

dell'art. 43. Cionondimeno il regolamento d'esecuzione adottato senza sentire il Parlamento europeo deve far salvi i punti essenziali che sono stati fissati nel regolamento base dopo aver sentito il Parlamento europeo.

2. L'esigenza di stabilità relativa della ripartizione fra Stati membri del volume delle catture disponibili per la Comunità, in caso di limitazione delle attività di pesca, esigenza espressa dall'art. 4, n. 1, del regolamento n. 170/83, si deve intendere nel senso della persistenza di una percentuale fissa per ciascuno Stato membro in tale ripartizione.

Il regolamento n. 1/85 soddisfa questa esigenza, in quanto effettua una riparti-

zione in percentuale identica a quella precedentemente disposta dai regolamenti nn. 172/83, 3624/83 e 320/84.

D'altro canto il sistema di ripartizione prescritto da detto regolamento è compatibile tanto con gli scopi della politica agricola comune, giacché contribuisce alla stabilizzazione a lungo termine dei mercati ed all'uso ottimale delle risorse di pesca, quanto col principio di non discriminazione, giacché impone ai pescatori di ciascuno Stato membro delle limitazioni proporzionate ai quantitativi che essi pescavano prima dell'entrata in vigore del regime comunitario per la conservazione delle risorse di pesca.

RELAZIONE D'UDIENZA

nella causa 46/86 *

I — Gli antefatti

a) *Descrizione della normativa comunitaria in materia di conservazione delle risorse della pesca*

Il regolamento del Consiglio 25 gennaio 1983, n. 170 (GU L 24, pag. 1) istituisce un regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse della pesca.

Questo regolamento stabilisce all'art. 3 che se è necessario assicurare la conservazione di una determinata specie di pesci, il Consiglio fissa il numero totale di catture ammesse (in prosieguo: il « TAC »). I TAC vengono determinati anno per anno e per ciascuna specie.

L'art. 4, n. 1, dello stesso regolamento stabilisce che il « volume delle catture disponibili per la Comunità è ripartito fra gli Stati membri in modo da assicurare a ciascuno Stato membro una stabilità relativa delle attività esercitate su ciascuna delle popolazioni ittiche considerate ». Per assicurare il rispetto di questo principio, ad ogni Stato viene concessa ogni anno una certa percentuale di tale volume delle catture disponibili. Queste percentuali sono rimaste invariate dal 1983. Tuttavia, il numero totale dei pesci che possono essere catturati dai pescatori di uno Stato membro non è fisso, in quanto i TAC, e quindi il volume delle catture disponibili per la Comunità, cambiano ogni anno.

Salvo notifica preventiva alla Commissione, l'art. 5, n. 1, del regolamento n. 170/83

* Lingua processuale: Polandese.

consente, infine, agli Stati membri di scambiare la totalità o parte dei contingenti di una specie di pesce loro assegnati ai sensi dell'art. 4.

Ogni anno vengono adottati regolamenti specifici che fissano i TAC nonché le condizioni in cui le varie specie di pesci protette possono essere pescate. Il regolamento del Consiglio n. 1/85 « che fissa, per alcune popolazioni o gruppi di popolazioni ittiche, il totale provvisorio delle catture ammissibile per il 1985 ed alcune condizioni cui è soggetta la pesca del totale delle catture ammissibile » (GU L 1985, pag. 1) riguarda in particolare la fissazione e la ripartizione del TAC per il 1985 per quanto riguarda la passera di mare nelle zone CIEM II a e IV (cioè nel Mare del Nord). Questo regolamento consentiva all'intera flotta comunitaria di pescare per tale anno, nel Mare del Nord, 186 000 tonnellate di passera di mare. Su tale quantitativo, i Paesi Bassi hanno ricevuto una quota di 71 540 tonnellate.

b) *Lo svolgimento della causa principale*

Il regolamento n. 1/85 trovava esecuzione nei Paesi Bassi mediante il « decreto che disciplina i contingenti per la sogliola e la passera di mare nel Mare del Nord per il 1985 ». A norma di questo decreto, la quota di passera di mare attribuita ai Paesi Bassi viene ripartita tra i vari pescatori olandesi. Nel 1985 questo decreto veniva modificato per consentire l'istituzione di contingenti collettivi gestiti dalle associazioni di pescatori.

Il sig. Romkes è un pescatore di professione, residente a Urk. Egli è affiliato alla « Producentenorganisatie Oost » (associazione produttori Est, in prosieguo: la « PO Oost »), che, nel 1985, riceveva un contingente di 20 000 tonnellate sulla quota di passera di mare concessa ai Paesi Bassi.

Il 12 ottobre 1985, come altri membri della PO Oost, il Romkes aveva già esaurito la parte della quota dell'associazione che gli

era stata assegnata. Egli tuttavia continuava in seguito a pescare la passera di mare.

Il 2 novembre 1985 gli veniva notificato un processo verbale per violazione degli artt. 7, n. 1, e 8, n. 2, del decreto che disciplina i contingenti per la sogliola e la passera di mare nel Mare del Nord per il 1985. Egli tuttavia continuava la sua attività di pesca, per cui, in data 14 novembre 1985, veniva poi emesso nei suoi confronti un provvedimento provvisorio adottato dal pubblico ministero del circondario di Zwolle ai sensi dell'art. 28 della legge sui reati economici. Con tale provvedimento gli veniva ingiunto di astenersi, per il resto del 1985, dalla pesca della passera di mare nel Mare del Nord.

Il 29 novembre 1985 si esauriva tutto il contingente attribuito ai Paesi Bassi. Il 30 novembre 1985 la pesca della passera di mare veniva dichiarata chiusa per tutti i pescatori olandesi.

Il 5 dicembre 1985 il Romkes presentava dinanzi all'Arrondissementsrechtbank di Zwolle un ricorso diretto all'annullamento del provvedimento provvisorio del 14 novembre 1985.

c) *La questione pregiudiziale*

L'Arrondissementsrechtbank di Zwolle ha proposto alla Corte, con ordinanza registrata in cancelleria il 18 febbraio 1986, la questione se

« il regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1984, n. 1/85, sia valido in quanto riguarda la ripartizione fra gli Stati membri del quantitativo totale di catture ammesse di passera di mare nelle divisioni CIEM II a e IV ».

Nella sua ordinanza, il giudice nazionale illustra le ragioni per cui questo regolamento potrebbe eventualmente essere considerato non valido.

Tale giudice menziona innanzitutto l'argomento del Romkes, il quale sostiene che il regolamento n. 1/85 è incompatibile con la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare sottoscritta il 10 dicembre 1982, e più in particolare con l'art. 62, n. 2, che dispone che uno Stato il quale non possa esaurire il contingente di catture assegnatogli darà accesso ad altri Stati al contingente non esaurito. Tuttavia, tenuto conto del fatto che l'art. 62 non implica alcun obbligo assoluto per gli Stati, il giudice nazionale non ritiene che il regolamento comunitario sia incompatibile con tale norma.

Il giudice nazionale fa presente quindi che il regolamento del Consiglio n. 1/85 potrebbe essere incompatibile con l'art. 4, n. 1, del regolamento del Consiglio n. 170/83, che dispone che i TAC vengono ripartiti tra gli Stati membri in modo da assicurare una stabilità relativa delle attività di pesca. A tal riguardo, il giudice nazionale si chiede innanzitutto se sia opportuno mantenere in modo rigido la ripartizione delle quote tra gli Stati, dal momento che taluni Stati non esauriscono i loro contingenti. Il giudice nazionale, che non crede che la nozione di stabilità relativa comporti la garanzia per ciascuna flotta di disporre di un contingente sufficiente, fa presente che, in base al preambolo del regolamento n. 170/83, per la valutazione della stabilità si deve tener conto delle necessità specifiche delle regioni, alla luce della situazione biologica momentanea delle popolazioni ittiche. Ora, la situazione biologica è talmente cambiata che il TAC della passera di mare è stato notevolmente aumentato nel 1985. Stando così le cose, il giudice nazionale si chiede se sia opportuno lasciare invariato il criterio di ripartizione per il volume delle catture disponibili per la Comunità, mentre le esigenze degli Stati membri variano.

Infine, più in generale, il giudice nazionale si pone la questione se non vi sia incompati-

bilità fondamentale del regolamento n. 1/85 con gli obiettivi della politica comune in materia di agricoltura e di pesca, nonché con il principio di non discriminazione. Infatti, da diversi anni, il contingente comunitario di passera di mare non è stato esaurito, mentre i Paesi Bassi hanno più volte superato la quota di tale contingente loro assegnata. Stando così le cose, il giudice si chiede se il regolamento n. 1/85 non comporti nei confronti dei pescatori olandesi restrizioni che ostacolano gli scambi commerciali e che non sono necessarie per la conservazione delle risorse biologiche del mare.

In conformità all'art. 20 del protocollo sullo statuto (CEE) della Corte di giustizia hanno presentato osservazioni scritte, in data 23 maggio 1986, la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico, sig. C. Fischer, in data 26 maggio 1986, il Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dal sig. J. Delmoly, in data 29 maggio 1986, il sig. Romkes, ricorrente nella causa principale, con l'avv. H. J. Borchardt, in data 30 maggio 1986, il governo olandese, rappresentato dal sig. G. Borchardt e in data 30 maggio 1986, il governo del Regno Unito, rappresentato dai sigg. S. Richards e R. N. Ricks.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Osservazioni presentate dinanzi alla Corte

Il ricorrente nella causa principale sottolinea innanzitutto che la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto marittimo è stata sottoscritta dalla Comunità il 7 dicembre

1984 e che essa costituisce di conseguenza una normativa vincolante per quest'ultima. Il regolamento n. 1/85 viola tale convenzione poiché non stabilisce alcun meccanismo correttore efficace che consenta di modificare il criterio di ripartizione esistente, mentre era prevedibile che una gran parte del contingente di passere di mare concesso alla Comunità sarebbe rimasto inutilizzato. I quantitativi non pescati avrebbero dovuto essere attribuiti agli Stati membri ai quali era stata assegnata una quota che si sapeva insufficiente.

Il ricorrente nella causa principale sostiene anche che il regolamento n. 1/85 è incompatibile con l'art. 4 del regolamento n. 170/83. Infatti, la stabilità dell'attività di pesca nei Paesi Bassi è compromessa già dal fatto che il contingente attribuito ai Paesi Bassi era totalmente esaurito il 30 novembre 1985. Ciò vale a maggior ragione per una regione come quella di Urk in cui la chiusura prematura della pesca della passera di mare, che rappresenta per i pescatori di questa regione l'unica possibilità di pesca, può indurre taluni pescatori a porre fine alla loro attività mettendo in pericolo altre attività collegate alla cattura di pesci.

Infine, il ricorrente nella causa principale fa presente che sono state violate diverse norme comunitarie. Si tratta anzitutto dell'art. 1 del regolamento n. 170/83. Quest'ultimo prevede che il regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse della pesca dev'essere istituito per garantire la protezione dei fondali. Ora, l'esperienza degli anni precedenti ha dimostrato che la situazione biologica della passera di mare non giustificava l'istituzione di un TAC né l'attribuzione ai Paesi Bassi di un contingente così ridotto. In secondo luogo, sussiste una violazione dell'art. 7 del trattato in quanto ai Paesi Bassi è stato attribuito un contingente di passere di mare insufficiente, mentre altri Stati membri hanno ricevuto un contingente che supera le loro necessità. In terzo luogo, è stato violato l'art. 30 del trattato poiché il sistema attuato ostacola oltre il necessario il libero accesso dei pescatori

olandesi alle popolazioni ittiche degli altri Stati membri. Infine, il regime dei contingenti istituito non persegue nessuno degli obiettivi della politica comune nel settore dell'agricoltura e della pesca così come sono definiti dall'art. 39 del trattato.

Il *governo olandese* non affronta il problema dell'eventuale incompatibilità del regolamento n. 1/85 con la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto marittimo.

Per quanto riguarda il principio di stabilità relativa, il governo olandese fa presente che tale principio significa che ogni Stato riceve una percentuale identica del TAC per una determinata specie di pesci e ottiene pertanto una relativa certezza circa il volume delle sue catture. Tale principio non implica tuttavia che i contingenti attribuiti agli Stati membri debbano essere perfettamente adeguati alla capacità di cattura della flotta. Il regolamento n. 1/85 è quindi compatibile con tale principio poiché concede ai Paesi Bassi la stessa quota assegnata negli anni precedenti nel volume delle catture disponibili per la passera di mare. Il fatto che gli Stati non esauriscano tutto il loro contingente è pertanto irrilevante. A tal riguardo la soluzione consiste in scambi di contingenti che sono resi possibili dall'art. 5, n. 1, del regolamento n. 170/83.

Infine, per quanto riguarda la terza eventuale causa di invalidità del regolamento di cui trattasi, menzionata dal giudice nazionale, il governo dei Paesi Bassi sottolinea che, senza la limitazione delle possibilità di cattura, non vi è conservazione possibile delle popolazioni ittiche e senza quest'ultima non vi è sicurezza per il futuro della pesca. Pertanto, anche se il regolamento n. 1/85 può contenere una restrizione alla libertà di produzione, una tale restrizione rimane compatibile con gli artt. da 30 a 34 del trattato poiché, senza di essa, la conservazione delle risorse biologiche del mare sarebbe impossibile.

Per concludere, il governo olandese ritiene deplorabile una situazione in cui taluni Stati

membri hanno un'eccedenza di contingenti di pesca mentre altri esauriscono molto rapidamente le loro quote. Tuttavia, la soluzione di questo problema è politica e dev'essere negoziata nell'ambito del Consiglio.

Il *governo del Regno Unito* precisa innanzitutto che la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto marittimo non è ancora entrata in vigore e che non può quindi vincolare la Comunità. Ad ogni modo, quest'ultima, sottoscrivendo tale accordo, ha formulato una riserva da cui risulta che l'art. 62 non si applica al regime comunitario della conservazione e della gestione della pesca.

Per quanto riguarda la nozione di « stabilità relativa », il governo del Regno Unito ritiene che un sistema di contingenti che rappresentano una percentuale fissa del TAC porti ad un utilizzo equilibrato, su basi durevoli, dell'attività di pesca in ciascuno Stato e sia quindi compatibile con il regolamento n. 170/83. Anche se il volume reale delle catture può variare di anno in anno in base alle fluttuazioni nell'entità delle popolazioni ittiche, questo sistema è il solo che porti ad un risultato soddisfacente, pur non essendo completamente rigido poiché prevede possibilità di revisione nonché possibilità di scambio di quote. Per quanto riguarda le percentuali specifiche attribuite a ciascuno Stato, esse sono fissate secondo criteri obiettivi e sono quindi anche conformi alla normativa di base.

Infine, per quanto riguarda l'incompatibilità del sistema istituito con gli artt. 7 e 39 del trattato, il governo del Regno Unito sottolinea che il sistema è destinato ad assicurare l'utilizzo equilibrato delle risorse marittime su una base durevole. Di conseguenza, bisogna prendere in considerazione il lungo termine e non la situazione quale essa si presenta in un dato momento: ciò che im-

porta, pertanto, è che la ripartizione tra gli Stati della quota di pesci disponibile contribuisca ad una produzione ottimale a lungo termine.

Il *Consiglio delle Comunità europee* sostiene innanzitutto che non è necessario esaminare la validità del regolamento di cui trattasi nei confronti dell'art. 62, n. 2, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto marittimo, poiché le condizioni poste dalla giurisprudenza della Corte affinché la validità degli atti adottati dalle istituzioni possa essere esaminata alla luce di una norma di diritto internazionale non sono soddisfatte nella fattispecie. In primo luogo, questa convenzione non è ancora entrata in vigore. In secondo luogo, il Consiglio non ha ancora approvato l'accordo in nome della Comunità. Infine, l'art. 62, n. 2, non ha efficacia diretta, se non altro perché sicuramente non ha il carattere incondizionato richiesto, in quanto subordina l'accesso degli Stati esteri al territorio marittimo della Comunità alla conclusione di convenzioni o di altri accordi nonché al rispetto delle leggi e regolamenti dello Stato costiero.

Per quanto riguarda l'incompatibilità del regolamento n. 1/85 con l'art. 4, n. 1, del regolamento n. 170/83, il Consiglio sottolinea che la nozione di stabilità relativa è una nozione complessa a contenuto variabile che non va interpretata una volta per tutte. In ogni caso, essa non può significare la garanzia per ogni flotta di poter sempre disporre di una quota sufficiente. D'altro canto, facendo riferimento alla giurisprudenza della Corte, ed in particolare alle sentenze 21 febbraio 1979 (causa 138/78, Stölting, Racc. pag. 713) e 29 ottobre 1980 (causa 138/79, Roquette Frères, Racc. pag. 3333) il Consiglio ritiene che, in materia di conservazione e di gestione delle riserve della pesca, esso goda di un ampio potere discrezionale, in ragione della complessità delle situazioni economiche che deve prendere in considera-

zione e della varietà degli obiettivi talvolta difficilmente conciliabili ad esso assegnati dall'art. 39 del trattato. La validità di un atto del Consiglio può pertanto essere messa in causa in questo ambito solo in caso di errore manifesto o di sviamento di potere.

Infine, per quanto riguarda l'asserita violazione degli artt. 7 e 39 del trattato, il Consiglio fa notare innanzitutto che i contingenti attribuiti agli Stati non devono necessariamente essere esauriti.

Esso sottolinea quindi che gli Stati membri hanno la possibilità di scambiare in tutto o in parte i loro contingenti e che questa possibilità viene in pratica utilizzata. Di conseguenza, il sistema istituito è sufficientemente flessibile per evitare qualsiasi discriminazione tra gli Stati membri.

La *Commissione delle Comunità europee* sottolinea innanzitutto che la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto marittimo non è ancora entrata in vigore e che quindi non vincola ancora la Comunità. Ad ogni modo, tale convenzione sarà applicabile solo ai rapporti tra la Comunità nel suo insieme ed i paesi terzi ma non ai rapporti reciproci tra gli Stati membri che rimangono disciplinati dalla politica comune della pesca.

Per quanto riguarda la compatibilità del regolamento n. 1/85 con il principio di stabilità relativa, la Commissione sostiene anzitutto che tale principio di stabilità relativa non può essere interpretato come la garanzia per ciascuna flotta di poter sempre disporre di una quota di pesca sufficiente. Del resto, per quanto riguarda il problema se sia opportuno mantenere la stessa ripartizione del TAC tra gli Stati membri, mentre risulta che essi hanno necessità diverse, la Commissione fa presente che nella fissazione dei

TAC vengono presi in considerazione anche criteri economici e sociali. Viene tenuto conto quindi anche della diversità delle situazioni dei pescatori. Infine, la Commissione fa presente che il regolamento di base non contiene alcuna norma che obblighi il Consiglio a modificare i contingenti attribuiti ad uno Stato se risulta o se è prevedibile che essi non corrispondono più alle necessità attuali delle varie flotte di pesca. La Commissione sottolinea altresì che il TAC fissato per la passera di mare nel 1985 era di entità di gran lunga superiore a quello che si giustificava dal punto di vista biologico al fine, in particolare, di potere accrescere le possibilità di cattura per i pescatori olandesi perché era del tutto prevedibile che taluni Stati non avrebbero esaurito i loro contingenti. La Commissione ritiene inesatto considerare che l'esaurimento completo di un TAC, eventualmente mediante trasferimento di contingenti inutilizzati, è ininfluenza sotto il profilo della conservazione delle famiglie ittiche. Infatti, nella determinazione del TAC intervengono « imperativi economici e sociali » di modo che quest'ultimo è spesso fissato ad un livello più elevato di quanto sarebbe necessario da un punto di vista biologico.

Infine, per quanto riguarda la compatibilità del sistema istituito con il trattato CEE, la Commissione ritiene che le considerazioni precedentemente formulate abbiano sufficientemente dimostrato che il sistema istituito con il regolamento n. 170/83 non è incompatibile con il trattato CEE. Istituito tale sistema, il legislatore comunitario ha agito nei limiti dell'ampio potere discrezionale di cui dispone in forza degli artt. 39 e seguenti del trattato.

R. Joliet
giudice relatore