugnati sono contrari al principio di proporzionalità, in quanto:

— il regolamento n. 2423/1999 prevede che il prezzo d'importazione dello zucchero con origine cumulata CE/PTOM, fase cif e merce nuda, non può essere inferiore al prezzo d'intervento, e

— i regolamenti nn. 465/2000 e 2081/2000 limitano a 3 340 tonnellate, e in seguito a 4 848 tonnellate, il quantitativo di zucchero CE/PTOM che può essere importato ai sensi dell'art. 6 dell'allegato II.

63 — Memoria difensiva nelle cause C-180/00 (punto 46) e C-452/00 (punto 50).

64 — Sentenza del Tribunale Antillean Rice Mills e a./Commissione, cit. (punto 70).

65 — Memorie difensive nelle cause C-180/00 (punto 46) e C-452/00 (punto 50).

66 — V. cause Emesa Sugar, citata, Emesa Sugar/Consiglio (ordinanza del Presidente del Tribunale 14 agosto 1998, causa T-43/98 R, Racc. pag. II-3055, e sentenza del Tribunale, cit.), e Emesa Sugar/Commissione [ordinanze del Presidente del Tribunale 14 agosto 1998, causa T-44/98 R, Racc. pag. II-3079, del Presidente della Corte 17 dicembre 1998, causa C-363/98 P (R) (Racc. pag. I-8787) e C-364/98 P (R), Racc. pag. I-8815, del Presidente del Tribunale 30 aprile 1999, cit., 29 settembre 1999, T-44/98 R II, Racc. pag. II-2815, 6 aprile 2000, causa T-44/98 R II, Racc. pag. II-1941, e sentenza del Tribunale 6 dicembre 2001, causa T-44/98, Racc. pag. II-3577].

67 — GU L 349, pag. 26. V. causa Aruba/Commissione (ordinanza del Tribunale 17 settembre 2003, causa T-54/98, Racc. pag. II-3083).

103. Per quanto riguarda il regolamento n. 2423/1999, il Regno dei Paesi Bassi ritiene che il predetto obbligo abbia l'effetto di collocare gli operatori PTOM in una situazione sfavorevole rispetto agli operatori comunitari. Infatti, a differenza di questi ultimi, gli operatori PTOM dovrebbero aggiungere al prezzo d'«importazione», ossia al prezzo d'intervento, le spese di trasporto dei prodotti all'interno della Comunità nonché le spese di stoccaggio e di movimentazione. Orbene, poiché tali spese sono particolarmente elevate, gli operatori PTOM non sarebbero più in grado di competere con gli operatori comunitari.

104. Per quanto attiene ai tre regolamenti impugnati, il Regno dei Paesi Bassi sostiene che è preferibile imporre un prezzo di vendita minimo, piuttosto che un prezzo all'importazione o una restrizione quantitativa. Questa sarebbe peraltro la condizione posta dal Presidente del Tribunale per autorizzare l'impresa Emesa Sugar ad importare una quota supplementare di 7 500 tonnellate di zucchero in attesa della sentenza della Corte nella causa Emesa Sugar, citata. Il governo olandese ritiene quindi che un prezzo di vendita minimo avrebbe costituito una misura più adeguata e meno restrittiva [68].

68 — Il governo di Paesi Bassi deduce inoltre un terzo argomento relativo al regolamento n. 2081/2000. Esso sottolinea che il volume totale dello zucchero CE/PTOM importato nel 1999 rappresentava meno dello 0,3 % della produzione comunitaria e che pertanto non era sufficientemente dimostrato che la misura controversa potesse realmente porre rimedio alle difficoltà individuate dalla Commissione (ricorso nella causa C-452/00, punto 113). Tuttavia si deve rilevare che questo argomento non riguarda la proporzionalità della misura adottata, bensì la questione se esistesse o meno il rischio di «alterare un settore d'attività della Comunità» ai sensi dell'art. 109, n. 1, della decisione PTOM. Tale argomento è stato peraltro esaminato come tale nel contesto del primo motivo (v. paragrafi 50-58 delle presenti conclusioni).

105. Ritengo che questi argomenti siano infondati.

106. Anzitutto, per quanto riguarda il regolamento n. 2423/1999, si ricorderà che, nell'ambito dell'organizzazione comune del mercato dello zucchero, ogni anno viene fissato un «prezzo d'intervento» per le zone della Comunità in cui la produzione è eccedentaria ed un «prezzo d'intervento derivato» per le zone in cui la produzione è deficitaria [69]. Inoltre, il prezzo d'intervento derivato è superiore al prezzo d'intervento in quanto tiene conto di alcune spese supplementari, quali le spese di trasporto della merce [70].

107. Orbene, abbiamo visto che, ai sensi del regolamento n. 2423/1999, il prezzo d'importazione dello zucchero con origine cumulata CE/PTOM dev'essere pari o superiore al prezzo d'intervento «applicabile ai prodotti in questione» [71]. Ciò significa che, se lo zucchero PTOM viene importato in una zona eccedentaria della Comunità, il prezzo d'importazione dev'essere pari o superiore al prezzo d'intervento. Parimenti, se lo zucchero controverso viene importato in una zona deficitaria della Comunità, il prezzo d'importazione dev'essere pari o superiore al prezzo d'intervento derivato.

69 — Art. 3 del regolamento n. 2038/1999.

70 — V. memoria difensiva della Commissione nella causa C-26/00 (punto 51).

71 — Art. 1, n. 1, del regolamento n. 2423/1999.

108. In tali circostanze, non si vede in che modo l'obbligo controverso lederebbe gli operatori PTOM. Infatti, se un operatore PTOM decide di esportare i suoi prodotti verso una zona eccedentaria della Comunità, può allineare i suoi prezzi al prezzo d'intervento. Se successivamente decide di vendere i suoi prodotti in una zona deficitaria, deve, analogamente a qualsiasi produttore comunitario, sostenere le spese di trasporto della sua merce verso la zona deficitaria.

109. Per contro, se un operatore PTOM decide di esportare i suoi prodotti verso una zona deficitaria della Comunità, deve adeguare i suoi prezzi al prezzo d'intervento derivato, che è effettivamente superiore al prezzo d'intervento. In tal caso, tuttavia, egli non deve più, a differenza degli operatori comunitari, sostenere le spese di trasporto della merce verso la zona deficitaria. Pertanto, contrariamente a quanto sostiene il Regno dei Paesi Bassi, la misura controversa non ha l'effetto di collocare gli operatori PTOM in una situazione svantaggiata rispetto a quella degli operatori comunitari [72].

110. Quanto alla fissazione di un prezzo di vendita minimo, si deve ricordare che, pur vigilando sul rispetto dei diritti dei PTOM, il giudice comunitario non può, senza correre il rischio di interferire con l'ampio potere discrezionale della Commissione, sostituire la propria valutazione a quella della Commissione per quanto riguarda la scelta della misura più appropriata per prevenire turbative al mercato comunitario dello zucchero, quando non venga fornita la prova che il provvedimento adottato era manifestamente inidoneo al conseguimento dell'obiettivo perseguito [73].

111. Orbene, nella fattispecie non è stato dimostrato che la fissazione di un prezzo di vendita minimo avrebbe comportato minori turbative per l'economia dei PTOM e sarebbe quindi stata idonea a conseguire gli obiettivi perseguiti dalla Commissione.

112. Peraltro, dal fascicolo emerge [74] che il regolamento n. 2423/1999 non ha avuto l'effetto di ridurre sostanzialmente le importazioni di zucchero CE/PTOM nella Comunità, il che consente di mettere in dubbio l'efficacia della misura instaurata in detto regolamento, vale a dire un prezzo minimo all'importazione per il prodotto in questione [75].

72 — Il governo olandese ha anche fatto valere che tali considerazioni erano insufficienti a garantire la parità tra gli operatori PTOM e quelli comunitari. Esso ritiene infatti che la differenza tra il prezzo d'intervento e il prezzo d'intervento derivato non corrisponda affatto alle spese supplementari che gli operatori PTOM sopportano per il trasporto delle loro merci all'interno della Comunità. Su questo punto è sufficiente osservare che il detto governo non ha dedotto alcun elemento di prova atto a dimostrare la fondatezza del suo argomento.

73 — Sentenze Germania/Consiglio,cit., punto 94, 12 luglio 2001, causa C-189/01, Jippes e a. (Racc. pag. I-5689, punto 83), e Paesi Bassi/Consiglio, causa C-301/97, cit. (punto 135).

74 — Statistiche di Eurostat sulle esportazioni, dai PTOM verso la Comunità, dei prodotti dei codici NC 1806 10 30, NC 1806 10 90 e NC 1701 per gli anni 1991-2000 (allegato alla memoria d'intervento del Regno di Spagna nelle cause C-26/00, C-180/00 e C-452/00).

75 — In tal senso v. anche sentenze Rica Foods II (punto 172) e Rica Foods III (punto 157).

113. Si può inoltre osservare che i regolamenti impugnati mirano unicamente a limitare le importazioni, in esenzione da dazi doganali, di zucchero con origine cumulata CE/PTOM ai sensi dell'art. 6 dell'allegato II. Essi pertanto non hanno né lo scopo né l'effetto di vietare le importazioni di questi prodotti, una volta esaurito il contingente, a condizione che gli operatori economici versino i dazi doganali dovuti [76].

114. Tenuto conto di questi molteplici elementi [77], ritengo che il Regno dei Paesi Bassi non abbia dimostrato che le misure instaurate dai regolamenti impugnati erano manifestamente inidonei o sproporzionati ai fini del conseguimento degli obiettivi perseguiti dalla Commissione.

115. Infine, nell'ultima parte del motivo, il governo olandese sostiene che i regolamenti nn. 465/2000 e 2081/2000 sono in contrasto con il principio di proporzionalità, in quanto rendono applicabile l'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2553/97.

116. L'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2553/97 dispone che l'importo della cauzione, in materia di titoli d'importazione, è pari al 50 % del dazio della tariffa doganale comune applicabile il giorno della presentazione della domanda, che attualmente ammonta a circa EUR 43,7 per 100 chilogrammi. Orbene, fino al 1° marzo 2000, l'importo della cauzione per lo zucchero PTOM ammontava a ECU 0,3 per 100 chilogrammi. Secondo il governo olandese, anche la cauzione da costituire per lo zucchero ACP e per quello proveniente da paesi terzi sarebbe pari a ECU 0,3 per 100 chilogrammi [78].

117. Il Regno dei Paesi Bassi ritiene quindi che l'importo della cauzione previsto all'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2553/97 sia sproporzionato rispetto all'importo della cauzione da costituire per l'importazione di zucchero proveniente dagli Stati ACP e da paesi terzi.

118. A tale proposito, si deve rilevare che, poiché i regolamenti nn. 65/2000 e 2081/2000 hanno stabilito un contingente doganale limitato a 3 340 e successivamente a 4 848 tonnellate di zucchero, si doveva prevedere che tale contingente avrebbe suscitato vivo interesse tra gli esportatori.

119. Come ha osservato la Commissione [79], lo scopo della cauzione contestata, in que-

76 — V. sentenza Emesa Sugar, cit. (punto 45).

77 — V. anche gli altri elementi dedotti dalla Commissione nelle sue memorie difensive nelle cause C-180/00 (punto 28) e C-452/00 (punto 30).

78 — Art. 8, n. 1, del regolamento 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).

79 — Memoria difensiva nelle cause C-180/00 (punto 49) e C-452/00 (punto 55).

st'ambito, era impedire comportamenti speculativi. Occorreva evitare, mediante un importo elevato a titolo di cauzione, che gli operatori economici chiedessero titoli d'importazione senza poi utilizzarli, danneggiando in tal modo gli altri operatori che intendessero effettivamente importare zucchero con origine cumulata CE/PTOM, ma che non avrebbero potuto ottenere titoli d'importazione sufficienti [80].

120. Inoltre, una cauzione di questo tipo non priva le imprese realmente interessate della possibilità di esportare zucchero verso la Comunità. Infatti, se è vero che per ottenere titoli di importazione occorre versare l'importo della cauzione, tale importo viene restituito all'impresa nel momento in cui viene realizzata l'operazione di importazione [81].

121. In tali circostanze, ritengo che non sia dimostrato che le misure controverse erano manifestamente inadeguate o sproporzionate rispetto al conseguimento degli obiettivi perseguiti dalla Commissione. Il secondo motivo deve quindi essere integralmente respinto.

80 — In tal senso v. anche sentenza Paesi Bassi/Consiglio, causa C-110/97, citata (punti 129-132), nonché le mie conclusioni in detta causa (paragrafi 139-141).

81 — Ibidem.

C — *Sul terzo motivo, concernente uno sviamento di potere*

122. Con il terzo motivo, il governo olandese sostiene che i regolamenti nn. 465/2000 e 2081/2000 sono viziati da sviamento di potere.

123. Il governo ricorrente rammenta che, all'atto della revisione della decisione 91/482, il Consiglio, dopo lunghe negoziazioni, ha deciso di limitare unicamente le importazioni di zucchero con origine ACP/PTOM e di mantenere la possibilità di importare, in esenzione da dazi doganali, lo zucchero con origine CE/PTOM. Adottando i regolamenti nn. 465/2000 e 2081/2000, la Commissione si sarebbe quindi avvalsa dei suoi poteri per uno scopo diverso da quello perseguito dall'art. 109 della decisione PTOM, in quanto avrebbe instaurato, per l'importazione di zucchero con origine CE/PTOM, restrizioni non volute né previste dal Consiglio.

124. Conformemente ad una giurisprudenza costante [82], un atto è viziato da sviamento di potere solo se, in base ad indizi oggettivi, pertinenti e concordanti, risulta adottato allo

82 — V., in particolare, sentenze 21 giugno 1984, causa 69/83, Lux/Corte dei conti (Racc. pag. 2447, punto 30), 13 novembre 1990, causa C-331/88, Fedesa e a. (Racc. pag. I-4023, punto 24), 13 luglio 1995, causa C-156/93, Parlamento/Commissione (Racc. pag. I-2019, punto 31), 25 giugno 1997, causa C-285/94, Italia/Commissione (Racc. pag. I-3519, punto 52), e 14 maggio 1998, causa C-48/96 P, Windpark Groothusen/Commissione (Racc. pag. I-2873, punto 52).

scopo esclusivo, o quanto meno determinante, di raggiungere fini diversi da quelli dichiarati dall'istituzione convenuta o per eludere una procedura appositamente prevista dal Trattato.

125. Nella fattispecie, dall'esame del primo motivo risulta che la Commissione ha potuto legittimamente considerare che le importazioni di zucchero con origine cumulata CE/PTOM costituissero «difficoltà» che rischiavano di alterare il funzionamento dell'organizzazione comune del mercato dello zucchero.

126. Inoltre il governo olandese non ha dedotto alcun indizio da cui si possa desumere che i regolamenti nn. 465/2000 e 2081/2000 non sono stati adottati allo scopo di porre rimedio alle perturbazioni constatate sul mercato comunitario dello zucchero o di evitare turbative più gravi. A tale proposito, il mero fatto che il Consiglio abbia introdotto, all'art. 108 ter della decisione PTOM, una restrizione quantitativa per lo zucchero con origine ACP/PTOM non incide in alcun modo sul potere, conferito alla Commissione dall'art. 109, n. 1, della decisione PTOM, di adottare le necessarie misure di salvaguardia per lo zucchero o per qualsiasi altro prodotto originario dei PTOM, se sussistono le condizioni per adottare un provvedimento di questo tipo.

127. Tenuto conto di questi elementi, occorre respingere anche il terzo motivo.

D — *Sul quarto motivo, fondato sulla violazione dell'obbligo di motivazione sancito dall'art. 253 CE*

128. Con l'ultimo motivo, il governo olandese sostiene che la Commissione ha violato l'obbligo di motivazione che le incombe in forza dell'art. 253 CE. Tale motivo si compone di due parti, che esaminerò in ordine successivo.

129. Nella prima parte, il governo olandese rileva che la motivazione del regolamento n. 2423/1999 non basta a consentire alla Corte di esercitare il suo controllo. Il testo sarebbe infatti così lapidario e privo di elementi concreti da non fornire al lettore alcun chiarimento per quanto riguarda la causa e gli effetti delle difficoltà individuate dalla Commissione.

130. Inoltre, la motivazione del regolamento sarebbe contraddittoria. Infatti non si potrebbe affermare, al terzo 'considerando', che le importazioni controverse conducono ad esportazioni supplementari abbinate a restituzioni all'esportazione, che gravano sul bilancio comunitario, e, al quarto 'considerando', che i costi delle eccedenze imputabili alle importazioni controverse sarebbero a carico dei produttori comunitari per effetto del principio dell'«autofinanziamento».

131. Conformemente ad una giurisprudenza costante [83], la motivazione prescritta dall'art. 253 CE deve essere adeguata alla natura dell'atto. Essa deve far apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione dalla quale promana l'atto, onde consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e onde permettere alla Corte di esercitare il proprio controllo. Tuttavia, la motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti, in quanto l'accertamento se la motivazione di una decisione soddisfi le condizioni di cui all'art. 253 CE va effettuato alla luce non solo del suo tenore ma anche del suo contesto nonché del complesso delle norme che disciplinano la materia. Ciò vale a maggior ragione nei casi in cui gli Stati membri sono stati strettamente associati al procedimento di elaborazione dell'atto controverso e conoscono pertanto il contesto in cui è stato emanato [84].

132. Nella specie, dal fascicolo emerge che l'adozione del regolamento n. 2423/1999 è stata preceduta da una serie di comunicazioni e di riunioni tra la Commissione, il Regno dei Paesi Bassi e gli altri Stati membri [85].

133. Inoltre, per quanto riguarda il contenuto dell'atto, abbiamo visto che la Commissione ha illustrato, nei primi cinque 'considerando' del regolamento n. 2423/1999, le difficoltà sorte [86]. Nel terzo e nel quinto 'considerando' dello stesso regolamento essa ha spiegato i motivi per cui tali difficoltà rischiavano di alterare il funzionamento dell'organizzazione comune del mercato dello zucchero e di provocare un danno agli operatori comunitari del settore. Inoltre, la Commissione ha esposto, nell'ottavo e nel nono 'considerando' del regolamento n. 2423/1999, i motivi soggiacenti alla sua decisione di fissare un prezzo minimo all'importazione per lo zucchero con origine CE/PTOM e di assoggettare le importazioni di miscele alla procedura di sorveglianza comunitaria.

134. Quanto alle affermazioni contenute nel terzo e nel quarto 'considerando' del regolamento n. 2423/1999, esse non sembrano contraddittorie. Infatti può ben darsi che l'aumento delle importazioni di zucchero CE/PTOM comportino spese supplementari sia per il bilancio comunitario (terzo 'considerando') che per i produttori comunitari di zucchero (quarto 'considerando').

135. In tali circostanze, ritengo che la motivazione del regolamento n. 2423/1999 risponda ai requisiti fissati dalla giurisprudenza e che pertanto la prima parte del motivo sia priva di fondamento.

83 — V. in particolare, sentenze 13 ottobre 1992, cause riunite C-63/90 e C-67/90, Portogallo e Spagna/Consiglio (Racc. pag. I-5073, punto 16), 14 luglio 1994, causa C-353/92, Grecia/Consiglio (Racc. pag. I-3411, punto 19), e 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).

84 — V., in particolare, sentenze 17 ottobre 1995, causa C-478/93, Paesi Bassi/Commissione (Racc. pag. I-3081, punti 49 e 50), e 9 novembre 1995, causa C-466/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e a. II (Racc. pag. I-3799, punto 16).

85 — V., in particolare, comunicazione della Commissione 23 giugno 1999, sulle importazioni di zucchero dai PTOM; lettera della rappresentanza permanente dei Paesi Bassi presso l'Unione europea del 2 luglio 1999 ; nota esplicativa delle autorità olandesi sulle deliberazioni del Consiglio relative alle misure di salvaguardia concernenti le importazioni di zucchero e di miscele originarie dei PTOM (rispettivamente allegati 2, 4 e 5 del ricorso nella causa C-26/00).

86 — V. paragrafi 62 e 63 delle presenti conclusioni.

136. Nella seconda parte, il governo olandese sostiene che la Commissione ha violato l'obbligo di motivazione ad essa incombente anche perché:

— il regolamento n. 465/2000 non spiegherebbe per quale motivo la Commissione abbia ritenuto necessario adottare, a partire dal 1° marzo 2000, misure più severe rispetto al periodo precedente;

— i regolamenti nn. 465/2000 e 2081/2000 non fornirebbero una giustificazione per l'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;

— la fissazione delle quote in 3 340 tonnellate e successivamente in 4 848 tonnellate non sarebbe sufficientemente motivata nei regolamenti nn. 465/2000 e 2081/2000, e

— il regolamento n. 2081/2000 non spiegherebbe perché fosse necessario prorogare dal 1° ottobre 2000 al 28 febbraio 2001 le misure di salvaguardia instaurate dal regolamento n. 465/2000.

137. Per quanto riguarda le prime due censure, si ricorderà che, conformemente alla giurisprudenza, la motivazione di un atto destinato ad un'applicazione generale può limitarsi ad indicare la situazione complessiva che ha condotto alla sua adozione e gli obiettivi generali che esso si prefigge [87]. Inoltre, la Corte ha dichiarato che se l'atto controverso evidenzia nella sua essenza lo scopo perseguito dall'istituzione, sarebbe eccessivo pretendere la motivazione specifica di ciascuna delle scelte d'indole tecnica operate [88]. Ciò vale a maggior ragione quando le istituzioni comunitarie dispongono, come nel caso di specie, di un ampio potere discrezionale nella scelta dei mezzi necessari per la realizzazione di una politica complessa [89].

138. Pertanto, la Commissione non era tenuta a formulare una motivazione specifica per le scelte d'indole tecnica da essa operate.

139. In ogni caso, dai regolamenti nn. 465/2000 e 2081/2000 si evince che la situazione sul mercato comunitario si era aggravata. Infatti, mentre nel regolamento n. 2423/1999 la Commissione si era limitata ad evocare la possibilità di una riduzione delle quote di produzione [90], tale prospettiva sembra molto più concreta nel regolamento

87 — V., in particolare, sentenze 19 novembre 1998, causa C-284/94, Spagna/Consiglio (Racc. pag. I-7309, punto 28), e Paesi Bassi/Consiglio, causa C-110/97, citata (punto 165).

88 — V. sentenze Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e a. II (punto 16), Spagna/Consiglio (punto 30), e Paesi Bassi/Consiglio, causa C-110/97 (punto 166), citate.

89 — V. sentenze Spagna/Consiglio (punto 33) e Paesi Bassi/Consiglio, causa C-110/97 (punto 167), citate.

90 — Terzo 'considerando'.

n. 465/2000 [91], e ancor più nel regolamento n. 2081/2000, giacché la riduzione prevista è stata effettivamente realizzata [92]. Inoltre, poiché il Regno dei Paesi Bassi è stato strettamente associato alla procedura di elaborazione dei regolamenti impugnati, ritengo che esso non possa fondatamente sostenere di ignorare i motivi per cui la Commissione ha adottato misure più severe di quelle previste dal regolamento n. 2423/1999.

140. Quanto alla fissazione delle quote controverse, è sufficiente la semplice lettura del preambolo dei regolamenti impugnati per rendersi conto che l'argomento del governo olandese è manifestamente infondato.

141. Infatti, il nono 'considerando' del regolamento n. 465/2000 enuncia che il «quantitativo massimo di 3 340 tonnellate di zucchero (...) 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». Parimenti, l'ottavo 'considerando' del regolamento n. 2081/2000 precisa che il «quantitativo massimo di 4 848 tonnellate di zucchero (...) per il periodo compreso tra il 1° ottobre 2000 e il 28 febbraio 2001 (...) 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».

142. Pertanto, contrariamente a quanto sostiene il ricorrente, la Commissione ha esposto i motivi soggiacenti alla fissazione delle quote controverse e si è quindi conformata all'obbligo di motivazione prescritto dall'art. 253 CE.

143. Del pari, la Commissione ha chiaramente indicato, nei primi sei 'considerando' del regolamento n. 2081/2000, i motivi per cui occorreva prorogare la misura di salvaguardia istituita dal regolamento n. 465/2000. Essa ha sottolineato che le difficoltà che avevano condotto all'adozione di tale misura «perman[evano]», per cui andava «mantenuta l'applicazione della clausola di salvaguardia di cui all'art. 109 della decisione PTOM nei confronti delle importazioni [controverse]» [93].

144. Tenuto conto di questi elementi, propongo quindi alla Corte di respingere il quarto motivo dedotto dal governo olandese.

91 — Quinto 'considerando'.

92 — Quinto 'considerando'.

93 — Regolamento n. 2081/2000 (sesto 'considerando').

V — Conclusione

145. Alla luce delle considerazioni che precedono, ritengo che si debba respingere il ricorso e condannare il Regno dei Paesi Bassi alle spese, ad eccezione di quelle sostenute dal Regno di Spagna e dalla Repubblica francese, ai sensi dell'art. 69 del regolamento di procedura della Corte.