Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (sedmo prošireno vijeće)

11. lipnja 2025.*

„Zajednička ribarstvena politika – Članak 9. Uredbe (EU) 2016/2336 – Provedbena uredba (EU) 2022/1614 – Metode i kriteriji za utvrđivanje područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti osjetljivi morski ekosustavi – Utvrđivanje popisa područja u kojima je dokazana ili vjerojatna prisutnost osjetljivih morskih ekosustava – Uspostava zaštićenih područja – Prigovor nezakonitosti – Proporcionalnost”

U predmetu T-781/22,

Madre Querida, SL, sa sjedištem u Bureli (Španjolska), i drugi tužitelji čija se imena nalaze u prilogu [1], koje zastupaju Á.Givaja Sanz, A. Lamadrid de Pablo i V. Romero Algarra, odvjetnici,

tužitelji,

koje podupiru

Kraljevina Španjolska, koju zastupaju A. Gavela Llopis i J. Ruiz Sánchez, u svojstvu agenata,

i

Comunidad Autónoma de Galicia, koju zastupaju Givaja Sanz, Lamadrid de Pablo i Romero Algarra,

intervenijenti,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju A. Dawes i I. Galindo Martín, u svojstvu agenata,

tuženika,

koju podupiru

Europski parlament, koji zastupaju I. Terwinghe, C. Ionescu Dima i C. Burgos, u svojstvu agenata,

i

* Jezik postupka: španjolski

[1] Popis drugih tužitelja priložen je samo verziji koja je dostavljena strankama i adresatima iz članka 55. Statuta Suda Europske unije.

Vijeće Europske unije, koje zastupaju L. Hamtcheva, F. Naert i G. Rugge, u svojstvu agenata,

intervenijenti,

OPĆI SUD (sedmo prošireno vijeće),

u sastavu: S. Papasavvas, predsjednik, K. Kowalik-Bańczyk, E. Buttigieg, I. Dimitrakopoulos (izvjestitelj) i B. Ricziová, suci,

tajnik: P. Nuñez Ruiz, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

nakon rasprave održane 4. srpnja 2024.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Svojom tužbom na temelju članka 263. UFEU-a tužitelji, Madre Querida, SL i druge pravne osobe čija se imena nalaze u prilogu zahtijevaju poništenje Provedbene uredbe Komisije (EU) 2022/1614 od 15. rujna 2022. o utvrđivanju postojećih područja dubokomorskog ribolova i utvrđivanju popisa područja na kojima se nalaze ili bi se mogli nalaziti osjetljivi morski ekosustavi (SL 2022., L 242, str. 1., u daljnjem tekstu: pobijana uredba), u dijelu u kojem se odnosi na utvrđivanje tog popisa iz članka 2. i Priloga II. navedenoj uredbi.

I. Okolnosti spora

2 Uredba (EU) br. 1380/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o zajedničkoj ribarstvenoj politici, izmjeni uredaba Vijeća (EZ) br. 1954/2003 i (EZ) br. 1224/2009 i stavljanju izvan snage uredaba (EZ) br. 2371/2002 i (EZ) br. 639/2004 i Odluke Vijeća 2004/585/EZ (SL 2013., L 354, str. 22., i ispravak SL 2018., L 44, str. 9.) utvrđuje među ostalim ciljeve i načela zajedničke ribarstvene politike (ZRP). Njome se, među ostalim, predviđa donošenje mjera za očuvanje i održivo iskorištavanje morskih bioloških resursa.

3 Uredba (EU) 2016/2336 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016. o utvrđivanju posebnih uvjeta za ribolov dubokomorskih stokova u sjeveroistočnom Atlantiku i odredaba za ribolov u međunarodnim vodama sjeveroistočnog Atlantika te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 2347/2002 (SL 2016., L 354, str. 1., i ispravak SL 2023., L 39, str. 63.; u daljnjem tekstu: Osnovna uredba), ima za cilj doprinijeti postizanju ciljeva Uredbe br. 1380/2013 u pogledu dubokomorskih vrsta i staništa, odnosno osigurati da su ribolovne aktivnosti dugoročno ekološki održive i da se njima upravlja na način koji je u skladu s ciljevima postizanja gospodarskih i društvenih koristi te koristi za zapošljavanje i doprinosa dostupnosti zaliha hrane.

4 Članak 7. stavak 1. Osnovne uredbe određuje da najkasnije do 13. srpnja 2017. države članice čijim je plovilima izdana dozvola za dubokomorski ribolov u skladu s člankom 3. stavkom 1. Uredbe Vijeća (EZ) br. 2347/2002 od 16. prosinca 2002. o određivanju posebnih uvjeta pristupa i s njima povezanih pravila za ribolov dubokomorskih stokova (SL 2002., L 351, str. 6.) (SL posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 4., svezak 11., str. 47.) i u mjeri u kojoj se ona odnosi na ribolovne

aktivnosti plovila koja svake kalendarske godine ulove više od 10 tona, Komisiju putem evidencija sustava za praćenje plovila (VMS) ili, ako evidencije VMS-ova nisu dostupne, drugim sredstvima za dostavu relevantnih i provjerljivih informacija obavješćuju o lokacijama ribolovnih aktivnosti dubokomorskih vrsta tih plovila tijekom referentnih kalendarskih godina 2009. – 2011.

5 Člankom 9. stavkom 6. Osnovne uredbe predviđa se da Komisija donosi provedbene akte s ciljem izrade popisa područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti osjetljivi morski ekosustavi (u daljnjem tekstu: VME-ovi). U skladu s člankom 9. stavkom 9., ribolov pridnenim alatima zabranjen je u svim područjima navedenima na popisu u skladu sa stavkom 6.

6 U travnju 2017. Europska komisija objavila je poziv za dostavu informacija na temelju članka 7. stavka 1. Osnovne uredbe. Države članice odgovorile su na poziv dostavom evidencija VMS-a i drugih relevantnih i provjerljivih informacija o lokaciji ribolovnih aktivnosti usmjerenih na dubokomorske vrste koje su obavljala ta plovila tijekom referentnih kalendarskih godina 2009. – 2011.

7 U srpnju 2017., na temelju podataka koje su dostavile države članice, Komisija je zatražila od Međunarodnog vijeća za istraživanje mora (ICES) da izda savjet kako bi se utvrdila postojeća područja dubokomorskog ribolova i izradio popis područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi.

8 ICES je 5. siječnja 2021., nakon što je od država članica dobio dodatne podatke o VME-ima i VMS-u u razdoblju do 2018., odnosno za određene podatke do 2020., izdao savjet u kojem je utvrdio postojeća područja dubokomorskog ribolova za pridnene alate koji djeluju na dubini između 400 i 800 metara te je sastavio popis područja na kojima se nalaze ili bi se mogli nalaziti VME-ovi (u daljnjem tekstu: ICES-ov savjet iz 2021.).

9 Komisija je 17. studenoga 2021. od ICES-a zatražila da izda dodatan savjet s koordinatama postojećih područja dubokomorskog ribolova i popisom područja VME-ova samo u vodama Unije u sjeveroistočnom Atlantiku. Savjet je donesen 7. veljače 2022.

10 Na temelju tih informacija Komisija je 15. rujna 2022. donijela pobijanu uredbu, koja se osobito temelji na članku 9. stavku 6. osnovne uredbe.

11 Članak 2. pobijane uredbe propisuje:

„1. Popis područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti osjetljivi morski ekosustavi utvrđuje se u skladu s koordinatama iz Priloga II.

2. Na područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti osjetljivi morski ekosustavi primjenjuju se pravila utvrđena u Uredbi (EU) 2016/2336, a posebno u njezinu članku 9. stavcima 1. i 9., koja se odnose na primjenu te uredbe na ribolovne operacije pridnenim alatima na dubini većoj od 400 metara i zabranu ribolova pridnenim alatima na svim tako određenim područjima.”

II. Zahtjevi stranaka

12 Tužitelji od Općeg suda u biti zahtijevaju da:

– poništi članak 2. i Prilog II. navedenoj provedbenoj uredbi;

– naloži Komisiji snošenje troškova ovog postupka, a Vijeću Europske unije i Europskom parlamentu snošenje vlastitih troškova.

13 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

– tužbu odbaci kao djelomično nedopuštenu te je, u svakom slučaju, odbije kao neosnovanu;

– naloži tužiteljima i Comunidad Autónoma de Galicia (Autonomna zajednica Galicija, Španjolska) snošenje vlastitih troškova.

14 Vijeće od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije drugi tužbeni razlog, koji se temelji na prigovoru nezakonitosti članka 9. stavaka 6. i 9. Osnovne uredbe;

– naloži tužiteljima snošenje troškova.

15 Parlament zahtijeva od Općeg suda da:

– prihvati zahtjev Komisije i stoga odbije drugi tužbeni razlog, koji se temelji na navodnoj nezakonitosti članka 9. stavaka 6. i 9. Osnovne uredbe, jer je djelomično nedopušten i, u svakom slučaju, neosnovan;

– naloži tužiteljima snošenje troškova.

16 Kraljevina Španjolska od Općeg suda u biti zahtijeva da:

– prihvati tužbu za poništenje;

– naloži Komisiji snošenje troškova.

17 Autonomna zajednica Galicija od Općeg suda u biti zahtijeva da:

– poništi članak 2. i Prilog II. navedenoj provedbenoj uredbi;

– naloži Komisiji snošenje troškova ovog postupka, a Vijeću Europske unije i Europskom parlamentu snošenje vlastitih troškova.

III. Pravo

A. Dopuštenost tužbe u dijelu u kojem se odnosi na poništenje članka 2. stavka 2. pobijane provedbene uredbe

18 Kao što to proizlazi iz prvog dijela tužbenog zahtjeva tužiteljâ, on se odnosi na poništenje članka 2. pobijane uredbe u cijelosti i Priloga II. navedenoj provedbenoj uredbi (vidjeti točku 12. ove presude).

19 U tom pogledu valja podsjetiti na to da su prema ustaljenoj sudskoj praksi akti koji mogu biti predmet tužbe za poništenje, u smislu članka 263. UFEU-a, samo one mjere koje proizvode obvezujuće pravne učinke koji utječu na interese tužitelja, mijenjajući na bitan način njegovu pravnu situaciju (presuda od 11. studenoga 1981., IBM/Komisija, 60/81, EU:C:1981:264, t. 9., rješenje od 4. listopada 1991., Bosman/Komisija, C-117/91, EU:C:1991:382, t. 13. i presuda od 15. siječnja 2003., Philip Morris International/Komisija, T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 i T-272/01, EU:T:2003:6, t. 77.).

20 Radi utvrđivanja toga može li mjera biti predmetom tužbe za poništenje mora se razmotriti bit mjere čije se poništenje traži, a oblik u kojem je ona poduzeta načelno je nevažan u tom pogledu (presude od 11. studenoga 1981., IBM/Komisija, 60/81, EU:C:1981:264, t. 9., od. 28. studenoga 1991., Luksemburg/Parlament, C-213/88 i C-39/89, EU:C:1991:449, t. 15. i od 24. ožujka 1994., Air France/Komisija, T-3/93, EU:T:1994:36, t. 43. i 57.).

21 Međutim, valja utvrditi da se u ovom slučaju članak 2. stavak 2. pobijane provedbene uredbe, na čiji se tekst podsjeća u točki 11. ove presude, ograničava na upućivanje na primjenjiva pravila Osnovne uredbe a da pritom nema samostalan regulatorni doseg i, konkretnije, ne uspostavlja dodatne obveze u pogledu dotičnih osoba koje bi na bitan način mogle izmijeniti njihov pravni položaj. Naime, riječ je o odredbi koja samo podsjeća na relevantni pravni okvir predviđen Osnovnom uredbom i osobito njezinim člankom 9. stavcima 1. i 9. Stoga tužbu treba smatrati nedopuštenom u dijelu u kojem se odnosi na poništenje članka 2. stavka 2. pobijane provedbene uredbe.

B. Osnovanost tužbe

22 Tužitelji ističu dva tužbena razloga. Prvi tužbeni razlog temelji se na tome da se pobijanom uredbom krše članak 9. stavak 6. Osnovne uredbe i opća načela prava Europske unije, točnije načela nediskriminacije i proporcionalnosti. Drugim tužbenim razlogom tužitelji ističu prigovor nezakonitosti Osnovne uredbe, koji se temelji na povredi općih načela prava Unije člankom 9. stavcima 6. i 9. navedene osnovne uredbe.

1. Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 9. stavka 6. Osnovne uredbe i načela nediskriminacije i proporcionalnosti

23 Prema mišljenju tužiteljâ, pobijane odredbe u biti povređuju članak 9. stavak 6. Osnovne uredbe i načelo nediskriminacije jer, u nedostatku znanstvenih informacija, jednako postupaju s ribolovnim alatom koji nije usporediv i primjenjuju zabranu ribolova u sjeveroistočnom Atlantiku na neravnomjeran način. Tim se odredbama povređuje i načelo proporcionalnosti jer se njima prekoračuju granice onoga što je prikladno i nužno za ostvarenje legitimnih ciljeva

ZRP-a, s obzirom na to da se njima, prema mišljenju tužiteljâ, zabranjuje ribolov pasivnim alatima, a da se pritom ne uzima u obzir utjecaj tih alata na morsko dno, a da se pritom precizno i primjereno ne razgraničavaju poligoni za zaštitu VME-ova za pasivni alat i ne uzima se u obzir socioekonomski učinak tih ograničenja na gospodarske subjekte. Prema njihovu mišljenju, te povrede predstavljaju očite pogreške u Komisijinoj ocjeni.

a) Povreda članka 9. stavka 6. Osnovne uredbe i načela nediskriminacije

1) Prvi prigovor, koji se temelji na povredi članka 9. stavka 6. Osnovne uredbe i načela nediskriminacije na temelju jednakog postupanja, prilikom određivanja područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi, prema pasivnim i pokretnim ribolovnim alatima bez objektivnog razloga

24 Tužitelji, koje podupiru Kraljevina Španjolska i Autonomna zajednica Galicija, u biti tvrde da se ribolovni alati razlikuju po svojoj funkcionalnosti, ovisno o tome vuku li se kroz morski okoliš (može se raditi, među ostalim, o povlačnim mrežama, u daljnjem tekstu: pokretni ribolovni alati) ili jesu li pričvršćeni na određenu točku morskog okoliša (to mogu biti, među ostalim, parangali, u daljnjem tekstu: pasivni ribolovni alati). Tužitelji tvrde da se ribolovni alat također razlikuje po svojem načinu rada, ovisno o dubini na kojoj se koristi i njegovoj blizini morskom dnu. Pasivni ribolovni alati, prema njihovu mišljenju, imaju minimalan utjecaj na površinu morskog dna, koji u svakom slučaju nije značajan. Među njima, pridneni parangal (koju upotrebljavaju tužitelji) imao bi zanemariv učinak.

25 Činjenica da pridneni alati za povlačenje imaju znatno veći utjecaj na morske ekosustave i samo dno jer su mnogo više u kontaktu s tim dnom također je istaknuta u Osnovnoj uredbi, osobito u njezinoj uvodnoj izjavi 7. i članku 16. stavku 1. Svjesna tih razlika, Komisija je pokrenula zakonodavni postupak koji je doveo do donošenja Osnovne uredbe predlaganjem zabrane ribolova povlačnim mrežama i njegove preobrazbe u flotu plovila s parangalima, navodeći da parangali imaju slab utjecaj na morsko dno. Tužitelji također ističu obvezu Unije da provede rezolucije 61/105 i 64/72 koje je donijela Opća skupština Ujedinjenih naroda kao i činjenicu da je Organizacija Ujedinjenih naroda za hranu i poljoprivredu (FAO) u svojim Međunarodnim smjernicama za upravljanje dubokomorskim ribolovom na otvorenom moru od 29. kolovoza 2008. (u daljnjem tekstu: FAO-ove smjernice iz 2008.) prilikom ocjene aktivnosti dubokomorskog ribolova također razlikovala različite ribolovne alate. Unatoč tim elementima, prema mišljenju tužiteljâ, člankom 9. stavkom 9. Osnovne uredbe neopravdano se utvrđuje nediskriminirajuća zabrana ribolova koja se primjenjuje na sve pridnene ribolovne alate na isti način u područjima za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi.

26 Nadalje, tužitelji naglašavaju da je člankom 9. stavkom 6. Osnovne uredbe predviđeno da Komisija mora najkasnije do 13. siječnja 2018. provedbenim aktima uspostaviti popis područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi. Taj je popis trebao biti sastavljen „uzimajući u obzir najbolje dostupne znanstvene i tehničke informacije te procjene i utvrđivanje koje su provele države članice i znanstveno savjetodavno tijelo”. Međutim, ni ICES u svojem savjetu iz 2021. ni Komisija nisu raspolagali nikakvim tehničkim ili znanstvenim dokazima koji upućuju na to da ribolovni alat (a osobito pridneni parangal) može imati znatne učinke na VME-ove. Tužitelji tako ističu povredu članka 9. stavka 6. Osnovne uredbe jer je Komisija u Prilogu II. pobijanoj provedbenoj uredbi utvrdila područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi, postupajući na isti način s pokretnim i

pasivnim ribolovnim alatima, unatoč njihovim razlikama u pogledu utjecaja na morsku dno, a da pritom nije uzela u obzir najbolje dostupne znanstvene i tehničke informacije. Komisija je tako povrijedila načelo nediskriminacije.

27 Komisija osporava navode tužiteljâ.

28 U tom pogledu valja podsjetiti na to da opće načelo nediskriminacije ili opće načelo jednakosti zahtijevaju da se u usporedivim situacijama ne postupa na različit način i da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način, osim ako je takvo različito postupanje objektivno opravdano (presude od 30. travnja 2019., Italija/Vijeće (Ribolovna kvota za sredozemnu sabljarku), C-611/17, EU:C:2019:332, t. 129. i od 4. veljače 2021., Azienda Agricola Ambrosi Nicola Giuseppe i dr., C-640/19, EU:C:2021:97, t. 70.).

29 U ovom slučaju valja istaknuti, s jedne strane, da su, s obzirom na to da se navodi tužiteljâ odnose na članak 2. stavak 2. pobijane provedbene uredbe, nedopušteni (vidjeti točku 21. ove presude). S druge strane, što se tiče onih koji se odnose na povredu članka 9. stavka 9. Osnovne uredbe, valja ih razmotriti u okviru drugog tužbenog razloga.

30 Što se tiče prigovora koji se temelji na povredi članka 9. stavka 6. Osnovne uredbe, valja, s obzirom na navode tužiteljâ, (vidjeti točke 24. do 26. ove presude) protumačiti tu odredbu kako bi se utvrdilo koji su kriteriji za određivanje područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi na koja se odnosi Prilog II. pobijanoj uredbi i, osobito, kako bi se utvrdilo obuhvaćaju li oni procjenu štetnih učinaka ribolova pasivnim ribolovnim alatima u predmetnim područjima.

31 Kao prvo, valja istaknuti da članak 9. stavak 6. Osnovne uredbe treba tumačiti s obzirom na određene definicije koje izravno proizlaze iz članka 4. navedene uredbe, kao i utvrditi da taj članak upućuje na definicije iz članka 4. Uredbe br. 1380/2013 i članka 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 734/2008 od 15. srpnja 2008. o zaštiti osjetljivih morskih ekosustava na otvorenome moru od štetnih učinaka alata za pridneni ribolov (SL 2008., L 201, str. 8.) (SL posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 4., svezak 3., str. 182.).

32 U tom pogledu, s jedne strane, članak 4. stavak 2. točka (j) Osnovne uredbe određuje da „pokazatelji VME-ova” znači vrste uključene u Prilogu III. navedenoj uredbi. Člankom 4. stavkom 2. točkom (h) te uredbe predviđa se da „dolasci u kontakt” znači ulovi takvih količina indikatorskih vrsta VME-ova koje premašuju granične vrijednosti navedene u Prilogu IV. istoj uredbi. Konkretnije, iz dotičnog Priloga III. prije svega proizlazi nabrajanje vrsta staništa VME-ova, popraćenih reprezentativnim vrstama za koje je najvjerojatnije da će se u njima naći, koji se smatraju pokazateljima VME-ova. Nadalje, u točkama (a) i (b) prethodno navedenog Priloga IV. definira se dolazak u kontakt mogućeg VME-ova s koćama i drugim ribolovnim alatima osim parangala (kao relevantna se navodi prisutnost više od 30 kg živog koralja i/ili 400 kg žive spužve pokazatelja VME-ova), te s parangalima (kao relevantna se navodi prisutnost pokazatelja VME-ova na 10 udica na svakih 1000 udica ili na dijelu parangala od 1200 m, ovisno o tome što je kraće). Prema tome, u skladu s tim odredbama, prisutnost VME-ova dokazuje se ili označuje elementima vezanima uz prirodu i količinu vrsta koje „dolaze u kontakt” s pokretnim i pasivnim alatima. Navedeni elementi relevantni su i značajni ne samo za primjenu članka 9. stavaka 2. i 3. Osnovne uredbe, nego i za uspostavu područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi, u skladu s odredbama članka 9. stavaka 4. i 6. iste uredbe, kao što će se to analizirati u nastavku (vidjeti točke 44. do 51. ove presude).

33 S druge strane, kad je riječ o pojmovima „pridneni ribolovni alati” i „značajno štetni učinci”, oni su sastavni dio definicije VME-ova, u skladu s člankom 2. Uredbe br. 734/2008, na koji upućuje članak 4. Osnovne uredbe.

34 Kao prvo, prema članku 2. točki (d) Uredbe br. 734/2008 pridneni ribolovni alati znači „alati koje se tijekom uobičajenih ribolovnih operacija nalaze u dodiru s morskim dnom”, koji su u navedenom članku navedeni primjerice („i uključuju povlačne mreže (koće), […], pridnene parangale”). Iz toga jasno proizlazi da „pridneni ribolovni alati” u smislu prethodno navedene definicije obuhvaćaju pasivne pridnene ribolovne alate, uključujući parangal.

35 Kao drugo, u skladu s člankom 2. točkom (b) Uredbe br. 734/2008, „značajno štetni učinci” koji ugrožavaju cjelovitost ekosustava, u skladu s pojašnjenjima iz članka 2. točke (c) iste uredbe, proizlaze iz fizičkog kontakta s pridnenim ribolovnim alatima tijekom uobičajenih ribolovnih operacija. U tom kontekstu, izraz „tijekom uobičajenih ribolovnih operacija” povezan je s izrazom „fizički kontakt s pridnenim ribolovnim alatima” iz članka 2. točke (b) navedene uredbe i ne podrazumijeva ocjenu ribolovnih aktivnosti koje se obavljaju na predmetnim morskim područjima. To je tumačenje potkrijepljeno člankom 2. točkom (d) navedene uredbe, prema kojem „pridneni ribolovni alati” znači „alati koji se tijekom uobičajenih ribolovnih operacija nalaze u dodiru s morskim dnom”.

36 Kao treće, definicija iz članka 2. točke (b) Uredbe br. 734/2008 uključuje i netaksativan popis VME-ova, koji uključuju „grebene, podmorska uzvišenja, dubokomorske koralje, hidrotermalne izvore i morsko dno sa spužvama”. U tom pogledu, kao što to Komisija tvrdi pred Općim sudom, a da to nije osporeno, to nabrajanje odgovara vrstama staništa VME-ova navedenima u Prilogu III. Osnovnoj uredbi koji su, kao što je to gore navedeno, definirani na temelju reprezentativnih vrsta, neovisno o vrsti ribolovnog alata koji na njih može utjecati. Prema tome, karakterizacija područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi proizlazi iz primjene objektivnih kriterija povezanih s dokazanom ili vjerojatnom prisutnošću zaštićenih vrsta kako su navedene, s obzirom na to da je njihova zaštita osigurana u odnosu na opasnosti povezane s učincima ribolova „pridnenim ribolovnim alatima” općenito. Naime, vrsta pridnenih ribolovnih alata, pokretna ili pasivna, ne utječe na pokazatelje tih područja i tipove staništa VME-ova koje je zakonodavac utvrdio u Prilogu III. Osnovnoj uredbi. Iz toga proizlazi, kao što je to Komisija pravilno tvrdila na raspravi, da ona nije imala diskrecijsku ovlast u pogledu pitanja jesu li morska staništa, koja su izričito uključena u popis gore navedene definicije (članak 2. točka (b) Uredbe br. 734/2008) i preuzeta u Prilogu III. Osnovnoj uredbi, predstavljala VME-ove, ovisno o podacima koji se odnose na vrste pridnenih ribolovnih alata korištenih tijekom uobičajenih ribolovnih operacija provedenih u predmetnim područjima.

37 Kao četvrto, u skladu s člankom 2. točkom (c) Uredbe br. 734/2008, gore navedeni „značajno štetni učinci” procjenjuju se pojedinačno, vezano jedni za druge ili kumulativno. Prema tome, nije potrebno zasebno ispitati štetne učinke pasivnih pridnenih ribolovnih alata, s obzirom na to da se značajni štetni učinci na područja na kojima je poznato da se nalaze VME-ovi već mogu utvrditi ili se mogu predvidjeti na temelju pokretnih ribolovnih alata te bi se stoga u najboljem slučaju samo dodatno potvrdili u slučaju utvrđenja dodatnih štetnih učinaka zbog pasivnih pridnenih ribolovnih alata. Kao što je to navedeno u točki 36. ove presude, dokazana ili vjerojatna prisutnost zaštićenih vrsta dovodi do kvalifikacije relevantnih područja kao područja u kojima se nalaze ili bi se mogli pojaviti VME-ovi kako bi se osigurala njihova zaštita od „pridnenih ribolovnih alata” općenito.

38 Iz toga valja zaključiti da, suprotno tvrdnjama tužiteljâ (vidjeti točku 26. ove presude), u skladu s člankom 2. Uredbe br. 734/2008, područje se može kvalificirati kao područje za koje je poznato da se na njemu nalaze ili bi se na njemu mogli pojaviti VME-ovi zbog značajno štetnih učinaka koji proizlaze iz same uporabe pokretnih pridnenih ribolovnih alata ili uporabe pridnenih ribolovnih alata općenito, pri čemu se ta kvalifikacija ne može dovesti u pitanje u odnosu na pasivne pridnene ribolovne alate, s obzirom na njihove (potencijalno manje) štetne učinke na dotični ekosustav. Međutim, u takvim okolnostima utvrđivanje popisa navedenih područja, koji su dio Priloga II. pobijanoj provedbenoj uredbi, ne može ovisiti o usporednoj analizi pokretnih i pasivnih ribolovnih alata, čak i ako bi se smatralo da potonji mogu predstavljati manji rizik od pokretnih ribolovnih alata. Konkretnije, Komisija se nije mogla, s jedne strane, ograničiti na procjenu štetnih učinaka samo pasivnih ribolovnih alata s obzirom na to da takav pristup nije bio dopušten jer isključuje uzimanje u obzir rizika povezanog s upotrebom pokretnih ribolovnih alata, koji je ipak dokazan. S druge strane, u svakom slučaju, nije dokazano da je dodatno uzimanje u obzir pasivnih ribolovnih alata u stanju mirovanja moglo imati za posljedicu isključenje jednog ili više područja trenutačno uvrštenih u Prilog II. navedenoj provedbenoj uredbi s obzirom na dokazano ili potencijalno postojanje VME-ova. Stoga se Komisijin pristup ne može smatrati diskriminatornim u pogledu ribolova pasivnim ribolovnim alatima, koji su, valja istaknuti, također obuhvaćeni općom zabranom „pridnenih ribolovnih alata” iz članka 9. stavka 9. Osnovne uredbe. Što se tiče tvrdnje tužiteljâ koja se odnosi na nepostojanje bilo kakvog štetnog učinka pasivnih ribolovnih alata, ona će se analizirati u okviru drugog tužbenog razloga.

39 Kao drugo, valja istaknuti da članak 9. stavak 4. Osnovne uredbe upućuje na FAO-ove smjernice iz 2008. za potrebe godišnje procjene područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi. Čimbenici koji bi se trebali koristiti kao kriteriji za utvrđivanje VME-ova proizlaze iz točaka 14., 15. i 42. tih smjernica.

40 U njima se osobito navodi da su ti čimbenici, koji su povezani sa značajkama samih ekosustava, osobito njihovim biološkim i strukturnim aspektima, sljedeći:

– jedinstvenost i rijetkost [i.];

– funkcionalna važnost staništa [ii.];

– osjetljivost [iii.];

– značajke biološkog ciklusa vrsta koje čine to stanište i koje otežavaju njegovo obnavljanje [iv.];

– strukturna složenost [v.].

41 Iz toga proizlazi da klasifikacija morskog ekosustava kao osjetljivog ne pretpostavlja ispitivanje štetnih učinaka pasivnih pridnenih ribolovnih alata. Točno je da se, u skladu s točkom 15. FAO-ovih smjernica iz 2008., osjetljivost ekosustava ocjenjuje s obzirom na antropogene aktivnosti i može se razlikovati ovisno o vrstama ribolovnog alata koji se koristi. Međutim, to ne znači da klasifikacija ekosustava kao osjetljivog pretpostavlja ocjenu njegove osjetljivosti posebno s obzirom na svaku vrstu korištenih ribolovnih alata ili da se može ograničiti na određene vrste ribolovnih alata, isključujući druge, s obzirom na to da se ta klasifikacija temelji na značajkama ekosustava u užem smislu, jer se one ne mogu razlikovati ovisno o učinku svake vrste ribolovnih alata koje se koriste.

42 Osim toga, iz točaka 17., 18. i 47. FAO-ovih smjernica iz 2008. proizlazi da procjena štetnih učinaka ribolova koji se obavlja ili predviđa u predmetnim područjima slijedi nakon utvrđivanja VME-ova i da je dio kasnijeg stadija postupka u vezi s njihovom zaštitom, koji se odnosi na poduzimanje odgovarajućih mjera upravljanja i očuvanja, namijenjenih sprečavanju bilo kakvih značajno štetnih učinaka na VME-ove.

43 Prema tome, FAO-ove smjernice iz 2008. ne pružaju elemente tumačenja kojima bi se mogla potkrijepiti teza koju je iznijela Kraljevina Španjolska, a koja se odnosi na potrebu da se ocijeni mogući utjecaj svih vrsta ribolova i ribolovnih alata koji se pritom koriste.

44 Na trećem mjestu, valja provesti teleološku i sustavnu analizu članka 9. stavka 6. Osnovne uredbe.

45 Kao prvo, valja napomenuti da se identifikacija područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi koju provode države članice, a koja je predviđena člankom 9. stavkom 4. Osnovne uredbe i koju Komisija uzima u obzir u svrhu utvrđivanja popisa tih područja, temelji, među ostalim, na biogeografskim podacima i informacijama o dolascima u kontakt s VME-ovima, koji ovise o količini određenih vrsta (vidjeti odredbe priloga III. i IV. toj uredbi) ulovljenih tijekom ribolovne operacije. Riječ je, dakle, o informacijama koje se više odnose na biološke i strukturne značajke dotičnih staništa, a ne na značajke ili učinke različitih vrsta korištenih pridnenih ribolovnih alata.

46 Kao drugo, valja smatrati da, iako se člankom 9. stavkom 6. Osnovne uredbe, u dijelu u kojem se odnosi na činjenicu sastavljanja popisa područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi, uvodi uvjet očuvanja VME-ova, ipak je riječ o elementu koji se razlikuje od onoga koji se odnosi na donošenje posebnih mjera za očuvanje i održivo iskorištavanje morskih bioloških resursa.

47 U tom pogledu, kao što to osobito proizlazi iz članka 4. stavka 1. točke 20. i članka 7. stavaka 1. i 2. Uredbe br. 1380/2013, vrsta ribolovnog alata koji se koristi ili značajke koje se odnose na njegovo korištenje mogu biti predmet „tehničkih mjera” kojima je cilj regulirati utjecaj ribolovnih aktivnosti na komponente ekosustava. Takva mjera, koja je obuhvaćena „upravljanjem ribolovom”, jest ona predviđena člankom 9. stavkom 9. Osnovne uredbe, u skladu s kojom je „zabranjen ribolov pridnenim alatima u svim područjima navedenima na popisu u skladu sa stavkom 6.”.

48 Isto tako, mogućnost predviđena člankom 9. stavkom 6. drugom rečenicom Osnovne uredbe, koja se odnosi na uklanjanje područja s popisa VME-ova, na temelju procjene učinka i nakon donošenja odgovarajućih mjera očuvanja i upravljanja, kojima je osigurano sprečavanje značajno negativnih utjecaja na VME-ove, upravo pretpostavlja da su takve mjere donesene. Stoga se iz te odredbe ne može zaključiti da pristup upravljanju, koji uključuje zahtjev procjene posljedica mjera očuvanja VME-ova na ribolovne aktivnosti i gospodarski i društveni život (vidjeti točku 23. ove presude) treba primijeniti u odnosu na utvrđivanje popisa područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi.

49 Kao treće, takav pristup, koji zagovaraju tužitelji, ne bi bio u skladu s pojmom „provedbeni akt” s obzirom na to da se njime mijenjaju ili dopunjuju ključni elementi Osnovne uredbe koji se odnose na zaštitu VME-ova (vidjeti u tom smislu presudu od 28. veljače 2023., Fenix International, C-695/20, EU:C:2023:127, t. 44. i 48. do 51.) i znatno prekoračuje ovlast koja je Komisiji dodijeljena člankom 9. stavkom 6. prvom rečenicom Osnovne uredbe.

50 To se razmatranje ne može dovesti u pitanje člankom 9. stavkom 4. Osnovne uredbe, na temelju kojeg se procjena područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi provodi primjenom predostrožnog pristupa upravljanju ribarstvom iz članka 4. stavka 1. točke 8. Uredbe br. 1380/2013, prema kojem „izostanak adekvatne znanstvene informacije ne bi trebao opravdati odgađanje ili nepoduzimanje mjera upravljanja za očuvanje ciljanih vrsta, povezanih ili ovisnih vrsta i neciljanih vrsta i njihova okoliša”. Naime, primjena navedenog pristupa, kad je riječ o utvrđivanju popisa područja na kojima se nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi, opravdana je, s jedne strane, činjenicom da je utvrđivanje tih područja sastavni dio njihove zaštite i, s druge strane, vjerojatnošću nepostojanja dostatnih (ili dovoljno pouzdanih i vjerodostojnih) znanstvenih podataka o karakteristikama dotičnih ekosustava koje treba uzeti u obzir za utvrđivanje VME-ova. Taj pristup podrazumijeva da nepostojanje takvih podataka ne bi trebalo isključiti to da Komisija izvršavajući svoju diskrecijsku ovlast u tom području (vidjeti po analogiji presudu od 22. lipnja 2023., Arysta LifeScience Great Britain/Komisija, C-259/22 P, neobjavljenu, EU:C:2023:513, t. 45.), područja o kojima je riječ kvalificira kao područja na kojima bi se mogli pojaviti VME-ovi, uzimajući u obzir, prema potrebi, elemente koji se odnose na ribolovne aktivnosti, kako bi ocijenila vjerojatnost kontinuiranog postojanja VME-ova.

51 Iz svih tih razmatranja, koja se nalaze u točkama 31. do 50. ove presude, proizlazi da, suprotno onomu što tvrde tužitelji, članak 9. stavak 6. prva rečenica Osnovne uredbe ne zahtijeva ni procjenu značajno štetnih učinaka pasivnih ribolovnih alata u svakom području za koje je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi, koji su uvršteni na predmetni popis ni pristup upravljanju, odnosno upravljanje koje uključuje procjenu posljedica mjera zaštite predmetnih VME-ova na ribolovne aktivnosti te na gospodarski i društveni život.

52 Konkretnije, tužitelji usredotočuju svoje argumente na pitanje jesu li „štetni učinci” pasivnih ribolovnih alata, koji uključuju pridnene parangale, koje je trebalo uzeti u obzir prilikom utvrđivanja popisa područja za koje je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi,, „značajni” i ugrožavaju li cjelovitost ekosustava (vidjeti osobito točke 23. i 24. ove presude). Međutim, u tom je pogledu već utvrđeno u točki 41. ove presude da se prilikom izrade popisa VME-ova valja osloniti na značajke samih ekosustava, uključujući njihovu osjetljivost, uzimajući u obzir rizik od štete povezane sa značajno štetnim učincima koji općenito proizlaze iz uporabe pridnenih ribolovnih alata. Stoga, s obzirom na to da pitanje konkretne vrste alata koji se koristi u ribolovu, pokretne ili pasivne, ne određuje uspostavu navedenih područja, ne može se prihvatiti argument koji se odnosi na diskriminaciju zbog nepostojanja analize učinaka pasivnih ribolovnih alata.

53 Iako tužitelji također upućuju na uvodnu izjavu 7. i članak 16. stavak 1. Osnovne uredbe, na zakonodavni postupak kao i na Rezolucije 61/105 i 64/72 koje je donijela Opća skupština Ujedinjenih naroda i na FAO-ove smjernice iz 2008. (vidjeti točku 25. ove presude), već je utvrđeno da je sustavni i teleološki pristup doveo do drukčijeg zaključka od onog koji su oni predložili. Osim toga, u dijelu u kojem tužitelji na temelju prethodno navedenih upućivanja nastoje istaknuti argumente u pogledu nepostojanja bilo kakvog štetnog učinka pasivnih ribolovnih alata, ta su pitanja obuhvaćena drugim tužbenim razlogom i analizirat će se u tom okviru. Isto tako, tužitelji ne mogu na koristan način izvesti argumente koji se odnose na zakonitost pobijane provedbene uredbe na temelju Komisijina prvotnog prijedloga Osnovne uredbe.

54 Tužitelji također tvrde da je znanstvena doktrina priznala nepostojanje znatnog utjecaja parangala na morsko dno, za razliku od povlačnih mreža. U tom pogledu valja podsjetiti, s jedne strane, na razmatranja zakonodavca koja su svojstvena definiciji iz članka 2. Uredbe br. 734/2008, na koji upućuje članak 4. Osnovne uredbe, u skladu s kojima je vjerojatno da će pasivni ribolovni alati imati štetne učinke na VME-ove. S druge strane, kao što će se detaljnije analizirati u okviru drugog žalbenog razloga, valja utvrditi da se na temelju dokaza koje su žalitelji podnijeli Općem sudu ne može isključiti mogućnost da pasivni ribolovni alati također mogu predstavljati rizik od štetnih učinaka na VME-ove, osobito prilikom njihova ponovljenog uvođenja i izvlačenja.

55 Naposljetku, u dijelu u kojem tužitelji tvrde, s jedne strane, da u savjetu ICES-a iz 2021., iako su u njemu navedene postojeće razlike između pasivnih i pokretnih ribolovnih alata, nije izmjeren intenzitet ribolova tim pasivnim ribolovnim alatima (kao što je parangal) i stoga učinak koji oni imaju na morsko dno, valja utvrditi da iz metode koju je ICES upotrijebio u svojem mišljenju iz 2021. proizlazi da je on izričito naveo da je mogao uzeti u obzir samo intenzitet ribolova u odnosu na pokretne ribolovne alate, s obzirom na to da su oni jedini za koje je raspolagao relevantnim informacijama. Tužitelji jasno i precizno ne osporavaju nepostojanje dovoljno preciznih informacija o intenzitetu ribolova pasivnim ribolovnim alatima. Štoviše, uzimanje u obzir navedenog intenziteta ribolova s pokretnim ribolovnim alatima imalo je za cilj samo ocjenu vjerojatnosti postojanja VME-ova u područjima sa „slabim” pokazateljem prisutnosti, koji su već mogli biti nepovratno oštećeni, tako da nastavak ribolovnih aktivnosti ne može prouzročiti druge značajno štetne učinke. S druge strane, što se tiče navoda koji se odnose na pitanje proporcionalnosti donesene mjere, oni će se ocijeniti u okviru relevantnih prigovora drugog dijela ovog tužbenog razloga.

56 S obzirom na prethodno navedeno i ne dovodeći u pitanje ono što je utvrđeno u točkama 29. i 38. *in fine* te točki 55. ove presude, valja kao neosnovan odbiti prvi prigovor prvog tužbenog razloga, koji se temelji na povredi članka 9. stavka 6. Osnovne uredbe i načela nediskriminacije zbog jednakog postupanja, prilikom određivanja područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi, prema pasivnim i pokretnim ribolovnim alatima bez objektivnog razloga.

2) Drugi prigovor, koji se temelji na tome da se pobijana uredba ne odnosi na vode Unije na sjeveroistočnom Atlantiku na ujednačen način, čime je povrijeđeno opće načelo jednakosti i nediskriminacije

57 Tužitelji u biti tvrde da je Komisija, paradoksalno, s obzirom na to da ne postoje informacije o utjecaju koji ribolov pasivnim pridnenim ribolovnim alatima ima na ekoregije Azora (Portugal) i Sjevernog mora, odlučila isključiti ih iz područja zabrane ribolova s pokretnim i pasivnim pridnenim alatima na dubini između 400 i 800 metara i, s druge strane, s obzirom na to da ne postoje informacije o utjecaju koji pasivni ribolovni alati imaju na morsko dno u područjima uz obalu Španjolske, kontinentalnog Portugala, Francuske i Irske, Komisija odlučila bez razlike zabraniti sve pridnene ribolovne alate, bez obzira na to jesu li pasivni ili pokretni. To pokazuje da je zabrana pasivnih pridnenih ribolovnih alata u područjima određenima Prilogom II. pobijanoj uredbi protivna općem načelu jednakosti ili nediskriminacije jer se prema parangalima kojima se obavlja ribolov u Sjevernom moru i vodama zapadne Europe postupa nejednako, iako se to različito postupanje ničime ne može objektivno opravdati. Osim toga, člankom 2. navedene provedbene uredbe kao i njezinim Prilogom II. povređuje se načelo proporcionalnosti jer njihove odredbe prelaze granice onoga što je prikladno i nužno za postizanje legitimnih ciljeva, u mjeri u kojoj se tim odredbama zabranjuje ribolov pasivnim ribolovnim alatima, a da se pritom ne uzima u obzir njihov utjecaj na morsko dno.

58 Komisija osporava navode tužiteljâ.

59 U ovom slučaju, kao što to proizlazi iz Komisijinih objašnjenja i ICES-ova savjeta iz 2021. (naslov „Geographical range” (zemljopisni opseg), str. 2. i 12.), razlozi neuvrštavanja na predmetni popis područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi, na drugim područjima, koja navode tužitelji, nisu povezani s činjenicom da utjecaj koji ribolov pasivnim pridnenim ribolovnim alatima ima na ekoregije nije bio poznat, kao što to insinuiraju. Za regiju Azore, s jedne strane, relevantno je nepostojanje informacija koje bi omogućile predviđanje dokazanog ili vjerojatnog postojanja navedenih područja. S druge strane, kao što to navodi Komisija, a da to nije osporeno, od ICES-a zatražena je dodatna analiza kako bi se popis predmetnih područja mogao pripremiti u budućnosti. Što se tiče voda Švedske i Danske, odlučujući element, kako je navedeno, bilo je nepostojanje bilo kakvog ribolova (i, općenitije, odobrenja za ribolov) u predmetnom području ili područjima. Stoga nije dokazano da je Komisija u usporedivim situacijama postupala na različit način ili da je u različitim situacijama postupala na jednak način, i to bez objektivnog opravdanja.

60 Podredno, valja istaknuti da, čak i pod pretpostavkom da je Komisija povrijedila svoju obvezu uvrštavanja na popis područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi određenih područja u regiji Azora ili u vodama Švedske i Danske, takav propust ne može dovesti do nezakonitosti odredaba pobijane uredbe u kojima se navode druga područja sjeveroistočnog Atlantika. Naposljetku, što se tiče navoda koji se odnose na povredu načela proporcionalnosti, oni će se analizirati u okviru relevantnog dijela ovog tužbenog razloga.

61 U tim okolnostima valja odbiti kao neosnovan drugi prigovor tužiteljâ, koji se temelji na tome da se pobijana uredba ne odnosi na vode Unije na sjeveroistočnom Atlantiku na ujednačen način, čime je povrijeđeno opće načelo jednakosti i nediskriminacije

3) Treći prigovor, koji se temelji na tome da se pobijana uredba temelji na metodologiji koja zatvara područja znatno veće površine u južnim vodama nego u sjevernim vodama sjeveroistočnog Atlantika, čime je povrijeđeno načelo nediskriminacije

62 Tužitelji, koje podupire Kraljevina Španjolska, u biti tvrde da je pobijana uredba protivna načelu nediskriminacije jer se temelji na metodologiji preporučenoj u ICES-ovu savjetu iz 2021., prema kojoj se veličina poligona mijenja i tim je veća što se ti poligoni nalaze južnije. Naime, područja nabrojena u Prilogu II. navedenoj provedbenoj uredbi temelje se na mjernoj jedinici „kvadrat C”, čija veličina ovisi, prema mišljenju tužiteljâ, o širini na kojoj se nalazi taj „kvadrat C” i stoga nije ujednačena u cijelom sjeveroistočnom Atlantiku. To također znači da pobijana uredba nije u skladu sa zadaćom koja je Komisiji povjerena u Osnovnoj uredbi, odnosno „osiguranja jedinstvenih uvjeta za provedbu ove Uredbe u vezi s utvrđivanjem postojećih ribolovnih područja”.

63 Komisija osporava argumente tužiteljâ.

64 Svojim tvrdnjama tužitelji, temeljeći se na načelu nediskriminacije, u biti osporavaju prikladnost metodologije koju je upotrijebila Komisija, tako da se podudaraju s onima iznesenima u okviru drugog prigovora drugog dijela ovog tužbenog razloga, koji je odbijen kao neosnovan (vidjeti točke 80. do 85. ove presude). Slijedom toga, valja odbiti i tvrdnje tužiteljâ iznesene u okviru ovog prigovora.

b) Povreda načela proporcionalnosti jer popis područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi, koji je donesen pobijanom provedbenom uredbom, prelazi granice onoga što je prikladno i nužno za ostvarenje ciljeva ZRP-a

65 Tužitelji, koje podupiru Kraljevina Španjolska i Autonomna zajednica Galicija, u biti ističu da članak 2. i Prilog II. pobijanoj uredbi krše načelo proporcionalnosti jer se njima utvrđuje nediskriminirajuća zabrana ribolova pridnenim ribolovnim alatima, kao prvo, zbog nepostojanja procjene učinka pasivnih ribolovnih alata, drugo, prema neprikladnoj metodologiji i informacijama za utvrđivanje veličine „kvadrata C”, kao treće, uključivanjem, osim toga, tampon zona „kvadrata C” za koje je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi, iako je nemoguće da ti ribolovni alati dosegnu navedene VME-ove, i, kao četvrto, time što se ne uzima u obzir socioekonomski učinak donesenih mjera na gospodarske subjekte.

1) Prvi prigovor, koji se temelji na tome da je, s obzirom na to da ne postoje informacije o utjecaju pasivnih ribolovnih alata na VME-ove, nediskriminirajuća zabrana ribolova pokretnim i pasivnim ribolovnim alatima na popisu područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi očito neprikladna za ostvarenje cilja zaštite morskog dna

66 Tužitelji, koje podupiru Kraljevina Španjolska i Autonomna zajednica Galicija, u biti ističu da članak 2. stavak 2. pobijane uredbe zabranjuje ribolov pokretnim i pasivnim ribolovnim alatima, kao prvo, na temelju analize podataka koji se odnose isključivo na pokretne ribolovne alate, jer se u toj analizi upotrebljava indeks „swept-area ratio” (omjer očišćene površine, u daljnjem tekstu: SAR), kojim se uzima u obzir samo utjecaj pokretnih ribolovnih alata na dno „kvadrata C”, a ne učinak pasivnih alata (scenarij 2. ICES-ova savjeta iz 2021.), i, kao drugo, odabirom najstrože verzije (scenarij 2. opcija 1. istog savjeta), tako da uključuje „kvadrate C” tamo gdje prag SAR-a uopće nije premašen i u kojima stoga „značajno štetni utjecaj” nije ni siguran u pogledu pokretnih ribolovnih alata, koji su mnogo „agresivniji” od pasivnih. Pobijana uredba predstavlja očito neprikladnu i neproporcionalnu mjeru, s obzirom na to da Komisija nije analizirala utjecaj pasivnih ribolovnih alata na morsko dno i, konkretnije, parangala „nepostojećeg ili zanemarivog učinka” prilikom utvrđivanja ribolovnih zona koje su im zabranjene.

67 Komisija je podnijela svoja očitovanja u tom pogledu u okviru prvog dijela ovog tužbenog razloga.

68 Kao prvo, u dijelu u kojem tužitelji tvrde da se pobijanom uredbom „zabranjuje” ribolov pokretnim i pasivnim ribolovnim alatima, valja utvrditi da se radi o prigovoru koji je nedopušten (vidjeti točku 21. ove presude).

69 Kao drugo, kad je riječ o navodima koji se odnose na navodnu očitu neprikladnu i neproporcionalnu prirodu predmetne mjere, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da je načelo proporcionalnosti, na koje upućuje Uredba br. 1380/2013, navedeno u Osnovnoj uredbi, jedno od općih načela prava Unije i da ono zahtijeva da sredstva stavljena na raspolaganje odredbom prava Unije moraju biti prikladna za ostvarenje legitimnih ciljeva, kako su postavljeni konkretnim propisom, te ne prekoračivati ono što je nužno za njihovo ostvarivanje (vidjeti u tom smislu presudu od 8. lipnja 2010., Vodafone i dr., C-58/08, EU:C:2010:321, t. 51. i navedenu sudsku praksu).

70 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da načelo proporcionalnosti, kao opće načelo prava Unije, zahtijeva da akti institucija Unije ne prelaze granice koje su primjerene i nužne za ostvarenje opravdanih ciljeva kojima teži predmetna uredba (vidjeti presudu od 11. siječnja 2017., Španjolska/Vijeće, C-128/15, EU:C:2017:3, t. 71. i navedenu sudsku praksu). Prema ustaljenoj

sudskoj praksi, kako bi zadovoljila test proporcionalnosti, mjera mora pridonijeti postavljenom cilju, a ne nužno ostvariti ga sama za sebe (presuda od 13. lipnja 2018., Deutscher Naturschutzring, C-683/16, EU:C:2018:433, t. 49. i navedena sudska praksa).

71 U tom pogledu, kao što to proizlazi iz tablice 1. ICES-ova savjeta iz 2021., on je u prvom stupcu tablice predvidio četiri različita načina razgraničenja područja koja sadržavaju VME-ove (u skladu s relevantnim scenarijem i mogućnošću), kao i posljedice na upravljanje njima u njezinu drugom stupcu. Iz tih elemenata savjeta ICES-a iz 2021. i pripadajućih objašnjenja proizlazi da razina ribolovne aktivnosti nije uzeta u obzir u okviru pristupa upravljanju ribarstvom ili odvagivanja suprotstavljenih interesa, nego radi ocjene vjerojatnosti postojanja VME-ova na područjima sa „slabim” pokazateljem prisutnosti, koji je već mogao biti nepovratno oštećen, tako da nastavak ribolovnih aktivnosti ne može prouzročiti druge značajno štetne učinke. Konkretno, iz ICES-ova savjeta iz 2021. proizlazi da su u 2. scenariju uzeti u obzir SAR-ovi utvrđeni na temelju empirijskih podataka za razinu ribolovne aktivnosti koji su povezani sa značajno štetnim učincima te su stoga omogućili procjenu učinaka ribolova na prisutnost ili nepostojanje VME-ova. Kao što je to objašnjeno u točki 50. ove presude, takav se pristup ne može isključiti u okviru primjene načela predostrožnosti.

72 Čak i ako se uzme u obzir drugi stupac tablice 1. ICES-ova savjeta iz 2021., koji se odnosi na opciju 1. scenarija 2. i koja se odnosi na „[p]retpostavke za upravljanje”, iz njega ne proizlazi drukčija logika. Naime, u njemu se navodi da se tom opcijom „prednost daje zaštiti VME-ova ako je njihova prisutnost ‚dokazana’ ili ‚vjerojatna’” i uključuje „kvadrate C s malim indeksom VME-ova u kojima je ribolovna aktivnost također niska i u kojima su značajno štetni učinci (IAS) koji proizlaze iz prošlih ribolovnih aktivnosti manje vjerojatni”. Ti elementi općenito upućuju na pristup povezan s obilježjima predmetnih područja. U svakom slučaju, završni dio tog opisa posljedica za upravljanje, prema kojem se time „pruža zaštita VME-ova po niskoj cijeni za ribare i maksimalna zaštita VME-ova u ribolovnom otisku”, predstavlja samo ocjenu učinaka navedenog scenarija na zaštitu VME-ova i njegova utjecaja na ribolov, koji se ipak nije upotrijebio kao dodatni čimbenik za utvrđivanje područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi, uz elemente navedene na stranici 5. ICES-ova savjeta iz 2021., koji se podudaraju s drugim čimbenicima navedenima u točki 40. ove presude i u prvom stupcu tablice 1., koji se nalazi na stranici 6. na stranici tog savjeta.

73 Što se tiče tvrdnje tužiteljâ prema kojoj je Komisija uzela u obzir „najstrožu” opciju na način da je, za razliku od mogućnosti koja je, prema njihovu mišljenju, „pruž[ala] prednost zaštiti VME-ova uzimajući u obzir utjecaj ribolovnih aktivnosti na potonje” (opcija 2. scenarija 2. u ICES-ovu savjetu iz 2021.), odabrala scenarij „koji daje prednost zaštiti VME-ova neovisno o ribolovnoj aktivnosti” (opcija 1. scenarija 2. istog savjeta), valja je odbiti jer Komisija prilikom sastavljanja popisa predmetnih područja, u skladu s člankom 9. stavkom 6. Osnovne uredbe, nije mogla, u okviru nadležnosti koje su joj dodijeljene za donošenje provedbene uredbe, provesti nikakvo odvagivanje između zaštite VME-ova i drugih ciljeva ZRP-a. Stoga kritika tužiteljâ u pogledu odabira „najstrože” opcije u kontekstu upotrebe indeksa SAR-a nije osnovana niti se Komisijin pristup, na temelju prethodno navedene kritike, može smatrati protivnim sudskoj praksi navedenoj u točkama 69. i 70. ove presude. Konkretnije, valja utvrditi da se navedena opcija 1. scenarija 2., koja se nalazi u ICES-ovu savjetu iz 2021. i koju je zatim Komisija donijela u pobijanoj provedbenoj uredbi, ne temelji na odvagivanju zaštite VME-ova s drugim ciljevima ZRP-a ili pak na pristupu upravljanju ribarstvom koji bi se usto mogao definirati kao „najstroži”, osobito u odnosu na opciju 2. scenarija 2., koja je određena kao da „uzima u obzir utjecaj ribolovnih aktivnosti na [VME-ove]” (vidjeti također točku 55. ove presude).

74 Stoga tužitelji u ovom slučaju ne mogu osnovano kritizirati Komisiju tvrdeći da su predmetne mjere bile očito neprikladne i neproporcionalne zbog toga što potonja uopće nije uzela u obzir i analizirala utjecaj pasivnih ribolovnih alata na morsko dno prilikom utvrđivanja zabranjenih ribolovnih zona upravo za te pasivne ribolovne alate općenito i konkretno parangal, i to odabirom „najstrože" verzije među opcijama koje je ICES predložio u svojem mišljenju iz 2021.

75 U tim okolnostima prvi prigovor ovog dijela prvog tužbenog razloga valja odbiti kao neosnovan.

2) Drugi prigovor, koji se temelji na tome da se dizajn poligona nabrojenih u Prilogu II. pobijanoj uredbi temelji na očito neprimjerenoj metodologiji s obzirom na dostupne informacije

76 Tužitelji, koje podupiru Kraljevina Španjolska i Autonomna zajednica Galicija, ističu da je ICES-ov savjet iz 2021. upotrijebilo podatke iz vlastite baze podataka za razgraničenje „kvadrata C". Međutim, Instituto Español de Oceanografía (IEO, Španjolski institut za oceanografiju), prije donošenja pobijane provedbene uredbe, obavijestio je Komisiju da se informacijama kojima su raspolagale države članice mnogo preciznije definiraju „kvadrati C", na temelju tehnika prikupljanja podataka i modela distribucije u manjim razmjerima i većoj rezoluciji. Prema navodima IEO-a, Komisija je znala te informacije iz projekata koje sufinancira, kao što su projekti Indemari i Intemares.

77 Međutim, Komisija je zanemarila te podatke kada je utvrdila područja u Prilogu II. pobijanoj provedbenoj uredbi, tako da države članice nisu mogle dopuniti područja koja je ICES kartografirao vlastitim podacima. Stoga nije upotrijebila najbolje dostupne informacije kao što se to zahtijeva člankom 9. stavkom 6. Osnovne uredbe. Prema mišljenju tužiteljâ, to je propuštanje nespojivo s ostvarenjem cilja zaštite tih ekosustava i, u svakom slučaju, „nerazmjerno za ostvarenje cilja održivog ribarstva" predviđenog Osnovnom uredbom i samim ZRP-om. Prema njihovu mišljenju, činjenica da države članice primjenjuju metodu „kvadrat C" za pružanje informacija o ribolovnim aktivnostima nije u suprotnosti s činjenicom da je ta metoda očito neprikladna za utvrđivanje područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi.

78 Prema mišljenju tužiteljâ, suprotno onomu što tvrdi Komisija, Organizacija za ribarstvo sjeverozapadnog Atlantika (NAFO) ne koristi tu metodu, nego primjenjuje procjenu gustoće označenu kao metoda „Kernel" (Durán Muñoz, P., „Cold-water corals and deep-sea sponges by-catch mitigation: Dealing with groundfish survey data in the management of the Northwest Atlantic Ocean high seas fisheries" (Ublažavanje usputnog ulova hladnovodnih koralja i dubokomorskih spužvi: obrada podataka iz istraživanja o pridnenoj ribi u upravljanju ribarstvom na otvorenom moru sjeverozapadnog Atlantskog oceana), *Marine Policy*, sv. 116., 2020.).

79 Komisija osporava navode tužiteljâ.

80 Što se tiče kritika tužiteljâ koje se odnose na metodologiju utemeljenu na jedinici „kvadrat C", čija bi ograničenja, prema njihovim tvrdnjama, dovela do pristupa koji je nespojiv s ostvarenjem cilja zaštite VME-ova i koja je u svakom slučaju neproporcionalna za ostvarenje cilja održivog ribarstva predviđenog Osnovnom uredbom i ZRP-om (vidjeti točku 77. ove presude), najprije valja primijetiti da članak 9. Osnovne uredbe (uključujući FAO-ve smjernice na koje upućuje) ne sadržava posebna pravila o konkretnoj metodologiji koju treba upotrijebiti prilikom pripreme popisa područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi, osobito u pogledu tehničke mreže ili sustava koordinata koje treba koristiti kao kartografsku referentnu vrijednost, te stoga treba smatrati da su oni obuhvaćeni marginom

prosudbe kojom Komisija raspolaže u pogledu primjene kriterija za utvrđivanje popisa navedenih područja (vidjeti točku 50. ove presude). U tom kontekstu, Komisiji se mora priznati široka diskrecijska ovlast kako bi mogla učinkovito ostvarivati cilj koji joj je dodijeljen uzimajući u obzir složena tehnička ocjenjivanja koja mora provoditi (vidjeti po analogiji presudu od 19. siječnja 2012., Xeda International i Pace International/Komisija, T-71/10, neobjavljenu, EU:T:2012:18, t. 69. i navedenu sudsku praksu). Uzimajući u obzir te elemente, samo očita neprikladnost mjere donesene u tom području u odnosu na cilj koji Komisija želi postići može utjecati na zakonitost takve mjere u okviru ispitivanja poštovanja načela proporcionalnosti koje provodi Opći sud (vidjeti po analogiji presudu od 9. rujna 2020., Slovenija/Komisija, T-626/17, EU:T:2020:402, t. 173.).

81 Argumente tužiteljâ valja ispitati s obzirom na ta razmatranja, kao i ona navedena u točkama 69. i 70. ove presude.

82 Kao prvo, ICES je u svojem savjetu iz 2021. u biti objasnio da je predmetni pristup, odnosno upotreba sustava „kvadrata C”, rezolucije od 0.05° dužine s 0.05° širine (oko 15 km^2 (3 km × 5 km) na širini od 60° sjeverno), praktična ljestvica za prikupljanje, istraživanje i procjenu podataka o ribolovnim aktivnostima u morskom okolišu. U tom je kontekstu uputio na modelirane podatke o batimetrijema EMODnet-a i na rad Organizacije za ribarstvo sjeverozapadnog Atlantika (NAFO), pri čemu je doista istaknuo određene nepreciznosti ili nedostatke koji proizlaze iz primjene metodologije „kvadrata C”. Međutim, ICES je u tom pogledu zaključio da se određene sporne varijacije koje proizlaze iz primjene predmetne metodologije „ne mogu riješiti dostupnim podacima te su [zahtijevale] temeljne izmjene ICES-ova poziva za dostavu podataka o VME-ovima [ili] analizu u točnom opsegu u različitim državama članicama Unije”.

83 Kao drugo, iako je točno da tužitelji i Kraljevina Španjolska tvrde, osobito pozivajući se na IEO (vidjeti točku 76. ove presude), da su bile dostupne preciznije informacije, uglavnom iz projekata Indemares i Intemares, ti elementi nisu dovoljni kako bi se smatralo da je Komisija očito prekoračila svoju marginu prosudbe time što je upotrijebila metodologiju „kvadrata C”, odnosno metodologiju koju je ICES uzeo u obzir u svojem savjetu iz 2021., ili da nije upotrijebila najbolje dostupne znanstvene i tehničke informacije. Naime, Komisija se u svojoj argumentaciji ne oslanja samo na činjenicu da je bila prisiljena koristiti raspoložive podatke koji su se temeljili na navedenoj metodologiji, nego također tvrdi da je njezin pristup uzeo u obzir značajke pridnenog ribolova kao i potrebu da se osigura ujednačena primjena Osnovne uredbe. U tom je pogledu uputila na metodu „kvadrata C” koju upotrebljavaju i države članice za utvrđivanje ribolovnih aktivnosti i organizacije kao što je Komisija za ribarstvo sjeveroistočnog Atlantika (NEAFC), čija je Unija članica, kako bi se utvrdile zabrane ribolova povezane s VME-ovima, slične onima utvrđenima u Osnovnoj uredbi. Osim toga, tužitelji i Kraljevina Španjolska ne navode učinkovitu i realističnu alternativu s obzirom na potrebu usklađivanja pristupa država članica i ujednačene provedbe članka 9. stavka 6. Osnovne uredbe.

84 Iz upućivanja na IEO (vidjeti točku 76. ove presude) i s njima povezanih tvrdnji (vidjeti točku 77. ove presude) ne proizlazi ni da su drugi izneseni podaci precizniji za sva relevantna morska područja, koje je ICES uzeo u obzir u svojem savjetu iz 2021. i Komisija u pobijanoj provedbenoj uredbi, osobito na dan njezina donošenja, ili pak da se može smatrati da jedan konkretan podatak, ili više njih, koje su upotrijebili ICES i Komisija čine njihovu metodologiju očito neprikladnom na temelju informacija koje je dostavila Kraljevina Španjolska ili zbog mogućnosti primjene drugih metoda, kao što je „metoda Kernel” koja se na raspravi navodi kao metoda procjene gustoće, kvantitativna metoda koja omogućuje određivanje distribucije i opsega područja na kojima se nalaze VME-ovi koju navodno upotrebljava NAFO (vidjeti točku 78. ove

presude). Osim toga, valja istaknuti da se ICES u svojem savjetu iz 2021. osobito oslonio na podatke o batimetriji koji se temelje upravo na EMODnetovoj bazi podataka, koji nastaju pomoću velikog skupa dionika. Osim toga, kao što je to Komisija naglasila na raspravi, a da joj tužitelji ili Kraljevina Španjolska nisu proturječili, iako članak 9. stavak 6. Osnovne uredbe predviđa da države članice mogu izraditi popis područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi na koji se Komisija može osloniti (osim ICES-ova savjeta), Kraljevina Španjolska joj nije uputila takav popis.

85 Stoga iz tih tvrdnji ne proizlazi da je Komisija metodom „kvadrata C” upotrijebila očito neprikladnu metodologiju s obzirom na dostupne informacije niti da je njezin pristup neproporcionalan u odnosu na cilj koji se slijedio. Stoga, drugi prigovor tužiteljâ treba odbiti kao neosnovan.

3) Treći prigovor, koji se temelji na tome da je dizajn poligona navedenih u Prilogu II. pobijanoj provedbenoj uredbi, koji uključuju tampon zone, neproporcionalan i očito neprikladan za ostvarenje cilja zaštite morskog dna

86 Tužitelji, koje podupiru Kraljevina Španjolska i Autonomna zajednica Galicija, ističu, pri čemu se u biti odnose na tampon zone, da je metodologija koju je Komisija upotrijebila za utvrđivanje veličine „kvadrata C”, kao dijela sustava mreže koji ovisi o identifikaciji VME-ova u određenoj točki, očito pogrešna i neproporcionalna kada se primjenjuje na pasivne ribolovne alate i ne počiva ni na kakvoj tehničkoj ili znanstvenoj osnovi. Naglašavaju da bi pristup koji je ICES usvojio u svojem savjetu iz 2021., prema kojem se lokacija pokretnih ribolovnih alata (mreža i alata) u biti može znatno razlikovati od lokacije plovila (vidjeti točku 90. ove presude) bio prikladan za osiguranje zaštite staništa VME-ova u svakom „kvadratu C” s obzirom na nekontrolirano premještanje mreža pokretnih ribolovnih alata kada ih plovilo premješta. Suprotno tomu, to bi rasuđivanje bilo nelogično u slučaju pasivnih ribolovnih alata jer se oni polažu na točno određenoj točki vodenog okoliša i njihovo premještanje nije značajno. Prema njihovu mišljenju, „potpuno je nemoguće da ribolovne aktivnosti s pasivnim ribolovnim alatom u tampon zonama ikada dođu u kontakt s [VME-ovima]”.

87 Tužitelji dodaju da je potpredsjednik Savjetodavnog vijeća ICES-a, kada je Parlamentu objasnio izvješće koje je Komisija upotrijebila kao znanstvene podatke u prilog pobijanoj provedbenoj uredbi, naglasio da su „analiza i odabir poligona izvršeni na temelju [pokretnih] ribolovnih alata, a ne pasivnih ribolovnih alata”.

88 Prema mišljenju tužiteljâ, pobijana uredba to ne uzima u obzir i stoga nameće, u kontekstu tampon zona, ograničenje ribolova pasivnim ribolovnim alatom, koje je daleko od toga da je najprikladnija mjera za ostvarenje cilja zaštite VME-ova, nego je iznimno ograničavajuće i neopravdano, te se njime ugrožava održivost ribolova tim alatima. Činjenica da je zakonodavac Unije u članku 9. stavku 2. Osnovne uredbe utvrdio „sigurnosnu zonu” ne potvrđuje Komisijino stajalište. Stoga je Komisija donijela članak 2. i Prilog II. pobijanoj provedbenoj uredbi, u biti, protivno načelu proporcionalnosti, prekoračivši granice onoga što je prikladno i nužno za ostvarenje legitimnih ciljeva ZRP-a.

89 Komisija osporava navode tužiteljâ.

90 Uvodno valja istaknuti da se, što se tiče prostornih tampona oko zatvorenih „kvadrata C”, u ICES-ovu savjetu iz 2021. navodi sljedeće:

„Suvremeni navigacijski sustavi pružaju vrlo preciznu lokaciju ribarskih plovila na moru. Međutim, kada se ribolov obavlja na dubinama od 400 do 800 metara, lokacija ribolovnog alata može se znatno razlikovati od lokacije plovila. ICES smatra da bi tampon od polovine kvadrata C oko svakog kvadrata C bio prikladan za zaštitu staništa VME-ova raspoređenih na rubu kvadrata C. Odabir tampona polukvadrata C, a ne druge udaljenosti, uglavnom je izvršen zbog njegove jednostavnosti provedbe (ICES, 2020.b). ICES je prije toga preporučio (ICES, 2013.) […] za VME-ove na ravnom ili neravnom morskom dnu, tampon od oko dva (manje od 500 m dubine) ili tri puta (više od 500 m dubine) lokalne dubine […]. S obzirom na složenost primjene te preporuke u sadašnjem savjetu, ICES se odlučio za tampon od pola kvadrata C oko svakog kvadrata C.”

91 Što se tiče kritika tužiteljâ koje se odnose na utvrđivanje „tampon zona” (zaštićenih područja), koja se u biti sastoje od dodavanja „polukvadrata C” već zaštićenim „kvadratima C” koji sadržavaju VME-ove, valja utvrditi da je uspostava zaštićenih područja bila nužna kako bi se osigurao koristan učinak članka 9. stavaka 6. i 9. Osnovne uredbe i učinkovita zaštita VME-ova koja se nastoji postići zajedničkom primjenom tih odredbi.

92 Naime, s obzirom na relevantna objašnjenja koja se nalaze u ICES-ovu savjetu iz 2021., (vidjeti točku 90. ove presude), uspostavom tih tampon zona nastoji se osigurati, u skladu s načelom predostrožnosti zaštita staništa VME-ova koja mogu graničiti s „kvadratom C” i koja bi stoga mogla biti ugrožena ribolovnim aktivnostima plovila koja se nalaze u blizini navedenih „kvadrata C” zbog vjerojatne razlike između lokacije plovila i ribolovnog alata, koja je potencijalno značajna, s obzirom na relevantne dubine (između 400 i 800 metara).

93 Slijedom toga, iako te tampon zone ne sadržavaju pokazatelje VME-ova i stoga se u njima ne mogu nalaziti VME-ovi, u skladu s podacima koje su dostupne ICES-u i Komisiji, njihovo osnivanje, kao ključnog dijela područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi, u skladu je s ciljevima zaštite tih VME-ova, koji se nastoje postići člankom 9. Osnovne uredbe, te je nužno za njezinu učinkovitu i ujednačenu provedbu (vidjeti po analogiji presudu od 8. lipnja 2010., Vodafone i dr., C-58/08, EU:C:2010:321, t. 51. i navedenu sudsku praksu). Stoga se ne može prihvatiti prigovor tužiteljâ, prema kojem je uključivanje tampon zona u područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi, određenih pobijanom provedbenom uredbom, mjera koja je očito neprikladna za ostvarenje cilja zaštite morskog dna i neproporcionalna (vidjeti točku 86. ove presude), isto kao ni društveno-gospodarske tvrdnje povezane s održivošću ribolovnih aktivnosti pasivnim ribolovnim alatom (vidjeti točku 88. ove presude), koje se u ovoj fazi analize ne uzimaju u obzir.

94 Osim toga, s obzirom na to da se zaštita VME-ova u skladu s člankom 9. Osnovne uredbe odnosi na rizik od ribolova pridnenim ribolovnim alatima općenito, činjenica da se odnosi više na pokretne ribolovne alate ne isključuje niti ograničava mogućnost da Komisija uspostavi takve zone u okviru izvršavanja svoje nadležnosti. U skladu s tom logikom također je bespredmetno, što se tiče samog utvrđivanja tampon zona, pitanje je li bilo moguće utvrditi „odobrenje za ribolov” pasivnim ribolovnim alatom u tampon zonama, što je mjera koju tužitelji zagovaraju u svojim pismenima pred Općim sudom. U svakom slučaju, kao što to proizlazi iz točaka 149. i 151. ove presude, ne može se isključiti da se zbog vodnih struja ili bočnih kretanja prilikom njihova vađenja pasivni ribolovni alati mogu slučajno kretati (ili čak izgubiti) na način da uzrokuju štetu na VME-ovima.

95 Kad je riječ o prigovoru tužiteljâ koji se odnosi na povredu načela proporcionalnosti zbog opsega tampon zona (vidjeti točku 88. ove presude), valja još primijetiti da je, s obzirom na u biti tehničku prirodu elemenata metodologije koju je primijenila Komisija, nadzor Općeg suda ograničen, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 80. ove presude, na ispitivanje očite neprikladnosti veličine tih zona u odnosu na cilj njihova utvrđivanja, koji se odnosi na sprečavanje vjerojatnog rizika povezanog s ribolovom pridnenim ribolovnim alatima općenito. Međutim, tužitelji nisu uspjeli dokazati navedenu očitu neprikladnost veličine predmetnih zona.

96 Naime, tužitelji nisu podnijeli konkretne i detaljne elemente na temelju kojih bi se moglo zaključiti da je pristup, koji se odnosi na mogućnost dodavanja tampon zone „kvadratu C” oko svakog „kvadrata C”, koji se temelji na potencijalno znatnoj razlici između lokacije plovila i ribolovnog alata tijekom ribolova na dubinama između 400 i 800 metara, bio očito neprikladan. Iako, doduše, izračuni koji se odnose na dimenzije tampon zona koje je provela Organizacija ribara u Bretanji, a koje su podnijeli tužitelji, kao i podaci koje su stranke utvrdile u odgovoru na pitanje koje je Opći sud postavio na raspravi, dokazuju veliku veličinu tampon zona, nije riječ o elementu koji može izmijeniti prethodne analize.

97 Usto, budući da bi se tvrdnje tužiteljâ, navedene na početku točke 86. ove presude, eventualno mogle tumačiti na način da se odnose i na zatvaranje područja navodno bez prisutnosti VME-ova, koja su zatvorena između „kvadrata C” koji sadržavaju VME-ove, valja istaknuti, s jedne strane, da se objašnjenja koja je ICES dao u mišljenju iz 2021. odnose na činjenicu da je malo vjerojatno da ribarska plovila mogu učinkovito loviti u vrlo malim područjima bez opasnosti od utjecaja na susjedna zatvorena područja i da je potrebno izbjeći rizik od štete u područjima za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi koja potječe od ribolovnih aktivnosti koje se obavljaju u susjednim područjima (vidjeti ICES-ov savjet iz 2021., str. 16.). Prema tome, ta su razmatranja analogna onima koja su već analizirana u kontekstu tampon zona „polukvadrata C” i dio su cilja osiguranja korisnog učinka zaštite područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi.

98 S druge strane, iz ICES-ova savjeta iz 2021. također proizlazi da je „vjerojatnije da će predmetne udaljene zone sadržavati VME-ove nego druga područja bez podataka, s obzirom na to da su okružena područjima (kvadratima C) s VME-ovima”. Na temelju toga se zaključilo da su oni mogli samo pokazivati nedostatak podataka u odnosu na prisutne VME-ove. Takvo objašnjenje u pogledu razloga za zatvaranje tih područja dovoljno je s obzirom na načelo predostrožnosti, uzimajući u obzir marginu prosudbe koju je Komisija imala u tom području (vidjeti točku 50. ove presude).

99 S obzirom na prethodno navedeno, nije dokazano da je Komisija očito neprimjereno postupila i da je povrijedila načelo proporcionalnosti prilikom osmišljavanja poligona navedenih u Prilogu II. pobijanoj provedbenoj uredbi, koji uključuju tampon zone. U tim okolnostima valja odbiti treći prigovor tužiteljâ.

4) Četvrti prigovor, koji se temelji na tome da je neuzimanje u obzir gospodarskog i socijalnog učinka pri razgraničenju područja navedenih u Prilogu II. pobijanoj uredbi protivno načelu proporcionalnosti i ZRP-u

100 Tužitelji, koje podupiru Kraljevina Španjolska i Autonomna zajednica Galicija, ističu da je očuvanje morskih bioloških resursa u okviru ZRP-a isključiva nadležnost Unije na temelju članka 3. stavka 1. točke (d) UFEU-a. Prema mišljenju tužiteljâ, Uredba br. 1380/2013 u svoje područje primjene uključuje očuvanje morskih bioloških resursa i upravljanje ribarstvom i

flotama koje iskorištavaju te resurse. Također ističu da članak 2. stavak 1. navedene uredbe određuje da ZRP osigurava da su aktivnosti u ribarstvu i akvakulturi dugoročno ekološki održive i da se njima upravlja na način koji je u skladu s ciljevima postizanja gospodarskih i društvenih koristi te koristi za zapošljavanje i doprinos dostupnosti zaliha hrane. Slijedom toga, u skladu sa ZRP-om, prema mišljenju tužiteljâ, i Osnovnom uredbom i pobijanom uredbom moraju se predvidjeti mjere koje pridonose upravljanju ribolovnim aktivnostima na način koji je održiv s gledišta zaštite okoliša i u skladu s postizanjem gospodarskih i društvenih koristi te koristi za zapošljavanje.

101 U ovom slučaju, prema mišljenju tužiteljâ, Komisija nije uzela u obzir nijednu vrstu gospodarskih ili socijalnih informacija kako bi utvrdila popis područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi. Prema njihovu mišljenju, Komisija u potpunosti zanemaruje konkretan učinak koji će zabrane nametnute pobijanom uredbom imati na obujam ulova, promet, profitabilnost, održivost i zaposlenost predmetnih poduzetnika. Bez takve analize Komisija nije mogla ocijeniti koje su mjere mogle biti manje ograničavajuće te stoga prikladnije i proporcionalnije za postizanje ciljeva zaštite morskog dna. Time je Komisija prekoračila granice svoje diskrecijske ovlasti. Naime, kao prvo, prema mišljenju tužiteljâ, nijedan pristup koji je ICES predložio ne uključuje konkretna gospodarska ili socioekonomska razmatranja u pogledu utjecaja zabrana primijenjenih na ribolovnu aktivnost. Kao drugo, Komisija nije prikupila ni informacije gospodarske ili socijalne naravi ili informacije o zapošljavanju drugim kanalima osim ICES-a niti se u tom pogledu savjetovala s dotičnim sektorom. Slijedom toga, prema mišljenju tužiteljâ, Komisija nije mogla ocijeniti je li donesena mjera proporcionalna i najmanje ograničavajuća za postizanje željenih ciljeva, kao ni njezinu usklađenost s člankom 6. stavkom 2. Uredbe br. 1380/2013.

102 Komisija osporava tvrdnje tužiteljâ i smatra da su oni dio zajedničkog odgovora s drugim navodima koji se odnose na povredu načela proporcionalnosti u okviru drugog tužbenog razloga.

103 Kao što je već utvrđeno u točkama 31. do 51. ove presude, članak 9. stavak 6. Osnovne uredbe ne zahtijeva ni procjenu značajno štetnih učinaka pasivnih ribolovnih alata u svakom području za koje je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi, koji su uvršteni na predmetni popis ni pristup upravljanju, odnosno upravljanje koje uključuje procjenu posljedica mjera zaštite predmetnih VME-ova na ribolovne aktivnosti te na gospodarski i društveni život. Što se tiče argumenata tužiteljâ koji se odnose na Osnovnu uredbu (vidjeti točku 100. ove presude), ta će se pitanja ocijeniti u okviru drugog tužbenog razloga.

104 Pod tim uvjetom, valja odbiti kao neosnovan četvrti prigovor tužiteljâ, koji se temelji na tome da je neuzimanje u obzir gospodarskog i socijalnog učinka pri razgraničenju područja navedenih u Prilogu II. pobijanoj uredbi protivno načelu proporcionalnosti i ZRP-u i, prema tome, valja odbiti prvi tužbeni razlog u cijelosti.

2. Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na prigovoru nezakonitosti članka 9. stavaka 6. i 9. Osnovne uredbe zbog pogrešnog upućivanja na provedbene akte radi utvrđivanja jedinstvenih uvjeta provedbe i činjenice da su te odredbe protivne načelu proporcionalnosti i krše pravila ZRP-a

a) Uvodna razmatranja o prigovoru nezakonitosti

105 U okviru drugog tužbenog razloga tužitelji ističu prigovor nezakonitosti Osnovne uredbe u slučaju da se prvi tužbeni razlog ne prihvati. Ovaj se tužbeni razlog sastoji od dvaju dijelova. Prvi dio temelji se na povredi članka 291. stavka 2. UFEU-a jer članak 9. stavak 6. Osnovne uredbe upućuje na provedbeni akt kako bi se dopunili ključni elementi koji su njime predviđeni. Drugi dio temelji se na povredi pravila ZRP-a i načela proporcionalnosti zbog nediskriminirajuće zabrane ribolova pridnenim ribolovnim alatima u područjima za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi.

106 Postoji veza između pobijane uredbe i pravnog pravila čija se navodna nezakonitost ističe. S jedne strane, Komisija je donijela navedenu provedbenu uredbu kako bi provela odredbe članka 9. Osnovne uredbe i, konkretnije, njezin stavak 6., koji joj povjerava izradu popisa područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi. S druge strane, uključivanje na navedeni popis, u skladu s člankom 9. stavkom 9. te uredbe, podrazumijeva zabranu ribolova pridnenim ribolovnim alatima na predmetnom području.

107 Komisija, koju podupiru Vijeće i Parlament, smatra da je drugi tužbeni razlog nedopušten jer se njime ističe prigovor nezakonitosti, na temelju članka 277. UFEU-a, članka 9. stavka 9. Osnovne uredbe. No, u biti, članak 2. pobijane uredbe temelji se isključivo na članku 9. stavku 6. Osnovne uredbe.

108 Iz sudske prakse proizlazi da cilj članka 277. UFEU-a nije omogućavanje stranci da u potporu bilo kojem pravnom sredstvu osporava primjenjivost bilo kojeg općeg akta. Akt čija se nezakonitost ističe mora biti primjenjiv, izravno ili neizravno, na slučaj koji je predmet pravnog sredstva (presuda od 13. srpnja 1966., Italija/Vijeće i Komisija, 32/65, EU:C:1966:42, str. 594.; vidjeti i presudu od 16. ožujka 2023., Komisija/Calhau Correia de Paiva, C-511/21 P, EU:C:2023:208, t. 45. i navedenu sudsku praksu).

109 Osim toga, izravna pravna veza između pobijanog akta i predmetnog općeg akta, čija se nezakonitost ističe postoji osobito kada opći akt predstavlja pravnu osnovu izravno pobijane mjere, bilo pojedinačne ili regulatorne (vidjeti presudu od 17. prosinca 2020., BP/FRA, C-601/19 P, neobjavljenu, EU:C:2020:1048, t. 29. u pogledu pojedinačnih mjera).

110 U ovom slučaju valja istaknuti da nije sporno da je članak 9. stavak 6. Osnovne uredbe pravna osnova članka 2. pobijane provedbene uredbe, koja na njega upućuje u svojim uvodnim izjavama, zbog čega je prigovor nezakonitosti dopušten u pogledu navedene odredbe, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točkama 108. i 109. ove presude.

111 Nasuprot tomu, što se tiče zapreke vođenju postupka koju su istaknuli Komisija te Vijeće i Parlament, kad je riječ o prigovoru nezakonitosti članka 9. stavka 9. Osnovne uredbe, Opći sud smatra svrsishodnim ocijeniti osnovanost navedenog prigovora bez razmatranja pitanja njegove dopuštenosti.

b) Prvi dio drugog tužbenog razloga, koji se temelji na povredi članka 291. stavka 2. UFEU-a jer članak 9. stavak 6. Osnovne uredbe upućuje na provedbeni akt kako bi se dopunili njegovi ključni elementi

112 Tužitelji u biti tvrde da, kako bi dodjela provedbene ovlasti Komisiji bila u skladu s člankom 291. stavkom 2. UFEU-a, navedena provedbena ovlast mora stvoriti jedinstvene uvjete za provedbu pravno obvezujućih akata Unije i Komisiji ne smije ostavljati nikakvu marginu prosudbe u njihovoj provedbi.

113 U ovom slučaju, prema mišljenju tužiteljâ, popis područja na kojima se nalaze ili na kojima bi se mogli pojaviti VME-ovi, koji je Komisija donijela, proizlazi iz odabira institucije na temelju scenarija koje joj je dostavio ICES i koji su se temeljili na ICES-ovim varijablama koje omogućuju usvajanje višestrukih kombinacija i alternativa. One su pružale različite stupnjeve zaštite VME-ova i utjecaja na ribolovne aktivnosti. Stoga Komisija nije samo osigurala jedinstvenu provedbu Osnovne uredbe, nego je provela ocjenu i odabir tako što je odvagnula različite interese kada je donijela popis navedenih područja na temelju mogućnosti 1. scenarija 2. koju je predstavio ICES. Osim toga, ona je diskrecijski odlučila isključiti iz područja primjene vode Sjevernog mora i Azora. Slijedom toga, taj popis predstavlja politički izbor koji je trebao biti prepušten zakonodavcu Unije.

114 Prema mišljenju tužiteljâ, članak 9. stavci 6. i 9. Osnovne uredbe ne mogu upućivati na provedbeni akt ili delegirani akt za utvrđivanje popisa područja na kojima se nalaze ili na kojima bi se mogli pojaviti VME-ovi, s obzirom na to da se tim popisom ne utvrđuju jedinstveni uvjeti za provedbu i jer se njime usto nastoje dopuniti ili izmijeniti ključni elementi. Tužitelji u replici ističu da, suprotno onomu što tvrdi Komisija, provedbena ovlast koja joj je dodijeljena člankom 9. stavkom 6. Osnovne uredbe povređuje članak 291. stavak 2. UFEU-a jer ne jamči da se zabrana ribolova svim pridnenim ribolovnim alatima primjenjuje u jedinstvenim uvjetima.

115 Komisija, koju podupiru Vijeće i Parlament, osporava navode tužitelja.

116 U skladu s člankom 291. stavkom 2. UFEU-a, kada su potrebni jedinstveni uvjeti za provedbu pravno obvezujućih akata Unije, tim se aktima provedbene ovlasti dodjeljuju Komisiji ili, u posebnim valjano utemeljenim slučajevima i u slučajevima predviđenima u člancima 24. i 26. UEU-a, Vijeću.

117 Što se tiče granica provedbenih ovlasti navedenih u članku 291. stavku 2. UFEU-a, valja podsjetiti na to da je donošenje ključnih pravila u nekom području, isključivo u nadležnosti zakonodavca Unije. Iz toga slijedi da se odredbe kojima se utvrđuju ključni elementi osnovnog propisa, čije donošenje zahtijeva politički izbor za koji je odgovoran taj zakonodavac, ne mogu donositi u provedbenim aktima ni u delegiranim aktima iz članka 290. UFEU-a (presuda od 28. veljače 2023.,Fenix International, C-695/20, EU:C:2023:127, t. 41.).

118 Usto, utvrđivanje elemenata nekog područja koje treba kvalificirati kao ključne mora se temeljiti na objektivnim elementima koji podliježu sudskoj kontroli i nalaže uzimanje u obzir značajki i posebnosti predmetnog područja (presuda od 28. veljače 2023., Fenix International, C-695/20, EU:C:2023:127, t. 42.).

119 Provedbene ovlasti dodijeljene Komisiji i Vijeću na temelju članka 291. stavka 2. UFEU-a u biti uključuju ovlast donošenja mjera koje su nužne ili korisne za jedinstvenu provedbu odredaba zakonodavnog akta na temelju kojeg su donesene i kojima se samo precizira njihov sadržaj, uz

poštovanje ključnih općih ciljeva tog akta, a da ga pritom ne izmjenjuju ni dopunjuju u njegovim ključnim dijelovima ili onima koji to nisu (presuda od 28. veljače 2023., Fenix International, C-695/20, EU:C:2023:127, t. 49.).

120 Konkretno, valja smatrati da se provedbenom mjerom samo preciziraju odredbe predmetnog zakonodavnog akta ako se njome samo općenito ili u određenim pojedinačnim slučajevima želi pojasniti doseg tih odredaba ili odrediti detaljna pravila za njihovu primjenu, ali pod uvjetom da ta mjera ni na koji način nije proturječna ciljevima navedenih odredaba i nikako ne mijenja normativni sadržaj tog akta ni njegovo područje primjene (presuda od 28. veljače 2023., Fenix International, C-695/20, EU:C:2023:127, t. 50.).

121 U okviru analize prigovora nezakonitosti članka 9. stavka 6. Osnovne uredbe potrebno je ispitati nastoji li se njime utvrditi elemente koji prekoračuju ono što je predviđeno prethodno navedenom sudskom praksom.

122 Stoga u ovom slučaju valja ispitati upućuje li članak 9. Osnovne uredbe na provedbeni akt samo kako bi se pojasnilo njegove odredbe ili kako bi se dopunili njegovi ključni elementi, ili čak oni koji nisu ključni, čime se krši članak 291. UFEU-a, kako što tvrde tužitelji.

123 Kao što to tvrdi Komisija, koju podupiru Vijeće i Parlament, valja istaknuti da se provedbenim aktima navedenima u članku 9. stavku 6. prvoj rečenici Osnovne uredbe, koji se odnose na utvrđivanje popisa područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi, samo preciziraju ta područja i stoga konkretiziraju *ratione loci* sustav zaštite VME-ova koji je donesen tim člankom, uzimajući u obzir stvarno stanje u vezi s morskim dnom i okolišem koje proizlazi iz dostupnih podataka, i to na temelju postupka i primjenom materijalnih kriterija predviđenih tim člankom. U tom pogledu valja podsjetiti na to da ključni elementi koji se odnose na definiciju i kriterije za utvrđivanje VME-ova (Uredba br. 734/2008, FAO-ove smjernice iz 2008. i načelo predostrožnosti), pokazatelji VME-ova (prilog III. i IV. Osnovnoj uredbi) i postupak utvrđivanja popisa tih ekosustava (uzimajući u obzir najbolje dostupne znanstvene i tehničke informacije te procjene i utvrđivanje koje su provele države članice i znanstveno savjetodavno tijelo Komisije) već proizlaze iz članka 9. Osnovne uredbe. Kako bi se odgovorilo na potrebu određivanja jedinstvenih uvjeta za provedbu zaštitnih mjera uvedenih tim člankom, one su se morale utvrditi na razini Unije.

124 Komisija je sastavila popis područja na kojima se nalaze ili na kojima bi se mogli pojaviti VME-ovi, kako je navedeno u članku 9. stavku 6. Osnovne uredbe, primjenom materijalnih kriterija za VME-ove koji su dovoljno jasni i precizni te u skladu s postupkom koji je također utvrđen Osnovnom uredbom. Točno je da joj je navedenom odredbom dodijeljena određena margina prosudbe u pogledu primjene tih kriterija. Međutim, to je u skladu s njezinom provedbenom ovlasti, u skladu sa sudskom praksom prema kojoj Komisija u okviru provedbe Osnovne uredbe nije lišena svake diskrecijske ovlasti, osobito prilikom utvrđivanja precizne metodologije koja se odnosi na primjenu kriterija koje je zakonodavac predvidio u navedenoj uredbi (vidjeti u tom smislu presudu od 23. rujna 2015., Nizozemska/Komisija, T-261/13 i T-86/14, EU:T:2015:671, t. 44.).

125 Osim toga, što se tiče argumenata tužiteljâ, prema kojima je Komisija u ovom slučaju u biti izvršila diskrecijske, političke i gospodarske izbore zbog dodjele ovlasti protivno članku 291. UFEU-a (vidjeti argumente navedene u točkama 113. i 114. ove presude), i kao što je to već utvrđeno u okviru prvog tužbenog razloga, valja naglasiti da Komisija nije bila ovlaštena izvršavati takve odabire koji se odnose na očuvanje morskih ekosustava i resursa (vidjeti točke 45. do 51. ove

presude). Osim toga, budući da se gore navedeni navodi tužiteljâ odnose na djelovanje koje je Komisija stvarno poduzela prilikom donošenja pobijane provedbene uredbe, oni su bespredmetni u okviru prigovora nezakonitosti koji se odnosi na Osnovnu uredbu.

126 Općenitije, što se tiče ovlasti upravljanja ribarstvenom politikom koje su dodijeljene Komisiji, u okviru prvog tužbenog razloga već je istaknuto da se, suprotno navodima tužiteljâ, Komisija doista nalazila u okviru svojih provedbenih ovlasti, a ne ovlasti upravljanja ribarstvenom politikom (vidjeti osobito točke 50. i 51. ove presude). U tom kontekstu, također je primijećeno da može uzeti u obzir elemente koji se odnose na ribolovne operacije koje se obavljaju kako bi se ocijenila vjerojatnost (stalnog) postojanja VME-ova, čiji bi integritet mogao biti ugrožen pridnenim ribolovnim alatima sa značajno štetnim učincima. Taj je pristup obuhvaćen ciljem uzimanja u obzir stvarnog stanja morskog dna i morskog okoliša proizašlog iz dostupnih podataka (vidjeti točku 123. ove presude).

127 U tim okolnostima, valja kao neosnovan odbiti prvi dio drugog tužbenog razloga koji se temelji na povredi članka 291. stavka 2. UFEU-a jer članak 9. stavak 6. Osnovne uredbe upućuje na provedbeni akt kako bi se dopunili njegovi ključni elementi

c) Drugi dio drugog tužbenog razloga, koji se u biti temelji na tome da nediskriminirajuća zabrana ribolova korištenjem pridnenih ribolovnih alata predviđena u članku 9. stavku 9. Osnovne uredbe povređuje načelo proporcionalnosti i pravila ZRP-a, kao i na nedostatnosti obrazloženja u tom pogledu

128 Tužitelji, koje podupiru Kraljevina Španjolska i Autonomna zajednica Galicija, u biti tvrde da nediskriminirajuća zabrana uvedena člankom 9. stavkom 9. Osnovne uredbe nije u skladu s pravilima ZRP-a i načelom proporcionalnosti. Prema njihovu mišljenju, zabrana ribolova koja se razlikuje prema ribolovnim alatima, ovisno o njihovu utjecaju na morsko dno, na temelju najboljih znanstvenih, tehničkih i gospodarskih informacija bila bi prikladna i proporcionalna mjera. Takva tvrdnja, koja se odnosi na nepostojanje razlikovanja zakonodavca, također se može tumačiti na način da se njome nastoji istaknuti kritika prema kojoj je zakonodavac povrijedio svoju obvezu obrazlaganja izbora predmetne mjere.

129 S jedne strane, prema mišljenju tužitelja, člankom 9. stavkom 9. Osnovne uredbe zabranjuje se ribolov pridnenim ribolovnim alatima bez razlike, pri čemu točan sadržaj te zabrane nije poznat. S druge strane, prema njihovu mišljenju, Osnovna uredba u svojoj uvodnoj izjavi 7. izričito opisuje pridnene povlačne mreže kao alat čiji utjecaj na morsko dno „predstavlja veći rizik za [VME-ove] i pri takvom je ribolovu razina nenamjernog ulova dubokomorskih vrsta najviša”. U skladu s tim zapažanjem, člankom 8. stavkom 4. navedene uredbe zabranjuje se izdavanje odobrenja za ribolov „u svrhu ribolova pridnenim povlačnim mrežama (koćama) na dubini većoj od 800 metara”.

130 Stoga je paradoksalno i nezakonito, prema mišljenju tužiteljâ, da sama Osnovna uredba određuje pridnene povlačne mreže kao ribolovni alat koji ima velik utjecaj na morsko dno, ali da ipak određuje da u budućnosti ribolov svim pridnenim ribolovnim alatima, neovisno o vrsti dotičnog pridnenog ribolova, treba bez razlike zabraniti, neovisno o njihovu stvarnom utjecaju na morske ekosustave i neovisno o društveno-gospodarskom učinku takve zabrane. To je u potpunosti neproporcionalno.

131 Tužitelji u replici u biti ističu da je Osnovnom uredbom trebalo predvidjeti mjere koje pridonose upravljanju održivim ribolovnim aktivnostima u smislu okoliša i u skladu s ciljevima postizanja gospodarskih i društvenih koristi te koristi za zapošljavanje (ciljevi ZRP-a). Prema njihovu mišljenju, nijednim elementom na koji se pozivaju institucije ne može se dokazati da pasivni ribolovni alati, osobito parangal, imaju znatan učinak na morske ekosustave.

132 Naposljetku, pozivajući se na izmjene do kojih je došlo tijekom zakonodavnog postupka koji je doveo do donošenja Osnovne uredbe, tužitelji navode da se Međuinstitucijskim sporazumom Parlamenta, Vijeća i Komisije o boljoj izradi zakonodavstva (SL 2016., L 123, str. 1.-14., t. 15.) predviđa da će, kada budu smatrali da je to primjereno i potrebno za zakonodavni proces, Parlament i Vijeće provesti procjene učinka u vezi sa svojim „znatnim izmjenama” prijedloga Komisije. Prema mišljenju tužiteljâ, u ovom slučaju, unatoč uvođenju bitne izmjene članka 9. stavka 9. Osnovne uredbe, s obzirom na to da je opća zabrana dodana u odnosu na „blaže mjere” koje je predložila Komisija, zakonodavac nije proveo nikakvu procjenu učinka koja dokazuje prikladnost i nužnost njezine izmjene niti je uzeo u obzir Komisijinu procjenu učinka.

133 S obzirom na prethodna razmatranja, valja zaključiti, prema mišljenju tužiteljâ, da se zabranom ribolova svim pridnenim ribolovnim alatima, predviđenom u članku 9. stavku 9. Osnovne uredbe, krši načelo proporcionalnosti i da je očito neprikladna za postizanje cilja zaštite morskog dna.

134 Komisija, koju podupiru Vijeće i Parlament, osporava navode tužiteljâ, Kraljevine Španjolske i Autonomne zajednice Galicije.

135 U tom pogledu najprije valja istaknuti da osobito iz članka 2. stavaka 1. do 3. i stavka 5. točaka (a), (f), (i) i (j) te članka 4. stavka 1. točaka 8. i 9. Uredbe br. 1380/2013 u biti proizlazi da dugoročna okolišna održivost ribolovnih aktivnosti podrazumijeva smanjenje na najmanju moguću mjeru utjecaja tih aktivnosti na morski ekosustav primjenom predostrožnog pristupa u području upravljanja ribarstvom kao i pristupa temeljenog na ekosustavu.

136 Konkretno, što se tiče održivosti, predostrožnog pristupa i pristupa temeljenog na ekosustavu, članak 2. Uredbe br. 1380/2013, naslovljen „Ciljevi”, glasi kako slijedi:

„1. ZRP osigurava da su aktivnosti u ribarstvu i akvakulturi dugoročno ekološki održive i da se njima upravlja na način koji je u skladu s ciljevima postizanja gospodarskih i društvenih koristi te koristi za zapošljavanje i doprinos dostupnosti zaliha hrane.

2. ZRP primjenjuje predostrožni pristup upravljanju ribarstvom i nastoji osigurati da iskorištavanje živih morskih bioloških resursa obnavlja i održava populacije izlovljavanih vrsta iznad razina koje mogu osigurati najviši održivi prinos.

[…]

3. ZRP provodi pristup upravljanja ribarstvom temeljen na ekosustavu kako bi se osiguralo da negativni utjecaji ribolovnih aktivnosti na morski ekosustav budu najmanji mogući, i pokušava osigurati da aktivnosti akvakulture i ribarstva izbjegavaju degradaciju morskog okoliša.

[…]”

137 Članak 4. stavak 1. točke 9. i 20. Uredbe br. 1380/2013, naslovljen „Definicije”, glasi kako slijedi:

„1. Za potrebe ove Uredbe, primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

9. ‚pristup upravljanju ribarstvom temeljen na ekosustavu’ znači integrirani pristup upravljanju ribarstvom unutar ekološki smislenih granica koji teži upravljanju korištenjem prirodnih resursa, vodeći računa o ribolovnim i drugim ljudskim aktivnostima, uz očuvanje kako biološkog bogatstva tako i bioloških procesa potrebnih za zaštitu sastava, strukture i funkcioniranja staništa pogođenih ekosustava, uzimajući u obzir znanje i neizvjesnosti oko biotičkih, abiotičkih i ljudskih komponenti ekosustava;

[…]

20. ‚tehnička mjera’ znači mjera kojom se uređuje sastav ulova po vrsti i veličini i utjecaji na dijelove ekosustava koji proizlaze iz ribolovnih aktivnosti određivanjem uvjeta za upotrebu i strukturu ribolovnog alata i ograničenja pristupa ribolovnim područjima;

[…]”

138 Članak 6. Uredbe br. 1380/2013, naslovljen „Opće odredbe”, u glavi „Mjere očuvanja”, u stavku 1. predviđa:

„1. U svrhu postizanja ciljeva ZRP-a u vezi s očuvanjem i održivim iskorištavanjem morskih bioloških resursa iz članka 2., Unija donosi mjere očuvanja kako je određeno u članku 7.”

139 Prema članku 7. Uredbe br. 1380/2013, naslovljenom „Vrste mjera očuvanja”:

„1. Mjere očuvanja i održivog iskorištavanja morskih bioloških resursa mogu uključivati, *inter alia*, sljedeće:

[…]

(b) ciljane vrijednosti za očuvanje i održivo iskorištavanje stokova i povezane mjere za svođenje na najmanju moguću mjeru utjecaja ribolova na morski okoliš;

[…]

(j) tehničke mjere kako je navedeno u stavku 2. […]

2. Tehničke mjere mogu uključivati, *inter alia*, sljedeće:

(a) karakteristike ribolovnih alata i pravila koja se odnose na njihovo korištenje;

[…]

(c) ograničenja ili zabrane korištenja određenih ribolovnih alata i ribolovnih aktivnosti, na određenim područjima ili u određenim razdobljima;

[…]”

140 U okviru odvagivanja interesa o kojima je riječ, koje je svojstveno donošenju mjera za očuvanje morskih bioloških resursa (vidjeti u tom smislu presudu od 15. travnja 2021., Nizozemska/Vijeće i Parlament, C-733/19, neobjavljenu, EU:C:2021:272, t. 52.), zakonodavac ima široku marginu prosudbe, koja odgovara političkim odgovornostima koje su mu dodijeljene člancima 40. do 43. UFEU-a. Njegov odabir da donese takve mjere radi svođenja na najmanju moguću mjeru utjecaja ribolovnih aktivnosti na morski ekosustav primjenom predostrožnog pristupa u području upravljanja ribarstvom kao i pristupa temeljenog na ekosustavu potpada pod nadzor suda Unije koji se mora ograničiti na provjeru sadržava li predmetna mjera očitu pogrešku ili zlouporabu ovlasti ili je li zakonodavac očito prekoračio granice svoje diskrecijske ovlasti (vidjeti u tom smislu presudu od 11. siječnja 2024., Friends of the Irish Environment (Biološke mogućnosti veće od nule), C-330/22, EU:C:2024:19, t. 80.).

141 Konkretnije, u navedenom okviru zakonodavac nije dužan provesti posebno i obrazloženo odvagivanje interesa zaštite morskog okoliša, povezanog s održivim iskorištavanjem morskih bioloških resursa, s interesima osoba koje obavljaju ribolovne aktivnosti i socioekonomskim aspektima tih djelatnosti. Naime, u kontekstu tehničkih mjera, autor akta nije dužan predvidjeti posebno obrazloženje za svoj izbor ako iz pobijanog akta proizlazi bit cilja koji se želi postići (presuda od 16. studenoga 2023., Španjolska/Vijeće (Dodatne mjere očuvanja u zapadnom Sredozemlju), C-224/22, neobjavljena, EU:C:2023:891, t. 36. i 44.). Budući da se čini da tužitelji tvrde da zakonodavac nije ispunio svoju obvezu obrazlaganja izbora predmetne mjere (vidjeti točku 128. ove presude), obrazloženje koje je, prema njihovu mišljenju, trebalo uključivati posebnu procjenu utjecaja pasivnih pridnenih ribolovnih alata na VME-ove kako bi se interes zaštite morskog okoliša od tih učinaka odvagao sa socioekonomskim aspektima ribolovnih aktivnosti pomoću navedenih alata i socioekonomskim posljedicama predmetne zabrane, taj prigovor treba odbiti.

142 Naime, s jedne strane, valja istaknuti da uvodna izjava 1. Osnovne uredbe upućuje na načelo predostrožnosti i pristup temeljen na ekosustavu.

143 S druge strane, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 9. Osnovne uredbe, mjera predviđena u članku 9. stavku 9. te uredbe ima za cilj upravo smanjiti na najmanju moguću mjeru moguće utjecaje dubokomorskih ribolovnih aktivnosti na VME-ove. Stoga je riječ o mjeri koja ulazi u okvir provedbe temeljnih pristupa iz članka 2. stavaka 2. i 3. Uredbe br. 1380/2013, na koju se primjenjuju razmatranja iz točaka 140. i 141. ove presude.

144 Međutim, tužitelji nisu uspjeli dokazati da je zakonodavac donošenjem zabrane predviđene člankom 9. stavkom 9. Osnovne uredbe očito prekoračio granice svoje diskrecijske ovlasti.

145 Kao prvo, kao što to proizlazi iz članka 9. stavka 1. Osnovne uredbe, ona se primjenjuje samo na ribolovne operacije s pridnenim ribolovnim alatima na dubini većoj od 400 metara. Stoga se zabrana iz članka 9. stavka 9. te uredbe ne primjenjuje na ribolov tim alatima na dubini od 400 metara ili manje.

146 Kao drugo, razmatranja zakonodavca, prema kojima pasivni ribolovni alati mogu imati štetne učinke na VME-ove, svojstvena su definiciji iz članka 2. Uredbe br. 734/2008, na koji upućuje članak 4. Osnovne uredbe (vidjeti točke 31. do 36. ove presude). Tužitelji ne osporavaju zakonitost tih odredbi, koje su, uostalom, u skladu s pristupom koji je NEAFC usvojio u svojoj Preporuci 19:2014 od 23. lipnja 2014. (Preporuka o mjerama za upravljanje područjima

uspostavljenima za zaštitu NEAFC Regulatory Area (Preporuka o mjerama za upravljanje područjima uspostavljenima za zaštitu VME-ova u regulatornom području Konvencije NEAFC-a)).

147 Kao treće, valja utvrditi da, iako tužitelji osporavaju mogućnost da pasivni ribolovni alati, osobito pridneni parangali, također mogu predstavljati rizik od štetnih učinaka na VME-ove, oni nisu uspjeli dokazati da je takav rizik potpuno isključen, osobito prilikom njihova opetovanog uvođenja i izvlačenja. U tom pogledu valja utvrditi da je moguće postojanje takvih rizika spomenuto, osim toga, u dokumentu naslovljenom „Radionica o upravljanju dubokomorskim stokovima", od 7. prosinca 2007., Resornog odjela Parlamenta za strukturnu i kohezijsku politiku, u kojem se navodi da „povlačni ribolovni alati, ali i mreža stajaćica i parangali, mogu biti štetni za hladnovodne koralje" i da bi „se u mreže izgubljene na morskom dnu osobito i dalje lovile ribe, što je učinak poznat pod nazivom ‚ribolov napuštenim ribolovnim alatom'". Ta je mogućnost, osim toga, potvrđena i u prvom savjetu ICES-a od 28. lipnja 2018. (Advice on locations and likely locations of [vulnerable marine ecosystems] in EU waters of the NE Atlantic, and the fishing footprint of 2009 – 2011 (Savjet o mogućim lokacijama i lokacijama VME-ova u vodama Europske unije sjeveroistočnog Atlantika i ribolovnom otisku za razdoblje 2009. – 2011.)). Naime, dokazi koje su tužitelji podnijeli Općem sudu, razmotreni zajedno, ne dokazuju u dovoljnoj mjeri nepostojanje štetnih učinaka pasivnih ribolovnih alata, nego manje učinke u odnosu na pokretne ribolovne alate (vidjeti također točku 151. ove presude).

148 U tom pogledu, članak autorâ Pham, Ch. K., Diogo, H., Menezes, G., Porteiro, F., Braga-Henriques, A., Vandeperre, F., i Morato, T.: „Deep-water longline fishing has reduced impact on Vulnerable Marine Ecosystems" (Ribolov dubokomorskim parangalima ima smanjen utjecaj na osjetljive morske ekosustave), *Scientific reports*, br. 4/4837, travanj 2014., koji je podnio Parlament, priznaje određeni štetan učinak pasivnih ribolovnih alata (*longlines*, parangali), pri čemu naglašava, s jedne strane, da je taj rizik znatno manji u usporedbi s rizikom za pokretne ribolovne alate i, s druge strane, da su postojeći podaci o parangalima ograničeni. Štoviše, utvrđeno je da se utjecaj parangala osobito može odnositi na organizme sa složenom morfologijom s destabilizirajućim učincima na dotični ekosustav.

149 Slični navodi u pogledu mogućih štetnih učinaka pasivnih ribolovnih alata prisutni su u drugim dokazima, kao što je članak autorâ: Clark, M. R., Althaus, F., Schlacher, T. A., Williams, A., Bowden, D. A. i Rowden, A. A.: „The impacts of deep-sea fisheries on benthic communities: a review" (Utjecaj ribolova na otvorenome moru na bentonske zajednice: izvješće), *ICES Journal of Marine Science*, sv. 73., 2016., str. i51. do i69., koji je podnio Parlament, prema kojem „nove studije o parangalima pokazuju da je njihov učinak manji u odnosu na pokretne ribolovne alate, [ali da ipak može] biti značajan". U skladu s istim člankom, „u određenim okolnostima, na primjer prilikom izvlačenja, [pasivni] ribolovni alati mogu se pomicati duž morskog dna, što utječe na stanište i biotu" i „[p]rimijećeno je da parangali utječu na koralje i spužve, na primjer tako da ih balasti razbijaju ili ih kidaju ribolovne niti tijekom bočnog premještanja tijekom ribolova ili izvlačenja".

150 Osim toga, kao što to proizlazi iz definicije iz članka 2. Uredbe br. 734/2008, štetni učinci pridnenih ribolovnih alata procjenjuju se pojedinačno, u kombinaciji ili kumulativno. Stoga učinci pasivnih ribolovnih alata mogu pogoršati učinke pokretnih ribolovnih alata, čiju važnost tužitelji uostalom ne osporavaju. Tim se pristupom omogućuje zaštita VME-ova na način koji je u skladu s načelom predostrožnosti i pristupom upravljanju ribarstvom temeljenim na ekosustavu, koji su sastavni dio ZRP-a, u skladu s člankom 2. Uredbe br. 1380/2013.

151 Stoga tužitelji nisu podnijeli dovoljno precizne i uvjerljive dokaze na temelju kojih bi se moglo utvrditi da pasivni ribolovni alati nemaju štetne učinke, tako da bi u pristupu temeljenom na ekosustavu i u skladu s načelom predostrožnosti bilo moguće isključiti rizik, koji je u dovoljnoj mjeri dokazan elementima navedenima u točkama 148. do 150. ove presude, koji ti ribolovni alati predstavljaju u odnosu na VME-ove. U tom se pogledu ne mogu smatrati uvjerljivima ni upućivanja na raspravi na činjenicu da su pasivni ribolovni alati, a osobito parangali, fiksni i da imaju geolokacijske uređaje. Naime, kao što je to utvrđeno u točki 149. ove presude, ne može se isključiti da se zbog vodenih struja ili bočnih kretanja prilikom njihova izvlačenja mogu slučajno kretati (ili čak izgubiti) na način da uzrokuju štetu na VME-ovima, zbog njihova kontakta s morskim dnom ili grebenima koji mogu biti osobito osjetljivi (vidjeti točku 148. ove presude). Međutim, s obzirom na načelo predostrožnosti, na koje se upućuje u Uredbi br. 1380/2013, a na koju pak upućuje Osnovna uredba, zakonodavac nije bio obvezan uvjerljivo dokazati postojanje znatnih učinaka pasivnih ribolovnih alata. Iako je točno da su tužitelji također podnijeli Općem sudu u prilogu tužbi studiju Xunte de Galicia (vlada Autonomne zajednice Galicije), „Estudio Comportamiento e Impacto de las Artes de Pesca en el Fondo Marino” (Studija: Ponašanje ribolovnih alata na morskom dnu i njihov utjecaj na njega), iz koje proizlazi, barem za pridnene parangale, da nemaju negativne učinke, valja utvrditi, s jedne strane, da je riječ o dokumentu pripremljenom u kontekstu ovog postupka (kao što su to sami tužitelji istaknuli na raspravi), te nije moguće ocijeniti neovisnost autora u odnosu na intervenijenta (Autonomna zajednica Galicija), i, s druge strane, u svakom slučaju, riječ je samo o jednom znanstvenom mišljenju protivnom onomu koje je već analizirano u ovoj presudi, što nije dovoljno da ih se dovede u pitanje. Osim toga, nije dokazano da je slična studija postojala na dan donošenja Osnovne uredbe. Zbog sličnih razloga potpuno su irelevantna upućivanja tužiteljâ na određene nedavne analize IEO-a, koja uostalom nisu iznesena tijekom pisanog dijela postupka pred Općim sudom i koja stoga nisu obuhvaćena spisom predmeta.

152 S obzirom na prethodno navedeno, zakonodavac Unije izvršavajući svoju široku diskrecijsku ovlast u tom području (vidjeti po analogiji presudu od 23. ožujka 2006., Unitymark i North Sea Fishermen’s Organisation, C-535/03, EU:C:2006:193, t. 57.), mogao je smatrati nužnom, kako bi se izbjegao rizik od štetnih učinaka pasivnih ribolovnih alata na VME-ove, unatoč vjerojatnim negativnim socioekonomskim učincima, zabranu ribolova pridnenim ribolovnim alatima općenito na područjima na kojima se nalaze ili na kojima bi se mogli pojaviti VME-ovi. U tom okviru, kao što je to utvrđeno u točki 140. ove presude, zakonodavac nije bio dužan provesti posebno i obrazloženo odvagivanje interesa zaštite morskog okoliša u odnosu na interese osoba koje obavljaju ribolovne aktivnosti i društveno-gospodarske aspekte tih djelatnosti. U tom pogledu valja podsjetiti na to da je cilj dugoročne okolišne održivosti ribolovnih aktivnosti temeljni cilj ZRP-a (članak 2. stavak 1. Uredbe br. 1380/2013), čije ostvarenje služi ne samo zaštiti morskog ekosustava nego i dugoročnoj gospodarskoj i društvenoj održivosti ribolovnih aktivnosti.

153 Valja dodati da je zakonodavac, kao što je to Komisija tvrdila na raspravi i kao što to također proizlazi iz navoda Vijeća i Parlamenta, postupio uzimajući u obzir procjenu učinka koju je Komisija pripremila za više mogućnosti koje proizlaze iz njezina prvotnog prijedloga, od kojih jedna odgovara onoj koju je on konačno prihvatio. Zakonodavac je sve te elemente uzeo u obzir u okviru izvršavanja svoje diskrecijske ovlasti prilikom donošenja mjera očuvanja.

154 Kao četvrto, kao što to ističe Parlament, izbor zakonodavca bio je sličan onomu koji je obuhvaćen propisima NEAFC-a. Pristup zakonodavca također je u biti odgovarao cilju predviđenom u stavku 83. točki (c) Rezolucije 61/105 Opće skupštine Ujedinjenih naroda.

155 Valja zaključiti da tužitelji nisu podnijeli elemente na temelju kojih bi se moglo utvrditi da je zakonodavac očito prekoračio granice svoje široke diskrecijske ovlasti, povredom načela proporcionalnosti, time što je zabranio ribolov pasivnim pridnenim ribolovnim alatima na dubini većoj od 400 metara u područjima za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi, kako bi se utjecaj na VME-ove ribolovnih aktivnosti koje se obavljaju u dubokomorskim vodama sveo na najmanju moguću mjeru, u okviru primjene načela predostrožnosti i provedbe pristupa upravljanju ribarstvom temeljenom na ekosustavu.

156 U tim okolnostima, a da pritom nije potrebno ispitati njegovu dopuštenost, valja odbiti drugi dio drugog tužbenog razloga i, slijedom toga, taj tužbeni razlog u cijelosti, uključujući navode tužiteljâ iznesene u okviru prvog tužbenog razloga, ali tumačene na način da su obuhvaćeni drugim tužbenim razlogom (vidjeti točke 29., 38., *in fine* i 103. ove presude).

157 Stoga valja odbiti tužbu u cijelosti.

IV. Troškovi

158 Sukladno članku 134. stavku 1. Poslovnika Općeg suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da tužitelji nisu uspjeli u postupku, valja im naložiti snošenje vlastitih troškova i Komisijinih troškova sukladno njezinu zahtjevu.

159 Sukladno odredbama članka 138. stavka 1. Poslovnika, države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Kraljevina Španjolska, Parlament i Vijeće stoga će snositi vlastite troškove.

160 Konačno, sukladno odredbama članka 138. stavka 3. Poslovnika, Opći sud može odlučiti da intervenijent, koji nije jedan od nabrojenih u stavcima 1. i 2. navedenog članka, snosi vlastite troškove. Stoga je u ovom slučaju odlučeno da Autonomna zajednica Galicija snosi vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (sedmo prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. **Tužba se odbija.**

2. **Madre Querida, SL i druge pravne osobe čija se imena nalaze u prilogu snosit će vlastite troškove, te troškove Europske komisije.**

3. **Kraljevina Španjolska, Europski parlament, Vijeće Europske unije i Comunidad Autónoma de Galicia (Autonomna zajednica Galicija) snosit će vlastite troškove.**

Papasavvas Kowalik-Bańczyk Buttigieg

Dimitrakopoulos Ricziová

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 11. lipnja 2025.

Potpisi