

Zaak C-77/20

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

13 februari 2020

Verwijzende rechter:

Court of Appeal (Ierland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

21 januari 2020

Appellant:

K. M.

Geïntimeerde:

The Director of Public Prosecutions

COURT OF APPEAL

[omissis]

TUSSEN

**DE PERSONEN DIE BELAST ZIJN MET HET GEDING VAN DE
DIRECTOR OF PUBLIC**

PROSECUTIONS

GEÏNTIMEERDE

EN

K. M.

APPELLANT

BESLISSING VAN 21 JANUARI 2020

TOT PREJUDICIËLE VERWIJZING NAAR HET

HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE KRACHTENS

ARTIKEL 267 VAN HET VERDRAG

Voor de Court of Appeal (rechter in tweede aanleg, Ierland) dient heden het hoger beroep dat appellant heeft ingesteld tegen de zwaarte van de straf die de Cork Circuit Criminal Court (regionale rechter in eerste aanleg, bevoegd voor strafzaken, Cork, Ierland) hem op 27 juli 2015 heeft opgelegd, nadat hij op 16 juni 2015 door een jury werd veroordeeld wegens een strafbaar feit, namelijk dat hij binnen de exclusieve visserijzone van de staat (Ierland) op een vissersvaartuig op grond van artikel 32, lid 1, van verordening (EG) nr. 850/98 verboden machines aan boord had, wat in strijd is met wet nr. 197/2013 [ook bekend als Sea Fisheries (Technical Measures) Regulations 2013 – voorschriften van 2013 inzake zeevisserij (technische maatregelen)] en met section 14 van de Sea Fisheries and Maritime Jurisdiction Act 2006 (wet van 2006 op de zeevisserij en de maritieme rechtsmacht).

Na lezing van het verzoekschrift in hoger beroep en de transcriptie van de procedure voor de rechter in eerste aanleg en de opmerkingen namens de respectieve partijen,

en gehoord de advocaten van appellant en van de Director of Public Prosecutions (directeur van het openbaar ministerie),

BESLIST DE COURT OF APPEAL om overeenkomstig artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en zoals uiteengezet in de verwijzingsbeslissing van 21 januari 2020 de in punt 47 van deze verwijzingsbeslissing geformuleerde vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie voor te leggen, en het Hof van Justitie te verzoeken om een prejudiciële beslissing over deze vraag

EN BESLIST DE COURT OF APPEAL dat de verdere behandeling van het hoger beroep wordt geschorst totdat het Hof van Justitie zich over deze prejudiciële vraag heeft uitgesproken.

[*omissis*]

GRIFFIER VAN DE COURT OF APPEAL

[*omissis*]

[Or. 2] Partijen bij het geding:

- 1 Dit verzoek om een prejudiciële beslissing wordt ingediend in het kader van een bij de verwijzende rechter ingesteld hoger beroep tegen de zwaarte van een in een strafprocedure opgelegde straf.

- 2 Verweerder in de procedure bij de rechter in eerste aanleg en appellant voor de verwijzende rechter is **K. M.**, Nederlands onderdaan, met gekozen domicilie in Ierland ligt [*omissis*].
- 3 Aanklager in de procedure bij de rechter in eerste aanleg en geïntimeerde voor de verwijzende rechter is de **Director of Public Prosecutions**, die de procedure namens het Ierse volk heeft ingesteld. [*omissis*]
- 4 Gemakshalve worden verweerder/appellant en aanklager/geïntimeerde hierna eenvoudigweg „appellant” respectievelijk „geïntimeerde” genoemd.

Voorwerp van het geding en relevante bevindingen.

- 5 Het geschil dat tot het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing heeft geleid, vloeit voort uit een hoger beroep tegen de zwaarte van een straf die appellant op 27 juli 2015 door de Cork Circuit Criminal Court is opgelegd naar aanleiding van zijn veroordeling door een jury op 16 juni 2015 wegens een strafbaar feit, namelijk dat hij binnen de exclusieve visserijzone van de staat (Ierland) op een vissersvaartuig op grond van artikel 32, lid 1, van verordening (EG) nr. 850/98 verboden machines aan boord had, wat in strijd is met wet nr. 197/2013 [ook bekend als Sea Fisheries (Technical Measures) Regulations 2013] en met section 14 van de Sea Fisheries and Maritime Jurisdiction Act 2006.
- 6 Aan het in de inbeschuldigingstelling aangevoerde strafbare feit ligt de omstandigheid ten grondslag dat appellant op 11 februari 2015 de kapitein was van een in het Verenigd Koninkrijk geregistreerd vaartuig, waarop toen machines aan boord waren waarmee haring, makreel en horsmakreel automatisch naar grootte konden worden gesorteerd en die niet op een zodanige wijze geïnstalleerd en geplaatst waren dat gewaarborgd was dat de vis onmiddellijk werd bevroren en niet meer in zee kon worden teruggezet.
- 7 Na de veroordeling van appellant werd hem een straf opgelegd, namelijk een geldboete van 500 EUR, de verbeurdverklaring van de vangst ter waarde van 344 000 EUR en de verbeurdverklaring van vistuig ter waarde van 55 000 EUR. **[Or. 3]**
- 8 Met hoger beroep tegen de zwaarte van deze straf wordt opgekomen tegen de verbeurdverklaring van de vangst en het vistuig, niet tegen de geldboete.
- 9 Tijdens de procedure tegen appellant is met bewijsstukken aangetoond dat er in de volgende omstandigheden sprake was van de strafbare gedragingen die hebben geleid tot de veroordeling van appellant en de oplegging van de straf waartegen thans wordt opgekomen.
- 10 De rechter heeft zich gebogen over het aangevoerde bewijs dat appellant de kapitein was van het betrokken in het Verenigd Koninkrijk geregistreerde vaartuig. Op 11 februari 2015 werd dit vaartuig in de exclusieve economische

zone (hierna: „EEZ”) van Ierland op zee onderschept door een vaartuig van de Irish Naval Service (Ierse marine), de LE Samuel BECKETT, dat in het kader van de verplichtingen ter bescherming van de zeevisserij op patrouille was. Door de kapitein van de LE Samuel BECKETT werd besloten tot een willekeurige plaatsopneming aan boord en inspectie van het vissersvaartuig. Het bewijs was dat dit besluit niet was ingegeven door een vermoeden dat het vissersvaartuig een onwettige activiteit bedreef. Het besluit was daarentegen enkel gebaseerd op het feit dat voor dit vaartuig nog geen plaatsopneming aan boord of inspectie was uitgevoerd terwijl het in de Ierse EEZ actief was. Nadat personeel van de Irish Naval Service aan boord van het vissersvaartuig was gegaan, werd vastgesteld dat op dit vaartuig een sorteermachine was geïnstalleerd en dat er van deze sorteermachine en de zone voor manueel sorteren een glijgoot liep naar een opvangbak die werd leeggemaakt in een andere opvangbak die op zijn beurt weer in zee kon worden leeggemaakt. Op basis van de manier waarop de machines waren opgesteld, alsmede het feit dat deze niet op een zodanige wijze geïnstalleerd en geplaatst waren dat gewaarborgd was dat de vis onmiddellijk werd bevroren en niet meer in zee kon worden teruggezet, vermoedde het personeel van de Naval Service dat het vissersvaartuig een verboden activiteit bedreef die bekend staat als „highgrading”, waarbij de beste vis uit de vangst wordt geselecteerd en de rest weer in zee wordt teruggegooid.

- 11 Appellant werd door het personeel van de Naval Service gewaarschuwd dat hij niet verplicht was verklaringen af te leggen tenzij hij dat wilde, maar dat eventuele verklaringen schriftelijk zouden worden opgetekend en als bewijs zouden kunnen dienen. Gevraagd naar de werking van de sorteermachine, antwoordde appellant dat het vaartuig niet bezig was met „highgrading”. Vervolgens werd appellant in voorlopige hechtenis genomen en werd het vissersvaartuig bevolen door te varen naar de haven van Cork. In de haven van Cork werd het vaartuig onder toezicht gesteld van An Garda Síochána.
- 12 Vervolgens werd appellant op vordering van geïntimeerde het strafbaar feit ten laste gelegd waarvoor hij is berecht en veroordeeld, en waarvoor hem de straf is opgelegd waartegen met het hogere beroep wordt opgekomen. Hij mocht in afwachting van zijn proces en zelfs gedurende zijn gehele proces in [Or. 4] vrijheid blijven, zij het onder borgtocht. Het vissersvaartuig werd vrijgegeven en kreeg toestemming om uit Cork te vertrekken nadat een borgsom van 350 000 EUR was betaald.
- 13 Nadat de Cork Circuit Criminal Court appellant had veroordeeld en hem de straf had opgelegd, stelde appellant bij de Court of Appeal hoger beroep in tegen zowel zijn veroordeling als de zwaarte van zijn straf. Zijn hoger beroep tegen de veroordeling werd verworpen bij beslissing van de Court of Appeal, [omissis] van 11 oktober 2018. Het hoger beroep tegen de zwaarte van zijn straf is vervolgens voortgezet en in het kader van de behandeling van dat hoger beroep is het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing noodzakelijk gebleken.

14 Het enige bewijs dat is overgelegd tijdens de strafzitting, die werd voorgezeten door dezelfde rechter als in het proces, was een samenvatting van de belangrijkste feiten door een functionaris van de Sea Fisheries Protection Authority (Autoriteit ter bescherming van de zeevisserij). Die feiten werden niet betwist. Voorts was er geen bewijs van eerdere veroordelingen. Appellant heeft op de strafzitting evenmin bewijs voorgelegd, hoewel hij daar desgewenst wel het recht toe had. Met betrekking tot de middelen van appellant of van de reders van het vissersvaartuig is geen enkel bewijs geleverd.

15 [omissis].

Wetgevende achtergrond van het centrale geschil

16 De commerciële zeevisserij wordt in het Ierse nationale recht geregeld door deel XIII van de Fisheries (Consolidation) Act 1959 [wet van 1959 op de visserij (consolidatie); hierna: „wet van 1959”]. Deze wet werd uitgevaardigd vóór de toetreding van Ierland tot de EEG in 1972. Na de toetreding van Ierland, toen deze lidstaat kwam te vallen onder het opkomende gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB), dat in 1970 door de oorspronkelijke zes EEG-leden was ingesteld en aanvankelijk ten uitvoer was gelegd bij verordening 2141/70 van de Raad, en naarmate het GVB steeds complexer en verfijnder werd, werd de wet van 1959 echter stapsgewijs gewijzigd om rekening te houden met het GVB en met het steeds groter en complexer wordend corpus van Europese wetgeving dat aan het GVB ten grondslag ligt.

17 De uitbreiding door de EG van haar visserijzone van 12 zeemijl tot 200 zeemijl in 1976 was de aanleiding voor de uitvaardiging van de Fisheries (Amendment) Act of 1978 [wet van 1978 op de visserij (wijziging)], waarbij de wet van 1959 dienovereenkomstig werd gewijzigd, en de wet van 1959 werd verder gewijzigd bij de Fisheries (Amendment) Acts van 1983, 1994, 1997, 2001 en 2003. [Or. 5]

18 In 2006 kwam men echter tot de bevinding dat het Ierse wetgevingskader voor de zeevisserij gedateerd en omslachtig was geworden, zodat een ingrijpende herziening nodig was. De Sea Fisheries and Maritime Jurisdiction Act 2006 (hierna: „wet van 2006”) werd mede in het licht hiervan uitgevaardigd en daarin is deel XIII van de wet van 1959 ingrijpend herzien. Hoewel de wet van 2006 meer dan alleen de zeevisserij bestrijkt, is deel 2 van die wet – dat vijfenzeventig afzonderlijke sections bevat, verdeeld over zes hoofdstukken – geheel gewijd aan de zeevisserij.

19 Section 28 van de wet van 2006, dat is opgenomen in deel 2, hoofdstuk 4 („Aangelegenheden betreffende strafbare feiten op het gebied van de visserij, procedures, verbeurdverklaring”) van die wet, gaat over de straffen en verbeurdverklaring voor bepaalde strafbare feiten op het gebied van de visserij – zie bijlage 2. De strafbare feiten waarop de section van toepassing is, worden vermeld in section 28, lid 1, en vast staat dat het strafbaar feit waarvoor appellant

is veroordeeld, onder section 28, lid 1, onder a), valt aangezien het een strafbaar feit betreft overeenkomstig een bepaling van hoofdstuk 2 dat in tabel 1 is vermeld.

20 Ten tijde van de uitvaardiging van de wet van 2006 werd het GVB geschraagd door een uitgebreide Europese wetgeving, wat nog steeds het geval is. Een groot deel daarvan heeft betrekking en heeft altijd betrekking gehad op specifieke aspecten van het beleid, zoals de vaststelling van visserijzones, instandhoudingsmaatregelen en de vaststelling van quota voor verschillende soorten, de regulering van de voorwaarden voor de zeevisserij, de vaststelling van specificaties voor vaartuigen en hun vistuig, het specificeren van de door de vissers bij te houden gegevens en hun rapportageverplichtingen, en de regulering van de opslag, het vervoer, de verwerking en de afzet van de vangst. Een specifiek voorbeeld dat rechtstreeks van belang is voor de strafvervolging die aan dit hoger beroep ten grondslag ligt, is verordening (EG) nr. 850/1998 van de Raad, waarvan artikel 32 beperkingen oplegt aan het gebruik van automatische sorteermachines – zie bijlage 3. Elke opeenvolgende vaststelling van het GVB is echter gesteund op een verordening van de Raad, die bekend staat als de „controleverordening”, die voorziet in een communautaire controleregeling om de naleving van de regels van het GVB te waarborgen.

21 Ten tijde van de uitvaardiging van de wet van 2006 was de geldende controleverordening verordening (EEG) nr. 2847/93 van de Raad. Titel VIII van dat instrument had betrekking op „Maatregelen in geval van niet-naleving van de regeling” en omvatte de artikelen 31 tot en met 34. Voor het geschil dat het voorwerp van deze prejudiciële verwijzing uitmaakt, was dat artikel 31, leden 1, 2 en 3, van verordening nr. 2847/93 van belang, dat luidde als volgt: **[Or. 6]**

„1. Wanneer de lidstaten, met name na een controle of inspectie op grond van deze verordening, constateren dat de voorschriften van het gemeenschappelijk visserijbeleid niet zijn nageleefd, zien zij erop toe dat passende maatregelen worden getroffen, daaronder begrepen de inleiding, overeenkomstig hun nationale wetgeving, van een administratieve of strafrechtelijke actie tegen de verantwoordelijke natuurlijke of rechtspersonen.

2. De krachtens lid 1 ingeleide actie moet er, overeenkomstig de relevante bepalingen van de nationale wetgeving, voor kunnen zorgen dat het economisch voordeel van de verantwoordelijke personen wordt tenietgedaan, of leiden tot resultaten die in verhouding staan tot de ernst van de overtreding, zodat verdere overtredingen van hetzelfde type effectief worden ontraden.

3. De sancties voortvloeiend uit de in lid 2 bedoelde actie kunnen, naargelang van de ernst van de overtreding, het volgende behelzen:

- boetes,
- inbeslagneming van verboden vistuig en verboden vangsten,

- conservatoir beslag op het vaartuig,
 - tijdelijke stillegging van het vaartuig,
 - schorsing van de vergunning,
 - intrekking van de vergunning.”
- 22 Na de uitvaardiging van de wet van 2006 werd verordening (EEG) nr. 2847/93 van de Raad ingetrokken en vervangen door een nieuwe controleverordening, namelijk verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad van 20 november 2009.
- 23 Titel VIII van verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad, met als opschrift „Handhaving”, omvat de artikelen 89 tot en met 93. Artikel 89 is de bepaling die relevant is voor het geschil dat aanleiding geeft tot de prejudiciële verwijzing. Het draagt het opschrift „Handhavingsmaatregelen” en de leden 1, 2 en 3 ervan luiden als volgt:
- „1. De lidstaten zien erop toe dat tegen natuurlijke of rechtspersonen die worden verdacht van schending van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid, systematisch passende maatregelen worden genomen, waaronder administratieve maatregelen of strafvervolging overeenkomstig hun nationale recht.
2. Het totale niveau van de sancties en de begeleidende sancties wordt zo berekend, overeenkomstig de bepalingen ter zake van het nationale recht, dat wordt zeker gesteld dat de verantwoordelijke personen de economische voordelen die zij aan hun inbreuk te danken hebben, daadwerkelijk kwijtraken, onverminderd het [Or. 7] legitieme recht hun beroep uit te oefenen. Die sancties moeten ertoe kunnen leiden dat resultaten worden behaald die in verhouding staan tot de ernst van die inbreuken, zodat verdere inbreuken van dezelfde aard effectief worden ontmoedigd.
3. De lidstaten kunnen een systeem toepassen waarbij de boete in verhouding staat tot de omzet van de rechtspersoon of tot het met het plegen van de inbreuk bereikte of beoogde financiële voordeel.”
- 24 Artikel 90 voorziet in sancties bij ernstige inbreuken. Geïntimeerde heeft aangevoerd dat een strafbaar feit, zoals door appellant is begaan, kan worden beschouwd als een ernstige inbreuk in de zin van de verordening. Onze aandacht werd gevestigd op het feit dat artikel 90 er in het begin van de bepaling op wijst dat de inbreuken onder a), b) en c) moeten worden geacht „[t]er aanvulling op artikel 42 van verordening (EG) nr. 1005/2008” te zijn.
- 25 Artikel 42 van verordening (EG) nr. 1005/2008 bepaalt onder het opschrift „Ernstige inbreuken”:

„1. Voor de doeleinden van deze verordening wordt onder ‚ernstige inbreuk’ verstaan:

- a) de activiteiten die op grond van de in artikel 3 bepaalde criteria worden beschouwd als IOO-visserij;
- b) [...];
- c) [...].

2. De ernst van de inbreuk wordt beoordeeld door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, op grond van de criteria omschreven in artikel 3, lid 2.”

(Onder IOO-visserij wordt verstaan: illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij)

- 26 Wanneer artikel 3 van die verordening erbij wordt genomen, kan in lid 1, onder e), worden vastgesteld dat van een vissersvaartuig wordt aangenomen dat het „IOO-visserij” heeft bedreven indien wordt aangetoond dat het, in strijd met de instandhoudings- en beheersmaatregelen die gelden in het gebied waar het die activiteiten heeft verricht, „[...] gebruik heeft gemaakt van vistuig dat verboden of niet conform de voorschriften is, of [...]”.
- 27 Wij merken voorts op dat artikel 90, lid 2, van verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad bepaalt dat een natuurlijke persoon moet worden gestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende administratieve sancties, in overeenstemming met de in hoofdstuk IX van verordening (EG) nr. 1005/2008 vastgestelde sancties en maatregelen.
- 28 Bovendien bepaalt artikel 90, lid 3, dat de sanctie voldoende afschrikkend moet zijn en, in voorkomend geval, moet worden berekend op basis van de waarde van de visserijproducten die [Or. 8] door het begaan van een ernstige inbreuk zijn verkregen; volgens appellant wordt aldus een bovengrens voor de sanctie vastgesteld, die gerelateerd moet zijn aan de waarde van de vangst die is verkregen door het begaan van de inbreuk op de controleregeling (maar niet aan de waarde van het vistuig).
- 29 Artikel 90, lid 5, bepaalt dat doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties eveneens kunnen worden toegepast.
- 30 Tot het tijdstip waarop appellant strafrechtelijk is vervolgd, veroordeeld en hem een straf is opgelegd, was de wet van 2006 inhoudelijk ongewijzigd gebleven en was met name section 28 evenmin gewijzigd als gevolg van wijzigingen in het GVB die bij verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad zijn doorgevoerd.

Centraal geschil

- 31 Het centrale geschil waaruit de noodzaak van de prejudiciële verwijzing voortvloeit, betreft de vraag of section 28, lid 5, onder b), van de wet van 2006, waarin is bepaald dat in het geval van een strafbaar feit zoals dat waarvoor appellant is veroordeeld „*alle vis en al het vistuig op het vaartuig dat in verband staat met het strafbaar feit, of op enige andere plaats waar zij zich als wettelijk gevolg van de veroordeling kunnen bevinden, worden verbeurdverklaard*”, verenigbaar is met verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad, en met name met artikel 89, dat voorziet in sancties voor de specifieke inbreuk die in casu is vastgesteld.
- 32 Appellant heeft voor de Court of Appeal aangevoerd dat verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad niet vereist dat een dergelijke sanctie automatisch ten aanzien van een vissersvaartuig wordt opgelegd, indien de Ierse wetgever zijn bevoegdheid over een buitenlands vissersvaartuig dat in de Ierse EEZ vist, alleen onder de paraplu van de relevante Europese wetgeving kan uitoefenen, aangezien de regeling van de exploitatie van de visbestanden een exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie is. Volgens appellant zijn er geen redenen voor de Ierse wetgever om ten aanzien van vissersvaartuigen uit de Unie die illegaal in de wateren van de Ierse EEZ vissen, sancties op te leggen die onevenredig zwaarder zijn dan de sancties die worden opgelegd ten aanzien van vissersvaartuigen waarvan is vastgesteld dat zij elders in de gereguleerde Uniewateren soortgelijke strafbare feiten hebben begaan, en moeten dergelijke bepalingen die verder gaan dan de sancties waarin de Unieverordening voorziet (wanneer deze verordeningen rechtstreekse werking hebben en geen omzettingswetgeving vereisen) worden geacht ultra vires de voorschriften van het Unierecht te zijn. Voorts is aangevoerd dat de verbeurdverklaring van de vangst en het vistuig, als automatisch wettelijk gevolg van de veroordeling na inbeschuldigingstelling voor het betrokken strafbare feit, onevenredig is gelet op het strafbare gedrag [Or. 9] in kwestie, de bepalingen van verordening (EG) 1224/2009 en de controleregeling voor het GVB.
- 33 Onze aandacht werd gevestigd op overweging 7 van verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad, die als volgt luidt:
- „Deze verordening moet zowel de bijzondere bepalingen die in visserijovereenkomsten tussen de Gemeenschap en derde landen zijn opgenomen of die gelden in het kader van regionale visserijorganisaties als de nationale controlebepalingen die binnen de werkingssfeer van deze verordening vallen maar verder gaan dan de daarin opgenomen minimumbepalingen, onverlet laten voor zover die nationale bepalingen in overeenstemming zijn met het Gemeenschapsrecht.”
- 34 Tevens werd verwezen naar overweging 9, waarin bijzondere nadruk wordt gelegd op de invoering van een nieuwe, gemeenschappelijke aanpak, die zorgt voor een „gelijk speelveld” voor de visserijsector.

- 35 Onze aandacht werd verder gevestigd op overweging 38, waarin het belang wordt benadrukt van een geharmoniseerde aanpak van de sancties voor inbreuken op de visserijwetgeving van de Europese Gemeenschap en die luidt als volgt:

„Aangezien de maatregelen die bij inbreuken op deze regels worden genomen, van lidstaat tot lidstaat sterk uiteenlopen, wat tot discriminatie en oneerlijke concurrentieregels voor de vissers leidt, en het ontbreken van evenredige, afschrikkende en doeltreffende sancties in bepaalde lidstaten de controles minder doeltreffend maakt, dienen er administratieve sancties, gecombineerd met een puntensysteem voor ernstige inbreuken, te worden ingevoerd om voor een echte afschrikking te zorgen.”

- 36 Ook werd verwezen naar overweging 39 en artikel 92 met betrekking tot de invoering van een puntensysteem voor ernstige inbreuken.
- 37 Bovendien zou section 28, lid 5, van de wet van 2006 schending opleveren van het evenredigheidsbeginsel volgens de Unieverdragen en artikel 49, lid 3, van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).
- 38 Ter ondersteuning van dit argument zijn de volgende zaken aangehaald: zaak *Atalanta* van 21 juni 1979 (240/78, Jurispr. blz. 2137, met name de punten 15 en 16 van het arrest); zaak *Casati* van 11 november 1981 (203/80, Jurispr. blz. 2595, met name punt 11 van het arrest); zaak *Louloudakis* van 12 juli 2001 (C-262/99, Jurispr. blz. I-5547, met name punt 67 van het arrest); het arrest van het Hof van Justitie (Eerste kamer) van 9 februari 2012 in zaak C-210/10, *Márton Urbán/Vám- és Péntzügyorség [Or. 10] Eszak-alfoldi Regionális Parancsnoksága*, met name de punten 23 en 24, en 53 tot en met 55; zaak *Profaktor Kulesza, Frankowski, Jozwiak, Orłowski* van 29 juli 2010 (C-188/09, Jurispr. blz. I-7639, met name punt 29), en zaak C-255/14, *Robert Michal Chmielewski/Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alfoldi Regionális Vám- és Pénzügyőrség*, met name de punten 21 tot en met 23.
- 39 Appellant stelt dat de controleverordening de nationale autoriteiten er specifiek toe verplicht dat bij de bestraffing van inbreuken op de verordening resultaten worden behaald die „in verhouding staan tot de ernst van die inbreuken” en die zeker moeten stellen dat „de verantwoordelijke personen de economische voordelen die zij aan hun inbreuk te danken hebben, daadwerkelijk kwijtraken”, zonder evenwel afbreuk te doen aan „het legitieme recht [van die personen] hun beroep uit te oefenen”. Derhalve vereist artikel 90, lid 2, van de controleverordening dat de sancties ervoor zorgen „dat een natuurlijke persoon die een ernstige inbreuk heeft begaan, of een rechtspersoon die aansprakelijk wordt geacht voor een ernstige inbreuk, kan worden gestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende administratieve sancties”.
- 40 Appellant stelt dat er in het mechanisme in de Ierse wetgeving voor de verbeurdverklaring van vangst en vistuig geen bepaling is voorzien op grond waarvan rekening moet worden gehouden met de bijzondere omstandigheden van

het strafbare feit. Wat de specifieke feiten van deze zaak betreft, voert hij aan dat een kortstondige vertraging in de bevroering van de vis tussen de sorteermachine en de vriezer inderdaad zou kunnen volstaan om een veroordeling te rechtvaardigen, zonder dat er ergens is bepaald hoe rekening moet worden gehouden met de mate waarin de specifieke beschermde belangen, die het voorwerp van de verordening zijn, door het strafbare gedrag zouden zijn benadeeld of geschaad. Hij stelt dat er geen bepaling is op grond waarvan de sanctie moet worden aangepast aan de ernst van de inbreuk. Bovendien is er niet voorzien in een bepaling inzake de potentiële effecten op het levensonderhoud van de beschuldigde als gevolg van die verbeurdverklaring.

- 41 Volgens appellant zou het feit dat aan de veroordelende rechter niet de bevoegdheid is toegekend om de sanctie, wat de financiële gevolgen van het verlies van de vangst en het vistuig betreft, aan te passen aan de feitelijke omstandigheden van de vastgestelde inbreuk, ook tot gevolg hebben dat de Ierse bepaling onverenigbaar is met de controleverordening en de algemene Unierechtelijke beginselen, wanneer de Ierse Staat werd belet een dergelijke bepaling te handhaven gelet op de voorwaarden van die verordening.
- 42 In antwoord hierop heeft geïntimeerde verschillende Europese zaken aangehaald die betrekking hebben op het evenredigheidsbeginsel, waaronder zaak C-354/95, *The Queen/Minister for Agriculture, Fisheries and Food, ex parte, National Farmers' Union e.a.*, [Or. 11] met name punten 51 en 55; zaak T-180/00, *Antipesca/Commissie*, punt 78; zaak C-94/05, *Emsland-Stärke GmbH/Landwirtschaftskammer Hannover*, met name punt 53; zaak C-188/11 *Hehenberger/Republiek Oostenrijk*; zaak C-443/2013, *Reindl/Bezirkshauptmannschaft Innsbruck*, met name punten 38 tot en met 43; zaak C-382/09, *Stils Met SIA/Valsts*, punt 44, en zaak C-255/14, *Robert Michil Chmielewski*, met name punten 21 tot en met 31.
- 43 Geïntimeerde voert aan dat uit deze arresten duidelijk blijkt dat wanneer een lidstaat voorziet in een nationaalrechtelijke sanctieregeling voor inbreuken op de toepasselijke verordeningen:
- (i) die lidstaat in strafrechtelijke sancties kan voorzien;
 - (ii) indien de lidstaat ervoor kiest een dergelijke handhavingsmethode toe te passen, hij verplicht is „doeltreffende, evenredige en afschrikkende” maatregelen op te leggen;
 - (iii) maatregelen die worden opgelegd uit hoofde van risicoaansprakelijkheid niet zijn uitgesloten;
 - (iv) maatregelen toereikend moeten zijn om een goede regulering te waarborgen voor degenen die actief zijn in de visserijsector;
 - (v) dergelijke strafrechtelijke sancties in beginsel gepaard kunnen gaan met de verbeurdverklaring van vistuig en de vangst.

- 44 Indien een maatregel van nationaal recht wordt uitgevaardigd die onevenredig is omdat hij buitensporig en in strijd is met het Handvest en de grondbeginselen van het Unierecht, is een nationale rechter volgens geïntimeerde bevoegd om deze bepaling buiten toepassing te laten. Daarover moet de nationale rechter beslissen. In geval van twijfel kan hij de zaak prejudicieel verwijzen om vast te stellen of de in het Handvest en de grondbeginselen van het Unierecht verankerde evenredigheidsbeginselen in de weg staan aan de automatische verbeurdverklaring als bedoeld in section 28, lid 5, onder b), van de wet van 2006.
- 45 Hoewel appellant bij de verwijzende rechter erop aandringt vast te stellen dat de volgens het Unierecht geldende zienswijze *acte clair* is en heeft aangevoerd dat een verwijzing niet nodig is, zijn wij het daar niet mee eens. Wij zijn van mening dat het evenredigheidsbeginsel zeer genuanceerd is en dat er onder de gegeven omstandigheden grote onzekerheid en twijfel bestaat over de juiste zienswijze die naar het Unierecht geldt. Derhalve achten wij het passend gebruik te maken van de prejudiciële procedure.
- 46 Volledigheidshalve willen wij er nog op wijzen dat beide partijen hebben verwezen naar een aantal Ierse zaken betreffende de sanctie- en strafbepalingen van de nationale [Or. 12] wetgeving tot regeling van de visserij, alsmede naar bepaalde zaken waarin dwingende strafbepalingen buiten de werkingssfeer van zeevisserij aan de orde zijn gesteld. Partijen hebben onder meer verwezen naar de zaken *Montemuino v Minister for Communications* [2008] IEHC 157 en [2013] 4 I.R. 120; *Martinez v Ireland* (niet gepubliceerd, High Court, O’Neill J, 27 november 2008); *O’Sullivan v Sea Fisheries Protection Authority e.a.* [2017] 3 IR 751, en *Ellis v The Minister for Justice and Equality e.a.* [2019] IESC 30. Zie bijlage 4.

Prejudiciële vraag

- 47 „Is een nationaalrechtelijke bepaling die bij veroordeling na inbeschuldigingstelling niet alleen in een geldboete voorziet maar ook in de verplichte verbeurdverklaring van alle vis en al het vistuig aan boord van het vaartuig waarmee het strafbare feit is gepleegd, in de context van de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk visserijbeleid en van de bepalingen van artikel 32 van verordening (EG) nr. 850/1998 van de Raad en in de context van een strafrechtelijke vervolging die is ingesteld om de bepalingen daarvan te handhaven, verenigbaar met de bepalingen van verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad, en met name met de artikelen 89 en 90 ervan, en met het evenredigheidsbeginsel van de Unieverdragen en artikel 49, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie?”

21 januari 2020.

Ondertekend door de leden van de Court of Appeal: