

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
29 giugno 1994 *

Nella causa C-135/92,

Fiskano AB, società di diritto svedese, con sede in Göteborg (Svezia), con l'avv. H. M. Fahner, del foro di Leeuwarden, con domicilio eletto in Lussemburgo nello studio dell'avv. T. Loesch, 8, rue Zithe,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, con il signor Thomas van Rijn, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Georgios Kremlis, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto l'annullamento della decisione della Commissione delle Comunità europee contenuta nella lettera inviata, il 19 febbraio 1992, dal suo direttore generale, signor J. Almeida Serra, all'ambasciatore di Svezia presso le Comunità europee, Sua Eccellenza Stig Brattström, relativamente a un'infrazione imputata a una nave svedese nell'ambito dell'accordo sulla pesca tra la Comunità economica europea e il governo della Svezia, firmato a Bruxelles il 21 marzo 1977 e approvato dal Consiglio, a nome della Comunità, con il regolamento (CEE) 27 giugno 1980, n. 2209 (GU L 226, pag. 1),

* Lingua processuale: l'olandese.

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori J.C. Moitinho de Almeida, presidente di sezione, D.A.O. Edward, R. Joliet, G.C. Rodríguez Iglesias (relatore) e F. Grévisse, giudici,

avvocato generale: M. Darmon
cancelliere: H. von Holstein, vicecancelliere

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 1° luglio 1993, alla quale la società Fiskano AB è stata rappresentata dall'avv. E.J. Rotshuizen, del foro di Leeuwarden,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 27 ottobre 1993,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 25 aprile 1992, la società Fiskano AB, in forza dell'art. 173, secondo comma, del Trattato CEE, ha proposto un ricorso diretto all'annullamento della decisione della Commissione delle Comunità europee contenuta nella lettera inviata, il 19 febbraio 1992, dal suo direttore generale, signor J. Almeida Serra, all'ambasciatore di Svezia presso le Comunità europee, Sua Eccellenza Stig Brattström.

- 2 La lettera di cui trattasi è relativa ad infrazioni imputate al peschereccio svedese Lavön, di proprietà della società ricorrente.

- 3 Questa lettera si inserisce nell'ambito dell'accordo sulla pesca tra la Comunità economica europea ed il governo della Svezia, firmato a Bruxelles il 21 marzo 1977 e approvato dal Consiglio, a nome della Comunità, con il regolamento (CEE) 27 giugno 1980, n. 2209 (GU L 226, pag. 1). L'accordo stabilisce le modalità e le condizioni di esercizio della pesca che presentano un interesse comune per le due parti. Le condizioni che le navi svedesi che pescano nelle acque della Comunità debbono rispettare sono fissate annualmente in un regolamento del Consiglio.

- 4 A partire dal novembre 1989, la società Fiskano chiedeva periodicamente licenze per l'esercizio della pesca da parte del suo peschereccio Lavön durante gli anni 1990, 1991 e 1992.

- 5 Il 10 dicembre 1991, il Lavön pescava nella zona di pesca dei Paesi Bassi quando veniva sottoposto ad un controllo da parte dell'Algemene Inspectie Dienst del ministero olandese dell'Agricoltura, dell'Ambiente e della Pesca. Poiché il peschereccio non figurava su un elenco che le autorità olandesi avevano ricevuto dalla Commissione, e non sembrava quindi titolare di una licenza di pesca, le autorità olandesi ne informavano la Commissione. Il successivo controllo effettuato dai servizi della Commissione rivelava che, mentre figurava negli elenchi mensili di gennaio, febbraio, marzo e aprile 1991, il Lavön non figurava invece nell'elenco mensile del dicembre 1991 che le autorità svedesi avevano inviato alla Commissione. Di conseguenza, il Lavön non aveva una licenza di pesca per il mese di dicembre.

- 6 Il 19 febbraio 1992, la Commissione inviava all'ambasciatore di Svezia presso le Comunità europee la lettera oggetto del ricorso, copia della quale perveniva alla Fiskano il 26 febbraio 1992.

7 Il tenore di tale lettera era il seguente:

«La Commissione delle Comunità europee è stata informata dalle autorità olandesi di controllo della pesca del fatto che il peschereccio "Lavön", battente bandiera svedese, è stato osservato mentre effettuava operazioni di pesca nelle acque olandesi (posizione: 54°19' Nord e 4° 10' Est) nel periodo compreso tra il 9 e il 15 dicembre 1991.

La Commissione accertava che tale peschereccio non era in possesso di una licenza che lo autorizzasse a pescare nelle acque comunitarie durante detto periodo e che, di conseguenza, si era reso responsabile di attività di pesca di frodo.

A norma dell'art. 3, nn. 7 e 8, del regolamento (CEE) del Consiglio n. 3939/90 (GU L 378 del 31 dicembre 1990), la Commissione informa le autorità del Vs. paese che, per un periodo di dodici mesi consecutivi a far data dal 15 dicembre 1991, tale peschereccio non sarà preso in considerazione per la concessione di una nuova licenza di pesca rilasciata ai sensi del regolamento (CEE) del Consiglio n. 3885/91 (GU L 367 del 31 dicembre 1991)».

8 La ricorrente inviava alla Commissione un reclamo in data 30 marzo 1992. Con lettera del 5 maggio 1992, la Commissione dichiarava che tale reclamo non era fondato. La Fiskano proponeva allora il presente ricorso.

9 La ricorrente fa valere, in particolare, la violazione, da parte della Commissione, del Trattato CEE e di taluni principi generali del diritto comunitario. Nella sua replica, essa fa valere, inoltre, in forza dell'art. 184 del Trattato, l'illegittimità del regolamento (CEE) del Consiglio 20 dicembre 1990, n. 3929, che stabilisce, per il 1991, talune misure di conservazione e di gestione delle risorse ittiche da applicare alle navi battenti bandiera della Svezia (GU L 378, pag. 48).

- 10 La Commissione considera, in via principale, che il ricorso è irricevibile. In via subordinata, essa nega di aver violato il diritto comunitario. Inoltre, la Commissione sostiene il carattere tardivo della censura di illegittimità fatta valere dalla ricorrente nella sua replica.

Sullo sfondo normativo della controversia

- 11 In via preliminare occorre ricordare gli elementi essenziali dello sfondo normativo della presente controversia.
- 12 A norma dell'art. 1 dell'accordo di pesca con la Svezia, ciascuna delle parti autorizza le navi da pesca dell'altra parte a pescare nella zona di pesca sotto la propria giurisdizione. L'art. 2 dispone che i diritti di pesca sono soggetti, in quanto necessario, a quote di cattura fissate annualmente.
- 13 Ai sensi dell'art. 3, «ciascuna parte può richiedere che siano sottoposte a licenza le attività di pesca esercitate nella zona sotto la sua giurisdizione di pesca da navi dell'altra parte. Se del caso, la competente autorità di ciascuna parte comunica tempestivamente all'altra parte il nome, il numero di immatricolazione e gli altri particolari relativi alle navi autorizzate a pescare nella zona sotto la giurisdizione di pesca dell'altra parte. La seconda parte rilascia queste licenze compatibilmente con le possibilità di pesca (...)».
- 14 A norma dell'art. 5 dell'accordo, ciascuna parte prende tutte le misure necessarie per garantire che le sue navi rispettino le disposizioni dell'accordo e gli altri regolamenti in materia. Allo stesso modo, nella zona sotto la propria giurisdizione di pesca, ciascuna parte può prendere tutte le misure, conformi con il diritto interna-

zionale, necessarie per garantire il rispetto delle disposizioni dell'accordo da parte delle navi dell'altra parte.

- 15 L'art. 7 prevede procedure di consultazione e, se del caso, di arbitrato, in caso di controversia in ordine all'interpretazione o all'applicazione dell'accordo.

- 16 Per quanto riguarda le infrazioni al regime di licenze, la Comunità e la Svezia hanno convenuto per il 1991 che «ciascuna parte comunica all'altra parte i nomi e le caratteristiche delle navi dell'altra parte non autorizzate a pescare nella propria zona di pesca nel mese o nei mesi successivi a seguito di un'infrazione alle proprie norme» (resoconto approvato delle conclusioni delle consultazioni relative alle licenze, Bruxelles 26, 27 e 28 novembre 1990, punto 2.6).

- 17 Le condizioni alle quali le navi svedesi possono esercitare attività di pesca nelle acque della Comunità sono fissate annualmente in un regolamento del Consiglio. Per il 1991, si trattava del citato regolamento n. 3929/90. Le condizioni di cui trattasi vertono principalmente sulle quote di cattura e sulle zone in cui la pesca è autorizzata.

- 18 Ai sensi dell'art. 3, n. 1, del regolamento n. 3929/90, la pesca «è subordinata al rilascio di una licenza da parte della Commissione per conto della Comunità, su richiesta delle autorità svedesi». La prassi seguita al riguardo è nel senso che le autorità svedesi fanno pervenire alla Commissione, all'inizio dell'anno, un elenco, cosiddetto di base, in cui figurano le navi autorizzate ai fini del rilascio di una licenza nel corso dell'anno considerato. Le autorità svedesi inviano poi mensilmente alla Commissione un elenco, detto mensile, su cui figurano le navi per le quali esse presentano una domanda di licenza per il mese considerato. Dopo aver ricevuto l'elenco mensile, i servizi della Commissione confermano alle autorità svedesi che le navi che figurano su tale elenco sono titolari di una licenza che le

autorizza a pescare nelle acque della Comunità nel mese considerato. La Commissione comunica altresì tale elenco agli Stati membri, che sono incaricati in primo luogo di controllare il rispetto della normativa.

- 19 L'art. 3, nn. 7 e 8, del regolamento n. 3929/90 stabilisce che «la licenza è ritirata nel caso di mancato adempimento agli obblighi previsti dal presente regolamento» e che «per un periodo massimo di dodici mesi non può essere rilasciata alcuna licenza alle navi per le quali non siano stati rispettati gli obblighi previsti dal presente regolamento».
- 20 Infine l'art. 4 dello stesso regolamento dispone:

«Nel caso di infrazioni debitamente accertate, gli Stati membri comunicano immediatamente alla Commissione il nome della nave e le eventuali misure adottate.

La Commissione comunica alla Svezia, in nome della Comunità, i nomi e le caratteristiche dei pescherecci svedesi che non sono autorizzati a pescare nella zona di pesca comunitaria il mese o i mesi successivi, in seguito ad un'infrazione delle norme comunitarie».

Sulla ricevibilità del ricorso

- 21 Contro la ricevibilità del ricorso, la Commissione fa valere che la lettera controversa costituisce una notifica alle autorità svedesi nell'ambito dell'accordo di pesca concluso con la Svezia, che è priva di efficacia giuridica vincolante per tale Stato, cui spetta adottare i provvedimenti necessari, comprese eventuali sanzioni, al fine

di garantire il rispetto, da parte delle sue navi, delle disposizioni dell'accordo. Di conseguenza, la Commissione ritiene che la lettera di cui trattasi non contenga una decisione ai sensi del diritto comunitario e che essa non riguardi direttamente e individualmente la ricorrente.

- 22 Tale argomento non può essere accolto.
- 23 È esatto che la lettera della Commissione era rivolta alla Svezia e che essa si inseriva nell'ambito dell'accordo di pesca con tale Stato.
- 24 Tuttavia, come risulta dalla sua stessa formulazione, con la lettera controversa si informavano le autorità svedesi di una sanzione presa nei confronti della nave Lavön che, per un periodo di dodici mesi consecutivi a partire dal 15 dicembre 1991, non sarebbe stata presa in considerazione per la concessione di una nuova licenza di pesca.
- 25 Dal testo della lettera risulta altresì che tale provvedimento era stato preso in applicazione dell'art. 3, nn. 7 e 8, del regolamento n. 3929/90. Orbene, tali disposizioni, i cui termini sono stati citati al precedente punto 19, attribuiscono alla Commissione una competenza per imporre sanzioni ai responsabili di infrazioni e le accordano un certo potere discrezionale nell'esercizio di tale competenza.
- 26 Così, indipendentemente dagli effetti inerenti alla lettera controversa nei confronti della Svezia in conformità delle disposizioni dell'accordo di pesca, la lettera stessa contiene una decisione che riguarda direttamente e individualmente la società ricorrente in quanto proprietaria della nave sottoposta a sanzioni.

- 27 Il fatto che, secondo l'interpretazione dell'accordo sostenuta dalla Commissione, le autorità svedesi avrebbero potuto imporre altre sanzioni a seguito della lettera, non è tale da escludere l'efficacia diretta e individuale della decisione impugnata nei confronti della ricorrente.
- 28 Allo stesso modo, la possibilità per la Svezia di contestare il provvedimento preso dalla Commissione nell'ambito delle consultazioni o della procedura di arbitrato previste all'art. 7 dell'accordo non influisce sulla legittimazione, da parte della ricorrente, ad agire per contestare una decisione che la riguarda direttamente e individualmente.
- 29 Infine, il fatto — addotto dalla Commissione — che le autorità svedesi avrebbero già deciso, un mese prima della lettera controversa, che il Lavön non sarebbe stato preso in considerazione per la concessione di una licenza di autorizzazione a pescare nelle acque della Comunità durante l'anno 1992 non è tale da modificare la qualificazione giuridica degli effetti della decisione impugnata nei confronti della ricorrente.
- 30 Da quanto precede risulta che il ricorso dev'essere dichiarato ricevibile.

Sulla ricevibilità del motivo relativo all'illegittimità del regolamento n. 3929/90

- 31 La Fiskano ha sostenuto, in fase di replica, a norma dell'art. 184 del Trattato, l'illegittimità del regolamento n. 3929/90, e più in particolare del suo art. 3, n. 8. Essa fa valere in particolare che il Consiglio non era competente ad adottare tale regolamento e che la delega alla Commissione della competenza a infliggere sanzioni, prevista da tale disposizione, è in contrasto con il diritto comunitario e con la giurisprudenza della Corte.

- 32 Tale motivo dev'essere dichiarato irricevibile in forza dell'art. 42, n. 2, del regolamento di procedura, che vieta la deduzione di motivi nuovi in corso di causa, a meno che essi si basino su elementi di diritto e di fatto emersi durante il procedimento.
- 33 Come è stato rilevato dall'avvocato generale ai punti 51-55 delle sue conclusioni, l'errore di numerazione contenuto nella menzione del regolamento di cui trattasi nella lettera controversa (regolamento n. 3939/90 in luogo di regolamento n. 3929/90) non era tale da impedire alla ricorrente di identificare tale regolamento e quindi di sollevare l'eccezione di illegittimità di quest'ultimo sin dall'inizio del giudizio.

Sul merito

- 34 La ricorrente fa valere, in primo luogo, che la decisione impugnata viola diversi principi e regole di diritto comunitario, nei limiti in cui le infligge una sanzione mentre essa ha sempre agito in buona fede e mentre la nave Lavön ha pescato senza licenza, contrariamente a quanto la ricorrente credeva, a seguito di irregolarità imputabili alle sole autorità svedesi. Essa sostiene che, soprattutto in forza dell'art. 7, n. 1, dell'accordo, la Commissione avrebbe dovuto condurre un'indagine preliminare presso le autorità svedesi.
- 35 Tale argomento dev'essere respinto.
- 36 Infatti, nessuna norma di diritto comunitario e nessun principio impongono alla Commissione l'obbligo né le attribuiscono il potere di esercitare un controllo sull'esercizio, da parte delle autorità svedesi, delle competenze loro proprie al fine di determinare i pescherecci battenti bandiera svedese per i quali sono chieste licenze di pesca alla Comunità.

- 37 Un obbligo siffatto non può essere fondato sull'art. 7, n. 1, dell'accordo, che si limita a prevedere consultazioni tra le parti sulle questioni concernenti l'attuazione e il buon funzionamento dell'accordo.
- 38 La ricorrente sostiene, in secondo luogo, che, non avendo messo la Fiskano in condizione di presentare le sue osservazioni prima di emanare la decisione, la Commissione ha violato il principio generale del rispetto del diritto alla difesa.
- 39 Al riguardo, occorre sottolineare che il rispetto del diritto alla difesa in qualsiasi procedimento promosso nei confronti di una persona e che possa sfociare in un atto per essa lesivo costituisce un principio fondamentale del diritto comunitario e dev'essere garantito anche in mancanza di qualsiasi norma riguardante il procedimento di cui trattasi (v., in particolare, sentenze della Corte 13 febbraio 1979, causa 85/76, Hoffmann-La Roche/Commissione, Racc. pag. 461; 10 luglio 1986, cosiddetta «Meura», causa 234/84, Belgio/Commissione, Racc. pag. 2263; 10 luglio 1986, cosiddetta «Boch», causa 40/85, Belgio/Commissione, Racc. pag. 2321; 21 settembre 1989, cause riunite 46/87 e 227/88, Hoechst/Commissione, Racc. pag. 2859; 14 febbraio 1990, cosiddetta «Boussac Saint Frères», causa C-301/87, Francia/Commissione, Racc. pag. I-307; 21 marzo 1990, cosiddetta «Tubemeuse», causa C-142/87, Belgio/Commissione, Racc. pag. I-959; 12 febbraio 1992, cause riunite C-48/90 e C-66/90, Paesi Bassi e a./Commissione, Racc. pag. I-565).
- 40 Dall'insieme di questa giurisprudenza discende che il rispetto del diritto alla difesa richiede che chiunque possa vedersi infliggere una sanzione sia messo in condizione di far conoscere utilmente il proprio punto di vista sugli elementi presi in considerazione dalla Commissione per infliggere la sanzione.
- 41 È pacifico che la Commissione non ha messo la Fiskano in condizione di presentare osservazioni di sorta prima di prendere la decisione di cui trattasi. Tale omissione costituisce una violazione del diritto alla difesa della ricorrente.

- 42 Per giustificare tale omissione, la Commissione fa valere il contesto di diritto internazionale in cui si inserisce la lettera controversa.
- 43 Tale argomento, che è fondato sulla premessa inesatta che la Commissione non ha irrogato una sanzione alla ricorrente, è già stata respinta nell'ambito dell'esame sulla ricevibilità del ricorso.
- 44 Alla luce di quanto sopra, e senza che sia necessario esaminare gli altri motivi fatti valere, la decisione impugnata deve essere annullata per violazione del diritto alla difesa della ricorrente.

Sulle spese

- 45 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.
- 46 Occorre rilevare che nella sua domanda di annullamento la ricorrente non ha chiesto di condannare la convenuta alle spese. Di conseguenza, ciascuna delle parti sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) La decisione della Commissione delle Comunità europee contenuta nella lettera inviata, il 19 febbraio 1992, dal suo direttore generale, signor J. Almeida Serra, all'ambasciatore di Svezia presso le Comunità europee, Sua Eccellenza Stig Brattström, relativamente a un'infrazione imputata a una nave svedese nell'ambito dell'accordo sulla pesca tra la Comunità economica europea e il governo della Svezia, è annullata.

- 2) Ciascuna delle parti sopporterà le proprie spese.

Moitinho de Almeida

Edward

Joliet

Rodríguez Iglesias

Grévisse

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 29 giugno 1994.

Il cancelliere

Il presidente della Quinta Sezione

R. Grass

J.C. Moitinho de Almeida