



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Settima Sezione ampliata)

11 giugno 2025*

«Politica comune della pesca – Articolo 9 del regolamento (UE) 2016/2336 – Regolamento di esecuzione (UE) 2022/1614 – Metodi e criteri per determinare le zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di ecosistemi marini vulnerabili – Creazione di un elenco di zone in cui è certa o probabile la presenza di ecosistemi marini vulnerabili – Istituzione di zone di protezione – Eccezione di illegittimità – Proporzionalità»

Nella causa T-681/22,

Regno di Spagna, rappresentato da A. Gavela Llopis e M.J. Ruiz Sánchez, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata da A. Dawes e I. Galindo Martín, in qualità di agenti,

convenuta,

sostenuta da

Parlamento europeo, rappresentato da I. Terwinghe, C. Ionescu Dima e C. Burgos, in qualità di agenti,

e da

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato da L. Hamtcheva, F. Naert e G. Ruge, in qualità di agenti,

intervenienti,

IL TRIBUNALE (Settima Sezione ampliata),

composto da S. Papasavvas, presidente, K. Kowalik-Bańczyk, E. Buttigieg, I. Dimitrakopoulos (relatore) e B. Ricziová, giudici,

cancelliere: P. Nuñez Ruiz, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento,

* Lingua processuale: lo spagnolo.

in seguito all'udienza del 4 luglio 2024,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con il suo ricorso fondato sull'articolo 263 TFUE, il Regno di Spagna chiede l'annullamento del regolamento di esecuzione (UE) 2022/1614 della Commissione, del 15 settembre 2022, che determina le zone di pesca in acque profonde esistenti e definisce un elenco di zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di ecosistemi marini vulnerabili (GU 2022, L 242, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento impugnato»), per quanto riguarda la redazione dell'elenco di cui all'articolo 2 e all'allegato II di detto regolamento.

Fatti

- 2 Il regolamento (UE) n. 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, relativo alla politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) n. 1954/2003 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga i regolamenti (CE) n. 2371/2002 e (CE) n. 639/2004 del Consiglio, nonché la decisione 2004/585/CE del Consiglio (GU 2013, L 354, pag. 22), stabilisce segnatamente gli obiettivi e i principi della politica comune della pesca (PCP). Esso prevede, tra l'altro, l'adozione di misure per la conservazione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche marine.
- 3 Il regolamento (UE) 2016/2336 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, che istituisce condizioni specifiche per la pesca degli stock di acque profonde nell'Atlantico nord-orientale e disposizioni relative alla pesca nelle acque internazionali dell'Atlantico nord-orientale e che abroga il regolamento (CE) n. 2347/2002 del Consiglio (GU 2016, L 354, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento di base»), ha lo scopo di contribuire al conseguimento degli obiettivi del regolamento n. 1380/2013, per quanto riguarda le specie e gli habitat di acque profonde, vale a dire garantire che le attività di pesca siano sostenibili dal punto di vista ambientale nel lungo termine e siano gestite in modo coerente con gli obiettivi consistenti nel conseguire vantaggi a livello economico, sociale e occupazionale e nel contribuire alla disponibilità dell'approvvigionamento alimentare.
- 4 L'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento di base dispone che, non oltre il 13 luglio 2017, gli Stati membri alle cui navi è stato concesso un permesso di pesca per acque profonde ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 2347/2002 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, che stabilisce le disposizioni specifiche di accesso e le relative condizioni per la pesca di stock di acque profonde (GU 2002, L 351, pag. 6), nella misura in cui si faccia riferimento alle attività di pesca di navi che catturano oltre 10 tonnellate per ogni anno civile, informano la Commissione, via le registrazioni del sistema di controllo dei pescherecci (VMS) o, se le registrazioni VMS non sono disponibili, tramite altri metodi d'informazione pertinenti e verificabili delle localizzazioni delle attività di pesca delle specie di acque profonde di tali navi negli anni civili di riferimento del periodo 2009-2011.

- 5 L'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base prevede l'adozione, da parte della Commissione, di atti di esecuzione al fine di redigere un elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di ecosistemi marini vulnerabili (in prosieguo: gli «EMV»). Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 9, di detto regolamento, la pesca con attrezzi di fondo è vietata in tutte le zone elencate conformemente al paragrafo 6.
- 6 Nell'aprile 2017 la Commissione ha formulato una richiesta di dati a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento di base. In risposta a tale invito, gli Stati membri hanno trasmesso registrazioni VMS e altri dati pertinenti e verificabili sulla localizzazione delle attività di pesca di specie di acque profonde di tali navi durante gli anni civili 2009-2011.
- 7 Nel luglio 2017, sulla base dei dati presentati dagli Stati membri la Commissione ha chiesto al Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare (CIEM) di formulare un parere al fine di determinare le zone di pesca in acque profonde esistenti e di individuare un elenco di zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV.
- 8 Il 5 gennaio 2021, dopo aver ottenuto, da parte degli Stati membri, dati supplementari sugli EMV e sul VMS, per un periodo che va fino al 2018, o addirittura, per taluni dati, fino al 2020, il CIEM ha emesso un parere in cui ha determinato le zone di pesca in acque profonde esistenti per gli attrezzi di fondo che operano ad una profondità compresa tra 400 e 800 metri e ha individuato un elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV (in prosieguo: il «parere del CIEM del 2021»).
- 9 Il 17 novembre 2021 la Commissione ha chiesto al CIEM di formulare un ulteriore parere con le coordinate delle zone di pesca in acque profonde esistenti e con l'elenco delle zone di EMV situate unicamente nelle acque dell'Unione dell'Atlantico nord-orientale. Detto parere è stato emanato il 7 febbraio 2022.
- 10 Il 15 settembre 2022, sulla base di tali informazioni, la Commissione ha adottato il regolamento impugnato, fondato in particolare sull'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base.
- 11 L'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento impugnato così recita:

«L'elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV è definito secondo le coordinate di cui all'allegato II».

Conclusioni delle parti

- 12 Il Regno di Spagna chiede che il Tribunale voglia:
 - annullare il regolamento impugnato, per quanto riguarda la redazione dell'elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, di cui all'articolo 2 e all'allegato II di detto regolamento di esecuzione;
 - in subordine, dichiarare l'invalidità dell'articolo 9, paragrafi 6 e 9, del regolamento di base, conformemente all'articolo 277 TFUE;
 - condannare la Commissione alle spese.

- 13 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso in quanto parzialmente irricevibile e, ad ogni modo, infondato;
 - condannare il Regno di Spagna alle spese.
- 14 Il Consiglio dell'Unione europea chiede che il Tribunale voglia:
- respingere il secondo motivo, relativo all'eccezione di illegittimità dell'articolo 9, paragrafi 6 e 9, del regolamento di base;
 - condannare il Regno di Spagna alle spese.
- 15 Il Parlamento europeo chiede che il Tribunale voglia:
- respingere il secondo motivo, vertente sull'asserita illegittimità dell'articolo 9, paragrafi 6 e 9, del regolamento di base, in quanto in parte irricevibile e, in ogni caso, infondato;
 - condannare il Regno di Spagna alle spese.

In diritto

- 16 A sostegno del ricorso, il Regno di Spagna deduce due motivi. Il primo motivo verte sulla violazione del regolamento di base e del principio di proporzionalità da parte del regolamento impugnato, laddove esso stabilisce l'elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV.
- 17 Con il secondo motivo, il Regno di Spagna solleva, in subordine, un'eccezione di illegittimità dell'articolo 9, paragrafi 6 e 9, del regolamento di base.

Sul primo motivo, relativo alla violazione del regolamento di base e del principio di proporzionalità laddove il regolamento impugnato stabilisce le zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV

- 18 Tale motivo si compone di due parti, vertenti sul fatto che la Commissione avrebbe violato il regolamento di base e il principio di proporzionalità, da un lato, astenendosi dall'analizzare l'incidenza degli attrezzi da pesca fissi in acque profonde e, dall'altro, in ragione del metodo così utilizzato.

Sulla prima parte, vertente sulla violazione del regolamento di base e del principio di proporzionalità a causa della mancata analisi dell'incidenza degli attrezzi da pesca fissi in acque profonde

- 19 Il Regno di Spagna sostiene che l'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento impugnato viola le disposizioni del regolamento di base e il principio di proporzionalità in quanto redige un elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV senza basarsi su un'analisi dell'impatto degli attrezzi da pesca fissi. A tal riguardo, il Regno di Spagna sottolinea che l'obiettivo del regolamento di base e, a tal fine, dell'elenco di dette zone è, ai sensi del suo

articolo 1, quello di prevenire «significativi» effetti negativi sugli EMV nel quadro della pesca in acque profonde e di assicurare la conservazione a lungo termine degli stock ittici di acque profonde. Un siffatto approccio emergerebbe altresì dai diversi strumenti internazionali ai quali fa riferimento il regolamento di base, come le risoluzioni 61/105 e 64/72 adottate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, o ancora gli orientamenti internazionali per la gestione della pesca d'altura dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) del 29 agosto 2008 (in prosieguo: gli «orientamenti della FAO del 2008»). Il Regno di Spagna afferma che la Commissione ha individuato, nel suddetto regolamento di attuazione, talune zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV sulla base del parere del CIEM del 2021, che ha utilizzato una metodologia ponderata basata sulla valutazione di diversi approcci possibili alla gestione della pesca, ma che non ha valutato l'impatto di una parte fondamentale dell'attività di pesca, ossia quella che utilizza attrezzi fissi. Tale metodologia non sarebbe conforme né al regolamento di base né al principio di proporzionalità, alla luce dei pilastri della PCP che fanno riferimento alle ricadute economiche, sociali e occupazionali.

- 20 La Commissione, sostenuta dal Consiglio e dal Parlamento, contesta le affermazioni del Regno di Spagna.
- 21 Per quanto riguarda la censura relativa alla violazione del regolamento di base, occorre rilevare che la questione sollevata riguarda l'interpretazione dell'articolo 9, paragrafo 6, di detto regolamento, in particolare al fine di stabilire se sia necessario esaminare, nell'ambito dell'adozione da parte della Commissione di un regolamento che stabilisce l'elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, gli effetti negativi significativi degli attrezzi fissi in ciascuna zona inclusa in tale elenco, nel contesto di un approccio di gestione della pesca che comprenda la valutazione delle conseguenze delle misure di protezione degli EMV sulle attività di pesca e sulla vita economica e sociale.
- 22 Alla luce delle suddette affermazioni del Regno di Spagna (v. punto 19 *supra*), occorre procedere all'interpretazione dell'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base, al fine di definire i criteri di individuazione delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV che sono oggetto dell'allegato II del regolamento impugnato e, in particolare, determinare se detta disposizione richieda una valutazione degli effetti negativi della pesca con attrezzi fissi nelle zone considerate.
- 23 In primo luogo, si deve rilevare che tale interpretazione deve essere effettuata alla luce di talune definizioni risultanti direttamente dall'articolo 4 del regolamento di base e che tale articolo rinvia alle definizioni di cui all'articolo 4 del regolamento n. 1380/2013, nonché all'articolo 2 del regolamento (CE) n. 734/2008 del Consiglio, del 15 luglio 2008, relativo alla protezione degli ecosistemi marini vulnerabili d'alto mare dagli effetti negativi dell'uso di attrezzi da pesca di fondo (GU 2008, L 201, pag. 8).
- 24 A tal riguardo, da un lato, l'articolo 4, paragrafo 2, lettera j), del regolamento di base dispone che per «indicatori di EMV» si intendono gli indicatori che figurano nell'allegato III del regolamento stesso. L'articolo 4, paragrafo 2, lettera h), di tale regolamento prevede che siano considerati «rinvenimenti» le catture di quantitativi di specie indicatrici di EMV tali da essere superiori ai livelli di soglia indicati nell'allegato IV del medesimo regolamento. Più in particolare, risulta, anzitutto, dall'allegato III di cui trattasi un'elencazione dei tipi di habitat di EMV, accompagnati dai taxa che è molto probabile riscontrare in tali habitat, considerati come indicatori di EMV. Inoltre, il citato allegato IV, lettere a) e b), definisce il rinvenimento di un possibile EMV in relazione a una cala di rete da traino e attrezzi da pesca diversi dai palangari (indicando come

pertinente la presenza di oltre 30 kg di corallo vivo e/o 400 kg di spugna viva quali indicatori di EMV), o in relazione a un palangaro (indicando come pertinente la presenza di indicatori di EMV su 10 ami per ogni serie di 1 000 ami o per ogni sezione di palangaro lunga 1 200 m, se più breve). Pertanto, conformemente a tali disposizioni, la presenza di EMV è dimostrata o indicata da elementi legati alla natura e alla quantità delle specie «rinvenute» sia mediante attrezzi mobili sia mediante attrezzi fissi. Tali elementi sono pertinenti e rilevanti non solo in caso di rinvenimento fortuito di un EMV, conformemente all'articolo 9, paragrafi 2 e 3, del regolamento di base, ma anche per l'istituzione delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, conformemente alle disposizioni dell'articolo 9, paragrafi 4 e 6, del medesimo regolamento, come sarà analizzato nel prosieguo (v. *infra*, punti da 36 a 44).

- 25 D'altro lato, per quanto riguarda le nozioni di «attrezzi di fondo» e di «effetti negativi significativi», esse costituiscono parte integrante della definizione dell'EMV, conformemente all'articolo 2 del regolamento n. 734/2008, al quale rinvia l'articolo 4 del regolamento di base.
- 26 In primo luogo, ai sensi dell'articolo 2, lettera d), del regolamento n. 734/2008, costituiscono attrezzi di fondo gli «attrezzi utilizzati, durante le normali operazioni di pesca, a contatto del fondo marino», che in detto articolo sono esemplificati («comprese le reti a strascico, le draghe, le reti da poste ancorate, i palangari fissi, le nasse e le trappole»). Ne consegue chiaramente che gli «attrezzi di fondo», ai sensi della suddetta definizione, comprendono gli attrezzi di fondo fissi, tra cui i palangari.
- 27 In secondo luogo, ai sensi dell'articolo 2, lettera b), del regolamento n. 734/2008, gli «effetti negativi significativi» che mettono a rischio l'integrità dell'ecosistema, secondo le precisazioni fornite dall'articolo 2, lettera c), del medesimo regolamento, derivano dal contatto fisico del fondo marino con gli attrezzi di fondo durante le normali operazioni di pesca. In questo contesto, l'espressione «durante le normali operazioni di pesca» è collegata a quella di «contatto fisico con gli attrezzi di fondo» di cui all'articolo 2, lettera b), di detto regolamento, e non implica una valutazione delle attività di pesca praticate negli spazi marittimi interessati. Tale interpretazione è corroborata dall'articolo 2, lettera d), di detto regolamento, secondo il quale gli «attrezzi di fondo» sono «attrezzi utilizzati, durante le normali operazioni di pesca, a contatto del fondo marino».
- 28 In terzo luogo, la definizione di cui all'articolo 2, lettera b), del regolamento n. 734/2008 include anche un elenco non esaustivo degli EMV, che comprendono «scogliere, montagne sottomarine, camini idrotermali, coralli d'acqua fredda e banchi di spugne d'acqua fredda». A quest'ultimo riguardo, come sostiene la Commissione dinanzi al Tribunale, senza che ciò sia contestato, tale elenco corrisponde ai tipi di habitat di EMV menzionati nell'allegato III del regolamento di base che, come sopra indicato, sono definiti a partire da taxa rappresentativi, indipendentemente dal tipo di attrezzi da pesca che possono incidere su di essi. Pertanto, la caratterizzazione delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV risulta dall'applicazione di criteri oggettivi connessi alla presenza certa o probabile delle specie protette come elencate, la cui protezione è garantita rispetto ai pericoli connessi agli effetti di una pesca con «attrezzi di fondo» in generale. Infatti, la tipologia, mobile o fissa, degli attrezzi di fondo non incide sugli indicatori di tali zone e sui tipi di habitat di EMV individuati dal legislatore nell'allegato III del regolamento di base. Ne consegue, come giustamente sostenuto dalla Commissione in udienza, che quest'ultima non disponeva di alcun potere discrezionale quanto alla questione se gli habitat marini, espressamente inclusi nell'elenco della definizione summenzionata [articolo 2, lettera b),

del regolamento n. 734/2008] e ripresi nell'allegato III del regolamento di base, costituissero o meno EMV, in funzione dei dati relativi alla tipologia di attrezzi di fondo utilizzati durante le normali operazioni di pesca realizzate nelle zone interessate.

- 29 In quarto luogo, ai sensi dell'articolo 2, lettera c), del regolamento n. 734/2008, gli «effetti negativi significativi» summenzionati sono valutati individualmente, in combinazione o cumulativamente. Pertanto, non è necessario esaminare separatamente gli effetti negativi degli attrezzi di fondo fissi, in quanto gli effetti negativi significativi sulle zone che ospitano gli EMV possono già essere osservati o sono prevedibili sulla base degli attrezzi mobili e quindi, al massimo, sarebbero solo rafforzati in caso di constatazione di ulteriori effetti negativi dovuti agli attrezzi fissi. Come rilevato al precedente punto 28, la presenza certa o probabile delle specie protette porta alla qualificazione delle zone pertinenti come zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV in modo da garantire la loro protezione contro gli «attrezzi di fondo» in generale.
- 30 Se ne deve concludere che, contrariamente alle affermazioni del Regno di Spagna, ai sensi dell'articolo 2 del regolamento n. 734/2008, una zona può essere qualificata come notoriamente o probabilmente caratterizzata dalla presenza di EMV, a causa degli effetti negativi significativi derivanti dal solo utilizzo degli attrezzi di fondo mobili o dall'utilizzo degli attrezzi di fondo in generale, senza che tale qualificazione possa essere messa in discussione con riferimento agli attrezzi di fondo fissi, tenuto conto dei loro effetti (potenzialmente meno) negativi sull'ecosistema interessato.
- 31 In secondo luogo, nei limiti in cui il Regno di Spagna sottolinea che l'articolo 9, paragrafo 4, del regolamento di base rinvia agli orientamenti della FAO del 2008, ai fini della valutazione annuale delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, occorre rilevare che i fattori che dovrebbero essere utilizzati come criteri per l'identificazione degli EMV emergono dai punti 14, 15 e 42 di tali orientamenti.
- 32 In particolare, è ivi indicato che tali fattori, legati alle caratteristiche degli ecosistemi propriamente detti, in particolare ai loro aspetti biologici e strutturali, sono i seguenti:
- unicità e rarità [i];
 - importanza funzionale dell'habitat [ii];
 - fragilità [iii];
 - caratteristiche del ciclo biologico delle specie che costituiscono quell'habitat e che ne rendono difficile il recupero [iv];
 - complessità strutturale [v].
- 33 Ne consegue che la classificazione di un ecosistema marino come vulnerabile non presuppone un esame degli effetti negativi degli attrezzi di fondo fissi. È vero che, conformemente al paragrafo 15 degli orientamenti della FAO del 2008, la vulnerabilità di un ecosistema è valutata in relazione alle attività antropiche e può variare in funzione dei tipi di attrezzi da pesca utilizzati. Tuttavia, ciò non implica che la classificazione di un ecosistema come vulnerabile presupponga la valutazione della sua fragilità con specifico riferimento a ciascun tipo di attrezzo utilizzato o che essa possa essere

limitata a taluni tipi di attrezzi, ad esclusione di altri, dato che tale classificazione si basa sulle caratteristiche dell'ecosistema propriamente detto, poiché queste ultime non possono variare in funzione dell'effetto di ciascun tipo di attrezzo utilizzato.

- 34 Inoltre, dai paragrafi 17, 18 e 47 degli orientamenti della FAO del 2008 risulta che la valutazione degli effetti negativi della pesca praticata o prevista nelle zone interessate interviene a seguito dell'identificazione degli EMV e rientra in una fase successiva della procedura relativa alla loro protezione, che riguarda l'adozione di misure di gestione e di conservazione adeguate, destinate a prevenire qualsiasi effetto negativo significativo sugli EMV.
- 35 Pertanto, gli orientamenti della FAO del 2008 non forniscono elementi interpretativi idonei a suffragare la tesi avanzata dal Regno di Spagna circa la necessità di valutare l'eventuale incidenza di qualsiasi tipo di pesca e degli attrezzi da utilizzare.
- 36 In terzo luogo, occorre effettuare un'analisi teleologica e sistematica dell'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base.
- 37 Sotto un primo profilo, occorre osservare che i censimenti da parte degli Stati membri delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, previsti dall'articolo 9, paragrafo 4, del regolamento di base e presi in considerazione dalla Commissione ai fini dell'elaborazione dell'elenco di tali zone, si basano in particolare sulle informazioni biogeografiche e sulle informazioni sui rinvenimenti di EMV, che dipendono dalla quantità di talune specie (v. le disposizioni degli allegati III e IV del suddetto regolamento) catturate nel corso di un'operazione di pesca. Si tratta quindi di informazioni che riguardano le caratteristiche biologiche e strutturali degli habitat interessati piuttosto che caratteristiche o effetti dei diversi tipi di attrezzi di fondo utilizzati.
- 38 Sotto un secondo profilo, occorre considerare che, sebbene l'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base, nella parte in cui verte sulla redazione di un elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, introduca una condizione di conservazione degli EMV, si tratta tuttavia di un elemento distinto da quello relativo all'adozione di misure specifiche per la conservazione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche marine.
- 39 A tal riguardo, come risulta in particolare dall'articolo 4, paragrafo 1, punto 20, e dall'articolo 7, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 1380/2013, il tipo di attrezzo da pesca utilizzato o, ancora, le sue caratteristiche, relative al suo uso, possono essere oggetto di «misure tecniche» volte a disciplinare gli effetti sugli elementi dell'ecosistema risultanti dalle attività di pesca. Costituisce una misura siffatta, rientrante nella «gestione della pesca», quella prevista dall'articolo 9, paragrafo 9, del regolamento di base, secondo cui «la pesca con attrezzi di fondo è vietata in tutte le zone elencate conformemente al paragrafo 6».
- 40 Parimenti, la possibilità, prevista dall'articolo 9, paragrafo 6, seconda frase, del regolamento di base, relativa alla cancellazione di una zona dall'elenco degli EMV, sulla base di una valutazione d'impatto e a seguito dell'adozione di misure di conservazione e gestione adeguate che garantiscono la prevenzione di effetti negativi significativi sugli EMV in detta zona, presuppone appunto che siffatte misure siano state adottate. Pertanto, contrariamente a quanto sostiene il Regno di Spagna, non si può dedurre da tale disposizione che un approccio di gestione, che includa l'esigenza di valutare le conseguenze delle misure di conservazione degli EMV sulle

attività di pesca e sulla vita economica e sociale (v. punto 19 *supra*), debba essere applicato con riferimento alla redazione dell'elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV.

- 41 In terzo luogo, un siffatto approccio, auspicato dal Regno di Spagna, sarebbe incompatibile con la nozione di «atto di esecuzione», dal momento che esso modificherebbe o completerebbe il regolamento di base nei suoi elementi essenziali relativi alla protezione degli EMV (v., in tal senso, sentenza del 28 febbraio 2023, Fenix International, C-695/20, EU:C:2023:127, punti 44 e da 48 a 51) e andrebbe ben oltre il potere conferito alla Commissione dall'articolo 9, paragrafo 6, prima frase, del regolamento di base.
- 42 Tale considerazione non può essere messa in discussione dall'articolo 9, paragrafo 4, del regolamento di base, in forza del quale la valutazione delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV è svolta applicando l'approccio precauzionale in materia di gestione della pesca di cui all'articolo 4, paragrafo 1, punto 8, del regolamento n. 1380/2013, secondo il quale «la mancanza di dati scientifici adeguati non dovrebbe giustificare il rinvio o la mancata adozione di misure di gestione per la conservazione delle specie bersaglio, delle specie associate o dipendenti, nonché delle specie non bersaglio e del relativo habitat». Invero, l'applicazione di detto approccio, quanto alla redazione dell'elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, è giustificata, da un lato, dal fatto che l'identificazione di tali zone costituisce parte integrante della loro protezione e, dall'altro, dalla probabile mancanza di dati scientifici sufficienti (o sufficientemente affidabili e credibili) quanto alle caratteristiche degli ecosistemi interessati, da prendere in considerazione per l'identificazione degli EMV. Tale approccio implica che la mancanza di simili dati non esclude che la Commissione, esercitando il suo potere discrezionale in tale settore (v., per analogia, sentenza del 22 giugno 2023, Arysta LifeScience Great Britain/Commissione, C-259/22 P, non pubblicata, EU:C:2023:513, punto 45), qualifichi le zone interessate come probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, eventualmente prendendo in considerazione elementi relativi alle attività di pesca praticate, al fine di valutare la probabilità dell'esistenza continuativa di EMV.
- 43 Inoltre, il Regno di Spagna invoca altresì l'articolo 9, paragrafo 8, del regolamento di base, secondo il quale «[s]ono necessarie nuove valutazioni di impatto se le tecniche impiegate per praticare la pesca con attrezzi di fondo subiscono modifiche significative o se vi sono nuovi dati scientifici che indicano la presenza di EMV in una determinata zona». Esso sostiene che, se le diverse tecniche utilizzate per la pesca con attrezzi di fondo costituiscono un elemento importante per la revisione dell'elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, deve necessariamente trattarsi di un elemento importante per la redazione dell'elenco stesso. Tuttavia, questo argomento deve essere respinto. Infatti, l'articolo 9, paragrafo 8, del regolamento di base richiede nuove «valutazioni d'impatto», mentre tali valutazioni non sono richieste per l'istituzione di dette zone in applicazione dell'articolo 9, paragrafo 6, prima frase, di detto regolamento, bensì piuttosto per la cancellazione di una zona dall'elenco, in applicazione della seconda frase di tale disposizione, che prevede talune condizioni procedurali e sostanziali.
- 44 Dall'insieme di tali considerazioni, esposte ai precedenti punti da 19 a 43, risulta che, contrariamente a quanto sostenuto dal Regno di Spagna, l'articolo 9, paragrafo 6, prima frase, del regolamento di base non richiede né una valutazione degli effetti negativi significativi di attrezzi fissi in ciascuna zona notoriamente o probabilmente caratterizzata dalla presenza di EMV inclusa

nell'elenco di cui trattasi, né un approccio di gestione della pesca, o addirittura di gestione che comprenda la valutazione delle conseguenze delle misure di protezione degli EMV interessati sulle attività di pesca e sulla vita economica e sociale.

- 45 Per quanto riguarda la censura relativa alla violazione del principio di proporzionalità, cui rinvia il regolamento n. 1380/2013 (v. punto 42 *supra*), a sua volta richiamato dal regolamento di base, occorre ricordare che da una giurisprudenza costante risulta che il principio di proporzionalità è parte integrante dei principi generali del diritto dell'Unione ed esige che gli strumenti istituiti da una disposizione di diritto dell'Unione siano idonei a realizzare i legittimi obiettivi perseguiti dalla normativa di cui trattasi e non vadano oltre quanto è necessario per raggiungerli (v., in tal senso, sentenza dell'8 giugno 2010, Vodafone e a., C-58/08, EU:C:2010:321, punto 51 e giurisprudenza citata).
- 46 A questo proposito, si deve altresì ricordare che il principio di proporzionalità richiede che gli atti delle istituzioni dell'Unione non superino i limiti di quanto idoneo e necessario al conseguimento degli scopi legittimi perseguiti dalla normativa di cui trattasi (v. sentenza dell'11 gennaio 2017, Spagna/Consiglio, C-128/15, EU:C:2017:3, punto 71 e giurisprudenza citata). Secondo costante giurisprudenza, per soddisfare l'esame della proporzionalità, una misura deve essere idonea a contribuire all'obiettivo perseguito e non necessariamente a raggiungerlo da sola (sentenza del 13 giugno 2018, Deutscher Naturschutzring, C-683/16, EU:C:2018:433, punto 49 e giurisprudenza citata).
- 47 Nel caso di specie, laddove il Regno di Spagna concentra i suoi argomenti sulla questione se gli «effetti negativi» sull'ambiente marino dei diversi tipi di attrezzi da pesca, in particolare degli attrezzi fissi, fossero «significativi» o ancora «considerevoli», compromettendo l'integrità dell'ecosistema (v. altresì punto 19 *supra*), il che escluderebbe la presa in considerazione di questi ultimi attrezzi, e quanto alla sua affermazione formulata nella replica, secondo la quale non era ragionevole accettare la premessa per cui la vulnerabilità degli ecosistemi era una questione afferente a questi ultimi ed oggettiva, essendo dipendente solo dall'ecosistema e dalle sue caratteristiche, è già stato constatato al precedente punto 33 che occorre basarsi, al momento della redazione di un elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, sulle caratteristiche degli ecosistemi stessi, compresa la loro fragilità, tenendo conto del rischio di danni connessi agli effetti negativi significativi derivanti, in generale, dall'uso di «attrezzi di fondo». Pertanto, neppure l'assenza di analisi, da parte del CIEM e della Commissione, degli effetti nocivi degli attrezzi fissi nelle zone incluse in detto elenco, figurante nell'allegato II del regolamento impugnato, costituisce una violazione del principio di proporzionalità.
- 48 Per le ragioni esposte ai precedenti punti da 21 a 47, il Regno di Spagna non può fondatamente sostenere che, alla luce della PCP e del principio di proporzionalità, non si dovesse sviluppare un profilo, relativo all'ambiente, senza prendere in considerazione gli altri due, vale a dire i profili economico e sociale. In particolare, occorre ancora sottolineare che la Commissione, redigendo l'elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV conformemente all'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base, non poteva procedere, nell'ambito delle competenze che le erano attribuite per adottare un regolamento di esecuzione, ad una qualsivoglia ponderazione tra la protezione degli EMV e altri obiettivi della PCP (v. punto 41 *supra*). Non può quindi essere accolta l'affermazione del Regno di Spagna secondo cui «il divieto di pesca con attrezzi fissi previsto dal regolamento di esecuzione [impugnato non sarebbe] giustificato dall'obiettivo di protezione degli EMV in quanto non è stato dimostrato il

notevole impatto negativo» ed esso sarebbe «sproporzionato rispetto a tale obiettivo e alle altre finalità della PCP, impedendo così ad una parte sostanziale della flotta peschereccia (...) di contribuire alla ricchezza economica e alla sicurezza dell'approvvigionamento alimentare».

- 49 Al riguardo occorre aggiungere che, contrariamente a quanto sostenuto dal Regno di Spagna, l'opzione 1 dello scenario 2, che figura nel parere del CIEM del 2021 e che è stata successivamente adottata dalla Commissione nel regolamento impugnato, non è fondata su una siffatta ponderazione tra la protezione degli EMV e altri obiettivi della PCP o ancora su un approccio di gestione della pesca.
- 50 Infatti, da detto parere del CIEM risulta che la sua banca dati contiene due tipi di dati, vale a dire, da un lato, quelli che confermano l'esistenza di EMV, registrati come habitat di EMV, e, dall'altro, quelli che non forniscono la stessa certezza quanto alla presenza di EMV, in quanto non sono stati direttamente osservati sui fondali marini, ma spesso campionati a distanza. Per tali registrazioni, il CIEM ha sviluppato un metodo per combinare singole registrazioni all'interno di una zona marina specifica («quadrato C»), sulla base dei criteri FAO e di tutti i dati disponibili sull'abbondanza in un «indice EMV» con una probabilità elevata, media e bassa di un «quadrato C» contenente un habitat effettivo di EMV.
- 51 Su tale base, il parere del CIEM del 2021 individua vari «approcci di gestione» connessi all'elaborazione dell'elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV.
- 52 Conformemente alle risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite e agli orientamenti della FAO del 2008, il CIEM ha elaborato due scenari, ciascuno dei quali comprende due opzioni. Come risulta dalla tabella 1 del parere del CIEM del 2021, quest'ultimo ha previsto quattro modi diversi di delimitare zone contenenti EMV (secondo lo scenario e l'opzione pertinenti), nella prima colonna della tabella, nonché le implicazioni sulla loro gestione, nella sua seconda colonna.
- 53 Da tali elementi del parere del CIEM del 2021, nonché dalle spiegazioni che li accompagnano risulta che il livello di attività di pesca non è stato preso in considerazione nell'ambito di un approccio di gestione della pesca o di ponderazione degli interessi concorrenti, ma piuttosto al fine di valutare la probabilità dell'esistenza di un EMV nelle zone con un indice «debole» di presenza, che poteva già essere danneggiato in modo irreversibile, di modo che la prosecuzione delle attività di pesca non fosse tale da causare altri effetti negativi significativi. In particolare, dal parere del CIEM del 2021 risulta che lo scenario 2 teneva conto delle soglie «swept-area ratio» (rapporto di area trattata; in prosieguo: il «SAR»), stabilite sulla base di dati empirici, per il livello di attività di pesca, legati agli effetti negativi significativi e che, pertanto, consentivano di valutare gli effetti della pesca sulla presenza o sull'assenza di EMV. Come spiegato al precedente punto 44, tale approccio è compatibile con l'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base.
- 54 Anche tenendo conto della seconda colonna della tabella 1 del parere del CIEM del 2021, relativa all'opzione 1 dello scenario 2 e vertente sulle «[i]mplicazioni per la gestione», non emerge una logica diversa. Infatti, si fa ivi riferimento al fatto che «tale opzione accorda priorità alla protezione degli EMV quando la loro presenza è “certa” o “probabile”» e include «i quadrati C a basso indice di EMV in cui anche l'attività di pesca è bassa e gli effetti negativi significativi (SAI) dovuti alle attività di pesca del passato sono meno probabili». Nel complesso, queste prove indicano un approccio legato alle caratteristiche delle zone interessate. In ogni caso, la parte finale di tale descrizione delle implicazioni per la gestione, secondo la quale «ciò offre una protezione dell'EMV a basso costo per il pescatore e una protezione massima degli EMV

nell'impronta della pesca», costituisce semplicemente una valutazione degli effetti di detto scenario quanto alla protezione degli EMV e al suo impatto sulla pesca, che non è stata tuttavia utilizzata come fattore aggiuntivo nella determinazione delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV in aggiunta agli elementi indicati alla pagina 5 del parere del CIEM del 2021, che coincidono con gli altri fattori indicati al precedente punto 32 e alla prima colonna della tabella 1, figurante a pag. 6 di tale parere.

- 55 Occorre inoltre, aggiungere, per quanto riguarda il metodo utilizzato dal CIEM, che dal suo parere del 2021 risulta che quest'ultimo ha espressamente indicato di aver potuto tener conto soltanto dell'intensità della pesca rispetto agli attrezzi mobili, essendo questi gli unici per i quali disponeva delle informazioni pertinenti (vale a dire dei dati relativi all'intensità della pesca), mentre è stato espressamente constatato che tali informazioni mancavano rispetto agli attrezzi fissi. Orbene, il Regno di Spagna non contesta, in modo chiaro e circostanziato, l'assenza di informazioni sufficientemente precise sull'intensità della pesca mediante attrezzi fissi nell'ambiente marino interessato.
- 56 Per quanto riguarda l'argomento del Regno di Spagna secondo cui, in sostanza, il CIEM avrebbe adottato la decisione di non includere talune zone circostanti le Azzorre (Portogallo), nel suo parere del 2021 relativo alla redazione dell'elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, e ciò sebbene si trattasse proprio delle zone in cui la pesca era effettuata principalmente con attrezzi fissi, è sufficiente rilevare che, da un lato, era pertinente la mancanza di informazioni sufficienti che consentissero di prevedere l'esistenza certa o probabile di dette zone e, dall'altro, come indicato dalla Commissione dinanzi al Tribunale senza che tale circostanza sia stata contestata, è stata richiesta al CIEM un'analisi supplementare in tale area geografica, di modo da poter predisporre in futuro un elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV. Pertanto, la mancata inclusione di tale zona nell'elenco delle zone in questione, contenuto nell'allegato II del regolamento impugnato, non è idonea a dimostrare una qualsivoglia violazione del principio di proporzionalità.
- 57 Infine, per quanto riguarda l'argomento del Regno di Spagna secondo cui, in sostanza, la Commissione disponeva di alternative diverse da quella da essa infine adottata, sulla base stessa del parere del CIEM del 2021, il quale prevedeva espressamente «la possibilità di combinare diversi scenari in diverse zone in funzione delle loro diverse caratteristiche, in particolare dei dati relativi alle attività di pesca», e della proposta del Regno di Spagna di una scelta «di uno scenario e di un'opzione che consentano di non chiudere le zone a basso livello di presenza di EMV e di attività di pesca con attrezzi fissi», conformemente agli obiettivi della PCP e al principio di proporzionalità, occorre rilevare che l'opzione così auspicata dal Regno di Spagna si basa su un approccio di gestione della pesca e non su quello riguardante la designazione di zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV alla luce delle loro caratteristiche intrinseche. Inoltre, il Regno di Spagna non dimostra che il metodo seguito non fosse appropriato, che esso non fosse idoneo a contribuire all'obiettivo perseguito (ai sensi della giurisprudenza ricordata al precedente punto 46) o ancora che un altro metodo sarebbe stato più efficace ai fini della delimitazione di dette zone.
- 58 Alla luce di quanto precede, occorre respingere in quanto infondata la prima parte del primo motivo, relativa alla violazione del regolamento di base e del principio di proporzionalità in ragione della mancata analisi dell'incidenza degli attrezzi da pesca fissi in acque profonde.

Sulla seconda parte del primo motivo, relativa alla violazione del regolamento di base e del principio di proporzionalità in ragione del metodo di determinazione delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV

- 59 Le affermazioni del Regno di Spagna nell'ambito della presente parte del primo motivo possono essere suddivise in quattro censure. In primo luogo, secondo il Regno di Spagna, alcune delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, designate dalla Commissione nel regolamento impugnato, si troverebbero a meno di 400 metri di profondità, il che sarebbe contrario al regolamento di base. In secondo luogo, il Regno di Spagna critica la metodologia utilizzata nel parere del CIEM del 2021, basata sull'unità «quadrato C». In terzo luogo, il Regno di Spagna contesta l'istituzione delle «buffer zones» (zone di protezione), consistente, in sostanza, nell'aggiungere un «mezzo quadrato C» ai «quadrati C» identificati come contenenti EMV. In quarto luogo, il Regno di Spagna critica la chiusura alla pesca delle zone, asseritamente prive di EMV, racchiuse tra «quadrati C» identificati come contenenti EMV.

– Sulla prima censura, relativa alle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV che si trovano a meno di 400 metri di profondità

- 60 Il Regno di Spagna sottolinea che l'articolo 2 del regolamento impugnato contiene, mediante rinvio al suo allegato II, l'elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, conformemente all'articolo 9 del regolamento di base. L'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento di base si applica alle operazioni di pesca con attrezzi di fondo al di sotto di 400 metri di profondità. Inoltre, l'articolo 9, paragrafo 9, del medesimo regolamento dispone che la pesca con attrezzi di fondo è vietata in tutte le zone elencate conformemente al paragrafo 6 del medesimo articolo. Tuttavia, secondo il Regno di Spagna, il regolamento impugnato sembra prevedere un divieto generale di pesca con attrezzi di fondo nelle zone indicate nell'elenco, e ciò indipendentemente dalla questione se la profondità sia al di sotto di 400 metri. Di fatto, talune zone, tra cui le zone 4, 6, 17, 23, 31, 35, 39, 40, 48 e 78, comprese nell'allegato II di detto regolamento di esecuzione, si troverebbero a meno di 400 metri di profondità. Pertanto, l'articolo 9 del regolamento di base e, più in particolare, il divieto di pesca con attrezzi di fondo previsto al suo paragrafo 9 non dovrebbero essere loro applicabili. L'inclusione di tali zone nell'elenco andrebbe oltre quanto consentito dal regolamento di base, il quale impone di rispettare detto articolo 9, nella sua interezza, unicamente per le zone aventi profondità al di sotto di 400 metri.
- 61 La Commissione contesta tale argomento.
- 62 A tal riguardo, occorre ricordare che, sebbene la formulazione dell'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base non contenga alcun riferimento limitativo quanto alla profondità delle zone comprese nell'elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, l'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento di base dispone che esso si applica alle operazioni di pesca con attrezzi di fondo al di sotto di 400 metri di profondità. L'articolo 9, paragrafo 2, di tale regolamento riguarda la stessa categoria di operazioni di pesca e indica i dati da prendere in considerazione per la valutazione e l'identificazione degli EMV. Se ne può evincere che le zone di cui all'articolo 9, paragrafo 6, di detto regolamento devono trovarsi almeno in parte a una profondità al di sotto di 400 metri, come del resto ammesso dalla Commissione.
- 63 Infatti, in risposta ai quesiti posti dal Tribunale nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento, la Commissione ha affermato che tutte le zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, come delimitate nell'allegato II del regolamento

impugnato, comprese quelle evidenziate dal Regno di Spagna, si trovavano, almeno in parte, a più di 400 metri di profondità. Nessuna di esse si trovava, nella sua interezza, a 400 metri o meno di profondità. La Commissione ha allegato alla sua risposta una tabella che indica la profondità minima e massima di ciascuna delle zone elencate nell'allegato II del regolamento impugnato conformemente ai dati della rete europea di osservazione di dati marittimi (in prosieguo: l'«EMODnet»), anch'essi a disposizione degli Stati membri.

- 64 Inoltre, come risulta in particolare dal considerando 6 del regolamento impugnato, il parere del CIEM del 2021 mirava ad elencare gli EMV «con indice di presenza elevata, media e bassa in quadrati C a una profondità compresa tra 400 e 800 metri». Il parere del CIEM del 2021 spiega le ragioni per le quali, in alcuni casi, alcune parti dei «quadrati C» potevano trovarsi al di fuori delle profondità comprese tra 400 e 800 metri.
- 65 Inoltre, la Commissione ha sostenuto che, se le zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, elencate nell'allegato II del regolamento impugnato, comprendevano tutte quelle in cui era probabile o certo che fossero presenti EMV, il divieto di pesca si applicava, per contro, solo ad una profondità al di sotto di 400 metri, conformemente alle disposizioni dell'articolo 9, paragrafi 1 e 9, del regolamento di base. In udienza, la Commissione ha peraltro confermato che questa stessa logica si applicava sia ai «quadrati C» sia alle zone cuscinetto.
- 66 Risulta dai dati e dalle informazioni fornite dalla Commissione che, se è vero che la profondità delle zone designate come notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV poteva variare, di modo che una parte delle dette zone poteva anche trovarsi al di fuori del limite dei 400-800 metri, nessuna delle zone di cui trattasi era, nel suo insieme, situata ad una profondità compresa tra 0 e 400 metri. Orbene, i dati summenzionati, forniti dalla Commissione, non sono stati contestati in modo concreto e preciso dal Regno di Spagna. Pertanto, non è dimostrato che il criterio di profondità di cui all'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento di base (v. punto 62 *supra*), sia stato violato nel caso di specie.
- 67 Tanto premesso, la prima censura del Regno di Spagna, laddove riguarda l'asserita inclusione, da parte della Commissione, nell'elenco in questione (conformemente alle coordinate indicate nell'allegato II del regolamento impugnato), di zone situate completamente a una profondità non compresa tra 400 e 800 metri, deve essere respinta.

– *Sulla seconda censura, relativa alla metodologia utilizzata nel parere del CIEM del 2021, basata sull'unità «quadrato C»*

- 68 Il Regno di Spagna critica il parere del CIEM del 2021 in quanto utilizza una metodologia, avallata in sostanza dal regolamento impugnato, basata sull'unità «quadrato C», a 0,05 gradi, che crea, a suo avviso, cellule che vanno da 15 a 25 chilometri quadrati, a seconda della latitudine. In sostanza, come ammetterebbe il CIEM, tale sistema presupporrebbe che le cellule non siano uniformi a seconda della latitudine. Inoltre, tale metodologia chiuderebbe zone eccessivamente estese intorno a quelle in cui sono stati individuati EMV, in particolare zone di piattaforma continentale ristretta, come nel nord della Spagna, a differenza di zone molto estese, come la piattaforma continentale del mare del Nord. Utilizzando questa metodologia, i punti di presenza di EMV, identificati mediante video o fotografia (nel caso di habitat) o con altre tecniche quali le reti a strascico (nel caso degli indicatori fisici di EMV), si combinano con il reticolo di cellule di «quadrati C» al fine di stabilire le zone di chiusura. L'insieme di quanto precede presupporrebbe che uno stesso «quadrato C» possa prendere in considerazione diversi indicatori di EMV, zone di pesca e batimetrie. Questa mancanza di definizione impoverirebbe qualsiasi tipo di analisi. Lo

stesso parere del CIEM del 2021 riconoscerebbe che tale metodologia presenta importanti limitazioni riguardo all'eventuale incidenza di una scala inferiore di separazione tra l'esistenza di EMV e la sovrapposizione con l'attività di pesca.

69 Il Regno di Spagna sostiene che il regolamento di base esige che l'elenco elaborato dalla Commissione ai fini del suo articolo 9 si limiti alle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, mentre, al di fuori di siffatte zone, la pesca sarebbe consentita previa autorizzazione. Nulla giustificerebbe una chiusura indiscriminata, a causa di una metodologia poco precisa che non tiene conto delle migliori informazioni scientifiche e tecniche disponibili, di zone adiacenti, nelle quali siffatti ecosistemi non sarebbero stati individuati. Secondo il Regno di Spagna, esistevano informazioni più precise ed esse sarebbero state tenute a disposizione del CIEM per l'elaborazione del suo parere.

70 La Commissione contesta gli argomenti del Regno di Spagna.

71 *In limine*, occorre rilevare che il regolamento impugnato è fondato sul parere del CIEM del 2021, dal quale risulta che:

«Il sistema dei quadrati C è un sistema a griglia. Il CIEM utilizza una risoluzione quadrato C di 0.05 gradi di longitudine [per] 0.05 gradi di latitudine [circa 15 km² (3 km × 5 km) a una latitudine di 60 gradi Nord]. Tale risoluzione costituisce una scala pratica per raccogliere, esaminare e valutare i dati relativi alle attività di pesca nell'ambiente marino».

72 Occorre inoltre osservare che l'articolo 9 del regolamento di base (compresi gli orientamenti della FAO del 2008, cui esso fa riferimento) non contiene norme specifiche relative alla metodologia concreta da utilizzare nella predisposizione dell'elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, in particolare per quanto riguarda il reticolo tecnico o il sistema di coordinate da utilizzare come parametro cartografico di riferimento. Si deve pertanto ritenere che questi ultimi rientrino nel margine di discrezionalità di cui la Commissione gode quanto all'applicazione dei criteri di redazione dell'elenco di dette zone (v. punto 42 *supra*). In un simile contesto, al fine di poter efficacemente perseguire l'obiettivo assegnatole e in considerazione delle valutazioni tecniche complesse che deve operare, alla Commissione deve essere riconosciuto un ampio potere di valutazione (v., per analogia, sentenza del 19 gennaio 2012, Xeda International e Pace International/Commissione, T-71/10, non pubblicata, EU:T:2012:18, punto 69 e giurisprudenza citata). Tenuto conto di tali elementi, solo il carattere manifestamente inidoneo di una misura adottata in tale settore, in relazione allo scopo che la Commissione intende perseguire, può inficiare la legittimità di una simile misura nell'ambito dell'esame, da parte del Tribunale, del rispetto del principio di proporzionalità (v., per analogia, sentenza del 9 settembre 2020, Slovenia/Commissione, T-626/17, EU:T:2020:402, punto 173).

73 È alla luce di tali considerazioni che occorre esaminare gli argomenti del Regno di Spagna.

74 In primo luogo, il CIEM ha spiegato nel suo parere del 2021 che, in sostanza, l'approccio in questione, vale a dire l'utilizzo del sistema dei «quadrati C» di una risoluzione di 0.05 gradi di longitudine [per] 0.05 gradi di latitudine [circa 15 km² (3 km × 5 km) a una latitudine di 60 gradi Nord], costituiva una scala pratica per raccogliere, esaminare e valutare i dati relativi alle attività di pesca nell'ambiente marino (v. punto 71 *supra*). Esso ha fatto riferimento, in tale contesto, ai dati batimetrici dell'EMODnet modellizzati, nonché ai lavori dell'Organizzazione della pesca nell'Atlantico nord occidentale (NAFO), sottolineando effettivamente talune imprecisioni o

carenze derivanti dall'utilizzo della metodologia dei «quadrati C». Su tale punto, tuttavia, il CIEM ha concluso che alcune variazioni discutibili risultanti dall'utilizzo della metodologia in questione «non [potevano] essere risolte con i dati disponibili e [richiedevano] modifiche fondamentali della richiesta di dati del VMS del CIEM [o] dell'analisi su scala precisa da parte dei vari Stati membri dell'Unione».

- 75 In secondo luogo, è vero che il Regno di Spagna sostiene di disporre di informazioni più precise, principalmente derivanti dai progetti Indemares e Intemares, di conoscenze dell'ambiente marino per la gestione degli spazi della rete Natura 2000 cofinanziati dall'Unione e da campagne di ricerca destinate a rispondere alle strategie per l'ambiente marino. A suo avviso, tali informazioni georeferenziate e precise sarebbero state comunicate all'EMODnet, che consentiva di accedere ai dati marini europei classificati in sette discipline (batimetria, biologia, chimica, geologia, attività umane, fisica e habitat del fondo marino) e alla banca dati OSPAR, che costituiva un meccanismo mediante il quale quindici governi e l'Unione cooperavano al fine di proteggere l'ambiente marino dell'Atlantico nord-orientale. Secondo il Regno di Spagna, la Commissione ammetterebbe altresì che il metodo fondato sui «quadrati C» non sarebbe il più preciso e non fornirebbe risposte riguardo alla differenza di dimensioni delle cellule risultante dalla latitudine, a danno del Regno di Spagna. Infine, secondo il Regno di Spagna, le affermazioni della Commissione relative alla comunicazione asseritamente tardiva dei dati da parte degli Stati membri al CIEM erano irrilevanti. La decisione unilaterale del CIEM di fondare i propri pareri esclusivamente sulla propria banca dati riguardante gli EMV, ignorando i dati prodotti dagli Stati membri attraverso diverse reti e infrastrutture di scambio di dati dell'Unione, costituirebbe, secondo il Regno di Spagna, una nuova restrizione all'utilizzo delle migliori informazioni scientifiche e tecniche disponibili.
- 76 Orbene, tali elementi non sono sufficienti per ritenere che la Commissione abbia manifestamente ecceduto il suo potere discrezionale utilizzando la metodologia del «quadrato C», vale a dire quella presa in considerazione dal CIEM nel suo parere del 2021, o che essa non si sia avvalsa delle migliori informazioni scientifiche e tecniche disponibili (v. punti 69 e 75, *in fine, supra*). Invero, la Commissione si basa, nella sua argomentazione, non solo sul fatto che essa era costretta ad utilizzare i dati disponibili, costituiti mediante detta metodologia, ma sostiene altresì che il suo approccio prendeva in considerazione le caratteristiche della pesca di fondo nonché la necessità di garantire un'applicazione uniforme del regolamento di base. A tal riguardo, essa ha fatto riferimento al metodo fondato sui «quadrati C», utilizzato sia dagli Stati membri per individuare le attività di pesca sia da organizzazioni quali la Commissione per la pesca nell'Atlantico nord-orientale (NEAFC), di cui l'Unione è membro, per delimitare divieti di pesca legati agli EMV, simili a quello stabilito dal regolamento di base. Inoltre, il Regno di Spagna non indica alternative efficaci e realistiche, alla luce della necessità di armonizzare gli approcci degli Stati membri e di attuare in modo uniforme l'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base.
- 77 Dai metodi proposti dal Regno di Spagna non emerge neppure (v. punto 75 *supra*) che essi sarebbero più precisi per l'insieme degli spazi marittimi pertinenti, presi in considerazione dal CIEM nel suo parere del 2021 e dalla Commissione nel regolamento impugnato, in particolare alla data di adozione di quest'ultimo, o ancora, che uno o più dati concreti, utilizzati dal CIEM e dalla Commissione, potrebbero essere considerati tali da rendere la loro metodologia manifestamente inadeguata sulla base delle informazioni fornite dal Regno di Spagna o in ragione della possibilità di utilizzare altri metodi, quali il «metodo Kernel», menzionato in udienza come metodo di stima di densità, metodo quantitativo che consente di determinare la distribuzione e l'estensione di zone che ospitano EMV e che sarebbe utilizzato dalla NAFO. Inoltre, si deve notare che, contrariamente a quanto sostiene il Regno di Spagna (v. punto 75 *supra*), il CIEM si è basato,

in particolare, nel suo parere del 2021, su dati di batimetria tratti proprio dalla banca dati dell'EMODnet, che è stata richiamata dal Regno di Spagna. Peraltro, come sottolineato dalla Commissione in udienza, senza essere contraddetta dal Regno di Spagna, benché l'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base prevedesse che gli Stati membri potessero elaborare un elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV sul quale la Commissione poteva basarsi (oltre che sul parere del CIEM), il Regno di Spagna non le ha proposto un siffatto elenco.

- 78 Pertanto, occorre respingere in quanto infondata la seconda censura del Regno di Spagna, che contesta la metodologia utilizzata nel parere del CIEM del 2021 basata sull'unità «quadrato C».

– *Sulla terza censura, relativa all'istituzione delle zone di protezione mediante l'aggiunta di un «mezzo quadrato C» ai «quadrati C»*

- 79 Secondo il Regno di Spagna, i «quadrati C» che identificano la presenza di EMV sarebbero completati da zone contigue di sicurezza corrispondenti a un «mezzo quadrato C», al fine di garantire la protezione degli habitat situati entro il limite di detto «quadrato C». Si tratta di una distanza di sicurezza che supera, a suo avviso, quella raccomandata in altri pareri precedenti, compresa tra due e tre volte la profondità della zona interessata. Orbene, secondo il Regno di Spagna, tali chiusure si basano su considerazioni chiaramente associate agli attrezzi da pesca mobili. Ne risulterebbe un elenco di zone che conduce, in pratica, a chiusure molto più estese di quanto richiesto dal regolamento di base, il che violerebbe le sue disposizioni e il principio di proporzionalità. Infatti, il regolamento di base consentirebbe solo la chiusura delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, tenendo conto dell'effetto negativo significativo che le attività di pesca potrebbero avere sui detti ecosistemi. Inoltre, la chiusura di zone cuscinetto di un «mezzo quadrato C» intorno a ciascun «quadrato C» ostacolerebbe l'obiettivo di mantenere un'attività di pesca sostenibile e di conseguire vantaggi economici e sociali, nonché quello di contribuire alla sicurezza dell'approvvigionamento alimentare a prezzi ragionevoli.

- 80 La Commissione contesta gli argomenti del Regno di Spagna.

- 81 In via preliminare occorre rilevare che, per quanto riguarda le aree cuscinetto intorno ai «quadrati C» chiusi, il parere del CIEM del 2021 precisa quanto segue:

«I moderni sistemi di navigazione forniscono una localizzazione molto precisa dei pescherecci in mare. Tuttavia, se la pesca è effettuata a profondità comprese tra 400 e 800 metri, l'ubicazione dell'attrezzo da pesca può differire sensibilmente da quella della nave. Il CIEM ritiene che un cuscinetto della metà di un quadrato C intorno a ciascun quadrato C sia idoneo a garantire la protezione degli habitat di EMV ripartiti sui bordi del quadrato C. La scelta di un cuscinetto di mezzo quadrato C invece di un'altra distanza è stata effettuata principalmente per la sua facilità di attuazione (CIEM, 2020b). In precedenza, il CIEM aveva raccomandato (CIEM 2013) per gli EMV presenti sui fondali marini, piatti o meno, un'area cuscinetto di circa due (inferiore a 500 m di profondità) o tre volte (superiore a 500 m di profondità) la profondità locale (...). Tenuto conto della complessità dell'applicazione di tale raccomandazione nel parere attuale, il CIEM ha optato per un cuscinetto di mezzo quadrato C intorno a ciascun quadrato C»

- 82 Nel caso di specie, occorre constatare che l'istituzione di zone di protezione era necessaria al fine di garantire l'effetto utile dell'articolo 9, paragrafi 6 e 9, del regolamento di base e la protezione efficace degli EMV perseguita mediante l'applicazione combinata di tali disposizioni. Infatti, alla

luce delle spiegazioni pertinenti contenute nel parere del CIEM del 2021, l'istituzione di tali zone cuscinetto tende a garantire, conformemente al principio di precauzione, la protezione degli habitat di EMV che potrebbero essere adiacenti ai «quadrati C» e potrebbero quindi essere minacciati dalle attività di pesca delle navi che si trovino in prossimità di detti «quadrati C», a causa della probabile differenza tra la posizione del peschereccio e quella dell'attrezzo da pesca, potenzialmente significativa, alla luce delle profondità pertinenti (tra 400 e 800 metri).

- 83 Di conseguenza, sebbene tali zone cuscinetto non contengano indicatori di EMV e non possano quindi ospitare EMV, secondo i dati accessibili dal CIEM e dalla Commissione, la loro istituzione, in quanto parte essenziale delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, è conforme agli obiettivi della protezione di detti EMV, perseguiti dall'articolo 9 del regolamento di base, ed è necessaria per l'attuazione efficace e uniforme di quest'ultimo. Pertanto, la censura del Regno di Spagna, secondo la quale l'inclusione delle zone cuscinetto nelle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, istituite dal regolamento impugnato, violerebbe l'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base, non può essere accolta.
- 84 Inoltre, poiché la protezione degli EMV di cui all'articolo 9 del regolamento di base riguarda il rischio legato alla pesca con attrezzi di fondo in generale, il fatto che esso riguardi più gli attrezzi mobili che gli attrezzi fissi non è tale da escludere o da limitare la possibilità, per la Commissione, di istituire zone siffatte. In ogni caso, come risulta dai seguenti punti 135 e 138, non si può escludere che, a causa delle correnti d'acqua o dei movimenti laterali al momento del loro recupero, gli attrezzi fissi possano spostarsi (o addirittura perdersi) accidentalmente, in modo tale da causare danni agli EMV.
- 85 Per quanto riguarda la censura del Regno di Spagna, ricordata al precedente punto 79, vertente sulla violazione del principio di proporzionalità (v., altresì, punti 45 e 46 *supra*), a causa dell'estensione delle zone cuscinetto, occorre osservare, in primo luogo, che queste ultime sono idonee a realizzare il legittimo obiettivo perseguito dalla normativa di cui trattasi, che attiene alla prevenzione del rischio connesso alla pesca con attrezzi di fondo, come ricordato al precedente punto 82.
- 86 In secondo luogo, quanto al carattere sproporzionato di tali zone rispetto all'obiettivo summenzionato, tenuto conto del carattere essenzialmente tecnico di tale elemento della metodologia seguita dalla Commissione, il controllo del Tribunale si limita, conformemente alla giurisprudenza ricordata al precedente punto 72, ad un esame del carattere manifestamente sproporzionato delle dimensioni di tali zone rispetto all'obiettivo legato alla loro istituzione, che è relativo alla prevenzione del rischio probabile connesso alla pesca con attrezzi di fondo in generale. Tuttavia, il Regno di Spagna non ha dimostrato il carattere manifestamente sproporzionato delle dimensioni delle zone di cui trattasi. A quest'ultimo proposito, l'unico argomento concreto presentato dal Regno di Spagna verte sulle differenze esistenti nei pareri consecutivi del CIEM, quanto all'estensione delle zone cuscinetto. Esso deve essere respinto in quanto infondato. Infatti, tali differenze sembrano essere collegate ad un metodo alternativo di calcolo, che funge da base per la delimitazione delle zone cuscinetto. In particolare, come si evince anche dal parere del CIEM del 2021 (v. punto 81 *supra*), mentre, in precedenza, la questione era trattata in funzione della profondità che presentavano le zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV (parere del CIEM del 2013), successivamente la zona di sicurezza è stata delimitata con riferimento a un ulteriore «mezzo quadrato C» principalmente per la facilità e quindi l'efficacia dell'attuazione della misura stessa.

In ogni caso, la modifica di un elemento della metodologia proposta nei pareri del CIEM non è di per sé idonea a dimostrare che la misura di cui trattasi ecceda manifestamente quanto necessario per conseguire l'obiettivo citato.

- 87 In tali circostanze, il Regno di Spagna non ha fornito sufficienti elementi concreti e circostanziati, a partire dai quali sia possibile dedurre che l'approccio, relativo all'opzione consistente nell'aggiungere una zona cuscinetto di un «mezzo quadrato C» intorno a ciascun «quadrato C», basato sulla differenza, potenzialmente significativa, tra la posizione della nave e quella dell'attrezzo da pesca, durante la pesca effettuata a profondità comprese tra 400 e 800 metri, violi il principio di proporzionalità.
- 88 Pertanto, la terza censura del Regno di Spagna, relativa all'istituzione delle zone di protezione mediante l'aggiunta di un «mezzo quadrato C» ai «quadrati C», deve essere respinta in quanto infondata.

– Sulla quarta censura, relativa alla chiusura delle zone asseritamente non caratterizzate da EMV, tra «quadrati C» identificati come contenenti zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV

- 89 Secondo il Regno di Spagna, agli elementi che esso critica con le sue prime tre censure si aggiungerebbe la chiusura delle zone «di meno di tre quadrati C», senza presenza di EMV, ricomprese in zone chiuse, con la motivazione che «zone aperte di meno di tre quadrati C “non sono pratiche”». Oltre ad invocare, per analogia, gli argomenti ricordati al precedente punto 79, il Regno di Spagna rileva, più in particolare, che tali chiusure sarebbero fondate su considerazioni chiaramente associate agli attrezzi da pesca mobili.
- 90 La Commissione contesta gli argomenti del Regno di Spagna.
- 91 Così, da un lato, le spiegazioni fornite dal CIEM nel parere del 2021 vertono sul fatto che era poco probabile che taluni pescherecci fossero in grado di pescare efficacemente in zone molto piccole senza rischio di intaccare zone chiuse adiacenti e che occorreva evitare il rischio di danneggiamento delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV in ragione di attività di pesca effettuate nelle zone adiacenti (v. parere del CIEM del 2021, pag. 16). Pertanto, tali considerazioni sono analoghe a quelle già analizzate nel contesto delle zone cuscinetto di un «mezzo quadrato C» e rientrano nell'obiettivo di garantire un effetto utile in relazione alla protezione di dette zone.
- 92 D'altro lato, nel suo parere del 2021 il CIEM ha altresì rilevato che le enclave di cui trattasi «potevano più facilmente contenere EMV rispetto ad altre zone prive di dati, poiché erano circondate da zone (quadrati C) con EMV». Ne è stato dedotto che esse potevano semplicemente presentare una mancanza di dati rispetto agli EMV presenti. Una siffatta spiegazione quanto alle ragioni della chiusura di tali zone è sufficiente, alla luce del principio di precauzione, tenendo conto, al contempo, del margine di discrezionalità che la Commissione aveva in tale settore (v. punto 71 *supra*).
- 93 Alla luce di quanto precede, non risulta dimostrato che la Commissione abbia violato l'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base o il principio di proporzionalità includendo le zone summenzionate nell'allegato II del regolamento impugnato. Tanto premesso, occorre respingere la quarta censura del Regno di Spagna.

- 94 Da quanto precede, discende che occorre respingere altresì la seconda parte del primo motivo e, di conseguenza, quest'ultimo motivo nel suo insieme.

Sul secondo motivo, vertente sull'eccezione di illegittimità dell'articolo 9, paragrafi 6 e 9, del regolamento di base

Considerazioni preliminari sull'eccezione di illegittimità

- 95 Nell'ambito del secondo motivo, il Regno di Spagna solleva un'eccezione di illegittimità del regolamento di base nell'ipotesi in cui il primo motivo non sia accolto. Questo motivo è articolato in due parti. La prima parte verte sulla violazione dell'articolo 291 TFUE, in quanto l'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base rinvia a un atto di esecuzione per integrare elementi essenziali da esso previsti. La seconda parte verte sulla violazione delle norme della PCP e del principio di proporzionalità a causa del divieto indiscriminato della pesca con attrezzi di fondo nelle zone definite dall'articolo 9, paragrafo 9, del medesimo regolamento.
- 96 Sussisterebbe un collegamento tra il regolamento impugnato e le norme di cui si deduce l'illegittimità. Da un lato, la Commissione avrebbe adottato detto regolamento di esecuzione al fine di attuare le disposizioni dell'articolo 9 del regolamento di base e, più in particolare, il suo paragrafo 6, che le affida l'elaborazione dell'elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV. Dall'altro, l'inclusione in detto elenco, conformemente all'articolo 9, paragrafo 9, di tale regolamento, comporterebbe il divieto di pesca con attrezzi di fondo nella zona interessata.
- 97 La Commissione, sostenuta dal Consiglio e dal Parlamento, ritiene che il secondo motivo sia irricevibile laddove solleva un'eccezione di illegittimità, ai sensi dell'articolo 277 TFUE, dell'articolo 9, paragrafo 9, del regolamento di base. Orbene, in sostanza, l'articolo 2 del regolamento impugnato sarebbe fondato unicamente sull'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base.
- 98 Dalla giurisprudenza risulta che, poiché l'articolo 277 TFUE non ha lo scopo di consentire a una parte di contestare l'applicabilità di qualsiasi atto di portata generale a sostegno di qualsiasi ricorso, l'atto di cui si eccepisce l'illegittimità deve essere applicabile, direttamente o indirettamente, alla fattispecie controversa (v., in tal senso, sentenza del 13 luglio 1966, Italia/Consiglio e Commissione, 32/65, EU:C:1966:42, pag. 594; v. altresì sentenza del 16 marzo 2023, Commissione/Calhau Correia de Paiva, C-511/21 P, EU:C:2023:208, punto 45 e giurisprudenza citata).
- 99 Peraltro, sussiste un nesso giuridico diretto tra l'atto impugnato e l'atto generale in questione, di cui si eccepisce l'illegittimità, in particolare quando l'atto generale costituisce la base giuridica della misura, individuale o regolamentare, direttamente impugnata (v. sentenza del 17 dicembre 2020, BP/FRA, C-601/19 P, non pubblicata, EU:C:2020:1048, punto 29, per quanto riguarda le misure individuali).
- 100 Nel caso di specie, occorre rilevare che è pacifico che l'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base costituisce la base giuridica dell'articolo 2 del regolamento impugnato, che vi fa riferimento nel suo preambolo, il che rende ricevibile l'eccezione di illegittimità nei confronti di detta disposizione, conformemente alla giurisprudenza citata ai precedenti punti 98 e 99.

- 101 Per contro, per quanto riguarda l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione nonché dal Consiglio e dal Parlamento, con riferimento all'eccezione di illegittimità dell'articolo 9, paragrafo 9, del regolamento di base, il Tribunale ritiene opportuno valutare la fondatezza di detta eccezione senza esaminare la questione della sua ricevibilità.

Sulla prima parte del secondo motivo, vertente sulla violazione dell'articolo 291 TFUE in quanto l'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base rinvierebbe a un atto di esecuzione per integrare i suoi elementi essenziali

- 102 In primo luogo, secondo il Regno di Spagna, occorre rilevare l'incoerenza interna del regolamento di base. Infatti, l'articolo 17, paragrafi 2, 3 e 6, di detto regolamento fa riferimento, a più riprese, agli «atti delegati» di cui all'articolo 9, paragrafo 6, del medesimo regolamento. Tuttavia, dal tenore dei suoi considerando 13 e 14 risulterebbe che il regolamento di base pretendeva di delegare poteri alla Commissione, ai sensi dell'articolo 290 TFUE, ai fini della modifica dell'elenco degli indicatori di EMV di cui all'allegato III, al quale fa riferimento l'articolo 9, paragrafo 7, del regolamento di base. L'articolo 17 di tale regolamento riguarderebbe l'articolo 9, paragrafo 7, e non il paragrafo 6, del medesimo regolamento. Tuttavia, in mancanza di modifica o di rettifica, al fine di adottare uno qualsiasi degli atti di cui all'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base, la Commissione avrebbe dovuto sottoporre detto atto alla procedura che disciplina le obiezioni del Parlamento e del Consiglio, cosa che essa non ha fatto.
- 103 In secondo luogo, anche ammettendo che il regolamento di base rinvii a un atto di esecuzione, il Regno di Spagna ritiene che tale attribuzione di poteri violi l'articolo 291, paragrafo 2, TFUE, il quale limita gli atti di esecuzione alle ipotesi in cui sono richieste condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione. In particolare, in materia di PCP, costituirebbe una decisione politica fondamentale la decisione di proteggere gli EMV dalle diverse attività di pesca in funzione del grado di conservazione auspicato e secondo una ponderazione degli interessi che rappresenta l'obiettivo primario della PCP, vale a dire un'attività di pesca sostenibile all'interno dell'Unione. Secondo il Regno di Spagna, nel caso di specie, per determinare le zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, la Commissione ha scelto uno dei diversi scenari proposti nel parere del CIEM del 2021, proprio attraverso una ponderazione tra diversi gradi di protezione degli ecosistemi e di concomitante incidenza delle attività di pesca, senza tuttavia prendere in considerazione i diversi attrezzi da pesca esistenti. La Commissione avrebbe inoltre adottato talune decisioni, relative all'elaborazione dell'elenco di dette zone, che mettono in evidenza l'esercizio di poteri discrezionali di valutazione, il che andrebbe oltre l'esercizio prescritto dall'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base, in particolare escludendo le zone circostanti le Azzorre, nonché talune altre zone che possono essere caratterizzate da EMV. Pertanto, l'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base procederebbe ad un'attribuzione illegittima di poteri alla Commissione ai fini della determinazione di un elemento essenziale dei regimi di protezione degli EMV.
- 104 La Commissione, sostenuta dal Consiglio e dal Parlamento, contesta le affermazioni del Regno di Spagna.
- 105 A tal riguardo, in primo luogo, alla luce della chiara formulazione dell'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base, che rinvia a un atto di esecuzione, nonché alla luce dei considerando 13 e 14 di tale regolamento, il riferimento, effettuato dal Regno di Spagna, all'articolo 17 di detto regolamento, relativo all'adozione di atti delegati da parte della Commissione, e alla sua formulazione (v. punto 102 *supra*) non può condurre ad una constatazione di incoerenza interna del regolamento di base, né, di conseguenza, a quella della fondatezza dell'eccezione di

illegittimità. Peraltro, quest'ultimo articolo è stato nel frattempo oggetto di rettifica, al fine di sostituire l'indicazione inizialmente erranea dell'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base con quella dell'articolo 9, paragrafo 7, del medesimo regolamento [rettifica al regolamento 2016/2336 (GU 2023, L 39, pag. 63)].

- 106 In secondo luogo, quanto ai limiti delle competenze di esecuzione menzionate all'articolo 291, paragrafo 2, TFUE, occorre ricordare che l'adozione delle norme essenziali di una materia è riservata alla competenza del legislatore dell'Unione. Ne consegue che le disposizioni che stabiliscono gli elementi essenziali di una normativa di base, la cui adozione richiede scelte politiche rientranti nelle responsabilità proprie di tale legislatore, non possono essere adottate in atti di esecuzione, né peraltro in atti delegati, di cui all'articolo 290 TFUE (sentenza del 28 febbraio 2023, Fenix International, C-695/20, EU:C:2023:127, punto 41).
- 107 Inoltre, l'identificazione degli elementi di una materia che devono essere qualificati come essenziali deve basarsi su elementi oggettivi che possano essere sottoposti a sindacato giurisdizionale e impone di tener conto delle caratteristiche e delle peculiarità del settore in esame (sentenza del 28 febbraio 2023, Fenix International, C-695/20, EU:C:2023:127, punto 42).
- 108 Le competenze di esecuzione conferite alla Commissione e al Consiglio ai sensi dell'articolo 291, paragrafo 2, TFUE comportano, in sostanza, la facoltà di adottare misure necessarie o utili per l'attuazione uniforme delle disposizioni dell'atto legislativo sul cui fondamento sono adottate e che si limitano a precisarne il contenuto, nel rispetto degli obiettivi generali essenziali perseguiti da tale atto, senza modificarlo o integrarlo, nei suoi elementi essenziali o non essenziali (sentenza del 28 febbraio 2023, Fenix International, C-695/20, EU:C:2023:127, punto 49).
- 109 In particolare, si deve considerare che una misura di esecuzione si limita a precisare le disposizioni dell'atto legislativo interessato quando mira unicamente, in generale o per taluni casi specifici, a chiarire la portata di tali disposizioni o a determinarne le modalità di applicazione, a condizione tuttavia che, così facendo, tale misura eviti qualsiasi contraddizione rispetto agli obiettivi di dette disposizioni e non alteri, in alcun modo, il contenuto normativo di tale atto o il suo ambito di applicazione (sentenza del 28 febbraio 2023, Fenix International, C-695/20, EU:C:2023:127, punto 50).
- 110 Nell'ambito dell'analisi dell'eccezione di illegittimità riguardante l'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base, è necessario esaminare se quest'ultimo miri a stabilire elementi che eccedono quanto previsto dalla giurisprudenza summenzionata.
- 111 Nel caso di specie, occorre quindi esaminare se l'articolo 9 del regolamento di base operi un rinvio a un atto di esecuzione unicamente per precisare le sue disposizioni o per integrare i suoi elementi essenziali, o anche non essenziali, in violazione dell'articolo 291 TFUE, come sostiene il Regno di Spagna.
- 112 Al pari di quanto afferma la Commissione, sostenuta dal Consiglio e dal Parlamento, occorre rilevare che gli atti di esecuzione menzionati dall'articolo 9, paragrafo 6, prima frase, del regolamento di base, relativi alla redazione di un elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, si limitano a precisare tali zone e quindi a concretizzare *ratione loci* il regime di protezione degli EMV adottato da tale articolo, tenendo conto delle realtà riguardanti i fondali e gli ambienti marini risultanti dai dati disponibili, e ciò sulla base della procedura e in applicazione dei criteri sostanziali previsti da tale articolo. A tale riguardo, occorre ricordare che gli elementi essenziali riguardanti la definizione e i criteri di

identificazione di un EMV (regolamento n. 734/2008, orientamenti della FAO del 2008 e principio precauzionale), gli indicatori di EMV e la procedura per la redazione dell'elenco di tali ecosistemi (tenendo conto delle migliori informazioni scientifiche e tecniche disponibili nonché delle valutazioni e dei censimenti effettuati dagli Stati membri e dall'organismo scientifico consultivo della Commissione) risultano già dall'articolo 9 del regolamento di base. Come sostiene giustamente il Consiglio, per soddisfare la necessità di stabilire condizioni uniformi di attuazione delle misure di protezione introdotte da tale articolo, queste ultime dovevano essere stabilite a livello dell'Unione.

- 113 La Commissione ha redatto l'elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, di cui all'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base, in applicazione di criteri sostanziali degli EMV sufficientemente chiari e precisi e seguendo una procedura anch'essa definita dal regolamento di base. È vero che detta disposizione le ha conferito un certo margine di discrezionalità quanto all'applicazione di tali criteri. Tuttavia, ciò è compatibile con il suo potere di esecuzione, conformemente alla giurisprudenza secondo la quale, nell'ambito dell'esecuzione del regolamento di base, la Commissione non è priva di qualsiasi potere discrezionale, in particolare al momento di stabilire la metodologia precisa quanto all'applicazione dei criteri previsti dal legislatore in detto regolamento (v., in tal senso, sentenza del 23 settembre 2015, Paesi Bassi/Commissione, T-261/13 e T-86/14, EU:T:2015:671, punto 44).
- 114 Inoltre, contrariamente alle affermazioni del Regno di Spagna, secondo le quali, in sostanza, la Commissione ha proceduto, nel caso di specie, ad effettuare scelte politiche ed economiche, in ragione dell'attribuzione di poteri in violazione dell'articolo 291 TFUE (v. gli argomenti ricordati al punto 103 *supra*), e come già constatato nell'ambito del primo motivo, la Commissione non è stata autorizzata ad effettuare siffatte scelte rientranti nella conservazione degli ecosistemi marini e delle risorse (v. punti da 37 a 44 *supra*). Peraltro, nei limiti in cui le suddette affermazioni del Regno di Spagna vertono sull'azione effettivamente intrapresa dalla Commissione, al momento dell'adozione del regolamento impugnato, esse sono inconferenti nell'ambito dell'eccezione di illegittimità riguardante il regolamento di base.
- 115 Più in generale, per quanto riguarda gli argomenti formulati dal Regno di Spagna in merito ai poteri di gestione della politica della pesca che sarebbero stati attribuiti alla Commissione (v. punto 103 *supra*), è già stato rilevato, nell'ambito del primo motivo, che la Commissione si collocava effettivamente nel contesto dei suoi poteri di esecuzione, e non di gestione della politica della pesca (v., in particolare, punti 42 e 44 *supra*). In tale contesto, si è altresì osservato che essa poteva prendere in considerazione elementi relativi alle operazioni di pesca praticate al fine di valutare la probabilità dell'esistenza (continua) di EMV, la cui integrità potrebbe essere minacciata dagli attrezzi di fondo che presentano effetti negativi significativi. Tale approccio rientra nell'obiettivo di tenere conto delle realtà relative ai fondali e agli ambienti marini, risultanti dai dati disponibili (v. punto 112 *supra*).
- 116 In tali circostanze, occorre respingere in quanto infondata la prima parte del secondo motivo, vertente sulla violazione dell'articolo 291 TFUE, in quanto l'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base rinvierebbe a un atto di esecuzione per integrare i suoi elementi essenziali.

Sulla seconda parte del secondo motivo, vertente sulla violazione delle norme della PCP e del principio di proporzionalità in ragione del divieto indiscriminato della pesca con attrezzi di fondo

in tutte le zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, nonché sull'insufficienza di motivazione al riguardo

- 117 Nell'ambito della seconda parte del secondo motivo, il Regno di Spagna sostiene, in sostanza, che il divieto indiscriminato istituito dall'articolo 9, paragrafo 9, del regolamento di base sarebbe incompatibile con le norme della PCP e con il principio di proporzionalità, in quanto il legislatore l'ha adottato senza operare una distinzione tra gli attrezzi da pesca in funzione del loro impatto, ponderando i diversi obiettivi della PCP, fissati dall'articolo 2 del regolamento n. 1380/2013. Una siffatta affermazione può anche essere interpretata come diretta a sollevare una critica secondo la quale il legislatore sarebbe venuto meno al suo obbligo di motivare la scelta della misura di cui trattasi. Secondo il Regno di Spagna, la summenzionata disposizione del regolamento di base prevedrebbe un divieto senza neppure conoscerne in anticipo la concretizzazione in ambiente marino, legata al suo impatto economico e sociale.
- 118 A tal riguardo, il Regno di Spagna sostiene che la chiusura delle zone storiche di pesca con l'uso di attrezzi fissi avrebbe conseguenze sostanziali, sia sociali che economiche, sulle popolazioni costiere di tali zone, che fondano il loro sviluppo su una pesca artigianale e sostenibile. Orbene, il settore non avrebbe avuto l'opportunità di produrre la sua valutazione e i suoi dati di impatto, includendo uno spostamento della flotta verso altre zone in cui esiste già un'attività di pesca, a causa della mancanza di qualsiasi consultazione a tal fine. Secondo il Regno di Spagna, per quanto riguarda la stima della Commissione, secondo cui l'effetto del regolamento impugnato sarebbe limitato al 17% delle acque alle quali esso si applicava, una siffatta chiusura di zone di pesca potrebbe avere un effetto concreto importante, nel caso in cui le zone di divieto fossero quelle che presentano catture di valore economico elevato, il che non sarebbe stato realmente valutato dalla Commissione.
- 119 Pertanto, il Regno di Spagna sostiene che l'articolo 9, paragrafo 9, del regolamento di base, attuato dal regolamento impugnato, deve essere dichiarato contrario alle norme della PCP e al principio di proporzionalità.
- 120 La Commissione, sostenuta dal Consiglio e dal Parlamento, contesta le affermazioni del Regno di Spagna.
- 121 Al riguardo occorre rilevare, *in limine*, che risulta in particolare dall'articolo 2, paragrafi da 1 a 3 e paragrafo 5, lettere a), f), i) e j), nonché dall'articolo 4, paragrafo 1, punti 8 e 9, del regolamento n. 1380/2013, in sostanza, che la sostenibilità a lungo termine, sul piano ambientale, delle attività di pesca implica la riduzione al minimo degli effetti negativi di tali attività sull'ecosistema marino, applicando alla gestione della pesca l'approccio precauzionale nonché l'approccio ecosistemico.
- 122 In particolare, per quanto riguarda la sostenibilità, l'approccio precauzionale e l'approccio ecosistemico, l'articolo 2 del regolamento n. 1380/2013, intitolato «Obiettivi», è così formulato:
- «1. La PCP garantisce che le attività di pesca e di acquacoltura siano sostenibili dal punto di vista ambientale nel lungo termine e siano gestite in modo coerente con gli obiettivi consistenti nel conseguire vantaggi a livello economico, sociale e occupazionale e nel contribuire alla disponibilità dell'approvvigionamento alimentare.
2. La PCP applica alla gestione della pesca l'approccio precauzionale ed è volta a garantire che lo sfruttamento delle risorse biologiche marine vive ricostituisca e mantenga le popolazioni delle specie pescate al di sopra di livelli in grado di produrre il rendimento massimo sostenibile.

(...)

3. La PCP applica alla gestione della pesca l'approccio basato sugli ecosistemi al fine di garantire che le attività di pesca abbiano un impatto negativo ridotto al minimo sugli ecosistemi marini e provvede ad assicurare che le attività di acquacoltura e di pesca evitino il degrado dell'ambiente marino.

(...)».

123 L'articolo 4, paragrafo 1, punti 9 e 20, del regolamento n. 1380/2013, dal titolo «Definizioni», è così formulato:

«1. Ai fini del presente regolamento si applicano le seguenti definizioni:

(...)

9) “approccio ecosistemico in materia di gestione della pesca”: un approccio integrato alla gestione della pesca entro limiti ecologicamente significativi che cerchi di gestire l'utilizzazione delle risorse naturali, tenendo conto delle attività di pesca e di altre attività umane, pur preservando la ricchezza biologica e i processi biologici necessari per salvaguardare la composizione, la struttura e il funzionamento degli habitat dell'ecosistema interessato, tenendo conto delle conoscenze ed incertezze riguardo alle componenti biotiche, abiotiche e umane degli ecosistemi;

(...)

20) “misura tecnica”: la misura che disciplina, attraverso l'istituzione di condizioni per l'uso e la struttura degli attrezzi da pesca nonché restrizioni di accesso alle zone di pesca, la composizione delle catture in termini di specie e dimensioni, nonché gli effetti sugli elementi dell'ecosistema risultanti dalle attività di pesca;

(...)».

124 L'articolo 6 del regolamento n. 1380/2013, intitolato «Disposizioni generali», che rientra nel titolo «Misure di conservazione», al paragrafo 1 prevede quanto segue:

«1. Al fine di conseguire gli obiettivi della PCP relativamente alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche marine, come stabilito all'articolo 2, l'Unione adotta le misure per la conservazione di cui all'articolo 7.

125 Ai sensi dell'articolo 7 del regolamento n. 1380/2013, dal titolo «Tipi di misure di conservazione»:

«1. Le misure per la conservazione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche marine possono includere, fra l'altro:

(...)

b) obiettivi specifici per la conservazione e lo sfruttamento sostenibile degli stock e misure correlate intese a ridurre al minimo l'impatto della pesca sull'ambiente marino;

(...)

j) misure tecniche di cui al paragrafo 2.

(...)

2. Le misure tecniche possono includere, tra l'altro:

a) le caratteristiche degli attrezzi da pesca e le norme che ne disciplinano l'uso;

(...)

c) limitazioni o divieti dell'utilizzo di determinati attrezzi da pesca, e delle attività di pesca, in zone o periodi specifici;

(...)».

126 Nell'ambito della ponderazione degli interessi in gioco, che è inerente all'adozione delle misure per la conservazione delle risorse biologiche marine (v., in tal senso, sentenza del 15 aprile 2021, Paesi Bassi/Consiglio e Parlamento, C-733/19, non pubblicata, EU:C:2021:272, punto 52), il legislatore gode di un ampio potere discrezionale, che corrisponde alle responsabilità politiche che gli articoli da 40 a 43 TFUE gli attribuiscono. La scelta di adottare tali misure, che mirano a ridurre al minimo l'impatto delle attività di pesca sull'ecosistema marino, applicando alla gestione della pesca l'approccio precauzionale nonché l'approccio ecosistemico, è soggetta al controllo del giudice dell'Unione, che deve limitarsi ad esaminare se tale esercizio non sia viziato da errore manifesto o da sviamento di potere o se il legislatore non abbia manifestamente ecceduto i limiti del suo potere discrezionale [v., in tal senso, sentenza dell'11 gennaio 2024, Friends of the Irish Environment (Possibilità di pesca a livelli superiori a zero), C-330/22, EU:C:2024:19, punto 80].

127 Più specificamente, in tale contesto, il legislatore non è tenuto a procedere ad una ponderazione specifica e motivata dell'interesse della protezione dell'ambiente marino, connesso allo sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche marine, con gli interessi delle persone che svolgono attività di pesca e gli aspetti socioeconomici di dette attività. Infatti, nel contesto delle misure tecniche, l'autore dell'atto non è tenuto a prevedere una motivazione specifica per la sua scelta qualora l'atto contestato faccia emergere, nei suoi aspetti essenziali, l'obiettivo perseguito [sentenza del 16 novembre 2023, Spagna/Consiglio (Misure di conservazione complementari nel Mediterraneo occidentale), C-224/22, non pubblicata, EU:C:2023:891, punti 36 e 44]. Nei limiti in cui il Regno di Spagna sembra sostenere, sottolineando che il legislatore non ha operato alcuna distinzione tra gli attrezzi da pesca in funzione del loro impatto (v. punto 117 *supra*), che quest'ultimo sarebbe venuto meno al suo obbligo di motivare la scelta della misura di cui trattasi, valutando specificamente gli effetti degli attrezzi di fondo fissi sugli EMV, al fine di ponderare l'interesse della protezione dell'ambiente marino da tali effetti con gli aspetti socioeconomici delle attività di pesca mediante detti attrezzi e le conseguenze socioeconomiche del divieto di cui trattasi, tale censura deve essere respinta.

128 Infatti, da un lato, occorre rilevare che il considerando 1 del regolamento di base fa riferimento al principio precauzionale e all'approccio ecosistemico.

- 129 D'altro lato, come risulta dal considerando 9 del regolamento di base, la misura prevista all'articolo 9, paragrafo 9, di tale regolamento mira proprio a ridurre al minimo l'impatto delle attività di pesca praticate in acque profonde sugli EMV. Pertanto, si tratta effettivamente di una misura rientrante nell'ambito dell'attuazione degli approcci fondamentali enunciati dall'articolo 2, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 1380/2013, alla quale sono applicabili le considerazioni svolte ai precedenti punti 126 e 127.
- 130 Tuttavia, il Regno di Spagna non è riuscito a dimostrare che il legislatore, adottando il divieto previsto dall'articolo 9, paragrafo 9, del regolamento di base, abbia manifestamente ecceduto i limiti del suo potere discrezionale.
- 131 In primo luogo, come risulta dall'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento di base, quest'ultimo si applica solo alle operazioni di pesca con attrezzi di fondo al di sotto di 400 metri di profondità. Di conseguenza, il divieto di cui all'articolo 9, paragrafo 9, di tale regolamento non si applica alla pesca con detti attrezzi a profondità pari o inferiore a 400 metri.
- 132 In secondo luogo, le considerazioni del legislatore, secondo le quali gli attrezzi fissi possono avere effetti negativi sugli EMV, sono inerenti alla definizione prevista all'articolo 2 del regolamento n. 734/2008, al quale rinvia l'articolo 4 del regolamento di base (v. punti da 25 a 29 *supra*). Il Regno di Spagna non contesta la legittimità di tali disposizioni, che sono peraltro coerenti con l'approccio adottato dalla NEAFC nella sua raccomandazione 19:2014 del 23 giugno 2014 [Recommendation on area management measures for the protection of vulnerable marine ecosystems in the NEAFC Regulatory Area (Raccomandazione sulle misure di gestione delle zone istituite per la protezione degli EMV nella zona di regolamentazione della convenzione NEAFC)].
- 133 In terzo luogo, occorre constatare che il Regno di Spagna non fornisce alcun elemento idoneo a mettere in discussione la possibilità che gli attrezzi fissi possano anch'essi presentare rischi di effetti negativi sugli EMV, in particolare in occasione del loro ripetuto impiego e del loro recupero. La possibile esistenza di tali rischi è, inoltre, menzionata nel documento intitolato «Laboratorio sulla gestione degli stock di acque profonde», datato 7 dicembre 2007, del dipartimento tematico delle politiche strutturali e di coesione del Parlamento, al quale quest'ultimo rinvia nelle sue memorie e che precisa che «gli attrezzi trainati, ma anche le reti fisse e i palangari, possono infatti essere dannosi per i coralli d'acqua fredda» e che «[l]e reti perse sul fondo del mare continuerebbero in particolare a catturare pesci, effetto questo noto con il nome di “pesca fantasma”». Tale possibilità è del resto confermata anche in un primo parere del CIEM del 28 giugno 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 (Parere sulle posizioni e sulle potenziali posizioni degli EMV nelle acque dell'Unione europea dell'Atlantico nordorientale e sull'impronta di pesca 2009-2011)]. Infatti, il Regno di Spagna sostiene piuttosto che detti effetti sono molto meno rilevanti di quelli dei dispositivi mobili, senza tuttavia che alcuno degli elementi di prova da esso prodotti dinanzi al Tribunale dimostri un'assenza totale di effetti negativi degli attrezzi fissi (v. *infra*, punto 138).
- 134 Così, in particolare, l'articolo di Pham, Ch. K., Diogo, H., Menezes, G., Porteiro, F., Braga-Henriques, A., Vandeperre, F., e Morato, T., «Deep-water longline fishing has reduced impact on Vulnerable Marine Ecosystems» (La pesca con palangari in acque profonde ha un impatto ridotto sugli ecosistemi marini vulnerabili), *Scientific reports*, n. 4/4837, aprile 2014, oggetto dell'allegato 5 al ricorso, ammette un certo effetto negativo degli attrezzi fissi (*longlines*, palangari), pur sottolineando, da un lato, che tale rischio è molto inferiore rispetto a quello degli

attrezzi mobili e, dall'altro, che i dati esistenti sui palangari sono limitati. Si constata inoltre che l'impatto dei palangari poteva riguardare in particolare organismi che presentano una morfologia complessa, con effetti destabilizzanti sull'ecosistema interessato.

- 135 Indicazioni analoghe sui possibili effetti negativi degli attrezzi fissi sono rinvenibili in altri elementi di prova, quali l'articolo di Parker, S.J., «Identifying taxonomic groups vulnerable to bottom longline fishing gear in the Ross Sea region» (Identificazione dei gruppi tassonomici vulnerabili agli attrezzi da pesca con palangari di fondo nella regione del mare di Ross), *CCAMLR Science*, vol. 17, 2010, pagg. 105-127, o l'articolo di Clark, M.R., Althaus, F., Schlacher, T.A., Williams, A., Bowden, D.A., e Rowden, A.A., *The impact of deep-sea fisheries on benthic communities: a review* (L'impatto della pesca in acque profonde sulle comunità bentoniche: un rapporto): *ICES Journal of Marine Science*, vol. 73, 2016, pagg. i51- i69, secondo il quale «gli studi recenti sui palangari dimostrano che il loro impatto è inferiore rispetto agli attrezzi mobili, [ma che esso può], nondimeno, essere sempre significativo». Ai sensi del medesimo articolo, «in talune circostanze, ad esempio al momento del recupero, gli attrezzi [fissi] possono spostarsi lateralmente lungo i fondali marini, il che ha effetti sull'habitat e sul biota» ed «[è] stato osservato che i palangari hanno un impatto sui coralli e sulle spugne, ad esempio in quanto le zavorre li spezzano o le lenze li tagliano durante gli spostamenti laterali nel corso della pesca o del recupero».
- 136 Infine, elementi analoghi emergono dalle presentazioni effettuate in occasione di un'audizione sulla pesca in acque profonde tenutasi dinanzi al Parlamento il 17 giugno 2013 e alla quale quest'ultimo fa riferimento nelle sue memorie. Come indicato, la sig.ra L.D., del Fisheries Ecosystems Advisory Services (Marine Institute) (Servizio di consultazione in materia di ecosistemi marini, Istituto Marino), ha dichiarato, alla fine della sua presentazione, che anche i palangari di fondo potevano avere un impatto sugli EMV. Una conclusione identica emerge dalla presentazione di Morato, T., e Pham, Ch. K., intitolata «The impact of deep-water longline on epibenthic invertebrates» (L'impatto della pesca con palangari in acque profonde sugli invertebrati epibentonici), prodotta dal Parlamento.
- 137 Inoltre, come risulta dalla definizione di cui all'articolo 2 del regolamento n. 734/2008, gli effetti negativi degli attrezzi di fondo sono valutati individualmente, in combinazione o cumulativamente. Pertanto, gli effetti degli attrezzi fissi possono aggravare quelli degli attrezzi mobili, la cui importanza non è peraltro contestata dal Regno di Spagna. Tale approccio consente la protezione degli EMV in modo compatibile con il principio precauzionale e con l'approccio ecosistemico in materia di gestione della pesca, che costituiscono parte integrante della PCP, ai sensi dell'articolo 2 del regolamento n. 1380/2013.
- 138 Pertanto, il Regno di Spagna non ha fornito elementi di prova sufficientemente precisi e convincenti atti a dimostrare che gli attrezzi fissi fossero privi di effetti negativi, in modo da poter escludere, in un approccio ecosistemico e in applicazione del principio precauzionale, il rischio, sufficientemente dimostrato dagli elementi indicati ai precedenti punti da 134 a 137, che tali attrezzi da pesca presentano rispetto agli EMV. Non possono neppure essere considerati concludenti, al riguardo, i riferimenti effettuati in udienza al fatto che gli attrezzi fissi, e più in particolare i palangari, siano fissati e provvisti di dispositivi di geolocalizzazione. Infatti, come constatato ai precedenti punti 135 e 136, non si può escludere che, a causa delle correnti d'acqua o dei movimenti laterali al momento del loro recupero, essi possano spostarsi (o addirittura perdersi) accidentalmente, in modo da causare danni agli EMV, in ragione del loro contatto con il fondale marino o con scogliere che possono essere particolarmente sensibili (v. punti 133 e 134 *supra*).

- 139 Alla luce di quanto precede, il legislatore dell'Unione, esercitando il suo ampio potere discrezionale in materia (v., per analogia, sentenza del 23 marzo 2006, *Unitymark e North Sea Fishermen's Organisation*, C-535/03, EU:C:2006:193, punto 57), poteva considerare necessario, per evitare il rischio degli effetti nocivi degli attrezzi fissi, nonostante i probabili effetti negativi socioeconomici, il divieto di pesca con attrezzi di fondo in generale nelle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV. In tale contesto, come rilevato al precedente punto 127, il legislatore non era tenuto a procedere ad una ponderazione specifica e motivata dell'interesse alla protezione dell'ambiente marino con gli interessi delle persone che svolgono attività di pesca e con gli aspetti socioeconomici di tali attività. A tal riguardo, occorre ricordare che l'obiettivo della sostenibilità a lungo termine dal punto di vista ambientale delle attività di pesca costituisce un obiettivo fondamentale della PCP (articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 1380/2013), la cui realizzazione è funzionale non solo alla protezione dell'ecosistema marino, ma anche alla redditività a lungo termine, sul piano economico e sociale, delle attività di pesca.
- 140 Occorre aggiungere che, come sostenuto dalla Commissione in udienza e come risulta altresì dalle affermazioni del Consiglio e del Parlamento, il legislatore ha agito tenendo conto della valutazione d'impatto predisposta dalla Commissione a partire da varie opzioni risultanti dalla sua proposta iniziale, una delle quali corrispondeva a quella infine adottata da quest'ultimo. L'insieme di tali elementi è stato preso in considerazione dal legislatore nell'ambito dell'esercizio del suo potere discrezionale in sede di adozione delle misure di conservazione.
- 141 In quarto luogo, come osservato dal Parlamento, la scelta del legislatore era simile a quella prevista dalla normativa della NEAFC. L'approccio del legislatore corrispondeva altresì, in sostanza, all'obiettivo previsto al paragrafo 83, lettera c), della risoluzione 61/105 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.
- 142 Si deve concludere che il Regno di Spagna non ha fornito elementi atti a dimostrare che il legislatore abbia violato il principio di proporzionalità, le norme della PCP o un asserito obbligo di motivazione specifica inerente alle scelte operate, vietando la pesca con gli attrezzi di fondo fissi al di sotto di 400 metri di profondità, nelle zone individuate come notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, al fine di ridurre al minimo le ripercussioni delle attività di pesca svolte in acque profonde sugli EMV, nell'ambito dell'applicazione del principio precauzionale e dell'attuazione dell'approccio ecosistemico nella gestione della pesca.
- 143 In tali circostanze, senza che sia necessario esaminarne la ricevibilità, occorre respingere la seconda parte del secondo motivo e, pertanto, il secondo motivo. Di conseguenza, il ricorso dev'essere integralmente respinto.

Sulle spese

- 144 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Il Regno di Spagna, rimasto soccombente, dev'essere condannato a farsi carico, oltre che delle proprie spese, anche di quelle sostenute dalla Commissione, conformemente alla domanda di quest'ultima.
- 145 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, le spese sostenute dalle istituzioni intervenute nella causa restano a loro carico. Pertanto, il Parlamento e il Consiglio supporteranno le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Settima Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.**
- 2) Il Regno di Spagna si farà carico, oltre che delle proprie spese, anche di quelle sostenute dalla Commissione europea.**
- 3) Il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea si faranno carico delle proprie spese.**

Papasavvas

Kowalik-Bańczyk

Buttigieg

Dimitrakopoulos

Ricziová

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'11 giugno 2025.

Firme