CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIEGBERT ALBER

presentate il 17 settembre 1998 *

A — Introduzione

1. Il presente ricorso, proposto dal Regno di Spagna, ha per oggetto due regolamenti del Consiglio con i quali il Portogallo e la Francia sono stati autorizzati a procedere ad uno scambio delle disponibilità di pesca di acciughe. La particolarità di tale scambio consiste nel fatto che una parte del contingente di catture dapprima assegnato al Portogallo per la zona CIEM IX, X, Copace 34.1.1 (ad ovest e a sud-ovest della penisola iberica) è stata ceduta alla Francia e conglobata nel contingente di pesca nella zona CIEM VIII (golfo di Guascogna).

2. La Spagna, che possiede quote in entrambe le zone di cattura citate, fa valere una violazione degli obiettivi sanciti dall'art. 39 del Trattato CE con riferimento alla politica comune della pesca (un impiego migliore dei fattori di produzione e la stabilizzazione dei mercati) nonché la violazione dei principi citati nel regolamento (CEE) n. 3760/92 [1] (sfruttamento razionale e responsabile delle risorse e relativa stabilità), poiché questo scambio si riferisce a stock ittici differenti in zone separate. Un tale scambio non è pertanto ammissibile ed ha potuto aver luogo (a svantaggio della Spagna) solo eludendo le vigenti disposizioni relative alla fissazione delle quote.

3. Il Consiglio e la Commissione, che è intervenuta a sostegno del Consiglio, si richiamano essenzialmente all'ampio potere discrezionale di cui gode il Consiglio nell'ambito della politica comune della pesca e rimandano ai complessi problemi relativi all'integrazione della Spagna e del Portogallo nella Comunità, che avrebbero giustificato l'adozione dei regolamenti impugnati.

B — Il contesto in fatto ed in diritto

4. Nelle acque comunitarie si trovano due diverse specie di acciughe per le quali sono stati fissati i totali ammissibili di catture (in prosieguo: i «TAC» [2]) e i relativi contin-

* Lingua originale: il tedesco.

1 — Regolamento (CEE) del Consiglio 20 dicembre 1992, n. 3760, che istituisce un regime comunitario della pesca e dell'acquicoltura (GU L 389, pag. 1).

2 — L'abbreviazione «TAC», utilizzata anche nelle versioni in lingua tedesca delle relative disposizioni normative, deriva dall'espressione francese «total admissible des captures».

genti. Questi stock ittici si trovano nelle zone CIEM VIII, IX e x e Copace 34.1.1.

5. Nell'art. 161 dell'Atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese e agli adattamenti dei Trattati [3] (in prosieguo: l'«Atto di adesione») è stata fissata una quota del 90% da attribuire alla Spagna nella zona CIEM VIII; il restante 10% è stato assegnato alla Francia. In conformità del principio di relativa stabilità tra Spagna e Portogallo, le quote relative all'altro stock sono state stabilite nella misura del 48% per la Spagna e del 52% per il Portogallo.

6. Il sistema di ripartizione delle possibilità di pesca tra gli Stati membri è fondato sul regolamento n. 3760/92. Scopo essenziale di tale regolamento è di istituire un quadro per la conservazione e la protezione delle risorse. Al fine di assicurare lo sfruttamento razionale e responsabile delle risorse su base sostenibile il Consiglio può regolare il tasso di sfruttamento per un dato periodo, mediante la limitazione del volume delle catture autorizzate e, ove necessario, dello sforzo di pesca. Qualora risulti necessario, in relazione ad un tipo di pesca, limitare i tassi di sfruttamento [4], il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, ai sensi dell'art. 8, n. 4, punto ii):

«ripartisce le possibilità di pesca tra gli Stati membri secondo criteri atti a garantire la stabilità relativa delle attività di pesca dei singoli Stati membri per ciascuno degli stock interessati (...)».

7. A chiarimento di questo punto è opportuno citare i 'considerando' del regolamento, dall'undicesimo al tredicesimo, che recitano come segue:

«considerando che per i tipi di risorse per i quali si devono limitare i tassi di sfruttamento, è necessario suddividere fra gli Stati membri le possibilità di pesca comunitarie, sotto forma di disponibilità di pesca assegnate in contingenti e eventualmente in termini di sforzo di pesca;

considerando che la conservazione e la gestione delle risorse deve contribuire a una maggiore stabilità delle attività di pesca e deve essere valutata sulla base di una ripartizione di riferimento che riflette gli orientamenti adottati dal Consiglio;

considerando inoltre che la stabilità, vista la situazione biologica temporanea delle risorse, deve salvaguardare le particolari esigenze delle regioni in cui le popolazioni locali sono particolarmente dipendenti dalla pesca e dalle attività connesse (...);

considerando che, pertanto, il concetto di relativa stabilità perseguita deve essere inteso in tal senso».

3 — GU 1985, L 302, pag. 1.

4 — Vedi art. 8, n. 2, del regolamento n. 3760/92.

8. In merito all'eventuale scambio dei diritti di pesca in base alle disponibilità di pesca attribuite, l'art. 9 dispone che «gli Stati membri possono scambiare la totalità o una parte delle disponibilità di pesca loro assegnate previa notifica alla Commissione».

9. Nell'allegato I del regolamento (CE) n. 3362/94 [5] sono stati stabiliti i TAC per alcuni stock o gruppi di stock ittici per il 1995. Su queste basi, per la zona VIII è stato previsto un TAC cautelativo di 33 000 tonnellate, di cui 29 700 tonnellate spettanti alla Spagna e 3 300 tonnellate alla Francia. Per la zona IX, X, Copace 34.1.1 è stato fissato un TAC cautelativo di 12 000 tonnellate, delle quali 5 740 di pertinenza della Spagna e 6 260 tonnellate del Portogallo. Questi ultimi contingenti potevano essere pescati solamente in acque soggette alla sovranità o alla giurisdizione dello Stato membro interessato oppure nelle acque internazionali della zona considerata.

10. Il 27 marzo 1995 il Consiglio ha adottato il regolamento (CE) n. 685/95, relativo alla gestione dello sforzo di pesca riguardante talune zone e risorse di pesca comunitarie [6]. L'art. 11, n. 1, stabilisce che gli Stati membri interessati procedono allo scambio delle disponibilità di pesca loro assegnate alle condizioni di cui all'allegato IV, n. 1.

L'allegato IV, punto 1.1, dispone:

«Gli scambi tra la Francia e il Portogallo sono tacitamente rinnovabili per il periodo dal 1995 al 2002, fatta salva la possibilità per ciascuno Stato membro di modificarne i termini ogni anno al momento della fissazione dei TAC e dei contingenti.

Tali scambi riguardano i seguenti TAC:

i) un TAC comune di acciughe fissato per le zone CIEM VIII e IX: il Portogallo cede annualmente alla Francia l'80% delle sue possibilità di pesca, da pescare esclusivamente nelle acque soggette alla sovranità o giurisdizione della Francia;

(...)».

5 — Regolamento (CE) del Consiglio 20 dicembre 1994, n. 3362, che stabilisce, per alcuni stock o gruppi di stock ittici, il totale ammissibile di catture (TAC) per il 1995 e talune condizioni cui è soggetta la pesca di detto totale (GU L 363, pag. 1).

6 — GU L 71, pag. 5.

11. Con il regolamento (CE) n. 746/95 [7] il Consiglio ha fissato un nuovo TAC cautelativo per la zona IX, X, Copace 34.1.1, secondo cui il TAC precedentemente fissato di 12 000 tonnellate rimane invariato e il contingente assegnato alla Spagna rimane di 5 740 tonnellate. Tuttavia, delle 6 260 tonnellate assegnate al Portogallo, possono essere pescate fino a 5 008 tonnellate nelle acque della zona CIEM VIII soggette alla sovranità o giurisdizione della Francia.

12. Riassumendo si può concludere che per entrambe le zone erano stati inizialmente stabiliti diversi TAC e contingenti, ripartiti nella zona VIII tra Spagna e Francia e nelle altre zone tra Spagna e Portogallo. Con il regolamento da ultimo citato il Portogallo viene autorizzato a pescare una parte del TAC relativo alla zona IX, X, Copace 34.1.1 in acque francesi della zona CIEM VIII. Tuttavia il Portogallo ha ceduto tale contingente alla Francia.

13. Con il presente ricorso la Spagna solleva obiezioni contro questo modo di procedere.

14. Il governo spagnolo obietta innanzi tutto che, poiché il Portogallo è stato autorizzato a pescare una parte del contingente di acciughe assegnatogli nella zona IX non in questa stessa zona, bensì nella zona VIII, il TAC previsto per la zona VIII passa da 33 000 tonnellate a 38 008 tonnellate, senza nuovi dati scientifici a giustificazione di tale aumento. Con le disposizioni impugnate non si persegue né l'obiettivo di un impiego migliore dei fattori di produzione né quello di stabilizzare i mercati. Con ciò si rileva una violazione degli obiettivi stabiliti dall'art. 39 del Trattato in materia di politica comune della pesca.

15. Inoltre la ricorrente sostiene che, poiché esistono due stock di acciughe indipendenti, con le disposizioni controverse il TAC fissato per la zona VIII per il 1995 è stato elevato senza alcun fondamento scientifico. In tal modo si sarebbe violato l'obiettivo del regolamento n. 3760/92, che consiste in uno sfruttamento razionale e responsabile delle risorse. Con le norme impugnate si giungerebbe persino ad uno sfruttamento ittico eccessivo di una specie di acciuga.

16. Il fatto che le 5 008 tonnellate che sono andate ad aumentare il contingente di acciughe siano state interamente assegnate al Portogallo costituisce per la ricorrente una violazione del principio di relativa stabilità. Il Portogallo non ha mai posseduto un contingente in questa zona, cosicché il riconoscimento di una quota viola l'obbligo, per ogni Stato membro partecipante alla ripartizione dello stock, di mantenere una percentuale fissa.

17. Il Regno di Spagna chiede:

— di annullare l'ultima parte della frase del punto 1.1, i), dell'allegato IV del

7 — Regolamento (CE) del Consiglio 31 marzo 1995, n. 746, che modifica il regolamento (CE) n. 3362/94 che stabilisce, per alcuni stock o gruppi di stock ittici, il totale ammissibile di catture (TAC) per il 1995 e talune condizioni cui è soggetta la pesca di detto totale (GU L 74, pag. 1).

regolamento (CE) del Consiglio 27 marzo 1995, n. 685, relativo alla gestione dello sforzo di pesca riguardante talune zone e risorse di pesca comunitarie;

— di annullare la parte quinta, riguardante le acciughe, dell'allegato I del regolamento (CE) del Consiglio 31 marzo 1995, n. 746, che modifica il regolamento (CE) n. 3362/94 che stabilisce, per alcuni stock o gruppi di stock ittici, il totale ammissibile di catture (TAC) per il 1995 e talune condizioni cui è soggetta la pesca di detto totale;

— di condannare il Consiglio alle spese.

Il Consiglio chiede:

— di respingere il ricorso

e

— di condannare la ricorrente alle spese.

C — Parere

18. Poiché il governo spagnolo fa valere essenzialmente, da un lato, la violazione dell'art. 39 del Trattato e, dall'altro, la violazione del regolamento n. 3760/92, questi due punti devono essere esaminati separatamente.

Sulla violazione dell'art. 39 del Trattato CE

19. Il governo spagnolo sostiene innanzi tutto che il TAC originariamente fissato per la zona VIII, pari a 33 000 tonnellate, è stato previsto sulla base di pareri scientifici ed è stato ritenuto dal Consiglio atto a garantire uno sfruttamento razionale e responsabile delle risorse. Inoltre, dal momento dell'adesione della Spagna, questo TAC è stato soggetto ad oscillazioni di scarso rilievo e corrisponde ad una media delle catture negli anni '70. Quindi si è tenuto conto degli sviluppi precedenti garantendo uno sfruttamento su base sostenibile. Se il Consiglio modifica de facto questo TAC da 33 000 tonnellate a 38 008 tonnellate, viene interrotta la continuità delle regole finora applicate, senza che siano subentrati nuovi dati scientifici. Anche il potere discrezionale conferito al Consiglio in merito all'adozione di disposizioni nell'ambito della politica comune della pesca deve attenersi ai limiti stabiliti dal Trattato. Se però venisse autorizzato (come nel caso di specie) uno scambio di contingenti per popolazioni ittiche diverse in zone di cattura diverse, si violerebbero

gli obiettivi sanciti dall'art. 39, lett. a) e c), del Trattato, ovvero un impiego migliore dei fattori di produzione e la stabilizzazione dei mercati.

20. Il Consiglio e la Commissione si richiamano essenzialmente all'ampio potere discrezionale che è stato loro conferito in merito all'adozione delle misure impugnate. In primo luogo i due stock di acciughe citati non rappresentano specie a rischio. Inoltre i TAC relativi a questi due stock erano stati fissati solo a titolo cautelativo. Essi hanno sicuramente effetto vincolante, ma poiché non sono basati su pareri scientifici, sono senz'altro modificabili. Inoltre lo scambio tra zone diverse e popolazioni ittiche diverse non è insolito e si è verificato spesso nel passato.

21. Anche se fossero stati prodotti pareri scientifici sui singoli stock, il Consiglio non sarebbe stato tenuto ad attenervisi rigorosamente al momento dell'adozione delle disposizioni impugnate. Nell'ambito del potere discrezionale che gli compete, il Consiglio nel caso di specie ha dovuto conciliare gli interessi della politica comune della pesca e gli interessi della Comunità ad un'ulteriore integrazione della Spagna e del Portogallo nella Comunità. Il risultato di questa valutazione si rispecchia nei regolamenti oggetto della lite.

22. In primo luogo si deve segnalare che, in conformità della giurisprudenza della Corte, nel perseguire obiettivi di politica agricola comune e di politica comune della pesca, le istituzioni comunitarie devono garantire la conciliazione permanente che può essere richiesta da eventuali contraddizioni fra questi obiettivi considerati separatamente e, se del caso, dare all'uno o all'altro di essi la preminenza temporanea resa necessaria dai fatti o dalle circostanze di natura economica in considerazione dei quali esse adottano le proprie decisioni [8]. La giurisprudenza ammette anche che il legislatore comunitario dispone, in materia di politica agricola comune, di un ampio potere discrezionale, corrispondente alle responsabilità politiche che gli artt. 40 e 43 del Trattato gli attribuiscono [9].

23. Il controllo giurisdizionale sulle misure adottate dal Consiglio, considerato il potere discrezionale di cui esso gode nell'attuazione della politica agricola comune, deve quindi limitarsi ad accertare che il provvedimento di cui trattasi non sia viziato da errore manifesto o da sviamento di potere, ovvero che il Consiglio non abbia ecceduto manifestamente i limiti del suo potere discrezionale [10].

24. Secondo il parere del governo spagnolo, sussiste una violazione dell'art. 39 del Trattato già solo per il fatto che il TAC per la zona VIII è stato sostanzialmente modificato senza che ciò risultasse necessario sulla base di pareri scientifici.

8 — Sentenze 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio (Racc. pag. I-4973, in particolare pag. 5057, punto 47); 19 marzo 1992, causa C-311/90, Hierl (Racc. pag. I-2061, punto 13), e 24 novembre 1993, causa C-405/92, Mondiet (Racc. pag. I-6133, punto 51).

9 — Sentenza Germania/Consiglio (citata supra, alla nota 8, punto 47); sentenza Hierl (citata supra, alla nota 8, punto 13), e sentenza 21 febbraio 1990, cause riunite da C-267/88 a C-285/88, Wuidart e a. (Racc. pag. I-435, punto 14).

10 — Sentenza 13 novembre 1990, causa C-331/88, Fedesa e a. (Racc. pag. I-4023, punto 8).

25. Si deve rilevare in proposito che la mancanza di tali pareri non deve impedire al Consiglio di adottare le misure da esso reputate indispensabili per realizzare gli scopi della politica comune della pesca [11]. La Corte ha deciso, a proposito della valutazione di dati scientifici da parte del Consiglio, che il controllo giurisdizionale, considerato il potere discrezionale di cui esso gode nell'attuazione della politica agricola comune, deve limitarsi ad accertare che il provvedimento di cui trattasi non sia viziato da errore manifesto o da sviamento di potere ovvero che l'autorità di cui trattasi non abbia manifestamente ecceduto i limiti del suo potere discrezionale.

26. Nel caso di specie il Consiglio aveva inizialmente fissato un TAC cautelativo dell'ammontare di 33 000 tonnellate per la zona VIII. Tale TAC non era stato stabilito sulla base di dati scientifici vincolanti, bensì piuttosto sulla base dei precedenti sviluppi delle catture nelle zone interessate.

27. L'affermazione isolata della Spagna, secondo cui il Consiglio non poteva cambiare il TAC in assenza di dati scientifici certi, non conduce tuttavia alla conclusione che il Consiglio sia incorso in un palese errore di valutazione. A ciò si aggiunga il fatto incontestabile che dallo scambio di contingenti tra Portogallo e Francia non deriva alcun pericolo per la conservazione delle specie nella zona VIII.

11 — Sentenza Mondiet (citata supra, alla nota 8, punto 31).

28. Pertanto è chiaro quali elementi potrebbero provare che il lieve aumento dei contingenti, legato in ultima analisi alla determinazione delle possibilità di scambio tra Portogallo e Francia, sia stato deciso in violazione dell'art. 39, lett. a) e c), del Trattato.

Sulla violazione del regolamento n. 3760/92

a) Violazione dell'obbligo di garantire il razionale e responsabile sfruttamento delle risorse

29. Secondo il governo spagnolo, le disposizioni impugnate violano l'obiettivo che si prefigge il regolamento n. 3760/92, consistente nello sfruttamento razionale e responsabile delle risorse. Ciò risulterebbe essenzialmente dal fatto che, nelle due diverse zone VIII e IX, X, Copace 34.1.1, è stato in ultima analisi fissato un unico TAC per due stock diversi di acciughe totalmente indipendenti l'uno dall'altro. Da una parte, il TAC in vigore per la zona VIII sarebbe stato cambiato in misura sostanziale, senza che fossero sopravvenuti nuovi dati scientifici a giustificazione della variazione. Dall'altra, il regolamento n. 3760/92 conterrebbe disposizioni procedurali per la modifica di un TAC. Tale procedura sarebbe stata elusa con le misure del Consiglio che consentono di attuare

uno scambio delle possibilità di pesca tra Portogallo e Francia.

30. Anche riguardo a questo mezzo il Consiglio e la Commissione richiamano l'ampio potere discrezionale di cui godono per l'adozione di disposizioni nell'ambito della politica comune della pesca. Essi sostengono, inoltre, che le modalità di azione prescelte non avrebbero generato alcun pericolo di sfruttamento irrazionale della pesca nella zona VIII. Tale pericolo sarebbe sorto solo se per questa zona si fosse fissato un nuovo TAC complessivo, che secondo la ripartizione percentuale stabilita nell'Atto di adesione — 90% per la Spagna e 10% per la Francia — avrebbe dovuto ammontare a circa 50 000 tonnellate. Allo scopo di contrastare un tale pericolo di sfruttamento ittico eccessivo è stato infine attuato il trasferimento delle disponibilità di pesca (di 5 008 tonnellate) tra Portogallo e Francia, ai sensi dell'art. 9 del regolamento n. 3760/92. Il Consiglio in ultima istanza ha solo recepito quanto era stato negoziato tra gli Stati membri interessati nell'ambito delle possibilità di pesca loro assegnate, senza tuttavia mettere a rischio lo stock di acciughe. Il Consiglio ricorda inoltre che la determinazione di un TAC non è l'unico modo per proteggere gli stock e, nel caso di cui trattasi, le quantità di catture sono state fissate solo a titolo cautelativo, poiché al momento dell'adozione delle misure controverse non era noto alcun dato scientifico certo in merito agli stock ittici.

31. In conformità al secondo 'considerando' del regolamento n. 3760/92, è obiettivo di questo regolamento «uno sfruttamento razionale e responsabile di tutte le risorse acquatiche viventi e dell'acquacoltura, riconoscendo l'interesse del settore della pesca a uno sviluppo durevole e a buone condizioni socio-economiche nonché l'interesse dei consumatori, tenendo conto dei vincoli biologici e del rispetto dell'ecosistema marino».

32. Inoltre, ai sensi dell'art. 2, n. 2, tale regolamento si prefigge di istituire un quadro per la conservazione e la protezione delle risorse. Pertanto il Consiglio ha il potere di fissare i vari TAC e di ripartire tra gli Stati membri le possibilità di pesca. Tuttavia anche in questo ambito, secondo la costante giurisprudenza della Corte, al Consiglio spetta un ampio potere discrezionale nell'attuazione della politica agricola comune, con la conseguenza che il sindacato giurisdizionale sull'esercizio di detto potere deve limitarsi agli eventuali vizi di errore manifesto, sviamento di potere o palese sconfinamento dai limiti del potere discrezionale [12].

33. Si deve altresì sottolineare che il Consiglio, quando, basandosi sull'art. 8, n. 4, del regolamento n. 3760/92, determina i TAC e ripartisce le possibilità di pesca tra gli Stati membri, è chiamato a procedere alla valutazione di una situazione economica complessa.

34. Il potere discrezionale di cui gode il Consiglio nell'attuazione della politica

12 — Sentenze 19 febbraio 1998, causa C-4/96, NIFPO e Northern Ireland Fishermen's Federation (Racc. pag. I-681, punto 42), e 29 febbraio 1996, causa C-122/94, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-881, punto 18).

agricola della Comunità, che implica la valutazione di una situazione economica complessa, non riguarda esclusivamente la natura e la portata dei provvedimenti da adottare, ma anche, in una certa misura, l'accertamento dei dati di fatto, in particolare nel senso che il Consiglio può eventualmente fondarsi su accertamenti globali [13]. Poiché il governo spagnolo, nel far valere una violazione del regolamento n. 3760/92, si riferisce essenzialmente alla mancanza di un parere scientifico e oltre a ciò si limita ad obiettare che stock diversi in diverse zone di cattura non possono essere soggetti allo stesso TAC, non ha provato alcun manifesto errore di valutazione da parte del Consiglio.

35. Peraltro il governo spagnolo concorda con il Consiglio e la Commissione per quanto riguarda il fatto che la cessione del contingente portoghese alla Francia non mette direttamente in pericolo gli stock della zona VIII, mentre l'aumento complessivo del TAC per la zona VIII avrebbe messo in pericolo la specie. Poiché il Consiglio, ai sensi dell'art. 4, n. 2, lett. b) e c), può limitare i tassi di sfruttamento e fissare limiti quantitativi per le catture, l'argomento addotto dal governo spagnolo nel caso di specie non è sufficiente a giustificare un manifesto errore di valutazione da parte del Consiglio. Dopo aver valutato i diversi interessi dei paesi coinvolti, il Consiglio è giunto alla conclusione di autorizzare lo scambio delle possibilità di pesca tra Portogallo e Francia pur in assenza di dati scientifici certi. Anche se si tratta di stock diversi in zone diverse, si deve concludere che nel complesso non ne deriva alcun pericolo per le specie.

36. Pertanto non viene compromesso l'obiettivo di uno sfruttamento razionale e responsabile delle risorse, stabilito con l'adozione del regolamento n. 3760/92.

37. Il ricorso del Regno di Spagna relativamente a questo punto non è fondato.

b) Sulla violazione del principio di relativa stabilità

38. Con questo mezzo il governo spagnolo fa valere che i regolamenti impugnati non rispettano il principio della stabilità relativa. Dal regolamento n. 3760/92 si ricava che il Consiglio è tenuto ad osservare tale principio nella ripartizione dei TAC tra gli Stati membri interessati. Per la zona VIII di cui trattasi è stata fissata una ripartizione pari al 90% per la Spagna e al 10% per la Francia. Autorizzando lo scambio di contingenti tra Portogallo e Francia, il Consiglio ha in primo luogo assegnato al Portogallo una quota di catture in una zona nella quale in precedenza questo paese non poteva pescare. A seguito dello scambio il TAC di fatto sarebbe stato aumentato e con ciò si sarebbe derogato ai criteri di ripartizione originariamente stabiliti. Invero l'art. 9 del regolamento n. 3760/92 prevede

13 — Sentenza NIFPO (citata supra, alla nota 12, punto 42).

una possibilità di scambio, che tuttavia serve solo a facilitare una ripartizione del rispettivo TAC tra le quote nazionali. Non sarebbe però consentito modificare un TAC, una volta fissato, per zone diverse, eludendo le disposizioni vigenti e ottenendo una nuova ripartizione percentuale. In particolare nel caso di specie si dovrebbe anche considerare il lungo periodo, sette anni in tutto, che ha condotto a una nuova sostanziale ripartizione delle quote. Dallo spirito e dall'obiettivo delle possibilità di scambio previste all'art. 9 si ricaverebbe che determinate quote possono effettivamente essere cedute ad altri Stati membri in zone specifiche, ma che tuttavia il principio di stabilità relativa resta in vigore per ogni singola zona e specie. Questo principio si riferirebbe pertanto ad una determinata popolazione ittica in una determinata zona di pesca.

39. Il Consiglio e la Commissione contestano anche questo argomento richiamandosi all'ampio potere discrezionale di cui godono per l'adozione di disposizioni nel settore della politica agricola comune e della politica comune della pesca. Inoltre essi fanno valere che le norme impugnate erano necessarie per consentire l'integrazione della Spagna e del Portogallo nella Comunità. A causa dei lunghi e difficili negoziati per l'adesione dei due paesi citati si è giunti in quel periodo a compromessi per regolare la politica della pesca in maniera accettabile per tutte le parti interessate. In vista dei futuri sviluppi, il Consiglio — nell'ambito del potere discrezionale concessogli — era legittimato a derogare alle norme a suo tempo emanate. Le possibilità di scambio autorizzate tra Portogallo e Francia rappresentano infatti una siffatta deroga e la correzione di un compromesso. Poiché tuttavia gli interessi nella politica della pesca possono anche essere contrastanti, si deve riconoscere al Consiglio la facoltà di dare priorità ad alcuni interessi a scapito di altri nell'emanazione di determinate disposizioni.

40. D'altro lato, manifestamente, secondo il Consiglio e la Commissione, il TAC originariamente fissato per la zona VIII non cambia in misura sostanziale, perché la quota assegnata alla Francia continua ad essere imputata alla zona IX, X, Copace 34.1.1. Questo non soddisfa forse in senso assoluto un'interpretazione restrittiva del concetto di stabilità relativa, tuttavia in questo contesto è opportuna un'ampia apertura di vedute. Del resto tale orientamento si imporrebbe a causa dei già citati problemi di integrazione della Spagna e del Portogallo nel mercato agricolo comune quali grandi paesi specializzati nella pesca.

41. Si deve in primo luogo sottolineare che, ai sensi dell'art. 8, n. 4, del regolamento n. 3760/92, il Consiglio ripartisce le possibilità di pesca tra gli Stati membri secondo criteri atti a garantire la stabilità relativa delle attività di pesca dei singoli Stati membri per ciascuno degli stock interessati. Tale stabilità deve salvaguardare le particolari esigenze delle regioni in cui le popolazioni sono particolarmente dipendenti dalla pesca e dalle attività connesse.

42. Secondo la giurisprudenza della Corte, ne consegue che «la finalità dei contingenti sta nell'assicurare a ciascuno Stato membro

una parte dei TAC comunitari, determinata essenzialmente in funzione delle catture delle quali, anteriormente all'istituzione del sistema dei contingenti, hanno fruito le attività di pesca tradizionali e le popolazioni locali dipendenti dalla pesca e dalle industrie connesse di tale Stato membro» [14].

43. Allo stesso modo la Corte, nella sentenza Romkes [15], ha sostenuto che l'esigenza di stabilità relativa dev'essere intesa nel senso che va mantenuta una percentuale fissa per ciascuno Stato membro nella ripartizione delle quote.

44. Anche l'art. 8, n. 4, punto ii), disciplina la ripartizione delle possibilità di pesca tra gli Stati membri secondo criteri atti a garantire la stabilità relativa delle attività di pesca dei singoli Stati membri per ciascuno degli stock interessati.

45. Di conseguenza, spetta al Consiglio, al momento della ripartizione delle disponibilità di pesca tra gli Stati membri, conciliare, per ciascuna delle popolazioni ittiche considerate, gli interessi di cui ciascuno Stato membro è portatore con riferimento alle sue attività tradizionali di pesca e, se del caso, alle sue popolazioni come pure alle sue industrie locali dipendenti dalla pesca [16].

46. Nel caso di cui trattasi si deve constatare che il Consiglio ha consentito al Portogallo di pescare nella zona VIII una parte del suo contingente della zona IX, X, Copace 34.1.1. Tuttavia tale contingente è stato interamente ceduto alla Francia. Dalle osservazioni delle parti si evince che il Portogallo tradizionalmente non ha esercitato attività di pesca nella zona VIII. Occorre rilevare altresì che il Consiglio ha seguito questa via — cioè lo scambio delle possibilità di pesca — per evitare che i TAC per la zona VIII risultassero aumentati nel loro complesso.

47. Poiché tuttavia il Consiglio, come si rileva dalle considerazioni che precedono, nella ripartizione delle disponibilità di pesca deve valutare gli interessi degli Stati membri sulla base del principio della stabilità relativa, si deve in primo luogo osservare che il Portogallo originariamente non aveva alcun interesse nella zona VIII. Poiché, inoltre, attraverso lo scambio delle possibilità di pesca tra due zone di cattura separate si è di fatto prodotto un aumento dei TAC con una ridistribuzione dei contingenti di cattura fissati in percentuale, eludendo le disposizioni vigenti (mantenimento di un rapporto 90/10 nelle quote), si deve concludere che i regolamenti impugnati violano il principio di relativa stabilità.

48. Non si può condividere nel caso di specie l'argomento del Consiglio e della Commissione in merito alle difficoltà di integrazione nella Comunità della Spagna e del Portogallo. In riferimento a questa problematica si sarebbe piuttosto dovuto

14 — Sentenza NIFPO (citata supra, alla nota 12, punto 47, con ulteriori rimandi).

15 — Sentenza 16 giugno 1987, causa 46/86 (Racc. pag. 2671, punto 17).

16 — Sentenza NIFPO (citata supra, alla nota 12, punto 48).

perseguire una soluzione politica di reciproco accordo, anziché seguire vie traverse con uno scambio di quote al fine di aggirare un aumento dei contingenti di cattura nel loro complesso [17].

49. Non si può certo non riconoscere che l'ingresso nella Comunità da parte di questi due paesi abbia comportato difficoltà. Questo tuttavia non giustifica l'atteggiamento del Consiglio, il quale ha palesemente aumentato i TAC ed operato una nuova ripartizione delle percentuali tenendo conto di un contingente originariamente assegnato al Portogallo in una zona nella quale quest'ultimo non aveva alcun interesse di pesca, in violazione quindi del principio di relativa stabilità contenuto nell'Atto di adesione.

50. Neanche l'osservazione del Consiglio e della Commissione, secondo i quali la stessa Spagna ha già usufruito di siffatte possibilità di scambio, modifica questa conclusione. Infatti non è provato, in particolare, che la Spagna, posta in una simile combinazione di circostanze, abbia scambiato a proprio vantaggio possibilità di pesca con un altro Stato. Gli esempi citati si riferiscono senz'altro a popolazioni ittiche e zone di pesca diverse, tuttavia manca la combinazione di tre Stati che contraddistingue il caso di specie. Finora nell'ambito degli scambi si verificava che uno Stato membro scambiasse al suo interno due contingenti ad esso assegnati oppure che due Stati membri si scambiassero i rispettivi contingenti nelle acque di pesca di loro pertinenza, senza recare pregiudizio a terzi. Nel caso di specie lo scambio è stato effettuato solo per evitare un aumento complessivo dei totali di catture, che tuttavia avrebbe messo in pericolo la specie e perciò non sarebbe stato lecito. Il mezzo del «venire contra factum proprium» non è pertanto fondato.

51. Dalle considerazioni che precedono si evince che i regolamenti del Consiglio impugnati dalla Spagna sono stati adottati in violazione del principio di relativa stabilità contenuto nel regolamento n. 3760/92. Il ricorso del Regno di Spagna è quindi fondato.

D — Spese

52. A norma dell'art. 69, n. 2, primo comma, del regolamento di procedura, il Consiglio come parte soccombente è condannato alle spese. La Commissione sopporta le proprie spese, in conformità all'art. 69, n. 4.

17 — In sede di approvazione delle norme controverse il Regno di Spagna ha già fermamente esposto le proprie perplessità.

E — Conclusione

53. Alla luce delle considerazioni sopra esposte propongo alla Corte:

«1) di annullare l'ultima parte della frase del punto 1.1, i), dell'allegato IV del regolamento (CE) del Consiglio 27 marzo 1995, n. 685, relativo alla gestione dello sforzo di pesca riguardante talune zone e risorse di pesca comunitarie;

2) di annullare la parte quinta, riguardante le acciughe, dell'allegato I del regolamento (CE) del Consiglio 31 marzo 1995, n. 746, che modifica il regolamento (CE) n. 3362/94 che stabilisce, per alcuni stock o gruppi di stock ittici, il totale ammissibile di catture (TAC) per il 1995 e talune condizioni cui è soggetta la pesca di detto totale;

3) di condannare il Consiglio alle spese. La Commissione sopporterà le proprie spese».