vece ha fatto con il suo regolamento n. 3151/87, l'applicazione di talune disposizioni dello stesso regolamento concernenti le dichiarazioni di cattura alle riserve, non soggette a TAC o contingente, che costituiscono oggetto di cattura da parte dei pescherecci della Comunità nelle acque marittime soggette alla sovranità o alla giurisdizione dei paesi in via di sviluppo, in forza di un accordo fra la Comunità ed uno dei suddetti paesi. Il regolamento n. 3151/87 deve di conseguenza essere annullato.

RELAZIONE D'UDIENZA

presentata nelle cause riunite 6/88 e 7/88 *

I — Antefatti e procedimento

1. *Gli accordi di pesca tra la Comunità e taluni paesi in via di sviluppo*

La Comunità applica accordi di pesca con taluni paesi in via di sviluppo basati sul principio della compensazione finanziaria dei diritti di pesca ottenuti (vedansi, in particolare, gli accordi con i seguenti Stati: *Guinea-Bissau*, GU L 226 del 29.8.1980, pag. 34, modificato, da ultimo, GU L 261 del 13.9.1986, pag. 20; *Guinea equatoriale*, GU L 188 del 16.7.1984, pag. 1, modificato, GU L 372 del 31.12.1986, pag. 18; *Guinea*, GU L 111 del 27.4.1983, pag. 2, modificato, GU L 372 del 31.12.1986, pag. 27; *Madagascar*, GU L 73 del 18.3.1986, pag. 26, modificato, GU L 98 del 10.4.1987, pag. 7; *São Tomé e Príncipe*, GU L 54 del 25.2.1984, pag. 2, modificato, GU L 300 del 23.10.1987, pag. 31; *Senegal*, GU L 226 del 29.8.1980, pag. 17, modificato, da ultimo, GU L 127 del 20.5.1988, pag. 15; *Seichelle*, GU L 119 del 7.5.1987, pag. 24; *Mozambico*, GU L 98 del 10.4.1987, pag. 10; *Gambia*, GU L 146 del 6.2.1987, pag. 1; *Angola*, GU L 268 del 19.9.1987, pag. 64; *Mauritania*, GU L 302 del 24.10.1987, pag. 24; *Comore*, GU L 137 del 2.6.1988, pag. 18; *Marocco*, GU L 99 del 16.4.1988, pag. 45). Le condizioni e le modalità di compensazione finanziaria sono definite nei protocolli allegati agli accordi. Essi prevedono, in linea di principio, che i fondi della compensazione sono pagabili in quote annue.

Dagli accordi risulta che se le autorità di uno Stato membro costiero decidono, a causa dell'andamento dello stato delle riserve, di adottare provvedimenti conservativi che hanno incidenza sulle attività dei pescherecci della Comunità, le parti si consultano tra loro ai fini dell'adeguamento dell'accordo. Taluni di questi accordi dispongono espressamente che le consultazioni si basano sul principio che qualsiasi riduzione sostanziale dei diritti di pesca previsti nel protocollo deve implicare una riduzione proporzionale della compensazione finanziaria dovuta dalla Comunità (vedansi in particolare gli accordi col Mozambico e la

* Lingue processuali: lo spagnolo e il francese.

Mauritania, già menzionati). D'altra parte, se le catture effettuate superano un quantitativo determinato, la compensazione finanziaria viene aumentata in proporzione.

Gli accordi prevedono pure che l'esercizio da parte dei pescherecci della Comunità di attività di pesca nelle acque dello Stato costiero è soggetta al pagamento di un canone di licenza da parte dell'armatore interessato. Per quanto riguarda la pesca del tonno, il canone di licenza viene calcolato per tonnellata catturata. Licenze per la pesca del tonno sono rilasciate dietro versamento anticipato di una somma forfettaria annua per peschereccio con rete a strascico. Alla fine di ogni anno civile, la Commissione effettua un computo provvisorio dei canoni dovuti per la campagna di pesca in base alle dichiarazioni di catture effettuate dagli armatori e da essi comunicate simultaneamente alle autorità dello Stato costiero e alla Commissione. Il computo definitivo dei canoni dovuti viene stabilito dalla Commissione, previa verifica del volume di ciascuna cattura ad opera di un organismo scientifico specializzato stabilito nella regione. Gli armatori ricevono notifica del computo dalla Commissione e dispongono di 30 giorni per soddisfare i propri obblighi finanziari.

A parte le dichiarazioni di catture delle tonniere così trasmesse, i pescherecci autorizzati a pescare nell'ambito di un accordo sono tenuti a trasmettere agli uffici competenti dello Stato costiero dichiarazioni di catture, o alla fine di ciascuna pescata, o mensili, o almeno una volta per trimestre. Taluni di tali accordi vanno tuttavia più in là in quanto prevedono l'invio di una copia di tutte le dichiarazioni di catture alla delegazione della Commissione nello Stato costiero (vedansi gli accordi col Senegal e con la Guinea equatoriale, già menzionati) o esigono che tali dichiarazioni siano trasmesse alle autorità competenti tramite la delegazione della Commissione (vedasi l'accordo con la Guinea, già menzionato). Altri accordi prevedono che le tonniere tengano un giornale di pesca che dev'essere inviato appena possibile, dopo il periodo di pesca, all'autorità dello Stato costiero tramite la delegazione della Commissione (vedansi gli accordi col Mozambico e con l'Angola). Gli altri pescherecci che pescano nelle stesse zone devono trasmettere le loro dichiarazioni di catture direttamente alle autorità competenti. Per contro, taluni accordi prevedono che ad eccezione delle tonniere e dei pescherecci a palangari tutte le navi comunitarie sono tenute a trasmettere le loro dichiarazioni di catture agli uffici competenti tramite la delegazione della Commissione (vedasi l'accordo con la Mauritania). Tali dichiarazioni sono mensili e devono essere comunicate almeno una volta per semestre. Infine, diversi accordi non prevedono la comunicazione alla Commissione delle catture realizzate (vedansi gli accordi con la Guinea-Bissau, Madagascar, le Seichelle e le Comore).

Inoltre, durante le loro attività di pesca nella zona di uno Stato costiero, i pescherecci comunitari sono tenuti, secondo i diversi accordi, a comunicare alla stazione radio dello Stato costiero ciascuna entrata o uscita dalla zona nonché la loro posizione e il volume delle loro catture.

2. *Il regolamento impugnato*

Il 22 ottobre 1987, la Commissione ha adottato il regolamento n. 3151/87, relativo alle dichiarazioni di cattura dei pescherecci battenti bandiera di uno Stato membro che operano nelle zone di pesca di taluni paesi in via di sviluppo (GU L 300, pag. 15),

emendato con rettifica del 10 febbraio 1988 (GU L 37, pag. 19). Nel preambolo, il regolamento si richiama al regolamento del Consiglio 23 luglio 1987, n. 2241, che istituisce alcune misure di controllo delle attività di pesca (GU L 207, pag. 1), ed in particolare all'art. 14.

In base al secondo considerando del regolamento impugnato, « per la buona gestione di tali accordi, i quali implicano un'importante contropartita finanziaria della Comunità rispondente ai diritti di pesca ed impongono alla Comunità taluni obblighi di informazione concernenti le catture effettuate, è indispensabile che la Commissione sia informata dei risultati delle attività esercitate dai pescherecci battenti bandiera di uno Stato membro nelle acque soggette alla giurisdizione del paese partner; (...) occorre pertanto istituire un regime di registrazione e di notifica dei dati concernenti le catture ». La Commissione ha quindi ritenuto opportuno, a norma dell'art. 10 del regolamento del Consiglio 23 luglio 1987, n. 2241, estendere l'applicazione di talune disposizioni dello stesso regolamento alle riserve non soggette a un TAC (totale ammissibile di catture) o a un contingente, che sono oggetto di catture da parte dei pescherecci comunitari nelle acque marittime sottoposte alla sovranità o alla giurisdizione dei paesi in via di sviluppo soprammenzionati (quarto considerando).

I due primi articoli del regolamento n. 3151/87 sono formulati come segue:

« *Articolo 1*

1. Le disposizioni degli artt. 5, 6, 7, paragrafi 1, 3 e 4, e dell'art. 9, paragrafi 1 e 4, del regolamento (CEE) n. 2241/87 si applicano alle attività esercitate dai pescherecci della Comunità che pescano nelle acque marittime soggette alla sovranità o alla giurisdizione dei paesi terzi in via di sviluppo in virtù di un accordo tra la Comunità ed uno di detti paesi.

2. L'elenco dei paesi contemplati al paragrafo 1 precedente sarà pubblicato dalla Commissione sulla *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, serie C.

Articolo 2

1. Entro la fine del primo mese di ogni trimestre civile, ciascuno Stato membro notifica alla Commissione i quantitativi catturati nelle zone di pesca interessate e sbarcati nel corso del trimestre precedente, come pure tutte le informazioni ricevute ai sensi dell'art. 7, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 2241/87.

2. I dati notificati ai sensi del paragrafo 1 sono ripartiti come negli allegati I e II, secondo i paesi e secondo le specie o i gruppi di specie per tutte le riserve ittiche della zona di pesca interessata.

3. La Commissione comunica agli Stati membri le informazioni ricevute in virtù del presente articolo ».

3. *I regolamenti di base*

Il regolamento n. 2241/87, che serve come base giuridica al regolamento impugnato, ha

istituito alcune misure di controllo delle attività di pesca. Si tratta delle norme generali di applicazione del regolamento di base 25 gennaio 1983, n. 170 (GU L 24, pag. 1), col quale è stato istituito un regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse della pesca per garantire la protezione dei fondali, la conservazione delle risorse biologiche del mare ed il loro sfruttamento equilibrato su basi durevoli e a condizioni economiche e sociali adeguate. Detto regime comporta in particolare misure di conservazione, norme di utilizzazione e di ripartizione delle risorse, disposizioni specifiche per la pesca costiera e misure di controllo.

Trattandosi delle misure di controllo che esso istituisce, il regolamento n. 2241/87 prevede al titolo I (artt. da 1 a 4) disposizioni riguardanti l'ispezione ed il controllo dei pescherecci e delle loro attività ed al suo titolo II (artt. da 5 a 10) disposizioni relative al controllo delle catture. L'art. 10 del regolamento n. 2241/87 dispone:

« Secondo la procedura di cui all'art. 14, gli artt. da 5 a 9 possono essere applicati ad altre riserve o altri gruppi di riserve ittiche ».

Quanto alle modalità di applicazione degli artt. da 3 a 10 del regolamento n. 2241/87, l'art. 14 dello stesso regolamento rinvia alla procedura di cui all'art. 14 del regolamento n. 170/83.

4. *Il procedimento*

I ricorsi del Regno di Spagna e della Repubblica francese sono stati registrati nella cancelleria della Corte l'11 gennaio 1988. Con ordinanza 18 gennaio 1989, la Corte ha deciso di riunire le due cause ai fini del procedimento orale e della sentenza.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Essa ha cionondimeno invitato la Commissione a fornire un elenco completo di tutti gli accordi di pesca conclusi tra la Comunità ed i paesi in via di sviluppo; è stato ottemperato a tale invito nel termine impartito.

II — Conclusioni delle parti

1. Nella causa 6/88, il *Regno di Spagna* conclude che la Corte voglia:

— annullare il regolamento (CEE) della Commissione 22 ottobre 1987, n. 3151, relativo alle dichiarazioni di cattura dei pescherecci battenti bandiera di uno Stato membro che operano nelle zone di pesca di taluni paesi in via di sviluppo,

— condannare la convenuta alle spese.

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

— respingere il ricorso, in quanto infondato,

— condannare la ricorrente alle spese.

2. Nella causa 7/88, la *Repubblica francese* conclude che la Corte voglia:

— annullare il regolamento della Commissione 22 ottobre 1987, n. 3151.

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

— respingere il ricorso, in quanto infondato, proposto dalla Repubblica francese per l'annullamento del regolamento n. 3151/87;

— condannare lo Stato ricorrente alle spese del giudizio.

III — Mezzi ed argomenti delle parti

A sostegno dei ricorsi, le ricorrenti deducono sostanzialmente tre ordini di mezzi di annullamento relativi 1) all'erroneo fondamento giuridico ed all'incompetenza della Commissione, 2) all'errore manifesto di valutazione e 3) alla carenza di motivazione del regolamento n. 3151/87.

1. *Sull'erroneo fondamento giuridico e sull'incompetenza della Commissione*

Nella causa 6/88, il *governo spagnolo* sostiene anzitutto che il regolamento impugnato non può in alcun caso trovare il suo fondamento nell'art. 14 del regolamento n. 2241/87, dato che non si tratta di adottare semplici modalità di applicazione delle misure di controllo delle attività di pesca disciplinate dal regolamento n. 2241/87, bensì di disciplinare per la prima volta un settore in cui mancava una regolamentazione. Mentre il regolamento n. 2241/87 si riferisce, secondo il governo spagnolo, esclusivamente alle misure di controllo delle attività di pesca esercitate nelle acque comunitarie, il regolamento n. 3151/87 disciplina al contrario le dichiarazioni di cattura delle navi battenti bandiera di uno Stato membro che pescano nelle acque marittime soggette alla sovranità o alla giurisdizione di paesi in via di sviluppo in forza di un accordo concluso tra la Comunità e uno di tali paesi. Il governo spagnolo ritiene quindi che si tratti di un nuovo sistema di controllo per le catture effettuate al di fuori delle acque comunitarie.

Il governo spagnolo ricorda poi che, secondo l'art. 4 del trattato, « ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dal presente trattato ». Le competenze della Commissione sono enumerate all'art. 155 del trattato, il quale dispone in particolare che la Commissione « esercita le competenze che le sono conferite dal Consiglio per l'attuazione delle norme da esso stabilite ». Benché non riprenda il sistema tradizionale di separazione dei poteri del costituzionalismo classico, la Comunità ammette una ripartizione delle competenze fra le diverse istituzioni, che è stata qualificata dalla dottrina e dalla giurisprudenza come « equilibrio istituzionale ». Nel caso di specie, il regolamento n. 2241/87 non attribuisce alla Commissione competenze per disciplinare le misure di controllo delle catture effettuate nelle acque non comunitarie giacché il regolamento impugnato ha un altro oggetto del tutto distinto.

Il governo spagnolo assume in proposito che tutte le disposizioni richiamate dalla Commissione per dimostrare che la Comunità ha competenza per disciplinare taluni aspetti dell'attività di pesca al di fuori delle acque comunitarie sono disposizioni che emanano dal Consiglio e non dalla Commissione. Quindi, è praticamente provato che, ogni volta che la Comunità ha disciplinato un certo aspetto nel settore della pesca al di fuori delle acque comunitarie, essa ha proceduto tramite una disposizione del Consiglio, mancando in materia qualsiasi competenza della Commissione.

In questo senso, il governo spagnolo ritiene che la politica di controllo in fatto di pesca che si applica nelle acque comunitarie e in talune zone esterne a tali acque, come negli accordi stipulati coi paesi nordici, non si applichi ai paesi in via di sviluppo. Esso rileva che la filosofia che ispira gli accordi conclusi coi paesi nordici in cui la situazione delle risorse alieutiche è nota, in cui i popolamenti sono valutati e si fissano TAC e contingenti per la Comunità e per ciascuno Stato membro non è stata applicata agli accordi coi paesi in via di sviluppo e, di conseguenza, la flotta comunitaria contemplata da tali accordi non pesca, salvo eccezione, imputando le catture su un contingente.

Orbene, il governo spagnolo non contesta che la Comunità abbia competenza per disciplinare taluni aspetti del settore della pesca all'esterno delle acque comunitarie. È chiaro — esso afferma — che la Comunità può concludere accordi di pesca con paesi terzi o delimitare zone di catture per taluni popolamenti di pesca al di fuori delle acque comunitarie, ma la Commissione non è per questo autorizzata, in base all'art. 10 del regolamento n. 2241/87, ad applicare un sistema di controllo delle catture contemplato per popolamenti che costituiscono oggetto di un sistema di TAC o di contingenti per zona, come avviene per i paesi in via di sviluppo contemplati dal regolamento impugnato, che non stabilisce né TAC né contingenti.

L'art. 10 va quindi interpretato nel senso che le riserve supplementari devono riguardare i popolamenti la cui cattura è stata anteriormente assoggettata ad un TAC o ad un contingente.

Nella causa 7/88, il *governo francese* sostiene pure che la Commissione non era competente ad adottare il regolamento n. 3151/87 in base all'art. 10 del regolamento n. 2241/87. Esso assume in proposito che l'art. 10 del regolamento n. 2241/87 si riferisce agli artt. da 5 a 9 dello stesso regolamento, i quali vertono su riserve o gruppi di riserve che sono oggetto di un TAC o di un contingente. Le disposizioni possono, quindi, contemplare solo le zone per le quali esistono siffatti TAC o contingenti, il che non avviene per i paesi in via di sviluppo di cui al regolamento n. 3151/87.

Un'interpretazione del genere trova conferma nell'art. 1 del regolamento n. 2241/87, che definisce l'ambito di applicazione di questo precisando che « ogni Stato membro controlla, nel proprio territorio e nelle acque marittime soggette alla propria sovranità o giurisdizione, l'esercizio della pesca e delle attività connesse ».

Secondo il governo francese, l'art. 10 mira a dare una certa elasticità al sistema di TAC o contingenti. Tale articolo consente quindi:

— di estendere gli artt. da 5 a 9 alle specie soggette a TAC o a contingenti che non si trovino nelle acque comunitarie ma in un'altra zona in cui esistano TAC o contingenti (caso della zona NAFO);

— di assoggettare, eventualmente, in dette zone in cui esistono TAC e contingenti e quindi procedure e mezzi di controllo adeguati, delle specie non ancora soggette a TAC o a contingenti ai controlli di cui agli artt. da 5 a 9; questa seconda possibilità è prospettata dall'undicesimo considerando del regolamento n. 2241/87, secondo il quale « è opportuno permettere l'ampliamento della portata delle disposizioni riguardanti il giornale di bordo, la dichiarazione di sbarco, i dati in materia di trasbordo e la registrazione delle catture delle riserve ittiche non sottoposte ai TAC o ai contingenti » (si tratta di estensioni a riserve e non a zone).

Il governo francese assume poi che il regolamento impugnato non può considerarsi una modalità di applicazione ai sensi dell'art. 14 del regolamento n. 2241/87. L'ambito d'applicazione del regolamento impugnato è diverso da quello del regolamento n. 2241/87, giacché esso contempla le zone di paesi in via di sviluppo e non le zone soggette a norme di TAC o di contingenti. Orbene, a parere del governo francese, l'estendere l'ambito di applicazione di un regolamento del Consiglio non può essere considerato come una semplice misura d'esecuzione e supera comunque ciò che consente il potere di esecuzione di cui dispone la Commissione in forza delle norme generali del trattato e del regolamento n. 2241/87, tanto più che la situazione delle zone di pesca dei paesi terzi di cui trattasi è molto diversa da quella delle zone contemplate dal regolamento n. 2241/87.

Infine, il governo francese ricorda che è stato il Consiglio che ha adottato i regolamenti 19 ottobre 1987, n. 3251 (GU L 314, pag. 1) e 15 dicembre 1987, n. 3984 (GU L 375, pag. 63), relativi, rispettivamente, al controllo per le navi della Comunità e alle possibilità di catture nella zona di regolamentazione dell'organizzazione della pesca dell'Atlantico nord-occidentale (NAFO).

La *Commissione* ritiene che l'argomentazione dei ricorrenti non trovi alcun fondamento nel regolamento n. 2241/87.

Essa fa in particolare presente (cause 6/88 e 7/88) che l'art. 10 del regolamento n. 2241/87 non ha per effetto, richiamandosi all'art. 14 dello stesso regolamento, di lasciare alla Commissione solo la fissazione delle modalità di applicazione degli artt. da 5 a 9 che lo precedono, competenza che risulta d'altra parte dallo stesso art. 14. L'art. 10 ha un duplice oggetto: in primo luogo, esso definisce, con il rinvio all'art. 14, l'istituzione competente ad adottare l'atto, determinando a tale scopo la procedura della sua adozione, e, in secondo luogo, esso delimita la competenza concreta così delegata.

La Commissione rileva che trattasi di due competenze distinte che hanno semplicemente come punto comune di procedura di garantire il diritto di controllo del Consiglio sull'esercizio dei due tipi di competenze così delegate, sottoponendolo al parere del comitato di gestione. La Commissione ha, d'altra parte, chiaramente distinto nel regolamento impugnato, secondo una tecnica legislativa corrente, tra il fondamento della sua competenza che risulta dalla procedura di cui all'art. 14 del regolamento n. 2241/87 (secondo considerando del regolamento impugnato) e la definizione del suo contenuto concreto con l'art. 10 del regolamento n. 2241/87 (quarto considerando del regolamento impugnato).

Per quanto riguarda l'istituzione competente ad adottare l'atto, la Commissione rileva che l'art. 14 del regolamento n. 2241/87 rinvia alla procedura detta del comitato di gestione, contemplata all'art. 14 del regolamento n. 170/83. Salvo parere negativo del comitato di gestione, emesso entro il termine impartito dal suo presidente, spetta quindi alla Commissione assoggettare riserve supplementari agli artt. da 5 a 9 del regolamento n. 2241/87. Secondo la Commissione, la mancanza di parere del comitato di gestione nel caso di specie non può inficiare la legittimità del regolamento della Commissione, dato che esclusivamente un parere negativo è atto a privarla di competenza a favore del Consiglio.

Nella causa 6/88, la Commissione fa inoltre presente che le disposizioni comunitarie in fatto di conservazione e di gestione delle risorse della pesca e, pertanto, le norme di controllo delle attività di pesca, si applicano a tutte le attività di pesca dei pescatori e navi degli Stati membri indipendentemente dalla zona in cui esse si esercitano. Secondo la Commissione, la migliore prova che queste misure di controllo non sono limitate alle catture effettuate nelle acque comunitarie è fornita dallo stesso regolamento n. 2241/87 il quale precisa che, nella dichiarazione di sbarco tanto all'interno quanto all'esterno del territorio della Comunità e nella dichiarazione di trasbordo, contemplate dagli artt. 6 e 7 del suddetto regolamento, quando le catture sono state effettuate in acque sotto la sovranità o la giurisdizione di paesi terzi, tali informazioni devono risultare separatamente facendo riferimento alle acque di ogni paese terzo interessato.

Per quanto riguarda l'argomentazione dei ricorrenti secondo la quale il qualificativo « altre » di cui all'art. 10 del regolamento n. 2241/87 si applica a riserve la cui cattura è stata previamente assoggettata ad un TAC o ad un contingente, la Commissione osserva che, secondo l'undicesimo considerando del regolamento n. 2241/87, costituiscono altre riserve le « riserve ittiche non sottoposte ai TAC o ai contingenti ». Questa definizione non richiede affatto che le riserve siano state previamente sottoposte ad un sistema di TAC o di contingenti. Il legislatore comunitario non ha limitato geograficamente la nozione di riserve che non costituiscono oggetto di TAC o di contingenti. Questa nozione non è quindi territorialmente limitata alle zone in cui le attività di pesca sono assoggettate ad un sistema di TAC o di contingenti ma si estende a tutte le riserve o gruppi di riserve non sottoposte a TAC o a contingenti, indipendentemente dal luogo della loro cattura.

La Commissione deduce poi che l'estensione di tali norme di controllo alle riserve non sottoposte a TAC o a contingenti è tanto più giustificata nel caso di specie in quanto riguarda l'applicazione e la gestione di accordi di pesca internazionali conclusi dalla

Comunità che hanno lo scopo di organizzare la pesca delle navi comunitarie, subordinandola ad un regime di licenze rilasciate dietro pagamento di un canone, dato che la Comunità, quanto ad essa, versa un compenso finanziario che corrisponde ai diritti di pesca concessi dallo Stato terzo. L'estensione corrisponde pure alla finalità che l'art. 1 del regolamento base n. 170/83 attribuisce in modo generale alle misure di controllo. Infatti, secondo il n. 2 di tale articolo, le misure di controllo, cioè le misure contenute nel regolamento n. 2241/87, sono destinate, fra l'altro, a garantire la tutela dei fondali di pesca, la conservazione delle risorse biologiche del mare ed il loro sfruttamento equilibrato su basi durevoli ed in condizioni economiche e sociali adeguate. Orbene, tali finalità sono identiche a quelle cui si ispira la conclusione da parte della Comunità di accordi di pesca coi paesi in via di sviluppo.

Quanto ai due regolamenti del Consiglio citati dal governo francese, la Commissione rileva (causa 7/88) che essi non consentono di stabilire la competenza esclusiva del Consiglio per estendere, al di fuori delle acque comunitarie, l'applicazione degli artt. da 5 a 9 del regolamento n. 2241/87 alle navi comunitarie che vi esercitano la loro attività. Il regolamento n. 3251/87 ha creato un nuovo obbligo di controllo, che si aggiunge a quello dell'art. 1 del regolamento n. 2241/87, il quale impone a ciascuno Stato membro di controllare le attività di pesca nelle proprie acque. Spettava quindi esclusivamente al Consiglio adottarlo.

Quanto al regolamento del Consiglio n. 3984/87, esso determina, secondo la Commissione, in modo autonomo, i contingenti di catture imposti nel 1988 alle navi della Comunità che pescano nella zona di regolamentazione della NAFO. L'obbligo per gli Stati membri di notificare pure alla Commissione le catture delle specie non soggette a quote è solo l'espressione del diritto per l'istituzione titolare della competenza di riprendere occasionalmente questa, in particolare per motivi di semplificazione, senza per ciò pregiudicare l'esercizio da parte della Commissione della competenza delegata in modo permanente dall'art. 10 del regolamento n. 2241/87.

2. *Sull'errore manifesto di valutazione*

a) Nella causa 7/88, il *governo francese* sostiene anzitutto che la finalità di controllo dell'attività di pesca così come contemplata dai regolamenti del Consiglio non può essere perseguita nella zona presa in considerazione dal regolamento impugnato, dato che le attribuzioni di sovranità che esso richiede sono nelle mani di paesi terzi. Infatti, gli sbarchi si fanno per la loro quasi totalità nella zona in questione, poiché i pescherecci ritornano solo eccezionalmente nel loro paese di origine. Il sistema istituito dal regolamento n. 2241/87, in cui l'armatore notifica i quantitativi scaricati allo Stato membro di sbarco che li verifica prima di trasmetterli sotto la sua responsabilità alla Commissione, si trova nel regolamento impugnato distolto dal suo scopo giacché lo Stato non può più svolgere se non un ruolo di trasmettitore di dati.

La *Commissione* ricorda che la Comunità è competente a determinare, unilateralmente o mediante accordo internazionale, gli obblighi di pesca delle navi battenti bandiera di uno Stato membro nelle acque al di fuori della zona economica europea, come viene

confermato tanto dalla disamina del regolamento n. 170/83 quanto dalla prassi normativa in materia. Il regime comunitario di conservazione tende a prendere in considerazione le attività di pesca esercitate dalle navi comunitarie indipendentemente dalla zona di pesca in cui si svolgono. Il controllo che è parte integrante di tale regime, deve necessariamente seguire le attività di pesca laddove esse si esercitano, dal momento che esse vi sono soggette a norme che limitano lo sforzo di pesca.

La Commissione ritiene quindi che gli obblighi imposti dal titolo II del regolamento n. 2241/87 per garantire il controllo delle catture non siano affatto limitati alle catture effettuate dai pescherecci comunitari nelle acque che rientrano nella giurisdizione di uno Stato membro. Gli Stati membri sono quindi soggetti allo stesso obbligo di controllo delle catture, indipendentemente dal fatto che queste siano state effettuate nella zona di regolamentazione della NAFO oppure nella zona appartenente ad un paese terzo con cui la Comunità ha concluso un accordo di pesca. Il solo vero limite fissato dagli artt. da 5 a 9 del regolamento n. 2241/87 riguarda il campo di applicazione ratione materiae di tali obblighi, che vertono esclusivamente su specie soggette ad un TAC o ad un contingente, qualunque sia l'origine geografica del pescato. È proprio questo il limite che l'art. 10 del regolamento n. 2241/87 autorizza a superare, com'è stato posto in evidenza all'atto della disamina del primo mezzo di annullamento.

Secondo la Commissione, la delimitazione geografica dell'esercizio da parte degli Stati membri dei loro poteri di controllo delle attività comunitarie, nei termini in cui risulta dall'art. 1 del regolamento n. 2241/87, è quindi irrilevante ai fini dell'interpretazione del campo di applicazione ratione loci delle norme relative ai mezzi di controllo delle catture, fissati dal titolo II. L'art. 1 impone, in linea di principio, a ciascuno Stato membro di controllare materialmente un peschereccio comunitario che sbarca in un porto della Comunità le catture effettuate nella zona di pesca di uno Stato terzo, di controllare l'esattezza delle catture registrate dal suo capitano nel giornale di bordo e nella dichiarazione di sbarco e addirittura di perseguire qualsiasi infrazione agli obblighi di controllo, in conformità all'art. 1, n. 2, del regolamento n. 2241/87.

La Commissione ammette che le navi comunitarie che esercitano la pesca nelle zone comprese negli accordi conclusi dalla Comunità con taluni paesi in via di sviluppo sbarcano spesso le loro catture in tali paesi e non nella Comunità. Essa pone nondimeno in rilievo che, pur se l'accertamento dell'esattezza dei dati dichiarati può essere facilitato qualora le navi comunitarie ritornino nella Comunità, non se ne può dedurre che esso sia condizionato da questa circostanza. Spetta agli Stati membri adottare « le misure adeguate » per accertare l'esattezza delle dichiarazioni di catture, il che potrebbe riguardare il controllo materiale delle navi comunitarie nelle acque che rientrano nella loro giurisdizione, ma non vi si limita. La Commissione ritiene, in particolare, che spetti loro determinare, per tutte le navi battenti la loro bandiera che esercitano le attività di pesca nelle acque dei paesi terzi di cui trattasi, le modalità di trasmissione dei dati relativi alle catture sbarcate e garantire l'osservanza, da parte dei pescatori interessati, delle norme così estese, perseguendo eventuali trasgressioni.

La Commissione rileva, d'altra parte, che gli Stati membri hanno già, per quanto riguarda le catture fatte nelle acque dei paesi in via di sviluppo, talune possibilità di procedere a detto accertamento tramite enti scientifici competenti a trattare le dichiarazioni di catture di tonnidi, come l'Orstom in Francia e l'Istituto d'oceanografia in Spagna.

b) Il *governo francese* rileva poi che l'uso degli strumenti di controllo sviluppati per le zone soggette a TAC o a contingenti non è adeguato alle zone economiche esclusive cui si riferisce il regolamento impugnato. Questo elemento è stato preso in considerazione dagli accordi di pesca fra la Comunità e i paesi terzi cui si riferisce il regolamento impugnato, per i quali è stata istituita una limitazione dell'attività di pesca in termini di imbarcazioni piuttosto che di TAC o di contingenti che paesi dalle risorse logistiche limitate avrebbero fatto fatica a controllare.

La *Commissione* rinvia alle considerazioni che l'hanno indotta ad adottare il regolamento impugnato, cioè

— che l'attuazione e la gestione degli accordi conclusi dalla Comunità con taluni paesi in via di sviluppo, in particolare l'istituzione della compensazione finanziaria a carico della Comunità, si basano sulla conoscenza del volume delle catture effettuate;

— che tali accordi mirano, come nelle acque comunitarie, a consentire una migliore valutazione delle possibilità di pesca per una più adeguata disciplina dell'attività di pesca;

— che i mezzi di controllo delle catture, stabiliti dal titolo II del regolamento n. 2241/87, già fin da ora si applicano alle navi comunitarie che pescano nelle acque della Comunità o nelle acque dei paesi terzi.

In proposito, la Commissione deduce che la natura dei mezzi istituiti allo scopo di disciplinare la pesca non è decisiva per applicare l'art. 10 del regolamento n. 2241/87. È irrilevante che la regolamentazione dell'attività di pesca si esprima in TAC o in contingenti, ovvero, come avviene negli accordi coi paesi in via di sviluppo, in tonnellate di stazza lorde o in numero di imbarcazioni. L'essenziale consiste, infatti, nel constatare che la finalità così perseguita è, in tutti i casi, di conoscere, per regolare l'attività di pesca, il volume totale delle catture effettuate su riserve soggette a provvedimenti di conservazione in una data zona.

c) Nelle cause 6/88 e 7/88, il *governo spagnolo* e il *governo francese* contestano poi la necessità del regolamento impugnato.

Il *governo spagnolo* (causa 6/88) rinvia in particolare al secondo considerando del regolamento impugnato secondo il quale la Commissione viene informata delle attività dei pescherecci battenti bandiera di uno Stato membro nelle acque soggette alla giurisdizione di un paese terzo col quale vige un accordo di pesca, al fine di garantire la buona gestione dell'accordo di cui trattasi.

Secondo il governo spagnolo, è necessario che tale finalità sia raggiunta con la semplice applicazione dei diversi sistemi previsti dagli stessi accordi di pesca senza che sia necessario far ricorso ad un regolamento comunitario che trasferisca il sistema vigente per le catture nelle acque comunitarie alle catture effettuate nelle acque soggette alla sovranità o alla giurisdizione di paesi terzi. Gli accordi di pesca coi paesi terzi contengono sistemi soddisfacenti grazie ai quali la Commissione viene regolarmente informata del totale delle catture e delle catture per specie di pesce. A titolo esemplificativo, il governo spagnolo si richiama alle misure di controllo di catture contenute in taluni accordi soprammenzionati.

Il *governo francese* (causa 7/88) fa presente in proposito che gli accordi di pesca coi paesi contemplati dal regolamento impugnato prevedono già l'obbligo di dichiarazione di catture da parte dei capitani di pescherecci (esempio l'accordo con la Guinea-Bissau, già menzionato). Analogamente per calcolare l'importo dei canoni versati a questi paesi in forza degli accordi, questi prevedono l'obbligo di comunicare simultaneamente alle autorità del paese e alla Commissione tali informazioni (esempio l'accordo con le Seichelle, già menzionato). Il governo francese osserva in proposito che le dichiarazioni, che consentono di procedere ad un computo provvisorio dei canoni dovuti, vengono effettuate dai capitani sotto la loro responsabilità e senza che sia garantita l'affidabilità delle cifre.

Il computo definitivo previsto da questi stessi accordi, che è il solo atto a consentire la produzione di cifre affidabili, è effettuato ben più tardi e congiuntamente dalla Commissione e dalle autorità dello Stato costiero, che tengono conto dei pareri scientifici disponibili, in particolare di quelli dell'Orstom. Il governo francese osserva che tale ente, cui diversi paesi hanno affidato il compito di raccogliere le informazioni relative alla pesca in dette regioni, è in grado di fornire, entro il termine di circa un anno, cifre precise e definitive che tengano conto delle verifiche che devono essere effettuate. I sistemi in vigore in forza degli accordi di pesca coi paesi interessati rendono quindi inutile la produzione, entro breve termine, di cifre con margini di errore dal 20 al 30% che, secondo il governo francese, può essere persino pericolosa, in quanto le cifre prodotte in forza del regolamento impugnato potrebbero poi essere opposte agli Stati membri che si sono presi la responsabilità di comunicarle, e comportare una rimessa in causa delle cifre definitive prodotte nell'ambito degli accordi di pesca di cui sopra.

La *Commissione* deduce anzitutto (cause 6/88 e 7/88) che i dati relativi alle catture le sono indispensabili in quanto servono come base per fissare la compensazione finanziaria il cui importo dev'essere equivalente al risultato economico dell'attività di pesca nella zona. La Commissione ha del pari bisogno di tali dati per definire la sua posizione nelle riunioni organizzate ogni anno coi paesi costieri per seguire l'applicazione degli accordi e procedere agli eventuali adattamenti. Del pari, la Commissione, in possesso di tali dati, è in grado, durante il negoziato, di meglio valutare le osservazioni dei paesi costieri in materia di protezione delle riserve.

La Commissione deduce inoltre che, nell'ambito dell'esecuzione degli accordi di pesca, essa dispone già di talune informazioni,

giacché tali accordi impongono abitualmente ai capitani di pescherecci l'obbligo di dichiarare le catture, ma il regime delle dichiarazioni di catture contemplato negli accordi non è sufficiente a consentirle di gestirli in modo corretto e realistico.

Infatti, il sistema di dichiarazioni delle catture contemplato da tali accordi non è lo stesso per le tonniere e gli altri pescherecci. Ciò deriva, secondo la Commissione, dal modo diverso in cui si calcolano i canoni dovuti dagli armatori che, per le tonniere, sono fissati ad un certo importo per tonnellata catturata e, per gli altri pescherecci, dipendono dalla stazza lorda del peschereccio. Per questi ultimi, le dichiarazioni di catture adempiono quindi una funzione statistica che consente di seguire l'evoluzione delle riserve e degli effetti pratici dell'accordo, mentre per le tonniere le catture determinano l'importo dei canoni. A termini degli accordi, le tonniere devono fare la loro dichiarazione di catture alle autorità dello Stato costiero e alla Commissione. In realtà, esse comunicano i dati relativi alle catture via radio allo Stato costiero e, per mezzo di un documento uniforme (modulo ICAT), all'ente dello Stato di bandiera incaricato di seguire l'attività di pesca (Orstom, Istituto spagnolo d'oceanografia, ecc.), che, a loro volta, comunicano una volta all'anno i dati alla Commissione, generalmente con un ritardo da tre a sei mesi.

Il modello di dichiarazione delle catture dei pescherecci diversi dalle tonniere è differente per ciascun accordo; le loro uscite in mare sono più brevi e gli sbarchi di pesce sono più frequenti; nella maggior parte dei casi, sono previste dichiarazioni mensili o trimestrali. In pratica, queste dichiarazioni di catture hanno luogo solo quando il porto di sbarco si colloca nello Stato costiero nelle cui acque sono state effettuate le catture. Più sovente, le dichiarazioni sono rimesse all'ente dello Stato di bandiera che comunica i dati in modo irregolare, parziale e frammentario, e sempre con molto ritardo alla Commissione, la quale, a sua volta, li trasmette allo Stato costiero.

Secondo la Commissione, è evidente che i dati che le vengono forniti a mezzo del sistema stabilito negli accordi non le consentono di adempiere correttamente le funzioni che le incombono in fatto di gestione e di trattativa di tali accordi.

Il regolamento impugnato non fa altro che rafforzare, mediante le dichiarazioni dei capitani di pescherecci comunitari che esercitano la loro attività in tali acque, l'obbligo di informazione che era già contemplato dagli accordi firmati coi paesi terzi interessati, integrandolo con l'obbligo di registrare tali catture nel giornale di bordo e di dichiararle al momento dello sbarco nella Comunità o in uno Stato terzo o in caso di trasbordo. Dal canto loro, gli Stati membri sono tenuti a verificare l'esattezza dei dati ricevuti ed a notificare trimestralmente alla Commissione i quantitativi catturati e sbarcati nonché le informazioni ricevute sui trasbordi e gli sbarchi fuori della Comunità.

Secondo la Commissione, è chiaro che tale rafforzamento dei controlli si concreterà con una migliore affidabilità delle informazioni ricevute, con una migliore conoscenza dell'applicazione pratica di tali accordi grazie alla possibilità di sfruttare l'insieme dei

dati ricevuti e con una migliore disponibilità dei dati. Comunque, essa ritiene che le spetti, alla fine di ciascun anno, stabilire il computo definitivo dei canoni di pesca in funzione dei computi provvisori da essa stabiliti dopo ciascuna campagna.

d) Il *governo spagnolo* e il *governo francese* ritengono poi che il regolamento impugnato ponga gravi problemi d'applicazione.

Il *governo spagnolo* fa in particolare presente che non esistono carte delle acque territoriali della maggior parte dei paesi terzi interessati, di guisa che è impossibile determinare a quale paese occorra attribuire le acque in cui si effettuano le catture. Le tonniere/congelatrici con sciabica hanno una mobilità e una velocità molto elevate giacché si tratta di catturare una specie migratoria, il che le obbliga a cambiare di continuo di zona nei paesi terzi nonché nelle acque internazionali. È del pari difficile precisare le specie catturate ed il loro tonnellaggio.

Il *governo francese* sostiene che la difficoltà di fornire dichiarazioni di cattura affidabili così come previste dal regolamento n. 2241/87 deriva dalla natura della pesca praticata, sostanzialmente concentrata sui tonnidi, specie altamente migratoria, che si trova in alto mare e quindi al limite delle zone economiche esclusive la cui identificazione da parte dei capitani di pescherecci non è facile. La verifica dell'individuazione dei luoghi in cui s'è pescato, del peso totale delle catture, della ripartizione tra specie e secondo la taglia delle specie implica un trattamento dei dati da parte di un ente scientifico (l'Orstom per la Francia), il solo in grado di produrre dati definitivi.

La *Commissione* deduce (cause 6/88 e 7/88) che l'argomentazione basata sull'inesistenza di carte nautiche non può essere presa in considerazione giacché nelle rare occasioni in cui questa situazione può prodursi, essa non deve impedire ai capitani di pescherecci di determinare la zona di pesca nella quale essi operano. Altrimenti, non si vede come essi abbiano potuto sinora soddisfare l'obbligo di comunicare le catture effettuate nelle acque di tali paesi, obbligo che viene loro già imposto dagli accordi vigenti.

In pratica, cionondimeno, la Commissione ha constatato che le informazioni relative alle catture le pervenivano con notevole ritardo. Tenuto conto dell'interesse per la Comunità di disporre d'informazioni regolari e complete, la Commissione ha quindi cercato di organizzare al meglio le informazioni sulle catture, imponendo agli interessati gli obblighi comunitari di cui agli artt. da 5 a 8 del regolamento n. 2241/87 ed esigendo dagli Stati membri che essi registrino, a norma dell'art. 9, n. 1, del regolamento n. 2241/87, le dichiarazioni di catture così trasmesse e le notifichino periodicamente alla Commissione, ai sensi dell'art. 2, n. 1, del regolamento impugnato. Queste nuove prescrizioni rafforzano il controllo delle catture conferendone la responsabilità allo Stato membro di bandiera e, in tal modo, obbligandolo ad accertarsi che i suoi pescatori abbiano presentato le dichiarazioni di sbarco ed a verificarne l'esattezza. Esse non possono quindi che migliorare, mediante verifiche, l'affidabilità delle informazioni raccolte e produrre, a termine, sulla base di un trattamento del complesso dei dati trasmessi, una migliore conoscenza delle possibilità effettive di pesca in dette zone.

Infine, la Commissione ritiene che le misure di controllo delle catture contemplate dal regolamento impugnato siano perfettamente applicabili non soltanto alle catture effettuate sui fondali di pesca fissi, ma anche alle catture migratorie. Infatti, la registrazione nel giornale di bordo del volume, della data e del luogo delle catture e la dichiarazione di sbarco o di trasbordo non costituiscono, a parere della Commissione, obblighi che ostacolino l'attività di pesca di alcuna nave, ivi comprese quelle che effettuano catture migratorie.

e) Il *governo spagnolo* e il *governo francese* ritengono inoltre che i termini istituiti dal regolamento impugnato siano inapplicabili nelle zone di pesca di cui trattasi, giacché viene richiesto agli Stati membri di notificare alla Commissione entro il mese successivo alla fine del trimestre trascorso i quantitativi catturati nelle zone interessate e sbarcati (art. 2, n. 1, del regolamento impugnato).

Il *governo spagnolo* rileva in proposito che i pescherecci adibiti alla pesca del tonno restano generalmente da cinque a sei mesi senza tornare in porto, tenuto conto dell'elevata migrazione della specie.

Secondo il *governo francese*, la durata di una campagna può raggiungere i 60 giorni, cui occorre aggiungere sino a 10 giorni per lo scarico e sino a 20 giorni per il trattamento e la trasmissione dei dati. Il tempo complessivo che può trascorrere fra l'inizio della campagna e il momento in cui i dati sono disponibili può quindi raggiungere tre mesi, di cui almeno un mese dopo l'arrivo della nave in porto. È quindi impossibile, tenuto conto fra l'altro degli elementi dedotti più sopra e relativi alla natura della pesca praticata, consegnare cifre affidabili, controllabili o complete nei termini impartiti dal regolamento impugnato.

La *Commissione* ricorda che l'art. 2 del regolamento impugnato dispone l'obbligo per gli Stati membri di notificare alla Commissione i quantitativi catturati e sbarcati durante il trimestre precedente, il che costituisce un prolungamento del termine rispetto a quello previsto per le catture di riserve soggette al TAC o a contingente. D'altra parte, la Commissione rileva che quello che gli Stati membri devono trasmettere sono i quantitativi catturati e sbarcati. Se, nel caso di tonniere, la periodicità degli sbarchi è superiore a tre mesi, è evidente che la notifica degli Stati membri alla Commissione dovrà essere effettuata il primo mese successivo al trimestre nel corso del quale gli sbarchi sono stati effettuati.

f) Infine, il *governo spagnolo* sostiene che comunque la flotta di pescherecci adibiti alla pesca del tonno/congelatori dev'essere esclusa dall'ambito di applicazione del regolamento impugnato.

La *Commissione* sostiene che un trattamento diverso per la flotta di tonniere non è giustificato da difficoltà particolari di questa flotta ad adempiere obblighi che le sono imposti dal regolamento impugnato.

3. *Sul difetto di motivazione*

Secondo il *governo francese*, il regolamento impugnato non soddisfa l'obbligo di motivazione contemplato dall'art. 190 del trattato.

Per quanto riguarda il riferimento del suo secondo considerando al fatto che « per la gestione (degli accordi di pesca con i paesi interessati) (...) è indispensabile che la Commissione sia informata dei risultati delle attività esercitate dai pescherecci battenti bandiera di uno Stato membro nelle acque soggette alla giurisdizione del paese partner », la Commissione dispone già di siffatte informazioni in forza degli accordi di pesca nonché delle decisioni e dei regolamenti ad essi relativi. Il quarto considerando, secondo il quale, « a norma dell'art. 10 del regolamento (CEE) n. 2241/87, è opportuno estendere l'applicazione di tali disposizioni alle riserve ittiche che sono già soggette ad un TAC o contingentate e che sono oggetto di cattura da parte dei pescherecci comunitari nelle acque sottoposte alla sovranità o alla giurisdizione dei paesi in via di sviluppo », non apporta alcun elemento atto a giustificare l'estensione contemplata dal regolamento impugnato nell'ambito dell'art. 10 del regolamento n. 2241/87.

La *Commissione* sostiene che il regolamento n. 3151/87 presenta inequivocabilmente l'iter logico seguito per la sua adozione, tanto per quanto riguarda la sua giustificazione « esterna » (la gestione degli accordi di pesca) quanto il suo fondamento giuridico « interno » (l'art. 10 del regolamento n. 2241/87).

Essa deduce in proposito che la finalità del regolamento risulta dal suo secondo considerando: migliorare, in considerazione degli obblighi specifici che essi implicano, la gestione degli accordi di pesca conclusi dalla Comunità con taluni paesi in via di sviluppo, mediante una migliore informazione sulle catture effettuate dalle navi comunitarie. A tal fine, è stato quindi stabilito che i mezzi di controllo stabiliti dal regolamento n. 2241/87 con riguardo a ciascuna riserva soggetta ad un TAC o contingentata, espressamente contemplati dal terzo considerando del regolamento impugnato, sono estesi, a norma dell'art. 10 del succitato regolamento, alle specie catturate nelle acque dei paesi terzi di cui trattasi, come risulta chiaramente dal quarto considerando del regolamento impugnato, e che gli Stati membri sono tenuti a notificare regolarmente i quantitativi sbarcati e le informazioni ricevute a proposito delle catture, a norma del penultimo considerando. Gli artt. 1 e 2 del regolamento impugnato sono l'esatto riflesso dei motivi così illustrati.

M. Zuleeg
giudice relatore