

Sag C-77/20

Anmodning om præjudiciel afgørelse

Dato for indlevering:

13. februar 2020

Forelæggende ret:

Court of Appeal (Irland)

Afgørelse af:

21. januar 2020

Appellant:

K.M.

Indstævnt:

Director of Public Prosecutions

THE COURT OF APPEAL (appeldomstolen)

[Udelades]

MELLEML

**REPUBLIKKEN IRLAND, SAG ANLAGT AF DIRECTOR OF PUBLIC
PROSECUTIONS**

INDSTÆVNT

OG

K.M.

APPELLANT

AFGØRELSE AF 21. JANUAR 2020

OM FORELÆGGELSE FOR

DEN EUROPÆISKE UNIONS DOMSTOL I HENHOLD TIL

TRAKTATENS ARTIKEL 267

Appellantens appel vedrørende omfanget af den straf, som Cork Circuit Criminal Court (kredsdomstolen i straffesager, Cork) idømte ham den 27. juli 2015, efter at et nævningeting den 16. juni 2015 havde fundet ham skyldig i om bord på et fiskefartøj inden for statens (dvs. Irlands) eksklusive fiskerigrænse at have medført udstyr, der er forbudt i henhold til artikel 32, stk. 1, i Rådets Forordning (EF) nr. 850/98 under overtrædelse af Statutory Instrument No. 197/2013 (også kendt som Sea Fisheries (Technical Measures) Regulations 2013 (lov af 2013 om havfiskeri (tekniske foranstaltninger)) i strid med s. 14 i Sea Fisheries and Maritime Jurisdiction Act 2006 (lov af 2006 om havfiskeri og maritim jurisdiktion), der er behandlet ved retten i dag.

Og efter at have læst appelmeddelelsen og retsbogsudskriften fra kriminalretten og de respektive parter indlæg

Og efter at have hørt appellantens advokat og den advokat, der er mødt for Director of Public [Prosecutions]

HAR RETTEN i henhold til artikel 267 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde **TRUFFET AFGØRELSE OM AT FORELÆGGE** det i punkt 47 i forelæggelsesafgørelsen af 21. januar 2020 anførte spørgsmål for Den Europæiske Unions Domstol med anmodning om at træffe præjudiciel afgørelse herom

LIGESOM RETTEN HAR TRUFFET AFGØRELSE OM, at behandlingen af den nævnte appel udsættes, indtil Domstolen har truffet afgørelse vedrørende det præjudicielle spørgsmål.

[Udelades]

APPELDOMSTOLENS JUSTITSSEKRETÆR

[Udelades]

[Org. s. 2] Sagens parter:

- 1 Forelæggelsen sker i forbindelse med en appel indgivet til den forelæggende ret vedrørende omfanget af en straf, der er blevet idømt i en straffesag.
- 2 Tiltalte i sagen ved første instans og appellantens ved den forelæggende ret er **K.M.**, en hollandsk statsborger, hvis processuelle bopæl i Irland er [udelades].
- 3 Anklageren i sagen ved retten i første instans og indstævnte ved den forelæggende ret er **Director of Public Prosecutions**, der har anlagt sagen på vegne af Republikken Irland. [Udelades]

- 4 Af praktiske årsager omtales den tiltalte/appellanten herefter blot som »appellanten« og anklageren/indstævnte blot som »indstævnte«.

Sagens genstand og relevante konstateringer

- 5 Den strid, der har foranlediget denne forelæggelse, er opstået i forbindelse med en appelsag anlagt vedrørende omfanget af den straf, som appellanten blev idømt af Cork Circuit Criminal Court (kredsdomstolen i straffesager, Cork) den 27. juli 2015, efter at denne af et nævningeting den 16. juni 2015 var blevet fundet skyldig i om bord på et fiskefartøj inden for statens (dvs. Irlands) eksklusive fiskerigrænse at have at medført udstyr, der er forbudt i henhold til artikel 32, stk. 1, i Rådets Forordning (EF) nr. 850/98 under tilsidesættelse af Statutory Instrument No. 197/2013 (også kendt som Sea Fisheries (Technical Measures) Regulations 2013) i strid med s. 14 i Sea Fisheries and Maritime Jurisdiction Act 2006.
- 6 Indholdet i den ifølge anklageskriftet strafbare handling består i, at appellanten den 11. februar 2015 var skibsfører på et fiskefartøj, der er indregistreret i Det Forenede Kongerige, hvor det nævnte fartøj medførte udstyr, der automatisk kunne klassificere sild, makrel eller hestemakrel efter størrelse, og hvor dette udstyr ikke var installeret eller placeret således på det nævnte fartøj, at det sikrede omgående frysning eller forhindrede genudsætning.
- 7 Den straf, der blev udmålt i forlængelse af afgørelsen af skyldspørgsmålet, omfattede en bøde på 500 EUR, beslaglæggelse af fangst til en værdi af 344 000 EUR og beslaglæggelse af fiskeredskaber til en værdi af 55 000 EUR. **[Org. s. 3]**
- 8 Appelsagen vedrørende omfanget af denne straf har fokuseret på beslaglæggelsen af fangst og redskaber snarere end på bøden.
- 9 Der blev under straffesagen mod appellanten på grundlag af nedenstående omstændigheder ført bevis for ulovlig adfærd, som førte til domfældelse af appellanten og idømmelse af den straf, der nu er genstand for appelsagen.
- 10 Retten har fået dokumenteret, at appellanten, således som det blev gjort gældende, var skibsfører på det omhandlede fartøj, der er indregistreret i Det Forenede Kongerige. Den 11. februar 2015 blev dette fartøj opbragt i Irlands eksklusive økonomiske zone af et fartøj fra det irske søværn, LE Samuel Beckett, der var på patrulje i forbindelse med udførelse af fiskeriinspektionsopgaver. Kaptajnen på LE Samuel Beckett traf beslutning om at gøre fiskefartøjet til genstand for en strikprøvekontrol, hvor fartøjet skulle bordes og inspiceres. Ifølge den fremlagte dokumentation var denne beslutning ikke begrundet i en mistanke om, at fiskefartøjet udøvede ulovlig virksomhed. Beslutningen blev snarere truffet alene af den grund, at fartøjet ikke tidligere var blevet bordet og inspiceret, mens det fiskede i Irlands eksklusive økonomiske zone. Efter at fiskefartøjet var blevet bordet af kontrollører fra det irske søværn, blev det konstateret, at der var installeret en klassificeringsmaskine om bord på dette fartøj, og at der gik en sleske fra den omtalte klassificeringsmaskine og området for manuel sortering til

et kar, hvorfra der var afløb til et andet kar, der igen kunne tømmes ud i havet. På baggrund af den måde hvorpå udstyret var sat op, herunder det forhold, at det ikke var installeret eller placeret således på det omtalte fiskefartøj, at det sikrede omgående frysning og ej heller forhindrede genudsætning af fangsten, fik søværnets kontrollører mistanke om, at fiskefartøjet havde været involveret i en forbudt aktivitet, der er kendt som »high-grading«, der går ud på at udvælge de bedste fisk i fangsten og tømme resten ud i havet.

- 11 Appellanten blev af søværnets kontrollører oplyst om, at han ikke havde pligt til at udtale sig, medmindre han ønskede det, men at alt hvad han sagde, ville blive nedfældet på skrift og kunne blive brugt imod ham i retten. Da appellanten blev afhørt om klassifikationsmaskinens funktion, hævdede han, at fartøjet ikke havde udøvet »high-grading«. Appellanten blev efterfølgende tilbageholdt, og fartøjet fik ordre til at sejle til havnen i Cork. Da fartøjet var ankommet til havnen i Cork, blev det overgivet i An Garda Síochánas varetægt.
- 12 Appellanten blev efterfølgende efter indstævntes instruks sigtet for det strafbare forhold, for hvilket han er blevet retsforfulgt, fundet skyldig og idømt den straf, der er genstand for denne appelsag. Han fik lov til at forblive [org. s. 4] på fri fod, omend mod betaling af kaution, indtil sin retssag og også under retssagen. Fiskefartøjet blev frigivet og fik tilladelse til at forlade Cork, efter at der var stillet en kontant kaution på 350 000 EUR.
- 13 Efter domfældelse og strafudmåling ved Cork Circuit Criminal Court (kredsdomstolen i straffesager, Cork) indgav appellanten en appel vedrørende både skyldspørgsmålet og omfanget af den idømte straf til Court of Appeal (appeldomstolen). Han fik ikke medhold i sin appel vedrørende skyldspørgsmålet, hvilket er omhandlet i en dom fra Court of Appeal (appeldomstolen), [udelades] der blev afsagt den 11. oktober 2018. Appelsagen vedrørende omfanget af hans straf fortsatte herefter, og behovet for nærværende forelæggelse er opstået i forbindelse med behandlingen af denne appelsag.
- 14 Det eneste bevismateriale, der blev fremlagt i retsmødet vedrørende strafudmålingen, der fandt sted for samme dommer, som havde beklædt dommersædet under retssagen, var en opsummering af de væsentlige forhold fra en medarbejder ved fiskerikontrollen. Disse forhold blev ikke bestridt. Der forelå ikke oplysninger om tidligere domfældelser. Appellanten afgav ikke forklaring i retsmødet vedrørende strafudmålingen, selv om han var berettiget hertil, hvis han ønskede det. Der blev ikke optaget bevis vedrørende appellants midler eller midler tilhørende ejeren af fiskefartøjet.
- 15 [Udelades].

De retlige omstændigheder for det centrale stridsspørgsmål

- 16 Erhvervsfiskeri er i irsk ret reguleret i Part XIII i Fisheries (Consolidation) Act 1959 (lovbekendtgørelse af 1959 om fiskeri) (herefter »loven af 1959«). Denne

lov blev vedtaget forud for Irlands tiltrædelse af det daværende EØF i 1972. Men efter Irlands tiltrædelse, hvor landet blev underlagt den spirende fælles fiskeripolitik, der i 1970 var blevet indført af de seks oprindelige EØF-medlemmer og oprindeligt blev gennemført ved Rådets forordning nr. 2141/70, og i takt med at den fælles fiskeripolitik blev stadig mere kompleks og kompliceret, blev loven af 1959 ændret og mere omfangsrig for at tage hensyn til den fælles fiskeripolitik og en stadigt voksende og kompleks europæisk lovgivning, der understøttede den.

- 17 EF's udvidelse af Fællesskabets fiskerizoner fra 12 sømil til 200 sømil i 1976 medførte vedtagelse af Fisheries (Amendment) Act 1978 (lov af 1976 om ændring af lov om fiskeri), der ændrede loven af 1959 for at tage højde for dette, ligesom loven af 1959 yderligere blev ændret ved Fisheries (Amendment) Act i 1983, 1994, 1997, 2001 og 2003. **[Org. s. 5]**
- 18 I 2006 stod det imidlertid klart, at Irlands fiskerilovgivning var blevet forældet og uhåndterlig, og at et grundigt eftersyn således var påkrævet. Sea Fisheries and Maritime Jurisdiction Act 2006 (herefter »loven af 2006«) blev til dels vedtaget med dette for øje, og den ændrede i væsentlig grad Part XIII i loven af 1959. Mens loven af 2006 omhandlede mere end blot havfiskeri, omhandler hele Part 2 i denne lov, der indeholder 75 individuelle sections fordelt på seks chapters, udelukkende havfiskeri.
- 19 Section 28 i loven af 2006, som findes i lovens Part 2, Chapter 4 (der har overskriften Forhold vedrørende alvorlige overtrædelser på fiskeriområdet, retsforhandlinger, beslaglæggelse), omhandler sanktioner og beslaglæggelse i tilfælde af visse alvorlige overtrædelser på fiskeriområdet. – Se bilag 2. De overtrædelser, som denne section finder anvendelse på, fremgår af s. 28(1), og det er ubestridt, at den overtrædelse, som appellanten blev dømt for, falder inden for s. 28(1)(a), fordi der er tale om en overtrædelse af en bestemmelse i Chapter 2, der fremgår af tabel 1.
- 20 På det tidspunkt, hvor loven af 2006 blev vedtaget, var den fælles fiskeripolitik understøttet af en omfattende europæisk lovgivning, og det er fortsat tilfældet. En stor del af den vedrører og har altid vedrørt konkrete aspekter af politikken så som fastsættelse af fiskerizoner, bevarelsesforanstaltninger og fastsættelse af kvoter for forskellige arter, regulering af bestemmelserne om havfiskeri, fastlæggelse af specifikationer for fartøjer og deres redskaber, specificering af de optegnelser, som fiskerne skal føre, og deres rapporteringsforpligtelser, samt regulering af opbevaring, transport, forarbejdning og afsætning af fangster. Et konkret eksempel, der har direkte relevans for et spørgsmål i forbindelse med retsforfølgelsen, og som har givet anledning til denne appelsag, er artikel 32 i Rådets forordning (EF) nr. 850/1998, der lægger restriktioner på brugen af automatisk klassificeringsudstyr – se bilag 3. Kernen i alle på hinanden følgende udgaver af den fælles fiskeripolitik er imidlertid en af Rådets forordninger, der er kendt som »kontrolforordningen«, og som fastsætter en EF-kontrolordning til sikring af overholdelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik.

- 21 På tidspunktet for vedtagelsen af loven af 2006 var den dagældende kontrolforordning Rådets forordning (EØF) nr. 24847/93. Denne forordnings afsnit VIII omhandlede »Foranstaltninger ved manglende overholdelse af gældende bestemmelser« og omfattede artikel 31-34. Af relevans for den tvist, som nærværende præjudicielle forelæggelse er genstand for, var, at artikel 31, stk. 1-3, i forordning nr. 2487/93 fastsatte følgende: **[org. s. 6]**

»1. Medlemsstaterne sikrer, at der træffes passende foranstaltninger, herunder indledning af en administrativ sag eller straffesag i overensstemmelse med den nationale lovgivning mod de ansvarlige fysiske eller juridiske personer, hvis det konstateres, at den fælles fiskeripolitikks bestemmelser ikke er overholdt, navnlig efter overvågning eller inspektion, som foretages i medfør af denne forordning.

2. Den sag, der rejses i henhold til stk. 1, skal være af en sådan art, at den efter de relevante bestemmelser i den nationale lovgivning rimeligvis i praksis vil berøve de ansvarlige for overtrædelsen det økonomiske udbytte heraf eller indebære resultater, der står i et rimeligt forhold til overtrædelsens omfang, og som effektivt modvirker yderligere overtrædelser af samme art.

3. Alt efter hvor alvorlig overtrædelsen er, kan sanktioner, der følger af en sag i henhold til stk. 2, omfatte

- bøder
- beslaglæggelse af forbudte fiskeredskaber og fangster
- foreløbig beslaglæggelse af fartøjet
- midlertidig oplægning af fartøjet
- suspension af licensen
- tilbagekaldelse af licensen.«

- 22 Efter vedtagelsen af loven af 2006 blev Rådets forordning (EØF) nr. 2487/93 ophævet og erstattet af en ny kontrolforordning, nemlig Rådets forordning (EF) nr. 1224/2009 af 20. november 2009.

- 23 Afsnit VIII i Rådets forordning (EF) nr. 1224/2009, der har overskriften HÅNDHÆVELSE, består af artikel 89-93. Det er artikel 89, der er den relevante bestemmelse i forhold til den tvist, som har givet anledning til forelæggelsen. Artiklen bærer overskriften »Foranstaltninger til at sikre overholdelse« og bestemmer i stk. 1-3 som følger:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at der konsekvent træffes passende foranstaltninger, herunder indledning af en administrativ sag eller straffesag

i overensstemmelse med den nationale lovgivning, mod de fysiske eller juridiske personer, der mistænkes for at have overtrådt reglerne i den fælles fiskeripolitik.

2. Det generelle niveau for sanktioner og ledsagende sanktioner beregnes, i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i den nationale lovgivning, på en sådan måde, at der er sikkerhed for, at de effektivt fratager de ansvarlige for overtrædelsen det økonomiske udbytte heraf, uden at dette berører [org. s. 7] den legitime ret til at udøve deres erhverv. Disse sanktioner skal også kunne føre til resultater, som står i et rimeligt forhold til overtrædelsens omfang og effektivt modvirker yderligere overtrædelser af samme art.

3. Medlemsstaterne kan anvende et system, hvor en bødes størrelse står i rimeligt forhold til den juridiske persons omsætning eller den økonomiske gevinst, den pågældende har opnået eller forventet ved at begå overtrædelsen.«

24 Artikel 90 fastlægger sanktioner i forbindelse med alvorlige overtrædelser. Indstævnte har anført, at en overtrædelse af den art, som appellanten har begået, kan anses for at udgøre en alvorlig overtrædelse som defineret i forordningen. Nærværende rets opmærksomhed er blevet henledt på det forhold, at artikel 90 indledes med en fremhævelse af det forhold, at de overtrædelser, der efterfølgende oplystes [i litra a), b) og c)], skal anses for at være »[u]d over artikel 42 i forordning (EF) nr. 1005/2008«.

25 Artikel 42 i forordning (EF) nr. 1005/2008 bestemmer under overskriften »Alvorlige overtrædelser«:

»1. I denne forordning forstås ved alvorlig overtrædelse:

- a) aktiviteter, der betragtes som IUU-fiskeri efter kriterierne i artikel 3
- b) [...]
- c) [...]

2. Overtrædelsens alvor fastslås af en medlemsstats kompetente myndighed under hensyntagen til kriterierne i artikel 3, stk. 2.«

(IUU-fiskeri betyder ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri)

26 I henhold til denne forordnings artikel 3, stk. 1, litra e), formodes et fiskefartøj at udøve »IUU-fiskeri«, hvis det godtgøres, at det i strid med de gældende bevarelses- og forvaltningsforanstaltninger i det område, hvor det har udøvet sådant fiskeri, »[...] har anvendt forbudte fiskeredskaber eller fiskeredskaber, der ikke opfylder kravene [...]«.

- 27 Det bemærkes, at artikel 90, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1224/2009 bestemmer, at fysiske personer straffes med effektive, afbalancerede og afskrækkende administrative sanktioner i overensstemmelse med den række af sanktioner og foranstaltninger, der er fastsat i kapitel IX i forordning (EF) nr. 1005/2008.
- 28 Endvidere bestemmer artikel 90, stk. 3, at sanktionen skal have effektivt afskrækkende virkning og eventuelt være beregnet på grundlag af værdien af de fiskevarer, der er opnået ved **[org. s. 8]** en alvorlig overtrædelse, hvorved der ifølge appellanten fastsættes et maksimumskriterium for sanktionen, som skal fokusere på værdien af den fangst, der er opnået som følge af overtrædelse af kontrolordningen (men ikke på værdien af udstyret).
- 29 Artikel 90, stk. 5, bestemmer, at også effektive, afbalancerede og afskrækkende strafferetlige sanktioner kan benyttes.
- 30 Frem til tidspunktet for retsforfølgelse og domfældelse af appellanten og strafudmålingen er der ikke sket væsentlige ændringer i loven af 2006 og navnlig ingen ændring af s. 28 som følge af de ændring i den fælles fiskeripolitik, der blev gennemført ved Rådets forordning (EF) nr. 1224/2009.

Det centrale stridsspørgsmål

- 31 Det centrale spørgsmål i tvisten, der har skabt behovet for forelæggelsen, handler om, hvorvidt s. 28(5)(b) i loven af 2006, der i tilfælde af en overtrædelse som den, appellanten er blevet dømt for, bestemmer, at »alle fangster og fiskeredskaber, der findes om bord på den båd, som overtrædelsen vedrører, eller et andet sted, hvor de måtte befinde sig, beslaglægges som en lovmæssig følge af domfældelsen«, er forenelig med Rådets forordning (EF) nr. 1224/2009 og navnlig forordningens artikel 89, der fastlægger sanktionen for den konkrete overtrædelse, der er fastslået i denne sag.
- 32 Appellanten har ved Court of Appeal (appeldomstolen) argumenteret for, at Rådets forordning (EF) nr. 1244/2009 ikke kræver, at et fiskefartøj automatisk giver anledning til en sådan sanktion under omstændigheder, hvor den irske lovgivers udøvelse af jurisdiktion over et fremmed fiskefartøj, der fisker inden for Irlands eksklusive økonomiske zone, alene kunne ske i henhold til den fælles relevante europæiske lovgivning under omstændigheder, hvor EU har enekompetence til at regulere udnyttelsen af fiskeriet. Det er blevet gjort gældende, at der ikke er nogen grund til, at den irske lovgiver skaber uforholdsmæssigt hårdere sanktioner for EU-fiskefartøjer, der fisker illegalt i farvande i Irlands eksklusive økonomiske zone, end for dem, der bliver afsløret i lignende overtrædelser andre steder i EU-regulerede farvande, og alle sådanne bestemmelser, der er mere vidtrækkende end de sanktionsbestemmelser, som er indeholdt i EU-lovgivningen (i situationer, hvor bestemmelserne har direkte virkning og ikke kræver gennemførelse via lovgivning), må være ultra vires i forhold til kravene i EU-retten. Det er blevet gjort gældende, at beslaglæggelsen af

fangsten og udstyret som en automatisk, lovmæssig følge af domfældelse efter tiltale for den pågældende overtrædelse er uforholdsmæssig, når henses til den pågældende ulovlige **[org. s. 9]** adfærd, bestemmelserne i Rådets forordning (EF) nr. 1224/2009 og kontrolordningen under den fælles fiskeripolitik.

- 33 Nærværende rets opmærksomhed er blevet henledt på syvende betragtning til Rådets forordning (EF) nr. 1224/2009, hvoraf det fremgår:

»Denne forordning påvirker hverken særlige bestemmelser, der er fastsat i internationale aftaler, eller som anvendes inden for rammerne af regionale fiskeriforvaltningsorganisationer, eller nationale kontrolbestemmelser, der ligger inden for forordningens anvendelsesområde, men går ud over dens minimumsbestemmelser, forudsat at de pågældende nationale bestemmelser er i overensstemmelse med fællesskabsretten.«

- 34 Nærværende ret er ligeledes blevet henvist til niende betragtning, der lægger særlig vægt på indførelsen af en ny fælles tilgang, der sikrer »ensartede spilleregler« for fiskerisektoren.

- 35 Nærværende rets opmærksomhed er ligeledes blevet henledt på 38. betragtning, der fremhæver vigtigheden af en harmonisk tilgang til sanktioner for overtrædelse af Det Europæiske Fællesskabs fiskerilovgivning og har følgende ordlyd:

»Da de foranstaltninger, der træffes efter overtrædelse af reglerne, er meget forskellige fra én medlemsstat til en anden, så der opstår forskelsbehandling af og illoyale konkurrencebetingelser for fiskerne, og det forhold, at der i visse medlemsstat[er] ikke er indført afskrækkende, afbalancerede og effektive sanktioner, gør kontrollen mindre effektiv, er det på sin plads at indføre administrative sanktioner kombineret med et pointsystem for alvorlige overtrædelser for at opnå en reelt afskrækkende virkning.«

- 36 Nærværende ret er desuden blevet henvist til 39. betragtning og artikel 92 vedrørende etablering af et pointsystem for alvorlige overtrædelser.

- 37 Det er blevet anført, at s. 28(5) i loven af 2006 er i strid med proportionalitetsprincippet i Den Europæiske Unions traktater og med artikel 49, stk. 3, i chartret om grundlæggende rettigheder.

- 38 Til støtte for dette argument er der henvist til Domstolens dom i sag 240/78 (»Atalanta-sagen«), Sml. I, s. 2137, navnlig præmis 15-16, i sag 203/80 Casati, Sml. I, s. 2595, navnlig præmis II, i sag C-262/99 Louloudakis, Sml. I, s. 5547, navnlig præmis 67, dom afsagt af Domstolen (Første Afdeling) den 9. februar 2012 i sag C-210/10 benævnt Márton Urbán mod Vâm- és Péntzügyórség **[org. s. 10]** Eszak-alfoldi Regionalis Parancsnoksaga, navnlig præmis 23 og 24 og 53-55, i sag C-188/09 Profaktor Kulesza, Frankowski, Jozwiak, Orłowski, [2010] Sml. I, s. 7639, navnlig præmis 29, og i sag C-255/14, Robert Michał Chmielewski mod Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionalis Vam- és Péntzügyori Főigazgatóság, navnlig præmis 21-23.

- 39 Appellanten har gjort gældende, at kontrolforordningen konkret pålægger de nationale myndigheder, når de pålægger sanktioner for overtrædelser af forordningen, at gøre dette på en måde, der indebærer resultater, der »står i et rimeligt forhold til overtrædelsens omfang«, og som, mens de »effektivt fratager de ansvarlige for overtrædelsen det økonomiske udbytte heraf«, pålægger sanktioner, »uden at dette berører den legitime ret [hos disse personer] til at udøve deres erhverv«. Artikel 90, stk. 2, i kontrolforordningen stiller således krav om, at sanktionerne »sørger for, at fysiske personer, der har begået en alvorlig overtrædelse, eller juridiske personer, der kan holdes ansvarlige for en alvorlig overtrædelse, straffes med effektive, afbalancerede og afskrækkende administrative sanktioner«.
- 40 Appellanten har kritiseret, at der i irsk ret i den mekanisme, der omhandler beslaglæggelse af fangst og udstyr, ikke findes en bestemmelse, der tager hensyn til lovovertræderens særlige forhold. Appellanten har gjort gældende, at ud fra de konkrete forhold i den foreliggende sag kan en kortvarig forsinkelse i frysningen af fisk mellem klassificeringsmaskinen og fryseren være tilstrækkelig til at begrunde domfældelse, da der ikke findes en bestemmelse, der tager hensyn til det omfang, i hvilket de konkrete beskyttede interesser, der er genstand for forordningen, har lidt skade som følge af den ulovlige adfærd. Appellanten har fastholdt, at der ikke findes en bestemmelse, der tilpasser sanktionen til overtrædelsens grovhed. Desuden findes der ingen bestemmelse, der tager hensyn til de mulige følger af den omtalte beslaglæggelse for den tiltaltes levebrød.
- 41 Appellanten har fremført, at det forhold, at den domfældende ret ikke har fået beføjelse til at tilpasse sanktionen for så vidt angår de økonomiske konsekvenser af tabet af fangsten og udstyret til de faktiske omstændigheder i forbindelse med den fastsatte overtrædelse ligeledes gør den irske bestemmelse uforenelig med kontrolforordningen og generelle principper i EU-retten under omstændigheder, hvor den irske stat var udelukket fra at opretholde en sådan bestemmelse som følge af betingelserne i den nævnte forordning.
- 42 Som svar har indstævnte henvist til adskillige EU-sager, der omhandler proportionalitetsprincippet, herunder dom i sag C-354/95 *The Queen mod Minister for Agriculture, Fisheries and Food*, ex parte: *The National Farmers Union m.fl.* [org. s. 11], navnlig præmis 51 og 55, i sag T-180/00 *Antipesca mod Kommissionen*, præmis 78, i sag C-94/05 *Emsland-Stærke GmbH mod Landwirtschaftskammer Hannover*, navnlig præmis 53, i sag C-188/11 *Hehenberger mod Republikken Østrig*, i sag C-443/13 *Reindl mod Bezirkshauptmannschaft Innsbruck*, navnlig præmis 38-43, i sag C-382/09 *Stils Met SIA mod Valsts*, præmis 44, og i sag C-255/14 *Robert Michil Chmielewski*, navnlig præmis 21-31.
- 43 Ifølge indstævnte viser disse domme tydeligt, at medlemsstater i deres etablering af en sanktionsordning i deres nationale lovgivning for overtrædelse af de relevante bestemmelser:

- i) Kan fastsætte strafferetlige sanktioner.
 - ii) Såfremt en medlemsstat vælger at anvende en sådan håndhævelsesmetode, er medlemsstaten forpligtet til at tage foranstaltninger i brug, som er »effektive, forholdsmæssige og afskrækkende«.
 - iii) Foranstaltninger, der indføres i form af objektivt ansvar, udelukkes ikke.
 - iv) Foranstaltninger skal være tilstrækkelige til at sikre fyldestgørende regulering af de parter, der er aktive i fiskeindustrien.
 - v) Principielt kan sådanne strafferetlige sanktioner være ledsaget af beslaglæggelse af fiskeredskaber og fangsten.
- 44 Det er blevet anført, at såfremt der i national lovgivning vedtages en foranstaltning, som er uforholdsmæssig på den måde, at den er overdreven og i strid med chartret og EU-rettens grundlæggende principper, er en national ret berettiget til ikke at anvende denne bestemmelse. Det tilkommer den nationale ret at tage stilling til dette spørgsmål. Hvis der er tvivl, kan en anmodning om præjudiciel afgørelse tjene til at fastslå, om automatisk beslaglæggelse som fastlagt i s. 28(5)(b) i loven af 2006 er udelukket i medfør af de proportionalitetsprincipper, der er nedfældet i chartret om grundlæggende rettigheder, og EU-rettens grundlæggende principper.
- 45 Mens appellanten har opfordret den forelæggende ret til at træffe afgørelse om, at EU-retten er *acte clair*, og har fremført, at en forelæggelse er unødvendig, er den forelæggende ret ikke enig. Retten anser lovgivningen om proportionalitet for at være rigt nuanceret og for under de givne omstændigheder at rumme betydelig usikkerhed og tvivl for så vidt angår retstilstanden i henhold til EU-retten. På denne baggrund finder retten det passende at gøre brug af proceduren med en præjudiciel forelæggelse.
- 46 For fuldstændighedens skyld skal det også nævnes, at begge parter i sagen har henvist til en række irske sager, hvor de sanktioner og sanktionsbestemmelser i national [org. s. 12] lovgivning, der regulerer fiskeriet, har været behandlet, samt nogle sager, hvor ufravigelige bestemmelser om strafudmåling inden for andre områder end havfiskeri har været behandlet. De sager, hvortil der er henvist, omfatter *Montemuino mod Minister for Communications* [2008] IEHC 157 og [2013] 4 I.R. 120, *Martinez mod Irland* (ikke-offentliggjort dom af 27.11.2008, High Court, dommer O'Neill), *O'Sullivan mod Sea Fisheries Protection Authority m.fl.* [2017] 3 IR 751, og *Ellis mod The Minister for Justice and Equality m.fl.* [2019] IESC 30. Se bilag 4.

Det præjudicielle spørgsmål

- 47 »Er en bestemmelse i national lovgivning om, at der efter tiltale og domfældelse ud over idømmelse af en bøde obligatorisk skal ske beslaglæggelse af alle fisk og alle fiskeredskaber, der findes om bord på den båd, som overtrædelsen vedrører, inden for rammerne af gennemførelsen af den fælles fiskeripolitik og af bestemmelserne i artikel 32 i Rådets forordning (EF) nr. 850/1998 og inden for rammerne af en strafferetlig forfølgning, der er iværksat med henblik på håndhævelse af bestemmelserne heri, forenelig med bestemmelserne i Rådets forordning (EF) 1224/2009 og navnlig forordningens artikel 89 og 90 og med proportionalitetsprincippet i Den Europæiske Unions traktater og artikel 49, stk. 3, i chartret om grundlæggende rettigheder?«

Dateret 21. januar 2020.

Underskrevet af medlemmerne af Court of Appeal (appeldomstolen):