CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JULIANE KOKOTT presentate il 18 novembre 2003 [1]

I — Introduzione

1. Il presente procedimento ha ad oggetto un ricorso del Regno di Spagna, mirante all'annullamento del regolamento (CE) della Commissione 14 giugno 2001, n. 1162 (in prosieguo: il «regolamento impugnato» o «regolamento n. 1162/2001») [2]. Il regolamento impugnato contiene misure per la ricostituzione dello stock di naselli nelle sottozone CIEM [3] III, IV, V, VI e VII, e nelle divisioni CIEM VIII a, b, d, e, e le condizioni ad esse associate per il controllo delle attività di pesca.

2. Il Regno di Spagna sostiene che il regolamento impugnato è basato su un fondamento normativo inesatto e che la competenza ad adottare tale regolamento non spetti alla Commissione, bensì al Consiglio. Inoltre, l'art. 2, n. 2, del regolamento n. 1162/2001, prevedendo una disciplina derogatoria per determinati pescherecci, violerebbe il principio di non discriminazione. Poiché la Commissione non indica il motivo dell'introduzione di tale disciplina derogatoria, si avrebbe altresì una violazione dell'obbligo di motivazione.

II — Contesto normativo e fatti

3. La politica della Comunità nell'ambito della conservazione e dello sfruttamento delle risorse ittiche si basa sulla fissazione annuale di «totali ammissibili di catture» (TAC, dall'inglese «Total Allowable Catches» o dal francese «Totaux Admissibles des Captures»). Essa viene stabilita secondo specie di pesce e zone geografiche di pesca sulla scorta di pareri scientifici. I TAC vengono ripartiti in contingenti fra gli Stati membri.

4. Questa politica prosegue la prevalente tradizione nella gestione della pesca, quale esisteva al momento della definizione della

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — GU L 159, pag. 4.

3 — CIEM sta per Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare.

politica comune della pesca da parte del regolamento (CEE) del Consiglio 25 gennaio 1983, n. 170, che istituisce un regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse della pesca [4]. Il regolamento n. 170/83 è stato successivamente sostituito dal regolamento (CEE) del Consiglio 20 dicembre 1992, n. 3760, che istituisce un regime comunitario della pesca e dell'acquicoltura [5] (in prosieguo: il «regolamento n. 3760/92»).

5. Il regolamento n. 3760/92 disciplina le questioni fondamentali dell'economia della pesca all'interno della Comunità. Esso stabilisce, tra l'altro, le seguenti misure, valevoli per ogni tipo di pesca o gruppo di tipi di pesca: istituzione di zone in cui l'attività di pesca è vietata o soggetta a limitazioni, limitazione del tasso di sfruttamento, limitazione quantitativa delle catture, limitazione del tempo trascorso in mare tenendo conto, ove necessario, della lontananza delle acque di pesca, determinazione del numero e del tipo dei pescherecci autorizzati a svolgere attività di pesca, definizione delle misure tecniche per gli attrezzi da pesca, con le relative modalità d'uso, determinazione delle dimensioni minime consentite o del peso minimo consentito degli esemplari che possono essere catturati, istituzione di incentivi, anche economici, al fine di promuovere una pesca selettiva. Il regolamento n. 3760/92 è stato sostituito dal regolamento (CE) del Consiglio 20 dicembre 2002, n. 2371 [6], in vigore dal 1° gennaio 2003.

6. Dopo che nel novembre 2000 il CIEM aveva segnalato una diminuzione dello stock di naselli, nella riunione del Consiglio «Pesca» del 14 e 15 dicembre 2000, la Commissione ed il Consiglio rilevavano l'urgente necessità di varare un piano di conservazione dello stock in questione. Il 14 giugno 2001 la Commissione adottava il regolamento impugnato, all'uopo basandosi sull'art. 15 del regolamento n. 3760/92, il quale recita:

«1. In caso di gravi e impreviste turbative che potrebbero compromettere la conservazione delle risorse, la Commissione, su richiesta di uno Stato membro o di propria iniziativa, decide le misure appropriate, di durata non superiore a 6 mesi, che vengono comunicate al Parlamento europeo ed agli Stati membri e sono di immediata applicazione.

2. In caso di richiesta da parte di uno Stato membro, la Commissione decide in merito entro dieci giorni lavorativi.

3. Gli Stati membri possono deferire al Consiglio la decisione adottata dalla Commissione conformemente al paragrafo 1 entro dieci giorni lavorativi dalla notificazione della decisione.

4. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può adottare una decisione diversa entro il termine di un mese».

4 — GU L 124, pag. 1.

5 — GU L 389, pag. 1.

6 — Regolamento (CE) del Consiglio 20 dicembre 2002, n. 2371, relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca (GU L 358, pag. 59).

7. Il quarto 'considerando' del regolamento n. 1162/2001 recita:

«Nell'immediato occorre ridurre le catture di novellame di nasello:

— imponendo un aumento generale della dimensione delle maglie delle reti trainate utilizzate per la cattura del nasello, e derogando quindi alle disposizioni relative alle dimensioni delle maglie degli attrezzi trainati stabilite negli allegati I e II del regolamento (CE) n. 850/98 del Consiglio, del 30 marzo 1998, per la conservazione della pesca attraverso misure tecniche per la protezione del novellame[7], modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 973/2001[8],

— delimitando delle zone geografiche in cui il novellame di nasello è molto abbondante e stabilendo che in tale zone è consentita la pesca con attrezzi trainati solo se le reti utilizzate hanno maglie di grandi dimensioni, e

— definendo condizioni supplementari che consentano di ridurre le catture di novellame di nasello effettuate con sfogliare».

8. L'art. 1 del regolamento n. 1162/2001 stabilisce che esso si applica ai pescherecci che operano nelle sottozone CIEM V e VI e nelle divisioni CIEM VII b, c, f, g, h, j, k, e CIEM VIII a, b, d, e[9].

9. L'articolo 2 prevede quanto segue:

«1. In deroga alle disposizioni dell'articolo 4, paragrafo 4, e dell'articolo 15 del regolamento (CE) n. 850/98, le catture di nasello (Merluccius merluccius) detenute a bordo di un peschereccio su cui si trovano attrezzi trainati aventi una dimensione di maglia compresa tra 55 e 99 mm non possono costituire più del 20 % in peso delle catture totali di organismi marini detenute a bordo.

2. Le condizioni del paragrafo 1 non si applicano ai pescherecci di lunghezza fuori tutto inferiore a 12 metri che rientrano in porto nelle 24 ore successive all'ultima uscita».

7 — GU L 125, pag. 1.

8 — GU L 137, pag. 1.

9 — Al riguardo, la definizione dell'ambito territoriale di applicazione del regolamento diverge dalla sua intitolazione, che potrebbe far pensare che il regolamento si applichi anche alle zone CIEM III e IV (Mare del Nord e Mar Baltico).

10. Gli articoli 3 e 4 del regolamento impugnato disciplinano quali reti o parti di reti non possono essere utilizzate per le attività di pesca. L'articolo 5 definisce le aree geografiche e le condizioni alle quali è ivi consentito l'esercizio della pesca. Il regolamento prevede poi disposizioni di attuazione e di controllo.

11. Il Regno di Spagna si era avvalso della facoltà di cui all'art. 15, n. 3, del regolamento n. 3760/92 e il 22 giugno 2001 aveva sottoposto al Consiglio una proposta di modifica del regolamento n. 1162/2001, che prevedeva la soppressione dell'art. 2, n. 2 del regolamento. Nella seduta del 20 luglio 2001 il Consiglio respingeva tale proposta.

12. Il 2 agosto 2001 il Regno di Spagna presentava quindi ricorso per l'annullamento del regolamento n. 1162/2001.

III — Conclusioni delle parti

13. Il Regno di Spagna chiede che la Corte voglia:

— annullare il regolamento n. 1162/2001 che istituisce misure per la ricostituzione dello stock di naselli nelle sottozone CIEM III, IV, V, VI e VII, e nelle divisioni CIEM VIII a, b, c, d, e, e le condizioni ad esse associate per il controllo delle attività di pesca;

— condannare la Commissione alle spese.

14. La Commissione chiede che la Corte voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

IV — Argomenti delle parti e valutazione

A — *Sul motivo relativo all'inesattezza del fondamento normativo e all'incompetenza della Commissione*

1) Regno di Spagna

15. Il Regno di Spagna sostiene che il regolamento è basato su un fondamento normativo inesatto. In base al testo dell'art. 15, n. 1, del regolamento n. 3760/92,

perché la Commissione possa adottare le misure in questione, sarebbe necessaria la compresenza delle seguenti condizioni: dovrebbe trattarsi di gravi ed impreviste turbative, che potrebbero compromettere la conservazione delle risorse; le misure adottate dalla Commissione dovrebbero essere appropriate e non potrebbero avere una durata superiore a sei mesi; tali misure dovrebbero essere comunicate agli Stati membri e al Parlamento europeo e sarebbero di immediata applicazione. Nel caso presente tali condizioni non sarebbero state tutte soddisfatte.

16. Qualora risultasse effettivamente critico lo stato dello stock di naselli, come ha confermato il Consiglio «Pesca» nella sua seduta del 14 e 15 dicembre 2000, non per tale motivo le misure adottate risulterebbero comunque necessarie. I poteri attribuiti alla Commissione dall'art. 15 del regolamento n. 3760/92 le conferirebbero la possibilità di adottare misure urgenti e straordinarie allo scopo di ovviare a gravi turbative. Le misure che la Commissione ha adottato nel regolamento impugnato non rivestirebbero il carattere né dell'urgenza, né della straordinarietà.

17. La Commissione avrebbe adottato il regolamento n. 1162/2001 soltanto il 14 giugno 2001, nonostante il Consiglio «Pesca» ne avesse richiesto l'adozione già il 15 dicembre 2000. In tal modo, essa avrebbe impiegato sei mesi per adottare una misura che, teoricamente, aveva carattere d'urgenza. Ciò dimostrerebbe che, in realtà, non si trattava di una misura urgente e che nello stesso lasso di tempo il Consiglio avrebbe potuto attivarsi. Nel presente contesto meriterebbe ricordare che, a norma dell'art. 37 CE, la competenza normativa in materia di pesca spetta, in linea di massima, al Consiglio e che l'art. 15 del regolamento n. 3760/92 rappresenta un'eccezione giustificata da motivi di urgenza. Se tale urgenza non sussiste, in conformità alla regola di carattere generale di cui all'art. 4 del regolamento n. 3760/92, spetta al Consiglio l'adozione delle misure. Inoltre, per una reale tutela delle risorse minacciate, la Commissione avrebbe altresì dovuto predisporre misure di altro genere, come ad esempio un divieto totale delle attività di pesca in determinate zone. Le misure adottate non si presterebbero a realizzare l'obiettivo da esse perseguito.

18. L'art. 15 del regolamento n. 3760/92 prevede che le misure non possano eccedere la durata di sei mesi. Il regolamento impugnato non conterrebbe alcuna disposizione che ne limiti la validità nel tempo e la sua applicazione risulterebbe pertanto priva di limitazioni. Ciò si porrebbe in contrasto con l'art. 15 del regolamento n. 3760/92, e se ne potrebbe escludere che tale disposizione costituisca conseguentemente un fondamento normativo adeguato per l'adozione del regolamento impugnato.

2) Commissione

19. Nel controricorso la Commissione osserva che, da un punto di vista biologico, il metodo ottimale per la ricostituzione degli

stock sarebbe un divieto assoluto di ogni attività di pesca. Tuttavia, occorrerebbe tenere in considerazione il fatto che merluzzo e nasello vengono pescati nell'ambito di attività di pesca plurispecie e che un divieto totale dell'attività di pesca significherebbe necessariamente anche divieti di pesca per molte altre specie. Un divieto totale di pesca comporterebbe gravi conseguenze a livello economico e sociale. Occorrerebbe pertanto trovare alternative, nel senso di ridurre da una parte la pressione di pesca sugli stock di merluzzo e nasello, consentendo però, dall'altra, per quanto possibile, la pesca di altre specie.

20. L'art. 15 del regolamento n. 3760/92 conferirebbe alla Commissione un ampio potere discrezionale ed ampi margini di azione. Spetterebbe alla Commissione stabilire se si è in presenza di gravi ed impreviste turbative, che potrebbero compromettere la conservazione delle risorse, il che comporterebbe la valutazione di una situazione complessa dal punto di vista economico e scientifico. Secondo il testo dell'articolo, la Commissione stabilirebbe le misure appropriate, il che significherebbe che la Commissione potrebbe prevedere ogni tipo di misura da essa ritenuta necessaria nella situazione concreta. Nell'art. 15 non si parlerebbe di misure urgenti e straordinarie, come sostiene il Regno di Spagna. Ad avviso della Commissione, le misure adottate si renderebbero necessarie per ovviare allo stato critico dello stock di naselli.

21. Il periodo di tempo impiegato per l'adozione del regolamento trova, ad avviso della Commissione, una semplice spiegazione e giustificazione. Nel novembre 2000 si è venuti a conoscenza dello stato critico in cui versava lo stock di naselli nelle zone interessate. Per poter quindi essere in grado di adottare un regolamento recante misure appropriate, la Commissione avrebbe convocato due riunioni scientifiche su tale problematica, una nel gennaio 2001 in Spagna e l'altra nel febbraio 2001 a Bruxelles. Successivamente, essa avrebbe ancora condotto consultazioni informali con i rappresentanti del settore interessato e con esperti scientifici.

22. In merito alla validità nel tempo del regolamento impugnato, la Commissione osserva che esso è stato adottato sul fondamento dell'art. 15 del regolamento n. 3760/92, il quale prevederebbe una validità non superiore a sei mesi. Nessuna disposizione del regolamento impugnato si porrebbe in contrasto con tale norma. Al contrario, la Commissione avrebbe sempre sottolineato la transitorietà delle misure, ad esempio anche nella sua comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo del 12 giugno 2001 sul ripopolamento degli stock di merluzzo e nasello nelle acque comunitarie e nelle acque limitrofe [10].

3) Valutazione

23. A norma dell'art. 37, n. 2, comma 3, CE la competenza normativa in materia agricola,

10 — COM(2001) 326 def.

comprensiva anche della pesca, spetta al Consiglio. Con l'art. 15 del regolamento n. 3760/92 il Consiglio attribuisce alla Commissione il potere di adottare le misure appropriate in caso di gravi e impreviste turbative, che potrebbero compromettere la conservazione delle risorse.

24. Perché la Commissione possa attivarsi in conformità all'art. 15, devono ricorrere le seguenti condizioni. In primo luogo occorre che si verifichino gravi ed impreviste turbative che potrebbero compromettere la conservazione delle risorse. In secondo luogo, le misure adottate dalla Commissione devono essere appropriate e, in terzo luogo, non possono eccedere la durata di sei mesi. Inoltre, le misure devono essere comunicate agli Stati membri e al Parlamento europeo. In prosieguo occorre quindi esaminare se il regolamento impugnato soddisfa le condizioni prescritte.

25. Come esposto nei primi due 'considerando' del regolamento n. 1162/2001, nel novembre 2000 il Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare ha segnalato che lo stock di naselli nelle sottozone CIEM III, IV, V, VI e VII, e nelle divisioni CIEM VIII a, b, d, e, era seriamemente minacciato di scomparsa e che la maggior parte di questo stock vive nelle sottozone CIEM V, VI, e VII, e nelle divisioni CIEM VIII a, b, d, e. In conseguenza di tale segnalazione, nella riunione del Consiglio del 14 e 15 dicembre 2000, il Consiglio e la Commissione hanno rilevato l'urgente necessità di varare un piano di ricostituzione dello stock in questione.

26. Come osserva la Commissione nella sua comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo del 12 giugno 2001 [11], i piani di ripopolamento di stock costituiscono tuttavia misure a lungo termine. «L'obiettivo dei piani di ripopolamento è di riportare la biomassa dello stock riproduttivo a livelli che la scienza ritiene idonei per assicurare un'alta probabilità che il ripopolamento degli stock non sia messo a repentaglio» [12]. A pagina 6 della comunicazione la Commissione osserva «che, anche in questa situazione di crisi, gli Stati membri non sono stati in grado di concordare misure più in linea con i pareri scientifici disponibili. Avvalendosi dei poteri speciali sanciti dai regolamenti (CE) nn. 3760/92 e 850/98 del Consiglio, la Commissione intraprenderà a breve ulteriori azioni volte a ripopolare gli stock di merluzzo e nasello».

27. Da queste osservazioni risulta chiaramente che è soddisfatta la prima condizione per l'adozione del regolamento impugnato, e cioè che esistevano gravi ed impreviste

11 — Cit. alla nota 10.

12 — COM (2001) 326 def., cit. alla nota 10, pag. 4.

turbative che potevano compromettere la conservazione delle risorse.

28. Le turbative erano gravi, dato che il Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare aveva accertato che lo stock di naselli era minacciato di scomparsa. Quando uno stock è minacciato di scomparsa, di norma esso non è in grado di autoricostituirsi. Al contrario, occorre adottare rapidamente misure drastiche; le misure tradizionali di conservazione dello stock non sono più sufficienti, perché ogni ritardo rischia di provocare danni irreparabili.

29. La circostanza che tra i primi allarmi e l'adozione del regolamento impugnato siano trascorsi circa sei mesi non esclude la presenza di gravi turbative. Al contrario, è addirittura probabile che in questo lasso di tempo la situazione si sia ulteriormente aggravata.

30. Anche se esistono già i segni di una grave turbativa, non si può rimproverare alla Commissione il fatto che essa, prima di adottare una misura di protezione che implica l'imposizione di restrizioni a carico di un gran numero di operatori economici, chiarisca innanzitutto ulteriormente la situazione mediante la consultazione di esperti. Ciò vale in ogni caso, se — come nella presente controversia — non ne consegue un'eccessiva perdita di tempo.

31. A norma dell'art. 15 del regolamento n. 3760/92, inoltre, una ulteriore condizione per il potere di intervento della Commissione è che le turbative verificatesi fossero impreviste. Il senso di questa disposizione risiede nel fatto che, in caso di turbative prevedibili, il Consiglio dispone generalmente di tempo sufficiente per tener conto di tali turbative con la previsione di una disciplina specifica nei piani di sfruttamento o in occasione della definizione dei totali di cattura a norma dell'art. 8 del regolamento n. 3760/92. La Commissione deve attivarsi soltanto nel caso in cui non vi sia tempo sufficiente a tal fine.

32. La condizione dell'«imprevedibilità» non deve poi essere comunque interpretata in maniera restrittiva, qualora sussista il rischio di danni irreparabili. I poteri speciali concessi alla Commissione nell'art. 15 del regolamento n. 3760/92 sono, infatti, funzionali alla tutela degli stock ittici minacciati e assicurano in tal modo la tutela dell'ambiente, come richiesto dall'art. 6 CE anche nell'ambito della politica di pesca. Alla luce dell'art. 6 CE, quindi, una turbativa deve essere considerata imprevista ogni qualvolta il Consiglio, nonostante la sicura necessità di un suo intervento, non sia in grado di farvi fronte tempestivamente con proprie misure. In una situazione di questo genere, non rileva per quale motivo il Consiglio non abbia potuto attivarsi tempestivamente. Ciò può accadere a causa di un improvviso aggravamento della situazione o anche perché il Consiglio, a causa di contrasti politici, non è pervenuto ad una decisione.

33. Nel caso presente il Consiglio non è intervenuto, nonostante esso stesso ne riconoscesse la necessità. Per tale motivo la Commissione ha potuto avvalersi dei suoi poteri previsti dall'art. 15 del regolamento n. 3760/92, per fare fronte, mediante l'adozione di una misura provvisoria, alla minaccia di scomparsa gravante sullo stock dei naselli.

34. Il Regno di Spagna contesta inoltre alla Commissione di non aver limitato la validità nel tempo del regolamento. Nel testo del regolamento impugnato non esiste, effettivamente, alcuna disposizione che prescriva la decadenza del regolamento dopo un periodo massimo di sei mesi.

35. Tuttavia, dalla norma autorizzativa di cui all'art. 15, n. 1, del regolamento n. 3760/92 si deduce che le misure che su di essa si basano non possono avere una durata superiore a sei mesi. La validità di sei mesi del regolamento impugnato si evince già dall'interpretazione del regolamento alla luce di tale norma.

36. La Commissione avrebbe anche potuto conformarsi a quanto prescritto dalla norma autorizzativa riguardo alla validità nel tempo di una misura basata su tale norma, abrogando espressamente la normativa mediante un atto successivo prima dello scadere di sei mesi.

37. La Commissione, invero, non ha abrogato formalmente il regolamento impugnato. Essa, tuttavia, si è nuovamente attivata prima dello scadere di sei mesi ed ha adottato in primo luogo il regolamento (CE) n. 2602/2001 [13]. Prima dell'entrata in vigore del regolamento prevista per il 1° marzo 2002, tuttavia, la Commissione ne ha dichiarato l'invalidità [14]. Ad esso è subentrato il regolamento (CE) n. 494/2002 [15]. Quest'ultimo prevede essenzialmente le stesse restrizioni del regolamento impugnato, ma si basa sull'art. 45 del regolamento n. 850/98 [16], il quale, diversamente dall'art. 15 del regolamento n. 3760/92, non prevede alcuna limitazione nel tempo delle misure di protezione. Il regolamento (CE) n. 494/2002 è entrato in vigore il 1° marzo 2002, quindi immediatamente dopo il periodo di validità delle disposizioni in questione del regolamento impugnato (sei mesi dal 1° settembre 2001 fino al 28 febbraio 2002).

13 — Regolamento (CE) della Commissione 27 dicembre 2001, n. 2602 che istituisce misure tecniche supplementari per la ricostituzione dello stock di naselli nelle sottozone CIEM III, IV, V, VI e VII e nelle divisioni CIEM VIII a, b, d, e (GU L 345, pag. 49).

14 — In una comunicazione pubblicata il 19 febbraio 2002 la Commissione al riguardo osserva: «Dato che, contrariamente a quanto dichiarato al 'considerando' 7, il regolamento di cui sopra [n. 2602/2001] è stato adottato in assenza del necessario parere del comitato di gestione ed è pertanto illegittimo per violazione di un requisito procedurale essenziale, il testo intitolato "Regolamento (CE) n. 2602/2001 della Commissione, del 27 dicembre 2001, che istituisce misure tecniche supplementari per la ricostituzione dello stock di naselli nelle sottozone CIEM III, IV, V, VI e VII e nelle divisioni CIEM VIII a, b, d, e" non può produrre alcun effetto e la sua pubblicazione va considerata come non avvenuta» (GU L 47, pag. 21).

15 — Regolamento (CE) della Commissione 19 marzo 2002, n. 494, che istituisce misure tecniche supplementari per la ricostituzione dello stock di naselli nelle sottozone CIEM III, IV, V, VI e VII e nelle divisioni CIEM VIII a, b, d, e (GU L 77, pag. 8).

16 — Cit. alla nota 7.

38. Nel terzo, nel quarto e nel quinto 'considerando' del regolamento n. 494/2002, la Commissione fa riferimento al fatto che le misure tecniche previste nel regolamento n. 1162/2001 rimangono in vigore solo fino al 1° marzo 2002 e che pertanto, fino all'adozione di misure da parte del Consiglio, è necessario prevedere ulteriori misure transitorie.

39. In conclusione, occorre dichiarare che il regolamento n. 1162/2001, non prevedendo alcuna espressa limitazione nel tempo, non viola l'art. 15, n. 1, del regolamento n. 3760/92. Al contrario, la Commissione, sostituendo il regolamento impugnato, allo scadere di sei mesi, con una nuova normativa, ha tenuto conto del fatto che l'autorizzazione prevista nel fondamento normativo era limitata nel tempo.

B — *Sul motivo relativo alla violazione del principio di non discriminazione*

1) Regno di Spagna

40. Ad avviso del Regno di Spagna, la Commissione, mediante il disposto dell'art. 2, n. 2, del regolamento impugnato, avrebbe violato il principio di non discriminazione. Tale disposizione prevederebbe infatti che le condizioni di cui all'art. 2, n. 1, del regolamento impugnato «non (valgono) per pescherecci di lunghezza fuori tutto inferiore a 12 metri che rientrano in porto nelle 24 ore successive all'ultima uscita». Pertanto, tali pescherecci non sarebbero soggetti alle restrizioni previste nel n. 1, relative alla dimensione delle maglie e al volume complessivo di cattura detenibile a bordo.

41. Tale trattamento diversificato sarebbe discriminatorio per i pescatori spagnoli rispetto a quelli degli altri Stati membri. La deroga arrecherebbe danno quasi esclusivamente, o per lo meno in misura di gran lunga più elevata, alla flotta spagnola. Nelle zone interessate dal regolamento opererebbero esclusivamente pescherecci spagnoli di lunghezza superiore a 12 metri, che effettuano uscite in mare superiori ad un giorno. Tale situazione dipenderebbe dal fatto che le zone di pesca si trovano a grande distanza dalla costa spagnola. Gli altri Stati membri, al contrario, deterrebbero flotte di pescherecci di lunghezza anche inferiore a 12 metri, che potrebbero dunque beneficiare della disciplina dergatoria.

42. Il trattamento discriminatorio della flotta spagnola non sarebbe obiettivamente giustificato, poiché non esisterebbe alcun rapporto tra la dimensione delle maglie delle reti e la lunghezza di un peschereccio. Inoltre, i piccoli pescherecci, che effettuano uscite in mare brevi, pescherebbero in zone vicine alla costa, dove la concentrazione di pesci più giovani sarebbe particolarmente

elevata. Ciò pregiudicherebbe in maniera più grave e diretta la conservazione dello stock minacciato. Spetterebbe pertanto alla Commissione dimostrare che il trattamento diversificato è giustificato da motivi oggettivi.

2) Commissione

43. Nel controricorso la Commissione afferma che, nella fase precedente all'adozione del regolamento impugnato, le erano giunte informazioni riguardo alla particolare situazione dei pescherecci di piccole dimensioni. Tali pescherecci praticherebbero una pesca di tipo artigianale e non avrebbero la possibilità di allontanarsi dalle zone costiere dove essi pescherebbero normalmente. Inoltre, non sarebbe possibile prevedere che specie di pesci sarebbero comprese nelle loro catture. Se a questi pescherecci trovasse applicazione l'art. 2, n. 1, essi dovrebbero dotarsi di reti con maglie di grandezza superiore a 100 mm. Ciò comporterebbe maggiori investimenti, ma anche rilevanti perdite nelle catture di altre specie di pesci.

44. Le particolarità descritte sarebbero notevolmente diverse da quelle della flotta spagnola, dal momento che quest'ultima sarebbe composta prevalentemente da pescherecci di grosse dimensioni, del peso medio di 250 tonnellate e di lunghezza superiore a 30 metri. Tali imbarcazioni non potrebbero essere paragonate ai piccoli pescherecci, a favore dei quali è prevista la disciplina derogatoria nel regolamento impugnato. Tale disciplina derogatoria non comporterebbe alcuna discriminazione della flotta spagnola. Non sarebbe provato che la flotta spagnola sia l'unica tra le flotte degli Stati membri che non comprende pescherecci di lunghezza inferiore a 12 metri. Anche le flotte francese, irlandese, olandese o belga si troverebbero in una situazione analoga.

45. Inoltre, la percentuale nel totale delle catture realizzata dai piccoli pescherecci risulterebbe irrilevante rispetto allo scopo della conservazione degli stock. Questo varrebbe altresì per la pesca del novellame, poiché a tale attività i pescherecci più grandi parteciperebbero in misura di gran lunga maggiore. L'affermazione della Spagna, secondo cui la maggiore concentrazione di novellame si troverebbe nelle zone costiere, sarebbe priva di qualsiasi fondamento. Il novellame sarebbe distribuito in maniera varia, ed esso sarebbe più numeroso sia nelle zone vicine alla costa, sia nelle zone più distanti. Per tale motivo la cattura di novellame riguarderebbe tutti i pescherecci in egual misura.

3) Valutazione

46. Secondo una giurisprudenza costante, una discriminazione consiste nell'applica-

zione di norme diverse a situazioni analoghe, ovvero nell'applicazione della stessa norma a situazioni diverse [17]. Nel presente contesto si pone dunque la questione se il governo spagnolo faccia riferimento nella sua censura a situazioni effettivamente analoghe.

47. L'argomento essenziale su cui si basa il governo spagnolo è che la flotta spagnola risulterebbe pregiudicata poiché i pescherecci spagnoli di maggiori dimensioni sarebbero soggetti alle restrizioni, e i piccoli pescherecci non verrebbero a beneficiare della deroga a favore della pesca artigianale. Le zone interessate, infatti, si troverebbero ad una distanza tale dalla costa spagnola, da rendere impossibile che i pescatori artigianali spagnoli le possano raggiungere.

48. Per poter dare una valutazione di tale argomento, occorre in primo luogo tener presente la situazione geografica delle zone interessate dal regolamento impugnato. A norma dell'art. 1 di tale regolamento, esso trova applicazione nelle sottozone CIEM V e VI, e nelle divisioni VII b, c, f, g, h, j, k, e VIII a, b, d, e. L'ambito di applicazione comprende, pertanto, le zone antistanti alla costa atlantica islandese, irlandese, inglese e francese. Nelle zone CIEM VIII c, IX a e b, che si trovano davanti a Spagna e Portogallo, il regolamento non trova applicazione, quindi in tali zone la pesca del nasello può continuare ad essere esercitata senza restrizioni. Circa la metà del contingente di pesca assegnato alla Spagna per il nasello nel 2001 ha potuto essere esaurito nelle zone non comprese dal regolamento [18].

49. Da un confronto tra la situazione dei pescherecci di lunghezza superiore a 12 metri appartenenti alla flotta spagnola e i pescherecci di pari lunghezza degli altri Stati membri emerge che le imbarcazioni spagnole non ricevono un trattamento più sfavorevole. Nelle zone interessate dal regolamento esse sono soggette alle medesime restrizioni relative alla dimensione delle maglie, al tipo di reti e alla composizione delle catture, cui sono soggette le imbarcazioni battenti altre bandiere. Osservando la situazione nel suo complesso, potrebbe persino affermarsi che i pescherecci spagnoli del tipo in questione si trovano in una situazione più favorevole, poiché le zone CIEM situate nei pressi della costa spagnola non ricadono nel campo di applicazione del regolamento impugnato.

50. Se si considerano ora i pescatori spagnoli artigianali, ovvero i pescatori che utilizzano

17 — V. in particolare sentenze 13 novembre 1984, causa 283/83, Racke (Racc. pag. 3791, punto 7), 29 aprile 1999, causa C-311/97, Royal Bank of Scotland (Racc. pag. I-2651, punto 26) e 25 ottobre 2001, causa C-120/99, Italia/Consiglio (Racc. pag. I-7997, punto 80).

18 — Per la distribuzione dei contingenti di pesca fra i singoli Stati membri per il 2001, v. regolamento (CE) del Consiglio 15 dicembre 2000, n. 2848 (GU L 334, pag. 1).

imbarcazioni di lunghezza inferiore a 12 metri, risulta che anche essi non ricevono un trattamento più sfavorevole rispetto a quello accordato ai pescatori artigianali di altri Stati membri. Si può invero comprendere che i pescatori spagnoli in pratica non possano usufruire della deroga di cui all'art. 2, n. 2, del regolamento n. 1162/2001, a causa del fatto che i loro porti di provenienza sono situati ad una distanza eccessiva dalle zone di pesca interessate. Tuttavia, tale circostanza non comporta una discriminazione, poiché neppure le strisce di costa spagnola sull'Oceano Atlantico, interessate dalla pesca artigianale, rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1162/2001. Non esistendo quindi alcun divieto al riguardo, non può aversi neanche una deroga ad un divieto (per barche inferiori a 12 metri). I pescatori spagnoli possono comunque esercitare la propria attività senza limitazioni nelle zone di pesca usuali. Al contrario, i pescatori artigianali francesi, inglesi o irlandesi non potrebbero praticare tale attività, se non esistesse la disciplina derogatoria a loro favore, dal momento che il regolamento trova applicazione nelle zone costiere dei loro paesi di origine.

51. La Commissione, spinta da considerazioni di natura sociale, ha adottato la disciplina derogatoria contestata dalla Spagna allo scopo di proteggere i pescatori artigianali, di per sè soggetti alle restrizioni, di fronte all'applicazione delle misure. Se il regolamento trovasse applicazione anche nei loro confronti, essi sarebbero costretti ad operare maggiori investimenti e a subire perdite di catture, con la conseguenza che la pratica della pesca artigianale diventerebbe dal punto di vista economico particolarmente onerosa. La pesca artigianale spagnola, invece, non è a priori interessata dalle restrizioni.

52. Tuttavia, la disciplina derogatoria favorisce i pescatori artigianali rispetto ai gestori di pescherecci più grandi, indipendentemente dal rispettivo paese di provenienza, nei limiti in cui detti pescatori artigianali operino nell'ambito geografico di applicazione del regolamento impugnato. In tal caso, però, si tratta di situazioni diverse, cui devono essere pertanto applicate norme diverse. Da una parte, secondo le informazioni della Commissione, che non sono state contestate dal governo spagnolo, le restrizioni attinenti alle catture colpirebbero la pesca artigianale in misura notevolmente più elevata rispetto alla pesca «industriale». D'altra parte, la percentuale che la pesca artigianale rappresenta nel totale delle catture è di rilevanza solo secondaria.

53. Occorre aggiungere, infine, che i pescatori artigianali hanno un proprio interesse alla protezione degli stock nelle loro zone di pesca e sono pertanto personalmente interessati alla conservazione degli stessi. A causa del loro limitato raggio d'azione, infatti, ad essi — a differenza dei gestori di pescherecci più grandi — risulta impossibile ripiegare su altre zone in caso di scomparsa dello stock.

54. Occorrerebbe tutt'al più valutare se i criteri impiegati per la deroga siano inadeguati o se essi non provochino una discriminazione indiretta dei pescatori spagnoli.

55. Dai dati predisposti dalla Commissione su richiesta della Corte emerge che il numero complessivo dei pescherecci interessati, di lunghezza inferiore a 12 metri, è ripartito nel modo seguente: il 33,8 % batte bandiera spagnola, il 28,8 % bandiera francese, l'11,2 % bandiera irlandese e il 26,2 % bandiera inglese. Tuttavia, i pescherecci artigianali spagnoli rappresentano solo una quota del 15,8 % del tonnellaggio complessivo dei pescherecci artigianali, contro una percentuale francese del 44,7 %, una irlandese del 12,8 % ed una inglese del 26,7 %. Ne consegue che i pescherecci spagnoli di lunghezza inferiore a 12 metri in media dispongono di motori più piccoli e — come emerge da ulteriori dati della Commissione — meno potenti rispetto a quelli dei pescherecci degli altri Stati membri interessati. Il governo spagnolo, tuttavia, non ha spiegato in che misura la Commissione, conformando la disciplina derogatoria, abbia fatto un uso illecito del proprio potere discrezionale, e provocato così una discriminazione della flotta da pesca spagnola.

56. La deroga prevista nell'art. 2, n. 2, del regolamento impugnato non comporta, pertanto, un trattamento diversificato di situazioni analoghe e non costituisce quindi una discriminazione a danno dei pescatori spagnoli.

57. In relazione al principio di non discriminazione il governo spagnolo contesta altresì una violazione del principio di proporzionalità.

58. L'art. 15 del regolamento n. 3760/92 conferisce alla Commissione il potere di adottare misure «appropriate», il che significa che il regolamento impugnato deve rispettare il principio di proporzionalità, come prescritto dall'art. 5, terzo comma, CE per ogni attività delle istituzioni comunitarie. Ciò vuol dire che gli atti delle istituzioni comunitarie non possono superare i limiti di ciò che è idoneo e necessario per il conseguimento degli scopi legittimamente perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti [19].

59. Nell'esame di tali principi occorre tuttavia tenere conto che, secondo una costante giurisprudenza, il legislatore comunitario dispone di un ampio potere discrezionale nelle situazioni implicanti la necessità di valutare una situazione economica complessa, come in materia di politica agricola comune e di pesca. Nel controllare l'esercizio di tale competenza, il giudice deve limitarsi ad esaminare se esso non sia viziato da errore manifesto o da sviamento di potere o se il legislatore non abbia manifestamente superato i limiti del suo potere discrezionale [20].

19 — Sentenze 13 novembre 1990, causa C-331/88, Fedesa e a. (Racc. pag. I-4023, punto 13), 16 dicembre 1999, causa C-101/98, UDL (Racc. pag. I-8841, punto 30) e 12 marzo 2002, cause riunite C-27/00 e C-122/00, Omega Air e a. (Racc. pag. I-2569, punto 62).

20 — V. in particolare sentenze 27 giugno 1989, causa 113/88, Leuckhardt (Racc. pag. 1991, punto 20), 19 febbraio 1998, causa C-4/96, NIFPO e Northern Ireland Fishermen's Federation (Racc. pag. I-681, punti 41 e 42), 5 ottobre 1999, causa C-179/95, Spagna/Consiglio (Racc. pag. I-6475, punto 29) e causa Italia/Consiglio (citata alla nota 17, punto 44).

60. Il Regno di Spagna contesta in primo luogo l'adeguatezza delle misure e al riguardo sostiene l'inesistenza di un rapporto oggettivo tra la grandezza dei pescherecci e la dimensione delle maglie. Inoltre, la concentrazione di novellame sarebbe maggiore nelle acque costiere, nelle quali, a norma del regolamento impugnato, l'attività di pesca è permessa ai pescatori artigianali.

61. Nella valutazione dell'adeguatezza di una misura, la Commissione ha un ampio margine di valutazione. Spetta al governo spagnolo dimostrare che la Commissione ha adottato una misura manifestamente inadeguata.

62. La Commissione obietta al governo spagnolo che la deroga a favore dei pescatori artigianali non porrebbe seriamente a rischio il perseguimento dello scopo, cioè la protezione dello stock minacciato. Da un punto di vista meramente biologico, il metodo ottimale per la ricostituzione degli stock sarebbe un divieto totale di ogni attività di pesca. Tuttavia, a causa dei ridotti quantitativi di cattura della pesca artigianale beneficiaria dell'agevolazione (circa 4 % del quantitativo totale di cattura), la tutela dello stock sarebbe sufficientemente assicurata nonostante la disciplina derogatoria.

63. È vero che il governo spagnolo ha contestato gobalmente i dati della Commissione relativi alla percentuale costituita dalla pesca artigianale nella pesca del nasello. Tuttavia, poiché su di esso ricade l'onere di provare l'inadeguatezza della misura, non è sufficiente una contestazione, ma il governo spagnolo avrebbe dovuto dimostrare che la Commissione si è basata su un dato di fatto inesatto.

64. La Commissione ha poi esposto in misura convincente che la dimensione dei pescherecci costituisce un criterio adeguato e frequentemente utilizzato per la definizione della pesca artigianale.

65. Infine, essa ha contestato l'affermazione della Spagna, secondo cui gli stock di novellame particolarmente meritevoli di tutela si concentrano in primo luogo nelle acque costiere. A riprova della propria affermazione, il governo spagnolo ha invero prodotto nella replica, per gli anni 1997-2000, numerose carte nelle quali sono indicati gli stock di novellame. Tuttavia esso non ha dato una spiegazione convincente di come la conformazione del regolamento impugnato costituirebbe una minaccia per questi stock e per quale motivo il regolamento sarebbe pertanto totalmente inadeguato al perseguimento dello scopo della tutela dello stock. Tale dimostrazione manca anche, soprattutto, per il fatto che i pescatori artigianali rappresentano solo una percentuale modesta nel quantitativo totale di catture.

66. Non risulta, pertanto, che la valutazione dell'adeguatezza ad opera della Commissione sia viziata da errore manifesto.

67. La Commissione ha introdotto restrizioni con riguardo alla dimensione delle reti e alla percentuale di nasello nel totale delle catture ed ha escluso i pescatori artigianali da tali restrizioni. Essa ha scelto quindi uno strumento meno drastico del divieto totale di catture ed ha limitato il proprio intervento a quanto necessario per il perseguimento dello scopo.

68. Infine, il regolamento impugnato è anche in senso stretto conforme al principio di proporzionalità. Al momento dell'adozione della misura, la Commissione doveva conciliare più obiettivi. In primo luogo, la misura è destinata alla conservazione degli stock ittici nell'interesse del loro ulteriore sfruttamento sostenibile [21] e alla tutela dell'ambiente, di cui occorre tener conto, a norma dell'art. 6 CE, anche nell'ambito della politica di pesca. Il metodo migliore per il raggiungimento di tale obiettivo sarebbe stato un divieto totale delle catture.

69. Dall'altra parte, a norma dell'art. 33, n. 1, lett. b), CE, costituisce una finalità della politica agricola comune quella di assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola. Per tutelare, oltre alla protezione dell'ambiente e delle risorse, anche gli interessi della popolazione, che dipende in particolare misura dalla pesca, la Commissione ha scelto di intervenire con uno strumento meno drastico, che, pur non essendo efficace per la protezione dello stock di naselli come lo sarebbe un divieto totale, tiene però anche conto dell'interesse alla cattura di altre specie. La Commissione ha soppesato le gravi conseguenze a livello sociale e finanziario, che si produrrebbero con un divieto totale dell'attività di cattura del nasello, e la necessità di tutelare gli stock di nasello. A tal riguardo, essa ha tenuto conto della particolare situazione della pesca artigianale e ha posto in relazione i due interessi in maniera adeguata. Il governo spagnolo non ha dimostrato che con la disciplina derogatoria l'interesse alla tutela dell'ambiente sia stato gravemente pregiudicato. Inoltre, se, come chiesto dalla Spagna, venisse annullato l'intero regolamento, verrebbe meno ogni tipo di tutela del nasello.

70. Pertanto, il presente motivo, relativo alla violazione del principio di non discriminazione, è respinto nel suo complesso.

21 — V. altresì, con riguardo a questo obiettivo della politica comune di pesca, il secondo 'considerando' del regolamento (base) n. 3760/92.

C — *Sul motivo relativo all'assenza di motivazione*

1) Regno di Spagna

71. Il Regno di Spagna contesta alla Commissione il fatto che il regolamento impugnato non contenga alcun elemento che chiarisca per quale motivo venga operata una distinzione tra pescherecci di lunghezza superiore e inferiore a 12 metri. I punti della motivazione non farebbero alcun accenno alla disciplina derogatoria, né ai motivi per cui è prevista. Non sarebbe possibile comprendere il ragionamento della Commissione alla base di tale disciplina.

2) Commissione

72. Su questo punto, la Commissione afferma la necessità di avere una visione congiunta del regolamento e della sua motivazione. Dalla giurisprudenza della Corte emerge che la Commissione ha l'obbligo di motivare le proprie decisioni e di indicare i dati di fatto, dai quali dipende la legittimità dell'atto. Inoltre, l'obbligo di motivazione varia in relazione alla natura dell'atto. Nel caso di un regolamento, la motivazione può limitarsi ad indicare la situazione complessiva che ha condotto alla sua adozione. Non si può pretendere che la Commissione specifichi i vari fatti, talora molto numerosi e complessi [22]. Per tale motivo, la Commissione è dell'avviso che la motivazione del regolamento impugnato soddisfi tali requisiti. Inoltre, essa fa altresì riferimento alla circostanza che alle consultazioni, che hanno preceduto l'adozione del regolamento n. 1162/2001, hanno partecipato anche rappresentanti sia dell'amministrazione spagnola, sia del settore della pesca.

3) Valutazione

73. A norma dell'art. 253 CE, i regolamenti adottati dalla Commissione devono essere motivati. La motivazione deve far apparire quali siano le considerazioni di fatto e di diritto maggiormente rilevanti, che hanno condotto all'adozione dell'atto, ma non si richiede che essa contenga tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti [23]. La rispondenza di una motivazione a tali requisiti non va valutata solo con riferimento al suo testo, ma anche al contesto e all'insieme delle norme che disciplinano la materia [24].

74. A partire dalla sentenza nella causa Beus [25] è costante giurisprudenza della Corte che i limiti dell'obbligo di motivazione dipendono dalla natura dell'atto di cui trattasi. Quando si tratta di atti destinati ad un'applicazione generale che quindi interes-

22 — Sentenza 13 marzo 1968, causa 5/67, Beus (Racc. pag. 113).

23 — Sentenze 29 febbraio 1996, causa C-122/94, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-881, punto 29) e 10 luglio 2003, causa C-15/00, Commissione/BEI (Racc. pag. I-0000, punto 174).

24 — Sentenza cit. alla nota 23, punto 29.

25 — Sentenza Beus (cit. alla nota 22).

sano una molteplicità di situazioni, si richiedono condizioni meno rigorose rispetto a decisioni che disciplinano casi concreti. Nella causa C-284/94, la Corte ha stabilito che per atti di natura normativa è sufficiente indicare la situazione complessiva che ha condotto all'adozione della misura e gli obiettivi che essa si prefigge [26].

75. Il regolamento impugnato indica i motivi per cui si rende necessaria la tempestiva adozione di misure e quali di queste siano appropriate in quel contesto. Il terzo 'considerando' fa poi riferimento alla necessità di stabilire, in un secondo momento, un piano di ricostituzione dello stock.

76. Nel regolamento in sè non sono presenti considerazione a fondamento della deroga di cui all'art 2, n. 2. Anche nella comunicazione del 12 giugno 2001 [27] la Commissione non fa alcun accenno all'introduzione della deroga.

77. Tuttavia, nel caso presente si pone la questione se tale disciplina derogatoria debba essere poi motivata. In quanto il regolamento impugnato pone delle restrizioni alle attività di pesca nelle zone interessate, la Commissione ha indicato la situazione complessiva e definito gli obiettivi che il regolamento impugnato si prefigge. Essa ha pertanto rispettato l'obbligo di motivazione.

78. La Commissione non era, però, obbligata ad indicare per quale motivo alcuni pescherecci sono esclusi dalle restrizioni. Alla Commissione spetta motivare le misure a carico degli interessati, poiché limitano i diritti dei singoli. La disciplina derogatoria di cui all'art. 2, n. 2, del regolamento impugnato, tuttavia, non prevede alcuna restrizione dei diritti dei pescatori, ma al contrario un'eliminazione delle restrizioni per determinati pescherecci. Una motivazione specifica si renderebbe necessaria soltanto nel caso in cui questa agevolazione provocasse una discriminazione di altri soggetti che si trovino in una situazione analoga. Tuttavia, come già esposto, la deroga non costituisce una discriminazione dei pescatori artigianali spagnoli.

79. Secondo giurisprudenza costante della Corte, la motivazione prescritta dall'art. 253 CE deve far apparire in maniera chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione comunitaria da cui promana l'atto, per consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e per permettere alla Corte di esercitare il proprio controllo. Di conseguenza, se l'atto contestato fa emergere, per l'essenziale, lo scopo perseguito dall'istituzione, è superfluo esigere una motivazione specifica per ciascuna singola disposizione [28]. Il regolamento impugnato soddisfa tali criteri

26 — Sentenza 19 novembre 1998, causa C-284/94, Spagna/Consiglio (Racc. pag. I-7309, punto 28).

27 — Cit. alla nota 10.

28 — Sentenza Commissione/Consiglio (cit. alla nota 23, punto 29) e Commissione/BEI (cit. alla nota 23, punto 174).

e pertanto anche il terzo motivo di ricorso del Regno di Spagna dev'essere respinto.

V — Sulle spese

80. Ai sensi dell'art. 69 § 2 del regolamento di procedura, la parte soccombente sopporta le spese, se ne è stata fatta la domanda. La Commissione ha concluso che il Regno di Spagna sia condannato alle spese. Poiché il Regno di Spagna risulta soccombente, le spese sono a suo carico.

VI — Conclusione

81. Alla luce delle considerazioni precedenti propongo alla Corte di statuire nei termini seguenti:

1) Il ricorso è respinto.

2) Il Regno di Spagna è condannato alle spese.