CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F. G. JACOBS presentate il 10 gennaio 1991 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Nel presente procedimento ex art. 169 del Trattato CEE la Commissione contesta alla Repubblica francese di non avere adottato, per il 1986, i necessari provvedimenti per garantire il rispetto dei contingenti di pesca fissati per talune riserve ittiche.

2. Le principali norme comunitarie di rilievo ai fini del presente procedimento sono le stesse considerate nella causa C-62/89, Commissione/Francia, conclusasi con la sentenza 20 marzo 1990 (Racc. pag. I-925), e le disposizioni pertinenti sono state richiamate sia nella relazione d'udienza e nelle conclusioni relative a quella causa sia nella relazione d'udienza relativa alla presente causa. Ai nostri fini, è sufficiente richiamare due fondamentali disposizioni: in primo luogo, l'art. 5, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 25 gennaio 1983, n. 170, che istituisce un regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse della pesca (GU L 24, pag. 1), ai cui sensi gli Stati membri determinano, conformemente alle disposizioni comunitarie applicabili, le modalità di attuazione dei contingenti loro assegnati; in secondo luogo, l'art. 10, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 29 giugno 1982, n. 2057, che istituisce alcune misure di controllo delle attività di pesca esercitate dai pescherecci degli Stati membri (GU L 220, pag. 1), secondo cui:

« ogni Stato membro stabilisce la data in cui ritiene che le catture di una riserva o di un gruppo di riserve ittiche soggette a contingentamento, effettuate da pescherecci che battono la sua bandiera o sono registrati nel suo territorio, abbiano esaurito il contingente che gli è assegnato per tale riserva o gruppo di riserve ittiche. A decorrere da tale data, esso vieta provvisoriamente a tali pescherecci la pesca in tale riserva o gruppo di riserve ittiche (...) »

3. Il regolamento (CEE) del Consiglio 20 dicembre 1985, n. 3730 (GU L 361, pag. 66), ripartiva tra gli Stati membri alcuni contingenti di cattura per i pescherecci operanti nella zona economica della Norvegia e nella zona di pesca intorno a Jan Mayen. Esso assegnava alla Francia, per il 1986, un contingente di cattura di 65 t per le « altre specie (catture accessorie) ».

4. Il regolamento (CEE) del Consiglio 20 dicembre 1985, n. 3732 (GU L 361, pag. 76), ripartiva tra gli Stati membri i contingenti di cattura per i pescherecci operanti nelle acque delle isole Faerøer, attribuendo alla Francia, per il 1986, un contingente di cattura di 440 t per lo scorfano di Norvegia.

* Lingua originale: l'inglese.

5. In entrambi i casi è pacifico che si è verificato un superamento dei contingenti. Il contingente di pesca delle « altre specie » nelle acque norvegesi giungeva ad esaurimento nel settembre 1986 e i pescherecci francesi proseguivano le catture fino a raggiungere un totale di 105 t. Il contingente iniziale di pesca dello scorfano di Norvegia nelle acque delle isole Faerøer perveniva ad esaurimento nel maggio 1986 e le autorità francesi, con telex 12 maggio 1986 allegato al ricorso, chiedevano alla Commissione di procedere alla chiusura della pesca. A inizio giugno del 1986, il contingente veniva portato a 510 t in seguito a uno scambio di contingenti con un altro Stato membro a norma dell'art. 5, n. 1, del regolamento n. 170/83. Tale contingente accresciuto giungeva però ad esaurimento, praticamente, verso la fine di settembre (506 t) e, definitivamente, nel novembre 1986. I pescherecci francesi catturavano nelle acque delle isole Faerøer, nel corso del 1986, un totale di 617 t di scorfano di Norvegia.

6. È pacifico che la Francia non ha adottato direttamente alcun provvedimento per vietare la pesca delle due riserve ittiche allorché l'esaurimento dei relativi contingenti appariva imminente. Al contrario, i provvedimenti necessari dovevano essere presi dalla Commissione a norma dell'art. 10, n. 3, del regolamento n. 2057/82. Il regolamento (CEE) n. 1601/86 (GU L 140, pag. 22), adottato dalla Commissione in riscontro al telex 12 maggio 1986 ed entrato in vigore il 27 maggio seguente, vietava la prosecuzione della pesca dello scorfano di Norvegia nelle acque delle isole Faerøer da parte dei pescherecci francesi. Con regolamento (CEE) n. 3465/86 (GU L 319, pag. 29), entrato in vigore il 14 novembre 1986, la Commissione disponeva la chiusura della pesca delle « altre specie » nelle acque norvegesi.

7. Nel presente ricorso, la Commissione conclude che la Corte voglia dichiarare che la Repubblica francese, non avendo garantito il rispetto dei contingenti assegnatile per il 1986 per le catture delle « altre specie » nelle acque norvegesi e dello scorfano di Norvegia nelle acque delle isole Faerøer, è venuta meno agli obblighi impostile dagli artt. 5, n. 2, del regolamento n. 170/83, e 10, n. 2, del regolamento n. 2057/82, in combinato con l'art. 1 dei regolamenti nn. 3730/85 e 3732/85.

8. Come nella causa C-62/89, Commissione/Francia, dianzi richiamata, il ricorso della Commissione verte principalmente sull'omessa adozione, da parte della Francia, di un divieto provvisorio di pesca per le riserve ittiche considerate non appena riteneva che esse fossero giunte ad esaurimento, come prescritto dall'art. 10, n. 2, del regolamento n. 2057/82. Nella sentenza pronunciata in quella causa, al punto 17 della motivazione, la Corte ha precisato che da tale disposizione risulta che gli Stati membri sono tenuti ad adottare in tempo utile tutti i provvedimenti necessari per evitare il superamento dei contingenti di cui trattasi.

9. La Francia cerca di giustificare la mancata applicazione dell'art. 10, n. 2, adducendo principalmente quattro argomenti. Tre di questi sono già stati presi in esame dalla Corte nella citata sentenza pronunciata nella causa C-62/89, ragion per cui il loro esame può essere svolto speditamente.

10. In primo luogo, la Francia invoca le difficoltà pratiche di previsione dell'imminente esaurimento dei contingenti. Data la distanza delle zone di pesca di cui trattasi, le informazioni sulle catture potrebbero essere

ricevute, generalmente, quando non sono più attuali. Nel caso del contingente di pesca delle altre specie nelle acque norvegesi, tali difficoltà sarebbero aggravate dal fatto che il relativo contingente assegnato alla Francia era molto esiguo, mentre elevata era la capacità di cattura dei pescherecci operanti nelle acque norvegesi. Inoltre la Francia argomenta che il regolamento (CEE) della Commissione 22 settembre 1983, n. 2807 (GU L 276, pag. 1), che prescrive giornali di bordo uniformi nei quali i comandanti dei pescherecci devono registrare le catture, non si applicava prima del 1° aprile 1986 e che la creazione di un sistema statistico di elaborazione delle informazioni necessitava di un periodo di adeguamento.

11. Come la Corte ha avuto modo di rilevare nella sentenza pronunciata nella causa C-62/89 (punto 23 della motivazione), uno Stato membro non può far valere difficoltà pratiche per giustificare la mancata attuazione di misure di controllo appropriate; al contrario, spetta agli Stati membri, incaricati dell'esecuzione dei regolamenti comunitari, nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca, superare questa difficoltà adottando le misure appropriate.

12. Sotto tale profilo, le misure di controllo prescritte nel regolamento n. 2057/82, in particolare dagli artt. 6 e 9, che prevedono il controllo e la registrazione degli sbarchi, se correttamente osservate e attuate, avrebbero consentito alle autorità francesi di disporre di informazioni sufficienti per prevedere l'esaurimento dei contingenti e provvedere in conseguenza. Se le misure in parola risultavano insufficienti, ben poteva il governo francese, ai sensi dell'art. 14 del regolamento n. 2057/82, adottare misure ulteriori più rigorose. In particolare, come ha osservato la Commissione, la Francia avrebbe potuto prescrivere ai comandanti dei pescherecci di comunicare via radio le catture o creare un sistema di permessi con cui autorizzare previamente i pescherecci alla cattura di un quantitativo determinato della specie contingentata.

13. Quanto alla necessità di un periodo di adeguamento per l'attuazione di un sistema di raccolta e di elaborazione dei dati contenuti nei giornali di bordo, il regolamento n. 2807/83 (entrato in vigore il 1° aprile 1985 e non già il 1° aprile 1986) si limita a prescrivere un modello uniforme di giornale di bordo, mentre l'obbligo di tenerlo era già sancito dall'art. 3 del regolamento n. 2057/82, entrato in vigore il 1° gennaio 1983. Era ragionevolmente lecito attendersi che entro il 1986 la Francia avesse già posto in essere un sistema che le permettesse di sfruttare efficacemente le informazioni contenute nei giornali di bordo.

14. Peraltro, le misure adottate dalla Francia in relazione al contingente per lo scorfano di Norvegia lasciano dubitare delle sue osservazioni in ordine alle difficoltà pratiche che le avrebbero impedito un'efficace raccolta di informazioni. Come ha puntualizzato la Commissione, dalla tabella degli sbarchi effettuati, inviata dalle autorità francesi alla Commissione e allegata alla replica, risulta che alla fine dell'aprile 1986 su un contingente iniziale di 440 t ne erano già state catturate 373: pure le dette autorità erano in grado, appena due settimane dopo, di informare la Commissione con il telex 12 maggio 1986 dell'esaurimento del contingente. Ciò dimostra, secondo la Commis-

sione, che le autorità francesi avevano, almeno per quanto riguarda il contingente di pesca dello scorfano di Norvegia, la possibilità di essere sollecitamente informate del ritmo di utilizzazione del contingente.

15. In secondo luogo il governo francese assume che sussiste incertezza sull'entità dei superamenti dei due contingenti o addirittura sull'esistenza stessa di tali superamenti. Su tale punto, invoca la carenza di armonizzazione a livello comunitario del coefficiente di conversione che gli Stati membri applicano ai quantitativi catturati di pesce sviscerato per il calcolo del loro peso vivo in tonnellate. Le autorità francesi obiettano inoltre che talune delle acque nelle quali le catture di scorfano di Norvegia hanno avuto luogo sono materia di un conflitto di giurisdizione tra il Regno Unito e le isole Faerøer.

16. Quanto al coefficiente di conversione, come la Corte ha dichiarato pronunciandosi sul medesimo argomento nella causa C-62/89, al punto 28 della motivazione, le stesse autorità francesi si sono avvalse di tale coefficiente per determinare il volume di catture dichiarato alla Commissione. Di conseguenza, la Francia non può ora pretendere di revocare in discussione l'attendibilità di tale metodo di calcolo. Oltretutto, posto che esista un minimo margine d'incertezza nell'applicazione del coefficiente di conversione, esso non può spiegare il superamento — sul piano percentuale — dei contingenti in questione: 21% rispetto al contingente accresciuto per lo scorfano di Norvegia e 60% rispetto al contingente per le « altre specie ».

17. L'argomento relativo al preteso conflitto di giurisdizione è stato del pari avanzato nella causa C-62/89. La Corte, nel punto 30 della motivazione di quella sentenza, ha precisato che in forza dell'art. 2, lett. b), dell'accordo sulla pesca concluso nel 1976 tra la Comunità, da un lato, e il governo della Danimarca e il governo locale delle isole Faerøer, dall'altro, le autorità delle isole Faerøer determinano annualmente le quote assegnate ai pescherecci della Comunità e le zone sotto la loro giurisdizione in cui queste quote possono essere pescate. L'elenco delle quote e delle zone di pesca è trasmesso alla Commissione e serve da base alla ripartizione dei contingenti tra gli Stati membri. La Corte ha affermato che in mancanza di qualsiasi riserva contenuta in tale accordo per quanto riguarda una pretesa contestazione di giurisdizione e in mancanza di qualsiasi contestazione, a proposito della zona indicata dalle autorità delle isole Faerøer, da parte dello Stato membro che dovrebbe esservi interessato, la Francia non era riuscita a porre in dubbio che l'insieme delle catture prese in considerazione dalla Commissione in quel procedimento non fosse stato pescato nella zona sotto la giurisdizione in materia di pesca delle isole Faerøer. Non avendo la Francia addotto, nell'ambito del presente procedimento, ulteriori argomenti o elementi di fatto, ritengo possa applicarsi un'identica soluzione.

18. In terzo luogo, la Francia sostiene che il contingente globale della Comunità per le riserve ittiche di cui trattasi nelle acque norvegesi e delle isole Faerøer nel 1986 non è stato superato, sicché i superamenti dei contingenti nazionali non avrebbero arrecato pregiudizio né agli obiettivi di conservazione fissati dalla normativa comunitaria né all'osservanza degli accordi conclusi dalla Comunità con i paesi terzi interessati. Anche su tale argomento la Corte si è espressa, nella causa C-62/89, affermando (al punto

32 della motivazione) che il totale dei quantitativi comunitari, che può accertarsi solo al termine dell'anno di cui trattasi, non fa venir meno l'obbligo gravante su uno Stato membro di adottare in tempo utile i provvedimenti necessari per scongiurare l'esaurimento del proprio contingente nazionale.

19. Infine, la Francia adduce due argomenti nuovi, con i quali sostanzialmente intende revocare in discussione i criteri applicati dalla Commissione nel valutare l'efficacia della gestione e del controllo dei contingenti da parte degli Stati membri. In primo luogo, la Francia assume che la Commissione, nel decidere se instaurare un procedimento ex art. 169 per i superamenti di contingente, non deve aver riguardo alla percentuale dei superamenti rispetto al contingente complessivo, bensì deve valutare l'entità dei superamenti in valori assoluti, ossia in tonnellate. All'uopo, essa dovrebbe raffrontare l'entità del superamento dei contingenti di cui trattasi con quella dei superamenti dei contingenti da lei ritenuti irrisori e dovrebbe inoltre tener conto della capacità dei pescherecci in contrapposto all'esiguità dei contingenti. In secondo luogo, la Commissione nel valutare la gravità del ritardo tra la data dell'esaurimento del contingente e quella di chiusura della pesca dovrebbe tener conto dei termini prescritti dalla normativa comunitaria ai comandanti dei pescherecci per comunicare alle autorità nazionali i dati contenuti nei giornali di bordo almeno ogni 15 giorni e in ogni caso entro 48 ore dallo sbarco, nonché del termine di 15 giorni assegnato agli Stati membri per trasmettere alla Commissione le dichiarazioni mensili sulle catture.

20. Quanto al primo argomento, condivido il punto di vista della Commissione secondo cui una valutazione dell'entità del superamento di un contingente in valori assoluti, ossia in tonnellate, sarebbe priva di interesse in quanto i contingenti assegnati alla Francia o a qualsiasi altro Stato membro variano notevolmente in termini quantitativi. Per contro, una valutazione in percentuale del superamento si presta a mettere in evidenza se la gestione e il controllo del contingente sono stati efficaci. Va rilevato, ancora con la Commissione, che la circostanza che i pescherecci operanti nelle zone di pesca di cui trattasi avessero un'elevata capacità era un elemento che imponeva una vigilanza ancora maggiore da parte delle autorità francesi, ma che non sminuiva in nessun modo l'obbligo delle medesime di garantire il rispetto dei contingenti.

21. Quanto al secondo argomento, condivido anche stavolta il punto di vista della Commissione, la quale rileva che uno Stato membro non può avvalersi delle prescrizioni minime dettate dalla normativa comunitaria per sottrarsi alle proprie responsabilità. Circa il termine di 15 giorni per comunicare le catture, gli Stati membri hanno facoltà di esigere che le comunicazioni siano effettuate con maggiore frequenza, ad esempio via radio. Il termine di 15 giorni per comunicare i dati mensili delle catture non può comunque giustificare la mancata osservanza, da parte del governo francese, del ben distinto obbligo di adottare i provvedimenti necessari per vietare provvisoriamente la pesca.

22. Sono quindi del parere che gli ultimi argomenti addotti dalla Francia vadano respinti e che la Commissione abbia perciò dimostrato l'esistenza di una violazione dell'art. 10, n. 2, del regolamento n. 2057/82.

23. La Commissione chiede del pari che la Corte dichiari che la Francia è incorsa nell'inadempimento degli obblighi impostile dall'art. 5, n. 2, del regolamento n. 170/83, a norma del quale gli Stati membri determinano, conformemente alle disposizioni comunitarie applicabili, le modalità di utilizzazione dei contingenti loro assegnati. Nel ricorso essa non fornisce precisazioni su tale censura accessoria. Sicché la Corte, rivolgendole un quesito scritto, ha chiesto alla Commissione di precisare quali elementi concreti comprovassero che la Francia ha trasgredito la suddetta disposizione.

24. Nella risposta la Commissione ha rilevato che a suo parere l'art. 5, n. 2, del regolamento n. 170/83 è stato violato sotto un triplice profilo. In primo luogo, sostiene la Commissione, l'art. 5, n. 2, ha una portata generale e comprensiva di tutte le misure necessarie per garantire che i contingenti siano utilizzati in conformità delle norme comunitarie in materia: talché ogni caso di superamento imputabile a uno Stato membro integrerebbe un'infrazione all'art. 5, n. 2. In secondo luogo, dato che le disposizioni del regolamento n. 2057/82, tra cui anche l'art. 10, n. 2, ancorché anteriori al regolamento n. 170/83, altro non sarebbero se non una più specifica definizione dell'obbligo generale sancito dall'art. 5, n. 2, ogni violazione dell'art. 10, n. 2, del regolamento n. 2057/82 integrerebbe « ipso facto » la trasgressione dell'art. 5, n. 2, del regolamento base. In terzo luogo, prosegue la Commissione, nell'ipotesi in cui la chiusura tardiva della pesca sia riconducibile alla mancata adozione, da parte dello Stato membro, di misure necessarie ulteriori rispetto a quelle prescritte dal regolamento n. 2057/82, volte ad ottenere le necessarie informazioni sulle catture, ciò deve parimenti considerarsi come violazione dell'art. 5, n. 2.

25. Ritengo che tali argomenti non possano essere condivisi. Se, come nel caso di specie, è pacifico che un obbligo specifico è stato violato, ossia quello imposto dall'art. 10, n. 2, del regolamento n. 2057/82, è superfluo accertare l'ulteriore inadempimento di un obbligo più generale e sottostante. Né è necessario, a mio parere, invocare l'art. 5, n. 2, come fondamento di un obbligo di adottare misure necessarie ulteriori rispetto a quelle prescritte dal regolamento n. 2057/82. Come si è già rilevato nel punto 8, la Corte, nella sentenza pronunciata nella causa C-62/89, ha affermato che dall'art. 10, n. 2, del regolamento n. 2057/82 discende che gli Stati membri hanno l'obbligo di adottare in tempo utile tutti i provvedimenti necessari per evitare il superamento dei contingenti. Comunque sia, supponendo che l'art. 5, n. 2, possa venire autonomamente considerato, come sostiene la Commissione, quest'ultima ha omesso, a mio parere, di specificare con la dovuta tempestività, nell'ambito del presente procedimento, per quali motivi la Corte debba dichiarare che la Francia ha trasgredito detta disposizione.

26. Concludo, pertanto, che la trasgressione dell'art. 5, n. 2, del regolamento n. 170/83 non è stata dimostrata dalla Commissione. Tuttavia, poiché nell'essenziale le censure di quest'ultima meritano di essere accolte, ritengo che le spese vadano poste a carico della sola convenuta.

27. Propongo quindi che la Corte dichiari:

1) la Repubblica francese, non avendo garantito il rispetto dei contingenti assegnatile, per il 1986, per le catture delle « altre specie » nelle acque norvegesi e dello scorfano di Norvegia nelle acque delle isole Faerøer, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del combinato disposto degli artt. 10, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio n. 2057/82, e 1 dei regolamenti (CEE) nn. 3730/85 e 3732/85;

2) il ricorso è respinto per il resto;

3) la Repubblica francese è condannata alle spese.