SENTENZA DELLA CORTE
15 dicembre 1987 *

Nella causa 326/85,

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dai sigg. A. Bos, consigliere giuridico aggiunto al Ministero degli affari esteri, e G. M. Borchardt, consigliere giuridico assistente presso lo stesso Ministero, in qualità di agenti e con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sua ambasciata,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico, sig. Robert C. Fischer, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Georges Kremlis, membro del suo servizio giuridico, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto una domanda di annullamento parziale, per quanto riguarda i prodotti della pesca, della decisione 85/464 della Commissione, del 28 agosto 1985, relativa alla liquidazione dei conti presentati dal regno dei Paesi Bassi per le spese dell'esercizio 1981 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione « garanzia » (GU L 267, pag. 46),

LA CORTE,

composta dai signori G. Bosco, presidente di sezione, presidente f. f., J. C. Moitinho de Almeida, presidente di sezione, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet e F. Schockweiler, giudici,

avvocato generale: J. L. da Cruz Vilaça
cancelliere: B. Pastor, amministratore

* Lingua processuale: l'olandese.

vista la relazione d'udienza ed a seguito della trattazione del 5 maggio 1987,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale presentate all'udienza del 16 settembre 1987,

ha pronunziato la seguente

Sentenza

1 Con atto depositato alla cancelleria della Corte il 6 novembre 1985, il regno dei Paesi Bassi ha presentato, in forza dell'art. 173, 1° comma, del trattato CEE, un ricorso diretto all'annullamento della decisione della Commissione 28 agosto 1985, n. 464, relativa alla liquidazione dei conti presentati dal regno dei Paesi Bassi per le spese dell'esercizio 1981 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (nel prosieguo « FEAOG »), sezione « garanzia » (GU L 267, pag. 46), in quanto tale decisione non ha ammesso al finanziamento comunitario i conti presentati dal regno dei Paesi Bassi, relativi a restituzioni all'esportazione nel settore della pesca per un importo di 16 691 422,52 HFL, nonché ad interventi nel settore della pesca dell'importo di 1 963 259,79 HFL.

2 Il governo dei Paesi Bassi adduce quali mezzi la trasgressione di norme relative all'applicazione del trattato, ossia gli artt. 2 e 3 del regolamento del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13), e correlativamente, la trasgressione dei regolamenti del Consiglio 19 gennaio 1976, n. 100, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della pesca (GU L 20, pag. 1), del Consiglio 19 gennaio 1976, 110/76, che fissa, nel settore dei prodotti della pesca, le norme generali relative alla concessione delle restituzioni all'esportazione e criteri di fissazione dei relativi importi (GU L 20, pag. 48), e della Commissione 29 novembre 1979, 2730/79, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli (GU L 317, pag. 1). Il governo dei Paesi Bassi contesta anche alla Commissione di non aver utilizzato tutti i mezzi a sua disposizione per prevenire nel 1981 il superamento delle possibilità di cattura di pesci di cui trattasi. In subordine, sostiene che il punto di vista della Commissione potrebbe valere solo a decorrere dal 27 luglio 1981 e che a torto la Commissione avrebbe considerato del tutto

parallelamente l'importo delle restituzioni all'esportazione corrisposte nel 1981 ed il quantitativo di pesce pescato nel corso dello stesso anno.

3 Per una più ampia esposizione dei fatti, del procedimento e dei mezzi ed argomenti delle parti, si rinvia alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati nel prosieguo solo nella misura necessaria alle deduzioni della Corte.

4 Nel primo motivo, il governo dei Paesi Bassi sostiene che il regolamento n. 729/70 consente di rifiutare il finanziamento comunitario solo in caso di mancato rispetto della normativa comunitaria relativa alla gestione finanziaria, o alla politica di mercato nel settore della pesca, e che le proposte della Commissione riguardanti, per talune popolazioni di pesci, la fissazione per il 1981 del totale ammissibile delle catture (« TAC ») e la sua ripartizione tra gli Stati membri (quote) non andrebbero considerate norme comunitarie ai sensi del regolamento n. 729/70.

5 La Commissione ribatte che i provvedimenti comunitari di conservazione sulla pesca rientrano nelle norme comunitarie nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati agricoli ai sensi degli artt. 2 e 3 del regolamento n. 729/70, che tali provvedimenti esistono per il 1981 e che da ogni atto di uno Stato membro incompatibile con il diritto comunitario dovrebbe conseguire il rifiuto del finanziamento comunitario se l'atto stesso ha comportato spese per il FEAOG.

6 Va ricordato che, ai sensi degli artt. 1, 2 e 3 del regolamento n. 729/70, la sezione garanzia del FEAOG finanzia le restituzioni concesse all'esportazione verso i paesi terzi e gli interventi destinati a regolarizzare i mercati agricoli ed intrapresi « secondo le norme comunitarie nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati agricoli ».

7 Secondo la giurisprudenza costante della Corte (vedasi sentenza 7 febbraio 1979, causa 11/76, regno dei Paesi Bassi/Commissione, Racc. 1979, pag. 245), queste disposizioni permettono alla Commissione di porre a carico del FEAOG solamente gli importi corrisposti in conformità alle norme emanate per i vari settori dell'agricoltura, lasciando a carico degli Stati membri qualsiasi altro importo, ed in particolare quelli che le autorità nazionali abbiano a torto ritenuto di poter corrispondere nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati; questa interpretazione restrit-

tiva delle condizioni per l'assunzione delle spese da parte del FEAOG si impone inoltre in vista della finalità del regolamento n. 729/70. Infatti, la gestione della politica agricola comune in condizioni di parità fra gli operatori economici degli Stati membri osta a che le autorità nazionali di uno Stato membro, con l'artificio di un'interpretazione ampia di una determinata disposizione, favoriscano gli operatori di tale Stato a danno di quelli degli altri Stati membri dove si mantiene un'interpretazione più restrittiva.

8 Non viene contestato che nel periodo considerato erano in vigore i regolamenti n. 100/76 (citato) e n. 101/76 del Consiglio, 19 gennaio 1976, relativo all'attuazione di una politica comune delle strutture nel settore della pesca (GU L 20, pag. 19). Secondo il primo considerando del regolamento n. 101/76, l'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca deve avere come complemento l'attuazione di una politica comune delle strutture della pesca. L'art. 1 del regolamento n. 101/76, allo scopo di promuovere uno sviluppo armonioso ed equilibrato del settore della pesca nell'ambito dell'attività economica generale e di favorire lo sfruttamento razionale delle risorse biologiche del mare e delle acque interne, istituisce un regime comune per l'esercizio della pesca nelle acque marittime nonché misure specifiche per azioni appropriate e per il coordinamento delle politiche delle strutture degli Stati membri in tale settore; l'art. 4 regola la procedura per adottare le misure necessarie per la conservazione delle risorse delle acque marittime degli Stati membri per proteggerle dai rischi di uno sfruttamento troppo intensivo.

9 La Corte, nella sentenza 14 luglio 1976 (cause riunite 3, 4 e 6/76, Cornelis Kramer, Racc. 1976, pag. 1279), in merito ai regolamenti del Consiglio 20 ottobre 1970, n. 2141 e n. 2142 (GU L 236, pagg. 1 e 5), che precedevano i regolamenti n. 100/76 e n. 101/76 e che hanno lo stesso contenuto dei regolamenti citati riguardo all'aspetto considerato, ha riconosciuto che i provvedimenti intesi a limitare la pesca costituiscono parte integrante del sistema globale istituito dai suddetti regolamenti e che siffatte misure possono aver ripercussioni sul funzionamento di altri elementi del sistema, in particolar modo sul regime dei prezzi. In quanto tali provvedimenti devono limitare i quantitativi di pesce idonei ad essere offerti sul mercato, essi sono per ciò stesso, d'altra parte, di natura tale da ripercuotersi sul volume delle operazioni da finanziare mediante il FEAOG.

10 Dalle considerazioni che precedono consegue che i provvedimenti di conservazione sulla pesca fanno parte delle norme comunitarie dell'organizzazione comune dei mercati agricoli ai sensi degli artt. 2 e 3 del regolamento n. 729/70, essendo inclusi i prodotti della pesca, ai sensi dell'art. 38 del trattato CEE, fra i prodotti agricoli, e che le restituzioni concesse e gli interventi intrapresi trasgredendo i provvedimenti comunitari di conservazione non possono essere finanziati dal FEAOG.

11 Diviene allora necessario esaminare se nel 1981 esistevano norme comunitarie in materia di conservazione delle risorse del mare che limitassero le catture.

12 La situazione del 1981 era caratterizzata dal fatto che il Consiglio, esclusivamente competente dal 1° gennaio 1979 in forza dell'art. 102 dell'atto d'adesione per l'adozione, nell'ambito della politica comune della pesca, su proposta della Commissione, dei provvedimenti destinati alla conservazione delle risorse, non aveva emanato tali provvedimenti.

13 La decisione del Consiglio 28 ottobre 1980, n. 993, fondata sui trattati, relativa alle attività della pesca nelle acque soggette alla sovranità o alla giurisdizione degli Stati membri e adottata a titolo provvisorio, in attesa dell'adozione di una normativa comunitaria definitiva (GU L 298, pag. 38), conteneva provvedimenti transitori, da applicarsi fino al 20 dicembre 1980. Tali provvedimenti stabilivano che gli Stati membri esercitassero le loro attività di pesca in modo da tener conto deitotali ammissibili delle catture (« TAC ») e della parte delle TAC attribuita ai paesi terzi a norma di accordi e di intese con essi conclusi, quali figurano nel regolamento del Consiglio 26 marzo 1980, n. 754, relativo alla determinazione, per il 1980, del totale delle catture permesse, per talune riserve ittiche che si spostano nella zona di pesca della Comunità, nonché della parte disponibile per la Comunità e delle modalità di cattura (GU L 84, pag. 36), e nelle proposte della Commissione del 12 settembre e del 24 ottobre 1980.

14 In occasione della sessione 15-17 dicembre 1980, il Consiglio aveva adottato una dichiarazione a verbale con la quale si stabiliva che gli Stati membri avrebbero esercitato le attività di pesca in modo tale che le catture effettuate dalle loro navi durante il periodo transitorio tenessero conto delle TAC sottoposte dalla Commissione al Consiglio nel 1981 nelle sue proposte del 18 novembre e 16 dicembre 1980.

15 Nel 1981 la Commissione aveva successivamente modificato le sue proposte di TAC ed il 24 luglio 1981 aveva finalmente presentato al Consiglio una proposta di regolamento relativo alla determinazione delle catture totali autorizzate per il 1981 e della parte disponibile della Comunità per quanto concerne talune popolazioni di pesca, che si trovano nella zona di pesca comunitaria, ed una proposta di regolamento che ripartisce tra gli Stati membri la totalità del potenziale di catture, disponibile per la Comunità nel 1981, delle riserve o gruppi di riserve ittiche presenti nella zona di pesca della Comunità.

16 In una dichiarazione al Consiglio del 27 luglio 1981 (GU C 224, pag. 1), la Commissione esponeva la situazione risultante dall'assenza di accordo sulle proposte di fissazione delle TAC e delle quote per il 1981. La Commissione, facendo riferimento alla giurisprudenza della Corte, ed in particolare alla sentenza del 5 maggio 1981 (causa 804/79, Commissione/regno Unito, Racc. 1981, pag. 1045), ricordava che ad essa spettano taluni diritti e le incombono determinati doveri in forza dell'art. 155 del trattato. Dato il profondo interesse pubblico e per misura precauzionale, la Commissione invitava pertanto tutti gli Stati membri a svolgere, in conformità dei loro diritti e doveri, e in attesa di una decisione definitiva del Consiglio, le rispettive attività di pesca in modo da assicurare il rispetto di tali proposte. La Commissione si dichiarava inoltre risoluta a fare quanto in suo potere per garantire l'osservanza delle sue proposte da parte degli Stati membri, proposte che, in tale situazione, essa riteneva giuridicamente vincolanti per gli Stati membri.

17 Risulta dal verbale della riunione del Consiglio in data 27 luglio 1981 che la dichiarazione della Commissione veniva contestata dal servizio giuridico del Consiglio e dai rappresentanti di diversi Stati membri e che in conclusione il Consiglio si accordava per discutere le TAC e le quote proposte per il 1981 nella riunione successiva.

18 Con lettera 28 luglio 1981, la Commissione ricordava la sua dichiarazione agli Stati membri, soggiungendo che essa riteneva di avere l'obbligo non solo di approvare o respingere, in funzione delle sue proposte, provvedimenti nazionali che potevano esserle sottoposti, ma anche di richiedere a tutti gli Stati membri di prendere i provvedimenti per rispettare tali proposte; che, in attesa della successiva riunione del Consiglio, essa intendeva dare il suo consenso alle catture il cui volume non eccedesse i tre quarti dell'importo delle quote da essa proposte. La Commissione invitava tutti gli Stati membri ad indicare, al più tardi il 24 agosto 1981, i provvedimenti che essi intendevano prendere per assicurare il rispetto di tale norma generale durante il periodo transitorio.

19 Il 17 settembre 1981 il governo dei Paesi Bassi adottava taluni provvedimenti di limitazione del volume delle catture di sgombri in determinate zone e la Commissione approvava tale provvedimento di conservazione. Per le altre specie di pesce, non veniva preso alcun provvedimento.

20 La Corte ha avuto l'occasione di ricordare le norme di diritto comunitario da applicare in materia nelle sentenze precedenti e, da ultimo, nella sentenza 5 maggio 1981 (citata). La situazione della fattispecie si distingue tuttavia da quella descritta in tale sentenza in quanto il Consiglio non assumeva decisioni transitorie per il 1981 ed il suo intervento si limitava alla dichiarazione nel verbale della sessione 15-17 dicembre 1980, in cui si constata che gli Stati membri avrebbero esercitato le loro attività di pesca in modo tale che le catture tenessero conto delle TAC per il 1981 sottoposte dalla Commissione al Consiglio nelle proposte del 18 novembre e 16 dicembre 1980.

21 In una situazione caratterizzata dall'inazione del Consiglio, la Corte, nella citata sentenza 5 maggio 1981, ha ritenuto che, a norma dell'art. 5 del trattato, gli Stati membri hanno l'obbligo di facilitare alla Comunità l'assolvimento dei suoi compiti e di astenersi da qualsiasi provvedimento che possa mettere a repentaglio la realizzazione delle finalità del trattato; che questa disposizione impone agli Stati membri doveri particolari di azione e di astensione in una situazione in cui la Commissione, per far fronte ad esigenze urgenti di conservazione, ha presentato al Consiglio proposte che, pur se non adottate da quest'ultimo, rappresentano il punto di partenza di un'azione comunitaria concertata. La Corte ha inoltre ricordato che, trattandosi di un settore riservato alla competenza della Comunità, e nel cui ambito gli Stati membri possono ormai agire solo come gestori dell'interesse comune, uno Stato membro non può, qualora il Consiglio non intraprenda un'azione adeguata, porre in vigore provvedimenti provvisori di conservazione eventualmente imposti dalla situazione se non collaborando con la Commissione; che gli Stati membri avevano il dovere di non adottare provvedimenti nazionali di conservazione in spregio di obiezioni, riserve o condizioni che la Commissione poteva esprimere.

22 La Corte ha anche ammesso che, in una situazione in cui il Consiglio abbia omesso di emanare i provvedimenti di conservazione necessari a preservare le risorse alieutiche, tali provvedimenti, rispondenti a necessità urgenti, al fine di mantenere la Comunità in grado di far fronte alle proprie responsabilità, possono risultare da un procedimento di cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione.

23 Risulta che un siffatto procedimento è stato intrapreso nel 1981 fra il regno dei Paesi Bassi e la Commissione solo per quanto concerne gli sgombri, non avendo il regno dei Paesi Bassi risposto all'invito della Commissione di adottare i provvedimenti necessari per assicurare il rispetto delle sue proposte. In tale situazione, senza che sia necessario pronunciarsi sulle conseguenze giuridiche di tale difetto di cooperazione da parte di uno Stato membro, va constatato che alle proposte unilateralmente emanate dalla Commissione, relative alle quote da attribuire al regno dei Paesi Bassi, non può riconoscersi il carattere di norme comunitarie.

24 In secondo luogo, come la Corte ha affermato in diverse occasioni, la normativa comunitaria deve essere certa e la sua applicazione prevedibile per coloro che vi sono sottoposti. Questa necessità di certezza del diritto s'impone con rigore particolare quando si tratta di una normativa idonea a comportare conseguenze finanziarie, al fine di consentire agli interessati di riconoscere con esattezza l'estensione degli obblighi ch'essa impone.

25 Risulta da quanto precede che nel 1981 non esistevano nella fattispecie norme di diritto comunitario ai sensi degli artt. 2 e 3 del regolamento n. 729/70, la cui mancata osservanza poteva fondare il rifiuto della Commissione di finanziare attraverso il FEAOG le restituzioni all'esportazione e gli interventi oggetto del ricorso.

26 Non essendo stata d'altra parte contestata l'effettività delle spese compiute dal governo dei Paesi Bassi, va conseguentemente annullata la decisione 85/464 della Commissione, del 28 agosto 1985, per quanto chiesto nella domanda, senza che sia necessario esaminare gli altri mezzi ed argomenti del ricorrente.

Sulle spese

27 Ai sensi dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. Orbene, il regno dei Paesi Bassi non ha chiesto la condanna della Commissione alle spese. Pertanto, sebbene la Commissione sia rimasta soccombente, ogni parte dovrà sostenere le sue spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) **La decisione 85/464 della Commissione, del 28 agosto 1985, relativa alla liquidazione dei conti presentati dal regno dei Paesi Bassi per le spese dell'esercizio 1981 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia, sezione « garanzia », è annullata in quanto tale decisione non ha incluso nel finanziamento comunitario i conti presentati dal regno dei Paesi Bassi relativi a restituzioni all'esportazione nel settore della pesca per un importo di 16 691 422,52 HFL, nonché ad interventi nel settore della pesca dell'importo di 1 963 259,79 HFL.**

2) **Ogni parte sosterrà le sue spese.**

Bosco Moitinho de Almeida Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet Schockweiler

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 15 dicembre 1987.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

A. J. Mackenzie Stuart