

SENTENZA DELLA CORTE

16 giugno 1987 *

Nel procedimento 46/86,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dall'Arrondissementsrechtbank di Zwolle nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Albert Romkes

e

Officier van Justitie del circondario di Zwolle,

domanda vertente sulla validità del regolamento del Consiglio 19 dicembre 1984, 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),

LA CORTE

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins e F. Schockweiler, presidenti di sezione, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, U. Everling, K. Bahlmann, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida e G. C. Rodríguez Iglesias, giudici,

avvocato generale: C. O. Lenz

cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

considerate le osservazioni presentate:

— per il sig. Romkes, ricorrente nella causa principale, con l'avv. H. J. Bronkhorst, patrocinante dinanzi allo Hoge Raad,

* Lingua processuale: l'olandese.

- per il governo olandese, rappresentato dal sig. Borchardt, in qualità di agente,
- per il governo britannico, rappresentato, nella fase scritta del procedimento, dai signori S. Richards, Barrister of Gray's Inn, e R. N. Ricks, Treasury Solicitor's Department, Queen Anne's Chambers, e, nella fase orale del procedimento, dal sig. H. R. Purse, in qualità di agenti,
- per la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico, sig. R. C. Fischer,
- per il Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dal sig. M. Delmoly, in qualità di agente, assistito dal sig. Brautigam, amministratore principale presso il servizio giuridico del Consiglio,

vista la relazione d'udienza completata a seguito della trattazione orale del 12 marzo 1987,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale presentate all'udienza dello stesso giorno,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con ordinanza 17 dicembre 1985, pervenuta in cancelleria il 18 febbraio 1986, l'Arrondissementsrechtbank di Zwolle (Paesi Bassi), ha proposto, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, una questione pregiudiziale relativa alla validità del regolamento del Consiglio 19 dicembre 1984, 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 1985, L 1, pag. 1).
- 2 Il Consiglio, sulla base dell'art. 43 del trattato, ha adottato, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, il regolamento 25

gennaio 1983, n. 170, « che istituisce un regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse della pesca » (GU L 24, pag. 1). Questo regime comprende in particolare misure di conservazione che, ai sensi dell'art. 2 del regolamento n. 170/83, sono elaborate alla luce dei pareri scientifici disponibili, in particolare della relazione redatta dal comitato scientifico e tecnico della pesca, istituito presso la Commissione. In base a questo stesso art. 2, queste misure di conservazione possono includere in particolare la limitazione dell'attività di pesca, in particolare mediante la limitazione delle catture.

- 3 A tal riguardo, l'art. 3 del regolamento n. 170/83 stabilisce che se, per una specie o per specie affini, è necessario limitare il volume delle catture, vengono definiti ogni anno il totale di catture ammesse per popolazione o gruppo di popolazioni (in prosieguo: « TAC »), la quota disponibile per la Comunità, nonché, se del caso, il totale delle catture assegnate ai paesi terzi e le condizioni specifiche nelle quali devono essere effettuate tali catture.
- 4 Per il resto, l'art. 4, n. 1, del regolamento n. 170/83, 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 ». L'art. 5, n. 1, dello stesso regolamento, stabilisce che « salvo notifica preventiva alla Commissione, gli Stati membri possono scambiare la totalità o parte dei contingenti di una specie o di un gruppo di specie loro assegnati ai sensi dell'art. 4 ».
- 5 Infine, l'art. 11 del regolamento n. 170/83 dispone che la scelta delle misure di conservazione, la fissazione dei TAC e del volume disponibile per la Comunità, nonché la ripartizione di questo volume tra gli Stati membri sono decise dal Consiglio a maggioranza qualificata su proposta della Commissione.
- 6 Su tale base, ogni anno, dal 1983, sono stati adottati regolamenti che fissano i TAC per le specie ittiche la cui conservazione deve essere garantita e che ripartiscono il volume delle catture disponibili per la Comunità tra gli Stati membri. Uno di essi è il regolamento n. 1/85, sopramenzionato, che riguarda il 1985. Il confronto fra questi vari regolamenti consente di constatare che gli Stati membri hanno ricevuto ogni anno per ogni specie ittica la stessa percentuale del volume di catture disponibili. Queste percentuali sono state inizialmente espresse nel regolamento del Consiglio 25 gennaio 1983, n. 172 (GU L 24, pag. 30), che ha fissato retroattivamente la ripartizione del volume delle catture disponibili per la Comunità.

nità per il 1982. Risulta dagli atti che queste percentuali sono state calcolate tenendo conto dei quantitativi pescati in media dalle flotte dei vari Stati membri nel periodo 1973-1978. Risulta tuttavia dall'art. 4, n. 2, del regolamento del Consiglio n. 170/83, che il Consiglio, che delibera secondo la procedura prevista dall'art. 43 del trattato, adotta gli adattamenti eventualmente necessari, alla luce della relazione che la Commissione deve redigere, a norma dell'art. 8 dello stesso regolamento, anteriormente al 31 dicembre 1991.

- 7 Il regolamento del Consiglio n. 1/85 ha fissato, per il 1985, il volume delle catture disponibili per la Comunità per varie specie ittiche e, per quanto riguarda la passera di mare, ha fissato questo volume nel Mare del Nord a 186 000 tonnellate. Su tale quantitativo, 71 540 tonnellate sono state assegnate ai Paesi Bassi (cioè il 38,4%).
- 8 La quota dei Paesi Bassi è stata ripartita tra le varie associazioni olandesi di pescatori dal « decreto che disciplina i contingenti per la sogliola e la passera di mare nel Mare del Nord per il 1985 » (*Staatscourant* del 31.12.1984, n. 254), che è stato adottato dal segretario di stato olandese per l'agricoltura e la pesca. In tale decreto si precisa esplicitamente che esso è stato adottato « al fine di dare attuazione alle disposizioni fissate dal regolamento n. 170/83 o in forza di esso ». Una delle associazioni che hanno preso parte a tale ripartizione è la PO Oost di cui fa parte il Romkes.
- 9 Benché la sua parte del contingente attribuito alla PO Oost fosse esaurita il 12 ottobre 1985, il Romkes continuava a pescare la passera di mare nel Mare del Nord. Il pubblico ministero di Zwolle riteneva che il Romkes avesse in tal modo violato l'art. 7, 1° comma, e l'art. 8, 2° comma, del decreto sopramenzionato. Il 14 novembre 1985, in base alla legge sui reati economici, esso adottava un provvedimento provvisorio con cui si ingiungeva al Romkes di cessare di pescare la passera di mare nelle divisioni CIEM II a e IV (cioè nel Mare del Nord).
- 10 Il 29 novembre 1985 tutta la quota attribuita ai Paesi Bassi era esaurita. Il 30 novembre 1985 veniva dichiarata chiusa per tutti i pescatori olandesi la pesca della passera di mare.

- 11 Il Romkes presentava, dinanzi all'Arrondissementsrechtbank di Zwolle, un ricorso diretto all'annullamento del provvedimento provvisorio adottato dal pubblico ministero di Zwolle. A sostegno del suo ricorso, egli faceva valere che il decreto sopramenzionato era invalido poiché adottato per l'esecuzione del regolamento n. 1/85, anch'esso invalido.
- 12 In considerazione di tale argomentazione il giudice nazionale ha ritenuto necessario chiedere alla Corte di giustizia se il regolamento n. 1/85 fosse valido in quanto riguarda la ripartizione fra gli Stati membri del quantitativo totale di catture ammesse di passere di mare nelle divisioni CIEM II a e IV.
- 13 Per un'esposizione delle considerazioni svolte dal giudice nazionale, nonché per quella delle osservazioni scritte presentate alla Corte dal Romkes, dal governo dei Paesi Bassi, dal governo del Regno Unito, dal Consiglio e dalla Commissione, si rinvia alla relazione d'udienza.
- 14 Innanzitutto, nella motivazione dell'ordinanza di rinvio, il giudice nazionale fa presente che la necessità di stabilità relativa non può significare la garanzia per ciascuna flotta di disporre sempre di quote corrispondenti alla sua capacità. Esso ricorda tuttavia che dal sesto punto della motivazione del regolamento n. 170/83 risulta che l'esigenza di stabilità relativa comporta che, nella fissazione dei contingenti, venga presa in considerazione la situazione biologica momentanea delle popolazioni ittiche. Ora, tra il 1983 e il 1986, il volume ammesso delle catture per la passera di mare è aumentato di 56 000 tonnellate. Inoltre, è avvenuto che, a differenza dei Paesi Bassi, altri Stati membri non hanno esaurito le loro quote. Stando così le cose, il giudice nazionale si chiede se l'esigenza di stabilità relativa non sia tenuta in non cale per il fatto che il Consiglio ha mantenuto immutate le quote degli Stati membri, mentre le loro necessità variano.
- 15 Bisogna sottolineare che tale questione presuppone che si possa esaminare la compatibilità del regolamento del Consiglio n. 1/85 e della prassi da esso sancita con i principi enunciati nel regolamento dello stesso Consiglio n. 170/83.
- 16 A tal riguardo, bisogna ricordare che, come la Corte ha dichiarato nella sentenza 17 dicembre 1970, causa 25/70 (Köster, Racc. pag. 1161), non si può pretendere che tutti i particolari dei regolamenti relativi alla politica agricola comune siano fissati dal Consiglio mediante il procedimento di cui all'art. 43 del trattato, il quale si deve ritenere osservato qualora i punti essenziali della emananda disciplina siano

stati stabiliti in modo conforme al procedimento ivi contemplato, e che le disposizioni di attuazione dei regolamenti di base possono essere adottate dal Consiglio secondo un procedimento diverso da quello di cui all'art. 43 del trattato, così come stabilito dall'art. 11 del regolamento n. 170/83. Bisogna tuttavia precisare che un regolamento di esecuzione, quale il regolamento n. 1/85, adottato senza consultazione del Parlamento europeo, deve rispettare gli elementi essenziali della materia che sono stati fissati nel regolamento di base previa consultazione del Parlamento europeo, cioè, nella fattispecie, nel regolamento n. 170/83.

- 17 Per quanto riguarda la compatibilità della ripartizione operata dal regolamento n. 1/85 con l'esigenza di stabilità relativa sancita dal regolamento n. 170/83, va rilevato innanzitutto che in caso di limitazione delle catture, l'art. 4, n. 1, del regolamento n. 170/83 dispone che il volume delle catture disponibili per la Comunità è ripartito fra gli Stati membri. Ne deriva che la gestione di questo volume viene effettuata sulla base di contingenti nazionali. L'art. 4, n. 1, precisa inoltre che tale ripartizione deve essere effettuata in modo « da assicurare a ciascuno Stato membro una stabilità relativa delle attività esercitate su ciascuna delle popolazioni ittiche considerate ». Questa esigenza di stabilità relativa dev'essere intesa nel senso che significa il mantenimento di una percentuale fissa per ciascuno Stato membro in tale ripartizione. Infatti, prescrivendo che gli adattamenti eventualmente necessari nella ripartizione delle risorse tra Stati membri vengano adottati dal Consiglio secondo la procedura prevista dall'art. 43 del trattato, l'art. 4, n. 2, dimostra che il criterio di ripartizione inizialmente fissato in forza dell'art. 4, n. 1, e sulla base dell'art. 11, continuerà ad essere applicato finché non venga adottato un regolamento modificativo secondo la procedura seguita per il regolamento n. 170/83.
- 18 In attesa di una tale revisione, il Consiglio ha conferito una certa flessibilità a tale sistema. Infatti, l'art. 5, n. 1, del regolamento n. 170/83 consente agli Stati membri di scambiare la totalità o parte dei contingenti loro assegnati. Tale possibilità è già stata utilizzata. Così, nel 1985 e nel 1986, il Regno Unito ha ceduto ai Paesi Bassi una parte del suo contingente di passere di mare.
- 19 D'altro canto, è importante notare che, in base alle indicazioni fornite alla Corte dalla Commissione e che non sono state contestate, se gli altri Stati membri hanno ricevuto contingenti che eccedevano le loro necessità e non li hanno esauriti, ciò è

avvenuto in realtà poiché il TAC per la passera di mare è stato fissato nel 1985 ad un livello superiore a quanto fosse auspicabile da un punto di vista biologico, e ciò affinché l'applicazione della percentuale attribuita ai Paesi Bassi in forza dell'esigenza di stabilità relativa consentisse alla flotta da pesca olandese di disporre di quantitativi aggiuntivi.

- 20 Stando così le cose, bisogna ritenere che concedendo agli Stati membri, nel regolamento n. 1/85, una percentuale del volume delle catture disponibili per la Comunità identica a quelle contemplate nei regolamenti del Consiglio 25 gennaio 1983, n. 172 (GU L 24, pag. 30), 20 dicembre 1983, n. 3624 (GU L 365, pag. 10), 31 gennaio 1984, n. 320 (GU L 37, pag. 11), il Consiglio non ha violato l'esigenza di stabilità relativa sancita nel regolamento n. 170/83.
- 21 In secondo luogo, il giudice nazionale, dopo avere riportato l'argomento del sig. Romkes secondo cui il regolamento n. 1/85 viola gli artt. 39, 7 e 30 del trattato CEE, si domanda, nella motivazione della sua ordinanza di rinvio, se la ripartizione fissata col regolamento n. 1/85 non comporti, nei confronti dei pescatori olandesi, restrizioni che ostacolano il commercio e che non sono indispensabili alla conservazione delle risorse biologiche del mare.
- 22 Per quanto riguarda la compatibilità del regolamento n. 1/85 con l'art. 39 del trattato, va sottolineato che fra gli obiettivi della politica agricola comune, enunciati nell'art. 39 del trattato, figura la stabilizzazione dei mercati. Limitando a breve termine i quantitativi di pesce che possono essere pescati, la fissazione dei contingenti di pesca consente di conservare talune specie ittiche e contribuisce pertanto alla stabilizzazione a lungo termine dei mercati. Un tale regime può inoltre assicurare l'impiego ottimale dei fattori produttivi, che è un altro obiettivo menzionato all'art. 39 del trattato, dato che, in sua mancanza, talune risorse del mare si esaurirebbero rapidamente e l'impiego ottimale dei fattori produttivi diverrebbe così impossibile da realizzare a lungo termine.
- 23 Per quanto riguarda la compatibilità del sistema istituito dal regolamento n. 1/85 con l'art. 7 del trattato, va rilevato che risulta dagli atti che le percentuali attribuite ai vari Stati membri sono state fissate in relazione ai quantitativi pescati dalle rispettive flotte in un periodo di riferimento, quantitativi che riflettevano la loro capacità di pesca a tale epoca. Un tale metodo non è incompatibile con il principio di non discriminazione di cui all'art. 7 del trattato poiché impone ai pescatori di ciascuno Stato membro sforzi di limitazione proporzionati ai quantitativi da essi

pescati prima dell'entrata in vigore del regime comunitario di conservazione delle riserve della pesca.

- 24 Infine, per quanto riguarda la compatibilità del regolamento n. 1/85 con l'art. 30 del trattato, è importante ricordare che la Corte, nella sentenza 14 luglio 1976 (cause riunite 3, 4 e 6/76, Kramer, Racc. pag. 1279), ha dichiarato che provvedimenti nazionali che restringono i quantitativi pescati non costituiscono misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative, in quanto queste misure nazionali, anche se hanno per effetto di diminuire a breve termine i quantitativi di pesce che possono essere scambiati tra gli Stati membri, mirano a lungo termine ad assicurare un rendimento ottimale della pesca e quindi ad aumentare questi scambi. Di conseguenza, senza che sia necessario porsi la questione della possibilità di applicazione dell'art. 30 del trattato a provvedimenti adottati da istituzioni comunitarie, è sufficiente constatare che, in ogni caso, misure come quelle di cui trattasi nella fattispecie non rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 30 del trattato.
- 25 In base alle considerazioni sopra esposte, bisogna concludere che dall'esame della questione sollevata non sono emersi elementi tali da inficiare la validità del regolamento n. 1/85.

Sulle spese

- 26 Le spese sostenute dal governo olandese, dal Regno Unito, dal Consiglio e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi pronunciarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulla questione ad essa sottoposta dall'Arrondissementsrechtbank di Zwolle, con ordinanza 17 dicembre 1985, dichiara:

Dall'esame della questione sollevata non sono emersi elementi tali da inficiare la validità del regolamento del Consiglio n. 1/85.

Mackenzie Stuart	Galmot	Kakouris	O'Higgins	Schockweiler
Bosco	Koopmans	Due	Everling	
Bahlmann	Joliet	Moitinho de Almeida	Rodríguez Iglesias	

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 16 giugno 1987.

Il cancelliere
P. Heim

Il presidente
A. J. Mackenzie Stuart