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-681/22,

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

tužitelj,

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

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,

* Jezik postupka: španjolski

nakon rasprave održane 4. srpnja 2024.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Svojom tužbom na temelju članka 263. UFEU-a Kraljevina Španjolska zahtijeva poništenje Provedbene uredbe Komisije (EU) 2022/1614 od 15. rujna 2022. o utvrđivanju postojećih područja dubokomorskog ribolova te izradi popisa područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti 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.

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. navedene uredbe, 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 podataka na temelju članka 7. stavka 1. Osnovne uredbe. Države članice odgovorile su na poziv dostavom evidencija VMS-a i drugih relevantnih i provjerljivih podataka 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-ovima 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. Navedeni savjet donesen je 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. stavak 1. pobijane uredbe propisuje:

„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.”

Zahtjevi stranaka

12 Kraljevina Španjolska zahtijeva od Općeg suda da:

– poništi pobijanu uredbu u dijelu u kojem se odnosi na utvrđivanje popisa područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi iz članka 2. i Priloga II. navedenoj provedbenoj uredbi;

– podredno, utvrdi nevaljanost članka 9. stavaka 6. i 9. Osnovne uredbe, u skladu s člankom 277. UFEU-a;

– naloži Komisiji snošenje troškova.

13 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

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

– naloži Kraljevini Španjolskoj snošenje troškova.

14 Vijeće Europske unije od Općeg suda zahtijeva da:

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

– naloži Kraljevini Španjolskoj snošenje troškova.

15 Europski parlament od Općeg suda zahtijeva da:

– 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 Kraljevini Španjolskoj snošenje troškova.

Pravo

16 Kraljevina Španjolska u prilog svojoj tužbi navodi dva tužbena razloga. Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na tome da pobijana uredba, u dijelu u kojem utvrđuje popis područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi, povređuje Osnovnu uredbu i načelo proporcionalnosti.

17 Drugim tužbenim razlogom Kraljevina Španjolska podredno ističe prigovor nezakonitosti članka 9. stavaka 6. i 9. Osnovne uredbe.

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi Osnovne uredbe i načela proporcionalnosti u dijelu u kojem se pobijanom uredbom utvrđuju područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi

18 Taj se tužbeni razlog sastoji od dvaju dijelova, koji se temelje na tome da je Komisija povrijedila Osnovnu uredbu i načelo proporcionalnosti, s jedne strane, time što nije analizirala utjecaj pasivnih alata za dubokomorski ribolov i, s druge strane, metodom koju je koristila.

Prvi dio, koji se temelji na povredi Osnovne uredbe i načela proporcionalnosti zbog nepostojanja analize utjecaja pasivnih alata za dubokomorski ribolov

19 Kraljevina Španjolska tvrdi da članak 2. stavak 1. pobijane uredbe krši odredbe Osnovne uredbe i načelo proporcionalnosti time što utvrđuje popis područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi, a da se pritom ne oslanja na analizu utjecaja pasivnih ribolovnih alata. U tom pogledu Kraljevina Španjolska naglašava da je cilj Osnovne uredbe i, u tu svrhu, popisa navedenih područja, u skladu s njezinim člankom 1., izbjegavanje „značajno” štetnih učinaka na VME-ove u okviru dubokomorskog ribolova i osiguranje dugoročnog očuvanja dubokomorskih ribljih stokova. Takav pristup proizlazi i iz različitih međunarodnih instrumenata na koje upućuje osnovna uredba, poput rezolucija 61/105 i 64/72 koje je donijela Opća skupština Ujedinjenih naroda ili međunarodnih smjernica Organizacije za hranu i poljoprivredu (FAO) za upravljanje dubokomorskim ribolovom na otvorenom moru od 29. kolovoza 2008. (u daljnjem tekstu: FAO-ove smjernice iz 2008.). Kraljevina Španjolska tvrdi da je Komisija u navedenoj provedbenoj uredbi utvrdila područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi na temelju ICES-ova savjeta iz 2021., koji

je upotrijebio ponderiranu metodologiju koja se temelji na ocjeni više mogućih pristupa upravljanju ribolovom, ali koji nije ocijenio utjecaj temeljnog dijela ribolovne aktivnosti, odnosno onog koji se koristi pasivnim ribolovnim alatima. Ta metodologija nije u skladu ni s osnovnom uredbom ni s načelom proporcionalnosti, s obzirom na stupove ZRP-a koji se odnose na gospodarske i socijalne posljedice te učinke na zapošljavanje.

20 Komisija, koju podupiru Vijeće i Parlament, osporava navode Kraljevine Španjolske.

21 Kad je riječ o prigovoru koji se temelji na povredi Osnovne uredbe, valja istaknuti da se postavljeno pitanje odnosi na tumačenje članka 9. stavka 6. navedene uredbe, osobito kako bi se utvrdilo je li u okviru toga da je Komisija donijela uredbu o utvrđivanju popisa područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi, potrebno ispitati značajno štetne učinke pasivnih alata u svakom području uključenom na taj popis, u kontekstu pristupa upravljanju ribolovom koji uključuje procjenu posljedica mjera zaštite VME-ova na ribolovne aktivnosti i na gospodarski i društveni život.

22 S obzirom na prethodne navode Kraljevine Španjolske (vidjeti točku 19. ove presude), valja protumačiti članak 9. stavak 6. Osnovne uredbe kako bi se utvrdili kriteriji za određivanje područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi na koje se odnosi Prilog II. pobijanoj uredbi i, osobito, kako bi se utvrdilo zahtijeva li navedena odredba ocjenu štetnih učinaka ribolova pasivnim alatom u dotičnim područjima.

23 Na prvom mjestu, valja istaknuti da to tumačenje treba dati s obzirom na određene definicije koje izravno proizlaze iz članka 4. Osnovne uredbe i 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.).

24 U tom pogledu, s jedne strane, članak 4. stavak 2. točka (j) Osnovne uredbe određuje da „pokazatelji osjetljivih morskih ekosustava” 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-a, popraćenih reprezentativnim vrstama za koje je najvjerojatnije da će se u njima naći, koji se smatraju pokazateljima VME-a. Nadalje, u točkama (a) i (b) prethodno navedenog Priloga IV. definira se dolazak u kontakt mogućeg VME-a 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-a), te s parangalima (kao relevantna se navodi prisutnost pokazatelja VME-a na 10 udica na svakih 1 000 udica ili na dijelu parangala od 1 200 m, ovisno o tome što je kraće). Prema tome, u skladu s tim odredbama, prisutnost VME-a 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 u slučaju slučajnog dolaska u kontakt s VME-om, u skladu s člankom 9. stavcima 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 36. do 44. ove presude).

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

26 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), dredže, pridnene mreže stajaćice, pridnene parangale, vrše i zamke”). Iz toga jasno proizlazi da „pridneni ribolovni alati” u smislu prethodno navedene definicije obuhvaćaju pasivne pridnene ribolovne alate, uključujući parangal.

27 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”.

28 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-a navedenima u Prilogu III. Osnovnoj uredbi koji su, kao što je to prethodno 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-a 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 prethodno 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.

29 Kao četvrto, u skladu s člankom 2. točkom (c) Uredbe br. 734/2008, prethodno navedeni „značajno štetni učinci” procjenjuju se pojedinačno, povezano jedni s drugima 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 28. 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.

30 Iz toga valja zaključiti da se, suprotno navodima Kraljevine Španjolske, u skladu s člankom 2. Uredbe br. 734/2008, područje 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.

31 Na drugom mjestu, s obzirom na to da Kraljevina Španjolska naglašava da članak 9. stavak 4. Osnovne uredbe upućuje na Smjernice FAO-a 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, valja istaknuti da čimbenici koji bi se trebali koristiti kao kriteriji za utvrđivanje VME-ova proizlaze iz točaka 14., 15. i 42. tih smjernica.

32 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].

33 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. Smjernica FAO-a 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.

34 Osim toga, iz točaka 17., 18. i 47. Smjernica FAO-a 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.

35 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.

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

37 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.

38 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.

39 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.”

40 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, suprotno onomu što tvrdi Kraljevina Španjolska, 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 19. 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.

41 Kao treće, takav pristup, koji zagovara Kraljevina Španjolska, 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.

42 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-a. 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-a.

43 Usto, Kraljevina Španjolska poziva se također na članak 9. stavak 8. Osnovne uredbe prema kojem „[n]ove procjene učinka potrebne su ako je došlo do znatnih promjena tehnika koje se koriste pri obavljanju ribolova pridnenim alatom ili ako postoje nove znanstvene informacije koje upozoravaju na prisutnost VME-a na određenom području”. Ističe da, iako su različite tehnike koje se koriste za ribolov pridnenim ribolovnim alatima važan element za reviziju popisa područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi, to nužno mora biti važan element za izradu navedenog popisa. Međutim, taj argument valja odbiti. Naime, članak 9. stavak 8. Osnovne uredbe zahtijeva nove „procjene učinka”, iako takve procjene nisu potrebne za uspostavu navedenih područja u skladu s člankom 9. stavkom 6. prvom rečenicom navedene uredbe, nego za uklanjanje određenog područja s popisa, u skladu s drugom rečenicom te odredbe, kojom se predviđaju postupovni i materijalni uvjeti.

44 Iz svih tih razmatranja, navedenih u točkama 19. do 43. ove presude, proizlazi da, suprotno onomu što tvrdi Kraljevina Španjolska, 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-a na ribolovne aktivnosti te na gospodarski i društveni život.

45 Što se tiče prigovora koji se temelji na povredi načela proporcionalnosti, na koje upućuje Uredba br. 1380/2013 (vidjeti točku 42. ove presude), koja se navodi u Osnovnoj uredbi, valja podsjetiti na to da iz ustaljene sudske prakse proizlazi da je načelo proporcionalnosti 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 smiju 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).

46 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). Usto valja općenito istaknuti da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, 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).

47 U ovom slučaju, s obzirom na to da Kraljevina Španjolska svoje argumente usredotočuje na pitanje jesu li „štetni učinci” na morski okoliš različitih vrsta ribolovnog alata, osobito pasivnih ribolovnih alata bili „bitni” ili pak „značajni”, čime se ugrožava cjelovitost ekosustava (vidjeti također točku 19. ove presude), što bi isključilo uzimanje u obzir potonjih alata, i kad je riječ o njezinoj tvrdnji iznesenoj u replici, prema kojoj nije bilo razumno prihvatiti pretpostavku na temelju koje je osjetljivost ekosustava pitanje svojstveno tim ekosustavima i koje ovisi samo o ekosustavu i njegovim značajkama, već je u točki 33. ove presude utvrđeno da se, pri izradi popisa područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi, valja osloniti na značajke samih ekosustava, uključujući njihovu osjetljivost, uzimajući u obzir rizik od štete povezane sa značajno štetnim učincima koji općenito nastaju zbog uporabe „pridnenih ribolovnih alata”. Stoga ni činjenica da ICES i Komisija nisu analizirali štetne učinke pasivnih ribolovnih alata na područjima uvrštenima na navedeni popis koji se nalazi u Prilogu II. pobijanoj uredbi ne predstavlja povredu načela proporcionalnosti.

48 Zbog razloga navedenih u točkama 21. do 47. ove presude, Kraljevina Španjolska neosnovano tvrdi da, s obzirom na ZRP i načelo proporcionalnosti, nije potrebno razviti jedan stup koji se odnosi na okoliš, a da se pritom ne uzmu u obzir druga dva stupa, odnosno gospodarski i socijalni stupovi. Konkretno, valja još naglasiti da Komisija, time što je sastavila popis područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi 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-a i drugih ciljeva ZRP-a (vidjeti točku 41. ove presude). Stoga se ne može prihvatiti tvrdnja Kraljevine Španjolske prema kojoj „zabrana ribolova pasivnim ribolovnim alatom predviđena [pobijanom] provedbenom uredbom nije opravdana ciljem zaštite VME-a s obzirom na to da nije dokazan značajno štetni utjecaj” te je „nerazmjerna u odnosu na taj cilj i druge ciljeve ZRP-a, sprečavajući tako znatan dio ribarske flote […] da doprinese gospodarskom bogatstvu i sigurnosti opskrbe hranom”.

49 U tom pogledu valja dodati da se, suprotno onomu što tvrdi Kraljevina Španjolska, prva mogućnost scenarija 2., koja se nalazi u ICES-ovu savjetu iz 2021. i koju je zatim Komisija donijela u pobijanoj uredbi, ne temelji na takvom odvagivanju zaštite VME-ova i drugih ciljeva ZRP-a ili pak na pristupu upravljanju ribarstvom.

50 Naime, iz navedenog ICES-ova savjeta proizlazi da njegova baza podataka sadržava dvije vrste podataka, odnosno, s jedne strane, one kojima se potvrđuje postojanje VME-a koji su registrirani kao staništa VME-a i, s druge strane, one koje ne pružaju istu sigurnost u pogledu prisutnosti VME-a jer nisu izravno primijećeni na morskom dnu, nego se često uzorkuju na daljinu. Za te je zapise ICES razvio metodu kombiniranja pojedinačnih zapisa u određenom morskom području („kvadrat C”) na temelju kriterija FAO-a i svih dostupnih podataka o brojnosti u „indeksu VME-a” s visokom, prosječnom i malom vjerojatnošću da „kvadrat C” sadržava stvarno stanište VME-a.

51 Na temelju toga u ICES-ovu savjetu iz 2021. utvrđeno je nekoliko „pristupa upravljanju” povezanih s izradom popisa područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi.

52 U skladu s rezolucijama Opće skupštine UN-a i smjernicama FAO-a iz 2008. ICES je utvrdio dva scenarija, od kojih je svaki obuhvaćao dvije opcije. Kao što to proizlazi iz tablice 1. ICES-ova savjeta iz 2021., on je u prvom stupcu tablice predvidio četiri različita načina razgraničenja područja s državama članicama (u skladu s relevantnim scenarijem i mogućnošću), kao i posljedice na upravljanje njima u drugom stupcu tablice.

53 Iz tih elemenata ICES-ova savjeta 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-a 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 se u drugom scenariju uzeli u obzir pragovi „swept-area ratio” (omjer očišćene površine, u daljnjem tekstu: SAR), utvrđeni na temelju empirijskih podataka za razinu ribolovne aktivnosti, koji su povezani sa značajno štetnim učincima i stoga omogućuju procjenu učinaka ribolova na prisutnost ili nepostojanje VME-a. Kao što je objašnjeno u točki 44. ove presude, takav je pristup u skladu s člankom 9. stavkom 6. Osnovne uredbe.

54 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-a 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-a po niskoj cijeni za ribare i maksimalna zaštita VME-ova u ribolovnom otisku”, predstavlja samo ocjenu učinaka navedenog scenarija na zaštitu VME-a 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 32. ove presude i u prvom stupcu tablice 1., koji se nalazi na stranici 6. na stranici tog savjeta.

55 Štoviše, kad je riječ o metodi koju je ICES upotrijebio, valja dodati da iz njegova savjeta 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 (odnosno podacima o intenzitetu ribolova), iako je izričito utvrđeno da takve informacije nedostaju u odnosu na pasivne ribolovne alate. Međutim, Kraljevina Španjolska jasno i precizno ne osporava nepostojanje dovoljno preciznih informacija o intenzitetu ribolova pasivnim ribolovnim alatom u dotičnom morskom okolišu.

56 Što se tiče argumenta Kraljevine Španjolske, prema kojem je ICES u biti donio odluku, u odnosu na određena područja oko Azora (Portugal), da ih neće uključiti u svoj savjet iz 2021. o utvrđivanju popisa područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi, i to iako je riječ upravo o područjima u kojima se ribolov uglavnom obavljao pasivnim ribolovnim alatom, dovoljno je istaknuti da je, s jedne strane, relevantno nepostojanje dostatnih informacija na temelju kojih se može predvidjeti postojanje ili vjerojatnost postojanja navedenih područja i, s druge strane, kao što je to Komisija navela pred Općim sudom a da ta činjenica nije osporena, od ICES-a je zatražena dodatna analiza na tom zemljopisnom području, tako da se popis područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi koji ga pokrivaju može pripremiti u budućnosti. Stoga se neuvrštavanjem tog područja na popis predmetnih područja iz Priloga II. pobijanoj uredbi ne može dokazati bilo kakva povreda načela proporcionalnosti.

57 Naposljetku, što se tiče argumenta Kraljevine Španjolske, prema kojem je Komisija u biti raspolagala alternativnim rješenjima različitima od onoga koje je konačno donijela, na temelju samog ICES-ova savjeta iz 2021., u kojem se izričito predviđala „mogućnost kombiniranja različitih scenarija u različitim područjima ovisno o njihovim različitim značajkama, osobito podataka o ribolovnim aktivnostima”, i prijedloga Kraljevine Španjolske o odabiru „scenarija i opcije koji omogućuju da se područja s malim pokazateljima prisutnosti VME-a i ribolovne aktivnosti s pasivnim ribolovnim alatima ne zatvore”, u skladu s ciljevima ZRP-a i načelom proporcionalnosti, valja istaknuti da se mogućnost koju zagovara Kraljevina Španjolska temelji na pristupu upravljanju ribarstvom, a ne na onome koji se odnosi na određivanje područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi s obzirom na njihove svojstvene značajke. Štoviše, Kraljevina Španjolska nije dokazala da primijenjena metodologija nije bila prikladna, da nije mogla pridonijeti cilju koji se želi postići (u smislu sudske prakse navedene u točki 46. ove presude) ili da bi druga metodologija bila učinkovitija za utvrđivanje navedenih područja.

58 S obzirom na prethodno navedeno, valja odbiti kao neosnovan prvi dio prvog tužbenog razloga, koji se temelji na povredi Osnovne uredbe i načela proporcionalnosti zbog nepostojanja analize utjecaja pasivnih ribolovnih alata za dubokomorski ribolov.

Drugi dio prvog tužbenog razloga, koji se temelji na povredi Osnovne uredbe i načela proporcionalnosti metodom utvrđivanja područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi

59 Navodi Kraljevine Španjolske u okviru ovog dijela prvog tužbenog razloga mogu se podijeliti u četiri prigovora. Kao prvo, prema mišljenju Kraljevine Španjolske, određena područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi, koja je Komisija navela u pobijanoj uredbi, nalaze se na manje od 400 metara dubine, što je protivno Osnovnoj uredbi. Kao drugo, Kraljevina Španjolska kritizira metodologiju upotrijebljenu u ICES-ovu savjetu iz 2021., koja se temelji na jedinici „kvadrat C”. Kao treće, Kraljevina Španjolska osporava utvrđivanje „*buffer zones*” (područja zaštite), koja se u biti sastoje od dodavanja „polukvadrata C” „kvadratima C” za koje je utvrđeno da sadržavaju VME-ove. Kao četvrto, Kraljevina Španjolska kritizira zabranu ribolova u područjima, navodno bez prisutnosti VME-a, koja su zatvorena između „kvadrata C” za koje je utvrđeno da sadržavaju VME-ove.

– Prvi prigovor, koji se odnosi na područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi koja se nalaze na dubini manjoj od 400 metara

60 Kraljevina Španjolska ističe da se u članku 2. pobijane uredbe, upućivanjem na njezin Prilog II., navodi popis područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi, u skladu s člankom 9. Osnovne uredbe. Navedeni se članak 9. stavak 1. Osnovne uredbe primjenjuje na ribolovne operacije s pridnenim ribolovnim alatima na dubini većoj od 400 metara. Osim toga, članak 9. stavak 9. iste uredbe određuje da je ribolov pridnenim ribolovnim alatima zabranjen na svim područjima utvrđenima u skladu sa stavkom 6. istog članka. Međutim, prema mišljenju Kraljevine Španjolske, čini se da se pobijanom uredbom predviđa opća zabrana ribolova pridnenim ribolovnim alatima na područjima navedenima na popisu, i to neovisno o tome je li dubina veća od 400 metara. Naime, određena područja, među kojima su područja 4, 6, 17, 23, 31, 35, 39, 40, 48 i 78 iz Priloga II. navedenoj provedbenoj uredbi, nalaze se na dubini manjoj od 400 metara. Prema tome, članak 9. Osnovne uredbe i, konkretnije, zabrana ribolova pridnenim ribolovnim alatima predviđena u njegovu stavku 9. ne bi se trebali na njih primjenjivati. Uvrštavanje tih područja na popis nadilazi ono što je dopušteno Osnovnom uredbom, kojom se nalaže poštovanje navedenog članka 9. u cijelosti, samo u pogledu područja dubine veće od 400 metara.

61 Komisija osporava tu argumentaciju.

62 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, iako tekst članka 9. stavka 6. Osnovne uredbe ne sadržava taksativno upućivanje na dubinu područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi, članak 9. stavak 1. Osnovne uredbe određuje da se on primjenjuje na ribolovne operacije u kojima se upotrebljavaju pridneni ribolovni alati na dubini iznad 400 metara. Članak 9. stavak 2. te uredbe odnosi se na tu istu kategoriju ribolovnih operacija i navodi podatke koje treba uzeti u obzir za procjenu i identifikaciju VME-ova. Iz toga se može zaključiti da se područja iz članka 9. stavka 6. navedene uredbe moraju barem djelomično nalaziti na dubini većoj od 400 metara, kao što to uostalom priznaje Komisija.

63 Naime, u odgovoru na pitanja koja je Opći sud postavio u okviru mjera upravljanja postupkom, Komisija je tvrdila da se sva područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi, kako su određena u Prilogu II. pobijanoj uredbi, uključujući ona koja ističe Kraljevina Španjolska, nalaze, barem djelomično, na više od 400 metara dubine. Nijedno od njih nije u cijelosti bilo na 400 metara dubine ili pliće. Komisija je svojem odgovoru priložila tablicu u kojoj je navedena najmanja i najveća dubina svakog od područja navedenih u Prilogu II. pobijanoj uredbi u skladu s podacima Europske mreže za promatranje pomorskih podataka (u daljnjem tekstu: EMODnet), koji su također bili na raspolaganju državama članicama.

64 Štoviše, kao što to osobito proizlazi iz uvodne izjave 6. pobijane uredbe, cilj ICES-ova savjeta iz 2021. bio je popis VME-ova „s indeksom visoke, prosječne ili niske prisutnosti u kvadratima C na dubini od 400 do 800 metara”. U ICES-ovu savjetu iz 2021. objašnjavaju se razlozi zbog kojih su se u nekim slučajevima određeni dijelovi „kvadrata C” mogli naći izvan dubina od 400 do 800 metara.

65 Osim toga, Komisija je tvrdila da, iako područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi, navedena u Prilogu II. pobijanoj uredbi, obuhvaćaju sva područja u kojima je bilo vjerojatno ili dokazano da su prisutni VME-ovi, zabrana ribolova primjenjuje se, s druge strane, na dubinu veću od 400 metara, u skladu s odredbama članka 9. stavaka 1. i 9. Osnovne uredbe. Komisija je na raspravi uostalom potvrdila da se ta ista logika primjenjuje kako na „kvadrate C” tako i na tampon zone.

66 Iz podataka i informacija koje je dostavila Komisija proizlazi da, iako je točno da se dubina područja određenih kao područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi mogu razlikovati, tako da se dio navedenih područja može čak nalaziti izvan granice od 400 do 800 metara, nijedno od predmetnih područja nije bilo u cijelosti smješteno na dubini između 0 i 400 metara. Međutim, Kraljevina Španjolska nije konkretno i precizno osporavala prethodno navedene podatke, koje je dostavila Komisija. Stoga nije utvrđeno da kriterij dubine, postavljen u članku 9. stavku 1. Osnovne uredbe (vidjeti točku 62. ove presude), u ovom slučaju nije poštovan.

67 U tim okolnostima treba odbiti prvi prigovor Kraljevine Španjolske u dijelu u kojem se odnosi na to da je Komisija na predmetni popis (u skladu s koordinatama navedenima u Prilogu II. pobijanoj uredbi) navodno uvrstila područja koja se u potpunosti nalaze na dubini koja nije između 400 i 800 metara.

– *Drugi prigovor, koji se odnosi na metodologiju upotrijebljenu u ICES-ovu savjetu iz 2021., koji se temelji na jedinici „kvadrat C”*

68 Kraljevina Španjolska kritizira ICES-ov savjet iz 2021. u dijelu u kojem se u njemu upotrebljava metodologija koja je u biti potvrđena pobijanom uredbom i koja se temelji na jedinici „kvadrat C” na 0,05 stupnja, stvarajući, prema njezinu mišljenju, ćelije između 15 i 25 kvadratnih kilometara, ovisno o širini. U biti, kao što to priznaje ICES, taj sustav pretpostavlja da ćelije nisu ujednačene prema širini. Štoviše, tom bi se metodologijom zatvorilo preširoka područja oko onih u kojima su otkriveni VME-ovi, osobito u uskim područjima epikontinentalnog pojasa, kao što je to u sjevernoj Španjolskoj, za razliku od vrlo širokih područja, kao što je epikontinentalni pojas Sjevernog mora. Primjenom te metodologije točke prisutnosti VME-a, koje su identificirane videozapisom ili fotografijom (u slučaju staništa) ili drugim tehnikama kao što su povlačne mreže (u slučaju fizičkih pokazatelja VME-a), kombiniraju se s rešetkama ćelija „kvadrata C” kako bi se utvrdile zone zatvaranja. Sve prethodno navedeno pretpostavlja da isti „kvadrat C” može uzeti u obzir različite pokazatelje VME-ova, ribolovnih područja i batimetrije. Taj nedostatak definicije

osiromašio bi sve vrste analize. U samom ICES-ovu savjetu iz 2021. priznaje se da ta metodologija ima znatna ograničenja u pogledu mogućeg utjecaja niže ljestvice razdvajanja postojanja VME-ova i preklapanja s ribolovnom aktivnosti.

69 Kraljevina Španjolska tvrdi da Osnovna uredba zahtijeva da popis koji je izradila Komisija za potrebe njezinog članka 9. bude ograničen na područja u kojima se nalaze ili u kojima bi se mogli pojaviti VME-ovi, dok bi izvan takvih područja ribolov bio dopušten uz odobrenje. Ničim se ne opravdava nediskriminirajuće zatvaranje, zbog neprecizne metodologije koja ne uzima u obzir najbolje dostupne znanstvene i tehničke informacije, susjednih područja u kojima takvi ekosustavi nisu utvrđeni. Prema mišljenju Kraljevine Španjolske, postojale su preciznije informacije koje su bile na raspolaganju ICES-u za izradu njegova savjeta.

70 Komisija osporava argumente Kraljevine Španjolske.

71 Uvodno valja istaknuti da se pobijana uredba temelji na ICES-ovu savjetu iz 2021., iz kojeg proizlazi da:.

„Sustav kvadrata C je rešetkasti sustav. ICES primjenjuje rezoluciju kvadrata C od 0.05° dužine [s] 0.05° širine (oko 15 km^2 (3 km × 5 km) na širini od 60° sjeverno). Ta je rezolucija praktična ljestvica za prikupljanje, istraživanje i procjenu podataka o ribolovnim aktivnostima u morskom okolišu.”

72 Osim toga, valja napomenuti da članak 9. Osnovne uredbe (uključujući smjernice FAO-a iz 2008. na koje upućuje) ne sadržava posebna pravila o konkretnoj metodologiji koju treba upotrijebiti u pripremi popisa područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi, osobito u pogledu tehničke rešetke ili koordinatnog sustava koji će se koristiti kao kartografska referentna vrijednost. Stoga valja smatrati da su oni obuhvaćeni marginom prosudbe kojom Komisija raspolaže u pogledu primjene kriterija za sastavljanje popisa navedenih područja (vidjeti točku 42. 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.).

73 Argumente Kraljevine Španjolske valja ispitati s obzirom na ta razmatranja.

74 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 (vidjeti točku 71. ove presude). U tom je kontekstu uputio na modelirane podatke o batimetrijema EMODneta 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”.

75 Kao drugo, točno je da Kraljevina Španjolska tvrdi da je raspolagala preciznijim informacijama, uglavnom iz projekata Indemares i Intemares, saznanja o morskom okolišu za upravljanje područjima mreže Natura 2000 koje sufinancira Unija i istraživačkih kampanja namijenjenih odgovoru na morske strategije. Prema njezinom mišljenju, te georeferencirane i precizne informacije priopćene su EMODnetu koji je omogućavao pristup europskim morskim informacijama klasificiranima u sedam disciplina (batimetrija, biologija, kemija, geologija, ljudske aktivnosti, izgled i staništa morskog dna) i bazi podataka OSPAR koja čini mehanizam kojim su petnaest vlada i Unija surađivali radi zaštite morskog okoliša sjeveroistočnog Atlantika. Prema mišljenju Kraljevine Španjolske, Komisija također priznaje da metoda koja se temelji na „kvadratima C” nije najpreciznija i ne daje odgovor u pogledu razlike u veličini ćelija koja proizlazi iz širine, na štetu Kraljevine Španjolske. Naposljetku, prema mišljenju Kraljevine Španjolske, Komisijine tvrdnje koje se odnose na to da su države članice zakasnile s dostavljanjem podataka ICES-u a nisu bile relevantne. Prema mišljenju Kraljevine Španjolske, ICES-ova jednostrana odluka da svoje savjete temelji isključivo na vlastitoj bazi podataka o VME-ovima, zanemarujući podatke koje su države članice dostavile putem različitih mreža i infrastruktura Unije za razmjenu podataka, predstavlja novo ograničenje upotrebe najboljih dostupnih znanstvenih i tehničkih informacija.

76 Međutim, 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 (vidjeti točke 69. i 75., *in fine*, ove presude). 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, Kraljevina Španjolska ne navodi učinkovitu i realističnu alternativu s obzirom na potrebu usklađivanja pristupa država članica i ujednačene provedbe članka 9. stavka 6. Osnovne uredbe.

77 Iz metoda koje je predložila Kraljevina Španjolska ne proizlazi (vidjeti točku 75. ove presude) ni da su ti podaci precizniji za sva relevantna morska područja, koje je ICES uzeo u obzir u svojem savjetu iz 2021. i Komisija u pobijanoj 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. Osim toga, valja istaknuti da, suprotno onomu što tvrdi Kraljevina Španjolska, valja istaknuti (vidjeti točku 75. ove presude), da se ICES u svojem savjetu iz 2021. osobito oslonio na podatke o batimetriji koji se temelje upravo na EMODnetovoj bazi podataka, koju je istaknula Kraljevina Španjolska. Osim toga, kao što je to Komisija naglasila na raspravi, a da joj Kraljevina Španjolska nije proturječila, 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.

78 Stoga drugi prigovor Kraljevine Španjolske kojim se kritizira metodologija upotrijebljena u ICES-ovu savjetu iz 2021. koja se temelji na jedinici „kvadrata C” valja odbiti kao neosnovan.

– Treći prigovor, koji se odnosi na uspostavu zaštićenih područja dodavanjem „polukvadrata C” „kvadratima C”

79 Prema mišljenju Kraljevine Španjolske, „kvadrati C” kojima se utvrđuje prisutnost VME-a dopunjuju se susjednim sigurnosnim područjima koja odgovaraju „polukvadratu C” kako bi se osigurala zaštita staništa smještenih u granicama navedenog „kvadrata C”. Riječ je o sigurnosnoj udaljenosti koja, prema njezinom mišljenju, prelazi ono što je preporučeno u drugim prethodnim savjetima, koja je između dva i tri puta veća od dubine predmetnog područja. Međutim, prema mišljenju Kraljevine Španjolske, ta se zatvaranja temelje na razmatranjima koja su jasno povezana s pokretnim ribolovnim alatima. Iz toga proizlazi popis područja koja u praksi dovode do znatno širih zatvaranja od onih koje zahtijeva Osnovna uredba, čime se krše njezine odredbe i načelo proporcionalnosti. Naime, Osnovna uredba dopušta samo zatvaranje područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi, vodeći računa o značajno štetnom učinku koji ribolovne aktivnosti mogu imati na navedene ekosustave. Osim toga, zatvaranje tampon zona „polukvadrata C” oko svakog „kvadrata C” ugrozilo bi cilj održavanja održive ribolovne aktivnosti i postizanja gospodarskih i društvenih koristi, kao i cilj doprinošenja sigurnosti opskrbe hranom po razumnim cijenama.

80 Komisija osporava argumente Kraljevine Španjolske.

81 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-a 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.) da 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.”

82 U ovom slučaju 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-a koja se nastoji postići zajedničkom primjenom tih odredbi. Naime, s obzirom na relevantna objašnjenja koja se nalaze u ICES-ovu savjetu iz 2021., uspostavom tih tampon zona nastoji se osigurati, u skladu s načelom predostrožnosti zaštita staništa VME-a 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).

83 Slijedom toga, iako te tampon zone ne sadržavaju pokazatelje VME-a 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. Dakle, ne može se prihvatiti prigovor Kraljevine Španjolske prema kojem se uključivanjem tampon zona u područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi, određenih pobijanom uredbom, krši članak 9. stavak 6. Osnovne uredbe.

84 Osim toga, s obzirom na to da se zaštita VME-a 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 nego na pasivne ribolovne alate ne isključuje niti ograničava mogućnost da Komisija uspostavi takve zone. U svakom slučaju, kao što to proizlazi iz točaka 135. i 138. 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.

85 Što se tiče prigovora Kraljevine Španjolske, navedenog u točki 79. ove presude, koji se odnosi na povredu načela proporcionalnosti (vidjeti također točke 45. i 46. ove presude), zbog opsega tampon zona, valja primijetiti, kao prvo, da su one prikladne za ostvarenje legitimnog cilja koji se želi postići predmetnim propisom, a koji je povezan sa sprečavanjem rizika povezanog s ribolovom pridnenim ribolovnim alatima, kako se navodi u točki 82. ove presude.

86 Kao drugo, što se tiče neproporcionalnosti tih zona u odnosu na prethodno navedeni cilj, uzimajući u obzir u biti tehničku prirodu tog elementa metodologije koju primjenjuje Komisija, nadzor Općeg suda ograničen je, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 72. ove presude, na ispitivanje očite neproporcionalnosti veličine tih zona u odnosu na cilj njihova utvrđivanja, koji se odnosi na sprečavanje vjerojatnog rizika povezanog s ribolovom pridnenim ribolovnim alatima općenito. Međutim, Kraljevina Španjolska nije dokazala očitu neproporcionalnost veličine predmetnih zona. U vezi s potonjima, jedini konkretan argument koji je iznijela Kraljevina Španjolska temelji se na razlikama koje postoje u uzastopnim savjetima ICES-a u pogledu opsega tampon zona. Taj prigovor treba odbiti kao neosnovan. Naime, čini se da su te razlike povezane s alternativnom metodom izračuna koja služi kao osnova za određivanje tampon zona. Konkretno, kao što to proizlazi i iz ICES-ova savjeta iz 2021. (vidjeti točku 81. ove presude), dok je prethodno pitanje bilo obrađeno u skladu s dubinom područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi (ICES-ov savjet iz 2013.), nakon toga sigurnosno područje određeno je upućivanjem na dodatni „polukvadrat C” ponajprije zbog lakoće i stoga učinkovitosti provedbe navedene mjere. U svakom slučaju, izmjena elementa metodologije predložene u ICES-ovim savjetima ne može sama po sebi dokazati da predmetna mjera očito prekoračuje ono što je nužno za njezino ostvarenje.

87 U tim okolnostima, Kraljevina Španjolska nije podnijela dovoljno konkretnih i detaljnih dokaza na temelju kojih bi se moglo zaključiti da se pristupom, koji se odnosi na mogućnost dodavanja tampon zone „polukvadrata C” oko svakog „kvadrata C”, koji se temelji na potencijalno značajnoj razlici između lokacije plovila i smještaja ribolovnog alata tijekom ribolova na dubinama između 400 i 800 metara, povrijedilo načelo proporcionalnosti.

88 Stoga treći prigovor Kraljevine Španjolske, koji se odnosi na uspostavu tampon zona dodavanjem „polukvadrata C” „kvadratima C”, treba odbiti kao neosnovan.

– *Četvrti prigovor, koji se odnosi na zatvaranje područja navodno bez prisutnosti VME-a, između „kvadrata C” za koje je utvrđeno da sadržavaju područja za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi*

89 Prema mišljenju Kraljevine Španjolske, uz elemente koje kritizira prvim trima prigovorima, zatvaranje područja „manjih od tri kvadrata C” bez prisutnosti VME-a, zatvorenih u zatvorenim područjima, uz obrazloženje da otvorena područja od „manje od tri kvadrata C” nisu praktična”. Osim analognog pozivanja na argumente navedene u točki 79. ove presude, Kraljevina Španjolska osobito ističe da se te zabrane temelje na razmatranjima koja su jasno povezana s pokretnim ribolovnim alatima.

90 Komisija osporava argumente Kraljevine Španjolske.

91 Stoga se, s jedne strane, objašnjenja ICES-a u savjetu 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 navedenih područja.

92 S druge strane, u svojem savjetu iz 2021. ICES je također istaknuo 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”. Iz toga je zaključio 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 42. ove presude).

93 S obzirom na prethodno navedeno, nije utvrđeno da je Komisija povrijedila članak 9. stavak 6. Osnovne uredbe ili načelo proporcionalnosti time što je uključila prethodno navedena područja u Prilog II. pobijanoj uredbi. U tim okolnostima valja odbiti četvrti prigovor Kraljevine Španjolske.

94 Iz prethodno navedenog proizlazi da valja odbiti drugi dio prvog tužbenog razloga i, slijedom toga, taj tužbeni razlog u cijelosti.

Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na prigovoru nezakonitosti članka 9. stavaka 6. i 9. Osnovne uredbe

Uvodna razmatranja o prigovoru nezakonitosti

95 U okviru drugog tužbenog razloga Kraljevina Španjolska ističe prigovor nezakonitosti Osnovne uredbe u slučaju da se prvi tužbeni razlog ne prihvati. Ovaj se tužbeni razlog sastoji od dva dijela. Prvi dio temelji se na povredi članka 291. 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 određenima člankom 9. stavkom 9. iste uredbe.

96 Postoji veza između pobijane uredbe i pravnih pravila čija se 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.

97 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.

98 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 (vidjeti u tom smislu presudu 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).

99 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).

100 U ovom slučaju valja istaknuti da nije sporno da je članak 9. stavak 6. Osnovne uredbe pravna osnova članka 2. pobijane 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 98. i 99. ove presude.

101 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.

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

102 Kao prvo, prema mišljenju Kraljevine Španjolske, valja istaknuti unutarnju nedosljednost Osnovne uredbe. Naime, članak 17. stavci 2., 3. i 6. navedene uredbe u više navrata upućuje na „delegirane akte” iz članka 9. stavka 6. iste uredbe. Međutim, iz sadržaja njezinih uvodnih izjava 13. i 14. proizlazi da se Osnovnom uredbom nastoje delegirati ovlasti Komisiji, u skladu s člankom 290. UFEU-a, za izmjenu popisa pokazatelja VME-a iz Priloga III., na koji upućuje članak 9. stavak 7. Osnovne uredbe. Članak 17. te uredbe odnosi se na članak 9. stavak 7., a ne na stavak 6. te uredbe. Međutim, u nedostatku izmjene ili ispravka, kako bi donijela bilo koji akt iz članka 9. stavka 6. Osnovne uredbe, Komisija je navedeni akt trebala podvrgnuti postupku prigovora Parlamenta i Vijeća, što ona nije učinila.

103 Kao drugo, čak i pod pretpostavkom da Osnovna uredba upućuje na provedbeni akt, Kraljevina Španjolska smatra da ta dodjela ovlasti krši članak 291. stavak 2. UFEU-a, koji provedbene akte ograničava na slučajeve u kojima su potrebni jedinstveni uvjeti za provedbu pravno obvezujućih

akata Unije. Konkretno, u području ZRP-a odluka o zaštiti VME-ova od različitih ribolovnih aktivnosti predstavlja temeljnu političku odluku s obzirom na željeni stupanj očuvanja i prema odvagivanju interesa koji predstavljaju glavni cilj ZRP-a, odnosno održive ribolovne aktivnosti u Uniji. Prema mišljenju Kraljevine Španjolske, u ovom slučaju, kako bi utvrdila područja na kojima se nalaze ili na kojima bi se mogli pojaviti VME-ovi, Komisija je odabrala jedan od različitih scenarija predloženih u ICES-ovu savjetu iz 2021., upravo putem odvagivanja između različitih stupnjeva zaštite ekosustava i istodobne dodjele ribolovnih aktivnosti, a da pritom nije uzela u obzir različite postojeće ribolovne alate. Osim toga, Komisija je donijela određene odluke u vezi s utvrđivanjem popisa navedenih područja, kojima se dokazuje izvršavanje diskrecijskih ovlasti ocjene, što nadilazi primjenu propisanu člankom 9. stavkom 6. Osnovne uredbe, osobito isključujući područja koje okružuju Azore, kao i određena druga područja u kojima se mogu nalaziti VME-ovi. Prema tome, člankom 9. stavkom 6. Osnovne uredbe nezakonito se dodjeljuju ovlasti Komisiji za određivanje bitnog elementa sustava zaštite VME-a.

104 Komisija, koju podupiru Vijeće i Parlament, osporava navode Kraljevine Španjolske.

105 U tom pogledu, kao prvo, s obzirom na jasan tekst članka 9. stavka 6. Osnovne uredbe, koji upućuje na provedbeni akt, kao i s obzirom na uvodne izjave 13. i 14. te uredbe, upućivanje Kraljevine Španjolske na članak 17. navedene uredbe, koji se odnosi na Komisijino donošenje delegiranih akata, i na njegov tekst (vidjeti točku 102. ove presude) ne može dovesti do utvrđenja unutarnje nedosljednosti Osnovne uredbe ni, slijedom toga, do zaključka o osnovanosti prigovora nezakonitosti. Osim toga, potonji je članak u međuvremenu ispravljen kako bi se prvotno pogrešno navođenje članka 9. stavka 6. Osnovne uredbe zamijenilo onim članka 9. stavka 7. iste uredbe (ispravak Uredbe 2016/2336 (SL 2023., L 39, str. 63.)).

106 Kao drugo, 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.).

107 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.).

108 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.).

109 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.).

110 U okviru analize prigovora nezakonitosti koja se odnosi na članak 9. stavak 6. Osnovne uredbe potrebno je ispitati nastoji li se njime utvrditi elemente koji prekoračuju ono što je predviđeno prethodno navedenom sudskom praksom.

111 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, kao što to tvrdi Kraljevina Španjolska.

112 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-a 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-a (Uredba br. 734/2008, FAO-ove smjernice iz 2008. i načelo predostrožnosti), pokazatelji VME-a (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. Kao što to pravilno tvrdi Vijeće, kako bi se odgovorilo na potrebu određivanja jedinstvenih uvjeta za provedbu zaštitnih mjera uvedenih tim člankom, one su se morale utvrditi na razini Unije.

113 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 usklađeno 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 u pogledu primjene 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.).

114 Osim toga, suprotno navodima Kraljevine Španjolske prema kojima je Komisija, u biti, u ovom slučaju izvršila političke i gospodarske izbore zbog dodjele ovlasti protivno članku 291. UFEU-a (vidjeti argumente navedene u točki 103. ove presude) i kao što je to već utvrđeno u okviru prvog tužbenog razloga, Komisija nije bila ovlaštena izvršavati takve odabire koji se odnose na očuvanje morskih ekosustava i resursa (vidjeti točke 37. do 44. ove presude). Osim toga, budući da se prethodni navodi Kraljevine Španjolske odnose na djelovanje koje je Komisija stvarno poduzela prilikom donošenja pobijane uredbe, oni su bespredmetni u okviru prigovora nezakonitosti koji se odnosi na Osnovnu uredbu.

115 Općenitije, što se tiče argumenata koje je iznijela Kraljevina Španjolska u pogledu ovlasti upravljanja ribarstvenom politikom koje su dodijeljene Komisiji (vidjeti točku 103. ove presude), već je istaknuto, u okviru prvog tužbenog razloga, da se Komisija doista nalazila u okviru svojih provedbenih ovlasti, a ne ovlasti upravljanja ribarstvenom politikom (vidjeti među ostalim točke 42. i 44. 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-a, 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, proizišlog iz dostupnih podataka (vidjeti točku 112. ove presude).

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

Drugi dio drugog tužbenog razloga, koji se temelji na povredi pravila ZRP-a i načela proporcionalnosti zbog nediskriminirajuće zabrane ribolova pridnenim ribolovnim alatima u svim područjima za koja je poznato da se na njima nalaze ili bi se na njima mogli pojaviti VME-ovi, kao i na nedostatnom obrazloženju u tom pogledu

117 U okviru drugog dijela drugog tužbenog razloga Kraljevina Španjolska u biti tvrdi da nediskriminirajuća zabrana uvedena člankom 9. stavkom 9. Osnovne uredbe nije u skladu s pravilima ZRP-a i načelom proporcionalnosti jer ju je zakonodavac donio a da nije razlikovao ribolovne alate s obzirom na njihove učinke, odvagujući različite ciljeve ZRP-a utvrđene u članku 2. Uredbe br. 1380/2013. Takva se tvrdnja također može tumačiti na način da se njome želi istaknuti kritika prema kojoj je zakonodavac povrijedio svoju obvezu obrazlaganja izbora predmetne mjere. Prema mišljenju Kraljevine Španjolske, prethodno navedenom odredbom Osnovne uredbe predviđa se zabrana a da nije unaprijed poznata njezina konkretizacija u morskom okolišu, povezana s njezinim gospodarskim i socijalnim učinkom.

118 U tom pogledu Kraljevina Španjolska ističe da bi zatvaranje povijesnih ribolovnih područja u kojima se koriste pasivni ribolovni alati imalo znatne posljedice, kako društvene tako i gospodarske, na obalne zajednice tih područja, koje svoj razvoj temelje na malom i održivom ribolovu. Međutim, sektor nije imao priliku podnijeti svoju procjenu i svoje podatke o utjecaju, uključujući premještanje flote u druga područja u kojima već postoji ribolovna aktivnost, zbog nepostojanja bilo kakvog savjetovanja u tu svrhu. Prema mišljenju Kraljevine Španjolske, što se tiče Komisijine procjene prema kojoj je učinak pobijane uredbe ograničen na 17% voda na koje se ona primjenjuje, takvo zatvaranje ribolovnih područja mogla bi imati znatan stvarni učinak ako bi zatvorena područja bila ona koja imaju ulove visoke ekonomske vrijednosti, što Komisija zapravo ne bi ocijenila.

119 Stoga Kraljevina Španjolska tvrdi da članak 9. stavak 9. Osnovne uredbe, koji je proveden pobijanom uredbom, treba proglasiti protivnim pravilima ZRP-a i načelu proporcionalnosti.

120 Komisija, koju podupiru Vijeće i Parlament, osporava navode Kraljevine Španjolske.

121 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.

122 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.

[…]”

123 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;

[…]”

124 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.

125 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;

[…]”

126 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 (Ribolovne mogućnosti iznad nule), C-330/22, EU:C:2024:19, t. 80.).

127 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 Kraljevina Španjolska tvrdi, naglašavajući da zakonodavac nije razlikovao ribolovne alate s obzirom na njihove učinke (vidjeti točku 117. ove presude), da je on povrijedio svoju obvezu obrazlaganja izbora predmetne mjere time što je posebno procijenio utjecaj 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.

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

129 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 126. i 127. ove presude.

130 Međutim, Kraljevina Španjolska nije uspjela dokazati da je zakonodavac donošenjem zabrane predviđene člankom 9. stavkom 9. Osnovne uredbe očito prekoračio granice svoje diskrecijske ovlasti.

131 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.

132 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 25. do 29. ove presude). Kraljevina Španjolska ne osporava zakonitost tih odredbi, koje su uostalom u skladu s pristupom koji je NEAFC usvojio u svojoj Preporuci 19:2014 od 23. lipnja 2014. (*Recommendation on area management measures for the protection of vulnerable marine ecosystems in the NEAFC Regulatory Area* (Preporuka o mjerama za upravljanje područjima uspostavljenima za zaštitu VME-ova u regulatornom području Konvencije NEAFC-a)).

133 Kao treće, valja utvrditi da Kraljevina Španjolska ne iznosi nijedan element koji bi mogao dovesti u pitanje mogućnost da pasivni ribolovni alati također mogu predstavljati rizik od štetnih učinaka na VME-ove, osobito prilikom njihova opetovanog uvođenja i izvlačenja. Moguće postojanje takvih rizika spomenuto je, osim toga, u dokumentu naslovljenom „Radionica o upravljanju dubokomorskim stokovima”, od 7. prosinca 2007., Resornog odjela Parlamenta za strukturnu i kohezijsku politiku, na koji potonji upućuje u svojim pismenima i 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 ICES-ovu savjetu 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, Kraljevina Španjolska zapravo ističe da su navedeni učinci znatno manji od učinaka pokretnih ribolovnih alata, ali da nijedan od dokaza koje je podnijela pred Općim sudom ne dokazuje potpuno nepostojanje štetnog učinka pasivnih ribolovnih alata (vidjeti točku 138. ove presude).

134 Tako, među ostalim, članak Phama, 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 predmet priloga 5. tužbi, 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.

135 Slični navodi u pogledu mogućih štetnih učinaka pasivnih ribolovnih alata prisutni su u drugim dokazima, kao što je članak društva Parker, S. J., „*Identifying taxonomic groups vulnerable to bottom longline fishing gear in the Ross Sea region*” (Utvrđivanje taksonomskih skupina osjetljivih na ribolovne alate poput pridnenog parangala u regiji Rossova mora), CCAMLR Science, sv. 17., 2010., str. 105. do 127. ili članak Clarka, M. R., Althausa, F., Schlachera, T. A., Williamsa, A., Bowdena, D. A. i Rowdena, 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., 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”.

136 Naposljetku, slični elementi proizlaze iz prezentacija tijekom saslušanja o dubokomorskom ribolovu koje se održalo pred Parlamentom 17. lipnja 2013. i na koje Parlament upućuje u svojim pismenima. Kao što je to navedeno, L. D., Fisheries Ecosystems Advisory Services (Marine Institute) (Služba za savjetovanje o morskim ekosustavima, pomorski institut), u svojoj je prezentaciji zaključila da pridneni parangali također mogu utjecati na VME-ove. Istovjetan zaključak proizlazi iz prezentacije Moratoa, T. i Pham, Ch. K., naslovljen „*The impact of deep-water longline on epibenthic invertebrates*” (Učinak dubokomorskog ribolova parangalom na epibentoske beskralježnjake)), koju je podnio Parlament.

137 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 Kraljevina Španjolska uostalom ne osporava. 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.

138 Stoga Kraljevina Španjolska nije podnijela 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 134. do 137. 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 točkama 135. i 136. 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 točke 133. i 134. ove presude).

139 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, 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 127. 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.

140 Valja dodati da je, kao što je to Komisija tvrdila na raspravi i kao što to također proizlazi iz navoda Vijeća i Parlamenta, zakonodavac postupio uzimajući u obzir procjenu učinka koju je Komisija pripremila na temelju 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.

141 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.

142 Valja zaključiti da Kraljevina Španjolska nije podnijela elemente na temelju kojih bi se moglo utvrditi da je zakonodavac povrijedio načelo proporcionalnosti, pravila ZRP-a ili navodnu obvezu obrazlaganja koja se posebno odnosi na provedene izbore, 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.

143 U tim okolnostima valja odbiti drugi dio drugog tužbenog razloga, a time i drugi tužbeni razlog, a da pritom nije potrebno ispitati njegovu dopuštenost. Slijedom navedenog, tužbu treba u cijelosti odbiti.

Troškovi

144 Sukladno članku 134. stavku 1. Poslovnika Općeg suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da Kraljevina Španjolska nije uspjela u postupku, valja joj naložiti snošenje, osim vlastitih, i Komisijinih troškova, u skladu s njezinim zahtjevom.

145 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika, institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Slijedom toga, Parlament i Vijeće snosit će vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (sedmo prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. Tužba se odbija.

2. Kraljevina Španjolska snosit će vlastite troškove, kao i troškove Europske komisije.

3. Europski parlament i Vijeće Europske unije snosit će vlastite troškove.

Papasavvas Kowalik-Bańczyk Buttigieg

Dimitrakopoulos Ricziová

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 11. lipnja 2025.

Potpisi