SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
13 giugno 2002 *

Nella causa C-382/99,

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dal sig. M. Fierstra, in qualità di agente,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. G. Rozet e H.M.H. Speyart, in qualità di agenti, assistiti dall'avv. J.C.M. van der Beek, avocat, e dalla sig.ra L. Hancher, consulente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

avente ad oggetto una domanda diretta all'annullamento parziale della decisione della Commissione 20 luglio 1999, 1999/705/CE, in merito agli aiuti di Stato concessi dai Paesi Bassi a favore di 633 distributori di benzina olandesi situati nelle regioni di confine con la Germania (GU L 280, pag. 87), nei limiti in cui

* Lingua processuale: l'olandese.

dichiara che le sovvenzioni concesse a talune categorie di distributori di benzina sono incompatibili con il mercato comune e con il funzionamento dell'Accordo sullo Spazio economico europeo 2 maggio 1992 (GU 1994, L 1, pag. 3) e ingiunge la restituzione degli aiuti già concessi,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai sigg. S. von Bahr, presidente della Quarta Sezione, facente funzione di presidente della Quinta Sezione, D.A.O. Edward e M. Wathelet (relatore), giudici,

avvocato generale: P. Léger
cancelliere: H.A. Rühl, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 27 settembre 2001, durante la quale il Regno dei Paesi Bassi è stato rappresentato dal sig. J.S. van den Oosterkamp e dalla sig.ra S. Terstal, in qualità di agenti, e la Commissione dal sig. Rozet, assistito dall'avv. J.C.M. van der Beek e dalla sig.ra L. Hancher,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 14 marzo 2002,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 9 ottobre 1999, il Regno dei Paesi Bassi ha chiesto, a norma dell'art. 230, primo comma, CE, l'annullamento parziale della decisione della Commissione 20 luglio 1999, 1999/705/CE, in merito agli aiuto di Stato concessi dai Paesi Bassi a favore di 633 distributori di benzina olandesi situati nelle regioni di confine con la Germania (GU L 280, pag. 87; in prosieguo: la «decisione»), nei limiti in cui dichiara che le sovvenzioni concesse a talune categorie di distributori di benzina sono incompatibili con il mercato comune e con il funzionamento dell'Accordo sullo Spazio economico europeo 2 maggio 1992 (GU 1994, L 1, pag. 3; in prosieguo: l'«accordo SEE») e ingiunge la restituzione degli aiuti già concessi.

2 L'art. 92, n. 1, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 87, n. 1, CE) dispone:

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

3 La comunicazione della Commissione 96/C 68/06 relativa agli aiuti de minimis, pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* del 6 marzo 1996

(GU C 68, pag. 9; in prosieguo: la «comunicazione»), fa riferimento, più in particolare, alla nozione di «incidenza sugli scambi tra Stati membri», contenuta all'art. 92, n. 1, del Trattato. Ai sensi del primo comma della comunicazione:

«Se qualsiasi intervento finanziario dello Stato accordato ad un'impresa falsa o può falsare in modo più o meno significativo la concorrenza tra tale impresa e i suoi concorrenti che non ne beneficiano, non tutti gli aiuti hanno un impatto sensibile sugli scambi e sulla concorrenza tra Stati membri. Ciò vale in particolare per gli aiuti di importo assai poco elevato».

4 Per tale ragione, in base al secondo comma della comunicazione, l'art. 92, n. 1, del Trattato può essere considerato inapplicabile agli aiuti di importo massimo pari a ECU 100 000 (ormai euro 100 000) versati su un periodo di tre anni a decorrere dal momento del primo aiuto de minimis. Tale importo comprende tutte le categorie di aiuti, indipendentemente dalla loro forma ed obiettivo, ad eccezione degli aiuti all'esportazione, che sono esclusi dal beneficio della misura. Gli aiuti de minimis, che non devono essere notificati alla Commissione, non pregiudicano la possibilità del beneficiario di ottenere altri aiuti in base a regimi approvati dalla Commissione.

5 L'ultimo comma della comunicazione ricorda inoltre che «[l]a Commissione ha il dovere di accertarsi che gli Stati membri non concedano alle loro imprese aiuti incompatibili con il mercato comune» e che essa si riserva «il diritto di adottare le opportune misure nei confronti di aiuti che soddisfacessero le condizioni delle regole de minimis ma violassero altre disposizioni del Trattato». Il medesimo comma stabilisce che gli Stati membri sono tenuti a facilitare l'adempimento del compito di controllare la compatibilità degli aiuti versati con il mercato comune, assegnato alla Commissione. Agli Stati membri si chiede, in particolare, di instaurare «modalità di controllo che garantiscano che il cumulo di diversi aiuti accordati ad uno stesso beneficiario a titolo di aiuto de minimis non faccia salire l'importo complessivo di questo tipo di aiuto al di là del limite di 100 000 ECU su un periodo di tre anni». Inoltre, la concessione di un aiuto de minimis o le

modalità di un regime che preveda la concessione di aiuti di questo tipo devono comportare espressamente la condizione che precisi che «un aiuto supplementare, concesso alla medesima impresa a titolo della regola de minimis, non deve far sì che l'importo complessivo degli aiuti de minimis di cui l'impresa beneficia ecceda il limite di 100 000 ECU su un periodo di tre anni. Le modalità di controllo devono inoltre mettere gli Stati membri in condizione di rispondere alle domande che la Commissione potrebbe essere indotta a porre loro».

I fatti della causa e la decisione

6 A decorrere dal 1° luglio 1997, i diritti di accisa riscossi dai Paesi Bassi sulla benzina, sul gasolio e sul gas liquido sono stati aumentati, rispettivamente, fino a NLG 0,11, NLG 0,05 e NLG 0,08 al litro. Tuttavia, il legislatore olandese, conscio del fatto che tale aumento avrebbe avuto ripercussioni negative per i gestori di distributori di benzina olandesi situati, in particolare, lungo il confine tedesco, ha previsto, all'art. VII della Wet tot wijziging van enkele belastingwetten c.a. (legge che ha modificato talune leggi fiscali, Stbl. 1996, pag. 654) del 20 luglio 1996, la possibilità di adottare provvedimenti temporanei per ridurre, nella zona di confine, la differenza tra le tariffe dei diritti di accisa derivanti dall'aumento suddetto e l'onere delle accise sugli oli leggeri esistente in Germania.

7 Il Regno dei Paesi Bassi ha quindi adottato, il 21 luglio 1997, la Tijdelijke regeling subsidie tankstations grensstreek Duitsland [normativa temporanea sulle sovvenzioni ai distributori di benzina situati in prossimità del confine tedesco (Stcrt. 1997, pag. 138), modificata con decreto ministeriale 15 dicembre 1997, Stcrt. 1997, pag. 241; in prosieguo: la «normativa temporanea»]. Tale normativa, entrata in vigore retroattivamente il 1° luglio 1997, prevedeva la concessione di una sovvenzione di NLG 0,10 per litro di benzina fornito a favore dei gestori situati entro 10 km dal confine tra i Paesi Bassi e la Germania e di NLG 0,05 per litro di benzina fornito a favore dei gestori situati tra 10 e 20 km da tale confine. Essa precisava che, in caso di aumento dei diritti di accisa tedeschi, la differenza di onere di accisa, che giustificava il regime di sovvenzioni, sarebbe diminuito. L'importo delle sovvenzioni sarebbe allora diminuito a

concorrenza, rispettivamente, di 10/11 e di 5/11 del controvalore in moneta olandese dell'aumento dei diritti di accisa tedeschi. Se, in seguito ad una tale riduzione, l'importo delle sovvenzioni versate ai gestori situati entro 10 km dal confine fosse divenuto inferiore a NLG 0,025 al litro, la validità della normativa temporanea sarebbe venuta meno nel suo complesso.

8 Al fine di soddisfare i criteri della comunicazione, la normativa temporanea stabiliva un massimale di sovvenzione corrispondente, su un periodo di tre anni (dal 1° luglio 1997 al 30 giugno 2000 compreso), a ECU 100 000, vale a dire l'importo massimo fissato dalla comunicazione. Inoltre, l'aiuto previsto dalla normativa temporanea era un aiuto per richiedente, termine quest'ultimo che indica ogni persona fisica o giuridica per conto e a rischio della quale vengono gestiti uno o più distributori di benzina, nonché i suoi aventi causa.

9 È stata poi progettata una modifica della normativa temporanea con l'obiettivo di attribuire la sovvenzione non più per richiedente, ma per distributore di benzina (in prosieguo: il «progetto di modifica»). Tale progetto si giustificava con la volontà di eliminare lo squilibrio che si era creato tra i distributori di benzina riguardo all'importo delle sovvenzioni. Infatti, taluni richiedenti, che possedevano più distributori di benzina, ricevevano soltanto ECU 100 000 complessivi, mentre altri, che ne possedevano soltanto uno, ricevevano lo stesso importo.

10 Volendo accertarsi della validità, alla luce della comunicazione, del progetto di modifica della normativa provvisoria, il governo olandese, con lettera 14 agosto 1997, ha informato la Commissione di tale progetto precisando che, «nel caso in cui la Commissione fosse del parere che il regime [proposto] debba comunque essere notificato, in conformità dell'art. 93, n. 3, del Trattato CE, il governo olandese chiede che la presente lettera venga considerata come una notifica del genere» (in prosieguo: la «notifica condizionale»).

11 La Commissione, ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato CE (divenuto art. 88, n. 3, CE), ha effettuato un esame preliminare della normativa temporanea e, nel

contempo, del progetto di modifica di questa al fine di accertarsi che i provvedimenti controversi, già attuati o allo stadio di progetto, non fossero idonei a favorire forme di cumulo di aiuti vietate dalla comunicazione. La Commissione temeva, in particolare, che la normativa temporanea e il progetto di modifica offrissero alle grandi compagnie petrolifere la possibilità di approfittare indirettamente dell'aiuto concesso ai diversi gestori ad esse legati, facendo venir meno la validità delle «clausole di gestione dei prezzi» contenute in taluni accordi di acquisto esclusivo conclusi tra le compagnie petrolifere e i loro distributori.

12 Al punto 84 dei motivi della decisione, la Commissione ha definito le clausole di gestione dei prezzi nel modo seguente:

«Lo scopo del sistema di gestione dei prezzi è quello di difendere il fatturato del gestore del distributore di fronte alla concorrenza di altri rivenditori situati nelle vicinanze. La clausola del sistema di gestione dei prezzi stabilisce generalmente che la compagnia petrolifera può assumere a proprio carico una parte dei costi derivanti dalla riduzione del prezzo del carburante applicata dal gestore, purché le condizioni sul mercato interno e/o internazionale rendano auspicabili o necessari questi adattamenti temporanei o durevoli. Spesso è necessaria una consultazione fra le parti prima che si applichi una tale riduzione del prezzo. La misura in cui il fornitore sosterrà il gestore è stabilita in conformità ad una tabella di ripartizione o ad uno schema di partecipazione; la somma in questione viene di solito fatturata direttamente».

13 Per valutare se l'aiuto poteva avere un effetto cumulativo, la Commissione ha chiesto alle autorità olandesi di fornirle informazioni circa la struttura sotto il profilo della proprietà dei 633 distributori di benzina situati in prossimità del confine tedesco-olandese e che a tale titolo erano ammessi a beneficiare dell'aiuto, l'elenco degli accordi di distribuzione che vincolavano i distributori di benzina ai loro fornitori, un'indicazione del numero complessivo di distributori di benzina nei Paesi Bassi, nonché la quota di mercato complessivo dei 633 distributori di benzina summenzionati.

14 La Commissione, non essendo soddisfatta delle risposte fornite dalle autorità olandesi e temendo che la normativa temporanea e il progetto di modifica di questa non potessero impedire situazioni di cumulo di aiuti vietate dalla comunicazione, ha deciso, nel giugno 1988, di avviare il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato (v. GU 1998, C 307, pag. 10). Al termine di tale procedimento, essa ha dichiarato, con la decisione, che una parte degli aiuti controversi era incompatibile con il mercato comune e un'altra parte rientrava nell'ambito di applicazione della regola de minimis.

15 Nella decisione, la Commissione ha classificato i distributori di benzina in sei categorie:

— quella dei rivenditori/proprietari («dealer-owned/dealer-operated»; in prosieguo i: «Do/Do»), in cui il rivenditore è proprietario del distributore di benzina che gestisce a proprio rischio ed è nel contempo vincolato alla compagnia petrolifera da un accordo di acquisto esclusivo che non contiene alcuna clausola di gestione dei prezzi;

— quella dei rivenditori/locatari («company-owned/dealer-operated»; in prosieguo: i «Co/Do»), in cui il rivenditore è locatario del distributore di benzina che gestisce a proprio rischio ed è nel contempo vincolato, in quanto locatario, alla compagnia petrolifera da un accordo di acquisto esclusivo, privo di clausola di gestione dei prezzi;

— quella dei distributori di benzina per i quali le autorità olandesi non hanno fornito informazioni o hanno comunicato solo informazioni parziali;

— quella dei rivenditori dipendenti («company-owned/company-operated»; in prosieguo i: «Co/Co»), in cui il distributore di benzina è gestito da dipendenti o da controllate della compagnia petrolifera che non sopportano i rischi della

gestione e che non sono liberi di scegliere i loro fornitori; la Commissione ha suddiviso tale categoria in due sottocategorie: quella dei distributori di benzina Co/Co «puri», in cui il distributore di benzina è di proprietà della compagnia petrolifera e viene da essa gestito, e quella dei distributori di benzina Co/Co «de facto», in cui uno stesso gestore presenta più volte una domanda di aiuti e, in tal modo, figura ripetutamente nell'elenco dei possibili destinatari;

— quella dei distributori di benzina Do/Do, vincolati da una clausola di gestione dei prezzi, secondo la quale la compagnia petrolifera prende a proprio carico, all'occorrenza, una parte delle riduzioni di prezzo del carburante praticate dal gestore alla pompa, e infine

— quella dei distributori Co/Do, vincolati da una clausola di gestione dei prezzi.

16 Per quanto concerne le prime due categorie, la Commissione ha ritenuto che non vi fosse rischio di cumulo e ha ritenuto che la regola de minimis fosse applicabile (art. 1 della decisione).

17 Per quanto concerne la terza categoria, la Commissione ha ritenuto che non potesse escludersi l'esistenza di un cumulo di aiuti vietato. Quindi, a parere della Commissione, l'aiuto concesso ai distributori di benzina in esame era incompatibile con il mercato comune e con il funzionamento dell'accordo SEE nei limiti in cui poteva eccedere l'importo di euro 100 000 per beneficiario su un periodo di tre anni [art. 2, primo comma, lett. a), della decisione].

18 Riguardo alla quarta categoria, la Commissione ha ritenuto che neppure in tal caso fosse escluso che vi fossero aiuti incompatibili con il mercato comune e con il funzionamento dell'accordo SEE a favore delle compagnie che possedevano e

gestivano più distributori di benzina nei limiti in cui, tenendo conto del cumulo, gli aiuti potevano eccedere l'importo di euro 100 000 per beneficiario su un periodo di tre anni [art. 2, primo comma, lett. b), della decisione].

19 Per quanto concerne, infine, le due ultime categorie, la Commissione ha ritenuto che, nelle stesse condizioni, esistesse un analogo rischio di cumulo di aiuti a favore delle compagnie petrolifere interessate. A suo parere, il fornitore beneficiava, in tutto o in parte, dell'aiuto concesso ai gestori, dato che questi ultimi non potevano far valere la clausola di gestione dei prezzi o potevano farlo sono in misura minima [art. 2, primo comma, lett. c) e d), e secondo comma, della decisione].

20 La Commissione ha considerato che i provvedimenti non rientranti nella regola de minimis, adottati dal governo olandese, costituivano aiuti ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato (v. punti 88-93 della motivazione della decisione) e che tali aiuti non erano giustificati da una delle deroghe previste all'art. 92, nn. 2 e 3, del Trattato (v. punti 94-102 della motivazione della decisione). Di conseguenza, essa ha dichiarato tali aiuti incompatibili con il mercato comune (art. 2 della decisione) e ne ha ingiunto la restituzione (art. 3 della decisione).

Nel merito

21 Il governo olandese, a sostegno del suo ricorso, contesta alla Commissione, in via generale, di aver tenuto in non cale il carattere vincolante della comunicazione nei suoi confronti, rifiutando di prendere in considerazione il fatto che la normativa temporanea e il progetto di modifica di questa erano compatibili con la regola de minimis. In particolare, il governo olandese fa valere che la Commissione ha violato l'art. 92, n. 1, del Trattato, la regola de minimis, i principi di certezza del

diritto, di parità di trattamento e di tutela del legittimo affidamento, il dovere di leale cooperazione, sancito all'art. 5 del Trattato CE (divenuto art. 10 CE), l'obbligo di sufficiente precisione della decisione derivante dall'art. 189 del Trattato CE (divenuto art. 249 CE), nonché l'obbligo di motivazione previsto all'art. 190 del Trattato CE (divenuto art. 253 CE):

— considerando che la concessione di un aiuto de minimis per distributore di benzina, nel caso in cui uno stesso richiedente gestisse più distributori, rientrava nell'ambito di applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato e non della comunicazione;

— operando, senza giustificazione, una distinzione tra i distributori di benzina Co/Co «puri» e i distributori di benzina Co/Co «de facto»;

— presumendo l'esistenza di un aiuto indiretto a favore delle compagnie petrolifere legate ai distributori di benzina da un accordo di acquisto esclusivo contenente una clausola di gestione dei prezzi;

— considerando che la concessione degli aiuti a vantaggio dei distributori di benzina per cui le autorità olandesi non avrebbero fornito informazioni o avrebbero comunicato informazioni solo parziali rientrava nell'ambito di applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato e non della comunicazione;

— ignorando, nella valutazione da essa compiuta circa la compatibilità dei provvedimenti controversi con il mercato comune, l'obiettivo di tutela dell'ambiente perseguito dal governo olandese;

— ingiungendo la restituzione degli aiuti.

Sul carattere vincolante della comunicazione

22 Il governo olandese ritiene che, nei limiti in cui l'importo degli aiuti versati ai distributori di benzina situati in prossimità del confine non supera la soglia di euro 100 000 prevista dalla comunicazione, la Commissione avrebbe dovuto considerare la normativa temporanea e il progetto di modifica di questa compatibili con il mercato comune. Infatti, la presunzione inerente alla regola de minimis avrebbe carattere inoppugnabile, come del resto risulterebbe dai punti 68 e 69 della motivazione della decisione. Oltre al carattere assoluto di tale regola, la Commissione avrebbe anche violato i principi di certezza del diritto, di tutela del legittimo affidamento e di parità di trattamento.

23 La Commissione nega di aver violato il carattere inoppugnabile della presunzione inerente alla regola de minimis poiché, a suo parere, le condizioni rigorose previste dalla comunicazione per la sua applicazione non erano per l'appunto soddisfatte nel caso di specie. In particolare, essa sostiene che i provvedimenti contestati sono tali da produrre effetti di cumulo vietati dalla comunicazione, vuoi per il fatto che uno stesso proprietario possiede più distributori di benzina, vuoi perché il fornitore esercita un controllo di fatto sul rivenditore, in forza di un accordo di acquisto esclusivo (v. punto 69 della motivazione della decisione).

24 A tale proposito occorre ricordare che la Commissione può darsi linee direttrici per l'esercizio dei suoi poteri di valutazione discrezionale, in particolare in materia di aiuti di Stato. Le norme di massima che esse contengono vincolano l'istituzione, in quanto non si scostino dalle norme del Trattato (v. sentenze 24 febbraio 1987, causa 310/85, Deufil/Commissione, Racc. pag. 901, punto 22; 24 marzo 1993, causa C-313/90, CIRFS e a./Commissione, Racc. pag. I-1125, punti 34 e 36, e 15 ottobre 1996, causa C-311/94, IJssel-Vliet, Racc. pag. I-5023, punto 42).

25 La comunicazione precisa così il modo in cui la Commissione valuta l'incidenza sugli scambi tra Stati membri di una misura di aiuto, affermando il principio secondo cui un aiuto «di importo assai poco elevato» non ha «un impatto

sensibile sugli scambi e sulla concorrenza tra Stati membri». La comunicazione fissa quindi, al secondo comma, primo trattino, la soglia di aiuto al di sotto della quale l'art. 92, n. 1, del Trattato è inapplicabile — cosicché l'aiuto di cui trattasi non è più soggetto all'obbligo di previa notifica alla Commissione, ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato — ad un importo massimo di euro 100 000 versati su un periodo di tre anni a decorrere dal momento del primo aiuto de minimis.

26 Tuttavia, la comunicazione precisa anche, all'ultimo comma, che gli Stati membri sono tenuti a facilitare il compito di controllo assegnato alla Commissione e subordina l'applicazione della regola de minimis al rispetto della condizione di non cumulo, secondo la quale un aiuto supplementare, concesso alla medesima impresa beneficiaria dell'aiuto de minimis, non deve portare l'importo complessivo di questo tipo di aiuto ad un livello superiore al limite di euro 100 000 sul periodo di tre anni.

27 Orbene, nella fattispecie, la Commissione contesta al governo olandese il fatto di non aver rispettato la condizione di non cumulo (v., in particolare, i punti 69, 71-75, della motivazione della decisione). La Commissione si è dunque limitata a verificare se ricorressero le condizioni di applicazione della regola de minimis, senza aggiungere nuove condizioni alle linee direttrici della comunicazione.

28 Il motivo relativo al carattere vincolante della comunicazione è quindi carente in fatto e deve essere respinto.

Sul rischio di cumulo di aiuti

29 Il governo olandese contesta alla Commissione di aver ritenuto che la concessione di sovvenzioni di livello massimo fissato per distributore di benzina non potesse

rientrare nell'ambito di applicazione della regola de minimis a causa del rischio di cumulo di aiuti a vantaggio di uno stesso beneficiario effettivo, in particolare nel caso in cui il richiedente gestisca più distributori di benzina. Essa avrebbe in tal modo violato l'art. 92, n. 1, del Trattato, la regola de minimis, nonché principi di certezza del diritto, di parità di trattamento e di tutela del legittimo affidamento.

30 Secondo il governo olandese, nell'ipotesi di un aiuto concesso per distributore di benzina, lo stesso distributore di benzina non potrebbe mai beneficiare più di una volta dell'aiuto de minimis. Il fatto che i 633 distributori di benzina sovvenzionati siano considerati come imprese distinte o facciano parte, in taluni casi, di entità economiche più vaste non avrebbe alcun impatto economico sugli scambi tra Stati membri e sulla concorrenza.

31 Per lo meno, la decisione sarebbe contraria all'obbligo di motivazione stabilito dall'art. 190 del Trattato nella parte in cui non precisa i motivi, o almeno non indica ragioni chiare, per le quali la regola de minimis non potrebbe essere applicata per distributore di benzina nel caso in cui un distributore di benzina appartenga ad un'entità economica più vasta.

32 Secondo la Commissione, il controllo dell'assenza di cumulo richiede che il beneficiario effettivo dell'aiuto sia individuato. Potrebbe trattarsi, nel caso specifico, di un distributore di benzina, ma anche di un'entità economica più vasta, come una compagnia petrolifera, qualora tale compagnia non avesse dovuto pagare, o avesse pagato importi compensativi meno elevati ai distributori di benzina ad essa vincolati da una clausola di gestione dei prezzi, rispetto a quelli che avrebbe pagato se l'aiuto non fosse esistito.

33 La Commissione contesta inoltre di aver violato l'obbligo di motivazione dal momento che la decisione preciserebbe i motivi per i quali essa ha ritenuto che la soglia de minimis non fosse rispettata.

34 A tale proposito, per quanto concerne il rispetto dell'obbligo di motivazione, dal punto 74 della motivazione della decisione risulta che, secondo la Commissione, ai fini dell'applicazione della regola de minimis si tratta «di determinare chi di fatto beneficia dell'aiuto e se la soglia stabilita per ciascun destinatario è rispettata». D'altra parte, al punto 69 della motivazione della decisione, la Commissione ha precisato che esiste un «rischio di cumulo» quando «uno stesso proprietario possiede più distributori di benzina», oppure quando «il fornitore, per le condizioni stabilite dal contratto d'acquisto esclusivo, controlla di fatto il gestore del distributore». Dal punto 82 della motivazione della decisione risulta anche che situazioni di cumulo di aiuti proibite dalla comunicazione si manifestano nelle ipotesi in cui una «stessa compagnia possiede e gestisce più distributori» o quando «uno stesso gestore ha presentato più di una volta domande di aiuti, e pertanto figura ripetutamente nell'elenco dei possibili destinatari».

35 Una simile motivazione, che lascia trasparire in modo chiaro e inequivocabile il ragionamento della Commissione, ha messo il governo olandese in grado di essere informato delle ragioni per cui tale istituzione ha ritenuto che il controverso regime di concessione di aiuti per distributore di benzina, anche fissati ad un livello massimo, non rientrasse nell'ambito di applicazione della regola de minimis ed essa permette alla Corte di esercitare il suo controllo.

36 Pertanto, la decisione soddisfa l'obbligo di motivazione sancito all'art. 190 del Trattato.

37 Nel merito, è giocoforza constatare che il regime controverso, nella parte in cui prevede il versamento di aiuti per distributore di benzina, offre per definizione al proprietario di più distributori di benzina, da lui gestiti, la possibilità di ricevere tanti aiuti quanti sono i distributori da lui posseduti. Un simile meccanismo comporta quindi un rischio di superamento della soglia de minimis per beneficiario, il che è vietato dalla comunicazione.

38 La Commissione ha giustamente dedotto anche l'esistenza di un rischio di cumulo paragonabile alla situazione in cui una compagnia petrolifera eserciti un controllo

di fatto sui gestori di distributori di benzina, la cui libertà sia limitata da accordi esclusivi di acquisto e di locazione. In tal caso, come risulta dai punti 60-66 della presente sentenza, la compagnia petrolifera potrebbe anche essere considerata come il beneficiario effettivo degli aiuti concessi ai distributori di benzina, nei limiti in cui la loro concessione renderebbe inutile una clausola di gestione dei prezzi.

39 Pertanto, la Commissione non ha ecceduto i limiti del proprio potere discrezionale, né ha violato i principi di certezza del diritto, di parità di trattamento e di tutela del legittimo affidamento, ritenendo che, a causa del rischio di mancato rispetto della condizione di non cumulo che esso comporta, il regime di concessione degli aiuti di limite massimo fissato per distributore di benzina non soddisfacesse le condizioni che gli permettevano di rientrare nell'ambito di applicazione della comunicazione.

40 Si deve pertanto respingere in quanto infondato il motivo riguardante il rischio di cumulo di aiuti.

Sulla distinzione tra distributori di benzina Co/Co «puri» e distributori di benzina Co/Co «de facto»

41 Il governo olandese ritiene che la Commissione, nell'ambito della distinzione da essa tracciata tra le categorie di distributori di benzina Co/Co «puri» e «de facto», abbia violato l'art. 92, n. 1, del Trattato, la regola de minimis, i principi di certezza del diritto, di parità di trattamento e di tutela del legittimo affidamento, l'obbligo di sufficiente precisione della decisione derivante dall'art. 189 del Trattato, nonché l'obbligo di motivazione sancito all'art. 190 del Trattato.

42 Il governo olandese osserva che, al punto 82, lett. a), della motivazione della decisione, la Commissione ha ritenuto che 28 distributori di benzina rientrassero nella categoria dei Co/Co «puri», vale a dire appartenessero a una stessa compagnia petrolifera e fossero da essa gestiti, senza aver precisato le circostanze di fatto e di diritto che l'avevano portata a tale accertamento e neppure identificato le compagnie petrolifere che, a suo parere, possedevano più distributori di benzina e sarebbero state in condizioni di beneficiare in tal modo di più aiuti de minimis.

43 Analogamente, la Commissione avrebbe designato, al punto 82, lett. b), della motivazione della decisione, 21 distributori di benzina come appartenenti alla categoria dei Co/Co «de facto», vale a dire rientranti nell'ipotesi in cui gestori di più stazioni di servizio avrebbero presentato più di una domanda di aiuto e sarebbero così comparsi ripetutamente nell'elenco dei possibili destinatari, senza aver neanche precisato quali di questi ultimi fossero, a suo parere, identici e neppure le circostanze di fatto e di diritto su cui si fondava per concludere in tal senso.

44 La Commissione avrebbe in tal modo violato l'obbligo di motivazione a suo carico, e questo per di più avrebbe posto il governo olandese nell'impossibilità di conoscere gli importi che dovevano essere recuperati e i soggetti presso i quali doveva essere effettuato il recupero.

45 Il governo olandese aggiunge che l'obbligo di informazione previsto dalla comunicazione a carico degli Stati membri in relazione all'aiuto de minimis è necessariamente meno gravoso di quello che incombe loro in base agli artt. 92 e 93 del Trattato. Infatti la comunicazione sarebbe stata adottata in un intento di semplificazione amministrativa tanto per gli Stati membri quanto per i servizi della Commissione e accrescere gli oneri degli Stati in materia di informazione sarebbe contrario a tale obiettivo.

46 Secondo la Commissione, dal momento che il governo olandese non aveva dato seguito alle sue numerose richieste e neppure ad un'ingiunzione di fornire

informazioni, riguardante in particolare le strutture sotto il profilo della proprietà dei distributori di benzina, essa ha potuto validamente fondarsi solo sulle informazioni di cui disponeva (v. punti 71-81 della motivazione della decisione) per procedere, in particolare, alla classificazione di cui al punto 82 della motivazione della decisione. La Commissione ritiene che, tenuto conto dell'esistenza di un regime di aiuti, non si potesse esigere da parte sua l'indicazione, nella sua decisione, dei possibili destinatari con la stessa precisione richiesta nel caso di aiuti individuali.

47 La Commissione osserva di aver indicato nella decisione le imprese per le quali l'aiuto concesso in base alla normativa temporanea appariva contestabile, non avendo essa potuto accertarsi che, nei loro confronti, le condizioni della regola de minimis fossero soddisfatte. Si tratta dei richiedenti/distributori di benzina elencati all'art. 2 della decisione. Spetterebbe ormai al governo olandese determinare, in particolare, in base ai dati che figurano nell'allegato della decisione, l'importo dell'aiuto versato, l'importo da recuperare e i soggetti presso cui il recupero deve essere effettuato.

48 A tale proposito, anche se la comunicazione autorizza, a talune condizioni, gli Stati membri a versare aiuti di importo modesto — determinati secondo criteri obiettivi — senza sottoporsi all'obbligo di previa notifica, occorre però che lo Stato membro che intende concedere tali aiuti fornisca alla Commissione tutti gli elementi idonei a giustificare il ricorso alla regola de minimis nel caso in cui, per l'appunto, la Commissione avesse dei dubbi circa la compatibilità degli aiuti con il mercato comune e dunque circa il rispetto delle condizioni stabilite dalla comunicazione. Tale dovere di informazione deriva dal dovere generale di cooperazione leale degli Stati membri con la Commissione, sancito dall'art. 5 del Trattato.

49 Pertanto, se uno Stato membro non fornisce alla Commissione le informazioni richieste o se fornisce informazioni parziali, la legittimità della decisione adottata dalla Commissione, segnatamente per quanto attiene all'obbligo di motivazione, deve essere valutata alla luce delle informazioni di cui quest'ultima disponeva quando ha adottato la decisione stessa (v., in particolare, in tal senso, sentenza

10 luglio 1986, causa 234/84, Belgio/Commissione, Racc. pag. 2263, punti 16 e 22).

50 Occorre inoltre ricordare che, qualora uno Stato membro incontri difficoltà impreviste nell'esecuzione di un ordine di restituzione, può sottoporle alla valutazione della Commissione. In tal caso la Commissione e lo Stato membro interessato, in ossequio al dovere di leale collaborazione, devono collaborare in buona fede per superare le difficoltà, osservando scrupolosamente le disposizioni del Trattato, in particolare quelle relative agli aiuti (v., in particolare, sentenza 21 marzo 1991, causa C-303/88, Italia/Commissione, Racc. pag. I-1433, punto 58).

51 Nella fattispecie, le censure del governo olandese riguardano le imprecisioni della decisione che non gli avrebbero permesso di determinare l'esatta identità dei beneficiari effettivi degli aiuti concessi ai distributori di benzina rientranti nelle categorie Co/Co «puri» e Co/Co «de facto».

52 Si deve constatare che la decisione designa, indicandoli per numero, i distributori di benzina appartenenti ad una stessa compagnia petrolifera e gestiti dalla stessa (categoria dei Co/Co «puri») e quelli gestiti da uno stesso gestore che avrebbe presentato più di una domanda di aiuto e figurerebbe quindi ripetutamente nell'elenco dei possibili destinatari (categoria dei Co/Co «de facto»). Orbene, il governo olandese non adduce alcun elemento concreto tale da rimettere in discussione la classificazione dei distributori di benzina nelle due categorie summenzionate, operata dalla Commissione in relazione agli elementi di informazione di cui disponeva.

53 Inoltre, se il governo olandese incontrava difficoltà nell'esecuzione della decisione, in particolare, per determinare l'identità esatta dei beneficiari effettivi degli aiuti controversi, ad esso spettava informarne la Commissione, la quale sarebbe stata tenuta ad aiutarlo a superarle, conformemente al dovere di leale cooperazione previsto dall'art. 5 del Trattato.

54 In considerazione di quanto sopra esposto, si deve respingere in quanto infondato il motivo riguardante la distinzione tra i distributori di benzina Co/Co «puri» e i distributori di benzina Co/Co «de facto».

Sull'esistenza di aiuti indiretti a favore delle compagnie petrolifere

55 Il governo olandese sostiene che, presumendo l'esistenza di aiuti indiretti a favore delle compagnie petrolifere vincolate ai distributori di benzina da un accordo di acquisto esclusivo contenente una clausola di gestione dei prezzi, la Commissione ha violato l'art. 92, n. 1, del Trattato, la regola de minimis, i principi di certezza del diritto, di parità di trattamento e di tutela del legittimo affidamento, nonché l'obbligo di motivazione di cui all'art. 190 del Trattato.

56 Secondo il governo olandese, i vantaggi indiretti di cui beneficerebbero le compagnie petrolifere non costituirebbero aiuti di Stato ai sensi dell'art. 92 del Trattato, ma deriverebbero da rapporti contrattuali a cui le autorità nazionali sono totalmente estranee e di cui ignorano persino l'esistenza. Non si potrebbe pretendere che queste ultime accertino permanentemente l'esistenza di tali effetti indiretti e per esse invisibili e ancor meno che vigilino in ogni circostanza affinché effetti del genere non si verifichino.

57 Il governo olandese aggiunge che le clausole di gestione dei prezzi sono variabili nel loro contenuto e, nella maggioranza dei casi, non creano obblighi incondizionati a carico delle compagnie petrolifere, di contribuire alle riduzioni dei prezzi alla pompa. L'iniziativa di tali riduzioni spetterebbe, per lo più, a tali compagnie, le quali accetterebbero di applicarle soltanto qualora la loro quota di mercato sia minacciata. Orbene, le posizioni concorrenziali rispettive delle dette

compagnie sul mercato olandese non sarebbero state pregiudicate dalle differenze di prezzo con la Germania, poiché tutte sarebbero state interessate in egual misura da queste ultime.

58 La Commissione fa valere che, a causa degli aiuti riconosciuti dallo Stato olandese, le compagnie petrolifere sarebbero esonerate dall'applicare le clausole di gestione dei prezzi che le vincolano ai loro distributori. Infatti, poiché la riduzione alla pompa applicata dal gestore per mantenere la sua quota di mercato era stata compensata dall'aiuto concesso dallo Stato olandese, ogni richiesta di intervento presso la compagnia petrolifera, fondata su una clausola di gestione dei prezzi, sarebbe stata necessariamente respinta da quest'ultima, per mancanza di oggetto (v. punti 84 e 85 della motivazione della decisione).

59 Comunque, la Commissione sostiene che essa, sulla base delle informazioni comunicate dalle autorità olandesi, non avrebbe potuto accertarsi che, nei casi in cui il contratto tra la compagnia petrolifera e il distributore di benzina comprendesse una clausola di gestione dei prezzi, non esistesse un rischio di cumulo tale da comportare un superamento della soglia prevista nella comunicazione a favore di uno stesso beneficiario effettivo (v. punto 83 della motivazione della decisione). A suo parere, spettava al governo olandese istituire, a tale proposito, un meccanismo di controllo appropriato che avrebbe permesso alla Commissione di accertarsi che la soglia de minimis non sarebbe stata in nessun caso oltrepassata.

60 A tale proposito si deve ricordare che l'art. 92, n. 1, del Trattato dichiara incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidono sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma, che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza. Sono considerati in particolare come aiuti gli interventi che, in varie forme, alleviano gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa e che di conseguenza, senza essere sovvenzioni in senso stretto, ne hanno la stessa natura e producono identici effetti (v., in particolare, sentenze 15 marzo 1994, causa C-387/92, Banco Exterior de España, Racc.

pag. I-877, punto 13; 17 giugno 1999, causa C-75/97, Belgio/Commissione, Racc. pag. I-3671, punto 23, e 19 settembre 2000, causa C-156/98, Germania/Commissione, Racc. pag. I-6857, punto 25).

61 Inoltre, da una giurisprudenza costante risulta che l'art. 92, n. 1, non distingue gli interventi statali a seconda della loro causa o del loro scopo, ma li definisce in funzione dei loro effetti (sentenze 2 luglio 1974, causa 173/73, Italia/Commissione, Racc. pag. 709, punto 27, e 26 settembre 1996, causa C-241/94, Francia/Commissione, Racc. pag. I-4551, punto 20).

62 Nel caso di specie, si deve constatare che il vantaggio indirettamente accordato alle compagnie petrolifere deriva dall'aiuto concesso in base alla normativa temporanea nei limiti in cui esso rende in pratica inutile l'applicazione delle clausole di gestione dei prezzi.

63 Infatti, l'aiuto versato dallo Stato olandese era diretto ad evitare che, a seguito dell'aumento del prezzo dei carburanti conseguente all'incremento dei diritti di accisa nei Paesi Bassi, i distributori di benzina situati in prossimità del confine tedesco subissero una diminuzione del loro fatturato, tenuto conto delle tariffe maggiormente competitive praticate in Germania. Al contrario, la normativa temporanea precisava che, in caso di aumento dei diritti d'accisa tedeschi, l'importo delle sovvenzioni sarebbe stato ridotto.

64 Orbene, un simile obiettivo è perseguito anche dalle clausole di gestione dei prezzi che, come è stato giustamente sottolineato al punto 84 della motivazione della decisione, tendono a difendere il fatturato del gestore del distributore di fronte alla concorrenza di altri rivenditori situati nelle vicinanze, qualora le condizioni sul mercato interno o internazionale rendano auspicabili o addirittura necessari questi adattamenti temporanei o durevoli delle riduzioni del prezzo alla pompa concesse dal gestore.

65 Ciò significa quindi che la normativa temporanea si applicava in circostanze tali da determinare l'applicazione delle clausole di gestione dei prezzi.

66 Pertanto, si deve constatare che gli aiuti versati ai distributori di benzina vincolati alle compagnie petrolifere da clausole di gestione dei prezzi comportavano conseguenze economiche per le compagnie interessate poiché avevano comunque l'effetto di esentare tali compagnie dal loro obbligo di farsi carico, in tutto o in parte, dei costi derivanti dalla riduzione del prezzo alla pompa praticata dal loro distributore, al fine di evitare perdite di quote di mercato. Un simile intervento dei poteri pubblici costituiva quindi un aiuto a favore delle compagnie petrolifere perché aveva l'effetto di alleggerire gli oneri che normalmente sarebbe stati a carico del bilancio delle compagnie preoccupate di mantenere la loro posizione concorrenziale alla luce dell'andamento del mercato interno o internazionale.

67 I punti 83 e seguenti della motivazione della decisione esprimono, in sostanza, in modo chiaro e inequivocabile, le considerazioni che precedono e hanno permesso al governo olandese di essere informato delle ragioni per cui la Commissione ha presunto l'esistenza di aiuti indiretti alle compagnie petrolifere vincolate ai distributori di benzina da un accordo di acquisto esclusivo contenente una clausola di gestione dei prezzi, per il solo fatto dell'esistenza di simili clausole.

68 Pertanto, si deve constatare che la Commissione non ha ecceduto i limiti del suo potere discrezionale e neppure violato l'obbligo di motivazione.

69 Di conseguenza, il motivo riguardante l'esistenza degli aiuti indiretti a favore delle compagnie petrolifere deve essere respinto in quanto infondato.

Sulle conseguenze dell'assenza o dell'insufficienza delle informazioni fornite dallo Stato membro

70 Il governo olandese sostiene che la Commissione, avendo considerato che la concessione di un aiuto a vantaggio dei distributori di benzina sui quali le autorità olandesi non avrebbero fornito informazioni o avrebbero fornito soltanto informazioni parziali, non rientrava nell'ambito di applicazione della comunicazione, ha violato l'art. 92, n. 1, del Trattato, la regola de minimis, i principi di certezza del diritto, di parità di trattamento e di tutela del legittimo affidamento, l'obbligo di sufficiente precisione della decisione derivante dall'art. 189 del Trattato, nonché l'obbligo di motivazione sancito all'art. 190 del Trattato.

71 Il governo olandese sostiene innanzi tutto che l'affermazione della Commissione secondo la quale non sarebbe stata comunicata alcuna informazione in merito ai distributori di benzina enumerati all'art. 2, primo comma, lett. a), della decisione è inesatta per quanto riguarda i distributori di benzina individuati con i numeri 297, 372 e 433.

72 Inoltre, la Commissione avrebbe commesso un errore di valutazione ritenendo che le informazioni che le erano state fornite dovessero essere considerate insufficienti per il solo fatto della mancata comunicazione degli accordi di acquisto esclusivo. L'esame di questo tipo di accordo sarebbe infatti privo di rilevanza quando si tratta di valutare una sovvenzione a gestori di distributori di benzina alla luce dei criteri della comunicazione. La stessa conclusione si imporrebbe qualora la Commissione sostenga che la comunicazione degli accordi di acquisto esclusivo le fosse necessaria per rilevare l'esistenza di aiuti indiretti alle compagnie petrolifere.

73 Infine, più in generale, il governo olandese fa valere che la mancanza delle informazioni richieste dalla Commissione non poteva giustificare il timore da parte di quest'ultima di un cumulo di aiuti a vantaggio dei distributori di benzina interessati. A prescindere dall'ipotesi prospettata — quella di un richiedente che

possiede un solo distributore di benzina o quella di un richiedente che ne possiede diversi —, il distributore di benzina destinatario dell'aiuto non poteva in nessun caso riceverlo più di una volta. Poiché la condizione di non cumulo è stata rispettata, la Commissione avrebbe dovuto escludere l'applicazione delle disposizioni dell'art. 92, n. 1, del Trattato.

74 La Commissione replica che, se la decisione contiene inesattezze, esse sono dovute alle informazioni imprecise o insufficienti fornite dalle autorità olandesi. Per quel che riguarda, più in particolare, le informazioni relative ai distributori di benzina nn. 297, 372 e 433, essa rileva che l'ultimo distributore non compare all'art. 2, primo comma, lett. a), della decisione, ma all'art. 2, primo comma, lett. b), in quanto Co/Co «puro». Per quel che riguarda gli altri due, la Commissione sostiene che essa non ha ricevuto informazioni a loro riguardo, almeno non entro il termine da essa fissato a tal fine.

75 Secondo la Commissione, non spetta agli Stati membri, ma alla Commissione, nell'esercizio del suo potere discrezionale, valutare se le informazioni richieste siano o meno pertinenti. Comunque, gli accordi di acquisto esclusivo, idonei a contenere una clausola di gestione dei prezzi, erano pertinenti in quanto la loro applicazione poteva dar luogo ad un cumulo.

76 A tale proposito, come è già stato ricordato al punto 49 della presente sentenza, la legittimità di una decisione in materia di aiuti di Stato deve essere valutata in funzione degli elementi di informazione di cui la Commissione disponeva quando ha adottato la decisione stessa. Di conseguenza, per contestare la legittimità di una simile decisione, uno Stato membro non può avvalersi degli elementi che ha omesso di portare a conoscenza della Commissione durante il procedimento amministrativo (v. sentenza 14 settembre 1994, cause riunite da C-278/92 a C-280/92, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-4103, punto 31). Lo stesso accade, a fortiori, quando lo Stato membro ha rifiutato di rispondere ad una richiesta esplicita di informazioni proveniente dalla Commissione (v. sentenza Francia/Commissione, citata, punti 36 e 37).

77 Nella fattispecie, risulta dal punto 64 della motivazione della decisione che nessuna informazione è stata trasmessa alla Commissione per quanto riguarda 59 distributori di benzina e che informazioni insufficienti le sono state fornite per 191 distributori di benzina. In tale punto la Commissione ha esposto, nei termini seguenti, le ragioni per cui ha ritenuto che le informazioni fornite fossero insufficienti:

«(...) l'informazione è insufficiente nel caso in cui un distributore abbia compilato solo il questionario del Senter [organismo di controllo designato dalle autorità olandesi] senza inviare la copia del contratto di acquisto esclusivo: le risposte al questionario non sono così confermate da documenti giustificativi, relativi, ad esempio, alla categoria a cui il distributore dichiara di appartenere (Do/Do, Co/Do, Co/Co), o alla asserita posizione di indipendenza».

78 Ad eccezione del caso di tre distributori di benzina per cui, tuttavia, non è stata fornita la prova dell'errore di valutazione imputato alla Commissione, il governo olandese non contesta di non aver risposto alle richieste di informazioni della Commissione.

79 Orbene, le informazioni e i documenti giustificativi richiesti dalla Commissione, riguardando le strutture sotto il profilo della proprietà dei distributori di servizio di cui trattasi (Do/Do, Co/Do o Co/Co), o l'esistenza o meno di clausole di gestione dei prezzi nei contratti di acquisto esclusivo, erano indispensabili per la determinazione dei beneficiari effettivi dell'aiuto e, di conseguenza, per la verifica dell'assenza di situazioni di cumulo di aiuti vietate dalla comunicazione.

80 Di conseguenza, la Commissione non ha né violato l'obbligo di motivazione né commesso un errore manifesto di valutazione dichiarando che gli aiuti concessi ai

distributori di benzina per i quali non aveva ricevuto informazioni o aveva ricevuto solamente informazioni insufficienti non rientravano nell'ambito di applicazione della regola de minimis. Il motivo riguardante le conseguenze dell'assenza o dell'insufficienza delle informazioni fornite dallo Stato membro deve quindi essere respinto.

Sulla mancata presa in considerazione dell'obiettivo di tutela dell'ambiente

81 Il governo olandese afferma che la Commissione, ignorando, nella valutazione della compatibilità dei provvedimenti controversi con il mercato comune, l'obiettivo di tutela dell'ambiente perseguito dal legislatore nazionale, ha violato l'art. 92, n. 3, del Trattato e l'obbligo di motivazione.

82 Esso sottolinea che l'aumento dei diritti di accisa olandesi a decorrere dal 1° luglio 1997 mirava a limitare la circolazione di autoveicoli, gli ingorghi e le emissioni dovute al traffico stradale.

83 La normativa temporanea avrebbe appunto avuto lo scopo di ridurre per quanto possibile gli effetti pregiudizievoli di tale aumento sulla competitività dei gestori di distributori di benzina. Orbene, secondo i principi su cui sarebbe basata la politica della concorrenza della Commissione (v., a tale proposito, la XXII[a] Relazione sulla politica di concorrenza, 1992, punto 451), un aiuto potrebbe essere compatibile con il mercato comune ove sia diretto ad evitare che talune imprese subiscano una notevole diminuzione della loro competitività a seguito dell'applicazione di provvedimenti nazionali destinati a promuovere la tutela dell'ambiente e il risparmio energetico.

84 A tale proposito, a prescindere dalla questione se l'aumento dei diritti di accisa olandesi sia stato effettivamente giustificato da considerazioni ambientali, basta constatare che, come fa valere la Commissione, il governo olandese non ha fatto menzione di tali considerazioni nella fase amministrativa, per cui non si può contestare alla Commissione il fatto di aver omesso di esaminare l'obiettivo di tutela dell'ambiente nell'ambito della valutazione della compatibilità dei provvedimenti controversi con l'art. 92, n. 1, del Trattato. Come è già stato evidenziato ai punti 49 e 76 della presente sentenza, la legittimità di una decisione adottata dalla Commissione in materia di aiuti di Stato, segnatamente per quanto attiene all'obbligo di motivazione, deve essere valutata alla luce delle informazioni fornite dallo Stato membro al momento in cui tale decisione è stata adottata.

85 Il motivo relativo alla mancata presa in considerazione dell'obiettivo di tutela dell'ambiente dove pertanto essere respinto.

Sul recupero degli aiuti

86 Il governo olandese sostiene che l'obbligo di recuperare gli aiuti corrisposti viola l'art. 92, n. 1, del Trattato, la regola de minimis, i principi di certezza del diritto, di parità di trattamento e di tutela del legittimo affidamento, l'obbligo di sufficiente precisazione della decisione derivante dall'art. 189 del Trattato, nonché l'obbligo di motivazione sancito all'art. 90 del Trattato.

87 A suo parere, la decisione non permette di stabilire con certezza gli importi da recuperare né le persone nei cui confronti tale recupero deve essere effettuato. Non sarebbe addirittura mai possibile fissare tali importi, in quanto sarebbe impossibile stimare la riduzione del prezzo alla pompa che una compagnia

avrebbe preso a proprio carico se non fosse stata concessa alcuna sovvenzione in forza della normativa temporanea.

88 Il governo olandese sostiene inoltre che la Commissione era informata fin dal 18 agosto 1997 — data di registrazione della lettera di notifica condizionale — dell'esistenza della normativa temporanea, della sua entrata in vigore a partire dal 1° luglio 1997 e del punto di vista delle autorità olandesi secondo cui i provvedimenti rientravano nell'ambito di applicazione della comunicazione. Secondo tale governo, se la Commissione riteneva che così non fosse e che, al pari del regime di sovvenzioni per distributore di benzina, previsto nel progetto di modifica della normativa temporanea, che ha formato oggetto della notifica condizionale, la normativa già in vigore avrebbe dovuto essere sottoposta alla sua valutazione in base all'art. 93, n. 3, del Trattato, nonostante la comunicazione, essa era tenuta ad informarne le autorità olandesi immediatamente e inequivocabilmente, in considerazione dell'obbligo di leale cooperazione con le autorità nazionali che le incombe in forza dell'art. 5 del Trattato.

89 A tale proposito, l'art. 93, n. 2, del Trattato, prevede che la Commissione, qualora accerti che un aiuto accordato da uno Stato o per mezzo di risorse statali non è compatibile con il mercato comune, decide che lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo entro il termine da essa stabilito. L'obbligo a carico dello Stato di sopprimere un aiuto ritenuto dalla Commissione incompatibile con il mercato comune è inteso, secondo una giurisprudenza consolidata, al ripristino dello status quo ante (v., in particolare, sentenza 4 aprile 1995, causa C-350/93, Commissione/Italia, Racc. pag. I-699, punto 21).

90 In mancanza di disposizioni comunitarie in materia, il recupero di un aiuto dichiarato incompatibile con il mercato comune deve essere effettuato secondo le modalità previste dal diritto nazionale, purché queste ultime non si risolvano nel rendere praticamente impossibile il recupero imposto dal diritto comunitario e non violino il principio di equivalenza rispetto ai procedimenti volti a decidere controversie dello stesso tipo, ma esclusivamente nazionali (v. sentenze 21 settembre 1983, cause riunite da 205/82 a 215/82, Deutsche Milchkontor e

a., Racc. pag. 2633, punto 19, e 2 febbraio 1989, causa 94/87, Commissione/ Germania, Racc. pag. 175, punto 12).

91 Occorre aggiungere che l'obbligo per uno Stato membro di calcolare l'ammontare preciso degli aiuti da recuperare, particolarmente quando, come nel caso di specie, relativamente ad un numero elevato di distributori di benzina, tale calcolo dipende da elementi di informazione che non sono stati comunicati dallo stesso alla Commissione, si inserisce nel contesto più ampio dell'obbligo di cooperazione leale che vincola reciprocamente la Commissione e gli Stati membri nell'applicazione delle norme del Trattato in materia di aiuti di Stato.

92 Per quanto riguarda la pretesa incertezza sull'identità dei destinatari degli ordini di restituzione, si deve rilevare che risulta chiaramente dalla decisione, in particolare dal punto 74 della motivazione, che gli aiuti devono essere recuperati presso le imprese che ne hanno effettivamente beneficiato. Come è già stato ricordato al punto 50 della presente sentenza, se il governo olandese aveva dei seri dubbi al riguardo, poteva, e può tuttora — come qualsiasi Stato membro che, al momento di dare esecuzione ad un ordine di restituzione, incontri difficoltà impreviste — sottoporre tali problemi alla valutazione della Commissione, al fine di superarli conformemente al principio di leale cooperazione e nel pieno rispetto delle disposizioni del Trattato relative agli aiuti. Un simile modo di procedere sarebbe stato tanto più giustificato in quanto l'incertezza sull'identità di un gran numero di destinatari degli ordini di restituzione era legata all'insufficienza delle informazioni comunicate alla Commissione.

93 Infine, dal punto 1 della motivazione della decisione risulta che la Commissione fin dal 22 settembre 1997, vale a dire un mese dopo la notifica condizionale, ha richiesto alle autorità olandesi ulteriori informazioni complementari per consentirle di valutare se tanto la normativa temporanea quanto il progetto di modifica di quest'ultima rispettassero le condizioni della comunicazione. Dopo numerosi solleciti da parte della Commissione e richieste di proroga dei termini da parte delle autorità olandesi, la Commissione ha deciso di avviare il procedimento previsto all'art. 93, n. 2, del Trattato (v. punto 2 della motivazione della decisione).

94 Pertanto, non si può contestare alla Commissione il fatto di aver ritardato l'avvio del procedimento di indagine e l'adozione della decisione. Bisogna aggiungere, in proposito, che la decisione di avvio del procedimento esprimeva già i dubbi della Commissione sull'applicabilità della comunicazione alla normativa temporanea nei confronti di talune categorie di distributori di benzina e ricordava che gli aiuti incompatibili avrebbero dovuto essere recuperati. Così, le censure tratte dalla violazione dei principi di certezza del diritto e di protezione del legittimo affidamento non risultano fondate.

95 Ne consegue che l'ultimo motivo del governo olandese deve essere respinto in quanto infondato.

96 Poiché nessumo dei motivi sollevati dal governo olandese ha potuto essere accolto, il ricorso dev'essere integralmente respinto.

Sulle spese

97 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 ne ha fatto domanda, il Regno dei Paesi Bassi, che è risultato soccombente, va condannato alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **Il ricorso è respinto.**

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

von Bahr Edward Wathelet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 13 giugno 2002.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

P. Jann