



Datum van
inontvangstneming

:

25/09/2024

Geanonimiseerde versie

Vertaling

C-546/24 – 1

Zaak C-546/24

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

13 augustus 2024

Verwijzende rechter:

Court of Appeal (Ierland) (rechter in tweede aanleg)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

30 juli 2024

Verzoekende partijen:

PN

Killybegs Fishing Enterprises Ltd.

Killybegs Seafoods Unlimited

Killybegs Fishermen's Organisation Ltd.

Verwerende partij:

Sea Fisheries Protection Authority

[OMISSIS]

[OMISSIS] [Referenties nationale rechter]

[OMISSIS]

[OMISSIS] [Partijen bij de hierboven beschreven nationale procedure]

[OMISSIS]

[OMISSIS] [Informatie betreffende de bovengenoemde prejudiciële verwijzing]

Achtergrond

- 1 In deze procedure betwisten verzoekers de geldigheid van een besluit van de Ierse Sea Fisheries Protection Authority (Autoriteit ter bescherming van de zeevisserij) dat vereist dat bepaalde visvangsten worden gewogen op de kade in Killybegs, County Donegal (Ierland) in aanwezigheid van bevoegde functionarissen, wanneer er voor de betreffende lidstaat een afwijking bestaat, alsook een controleplan voor de toepassing van artikel 61, lid 1 [OMISSIS] [en] artikel 60, lid 6, van verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad („de controleverordening”). De High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland) heeft deze betwisting verworpen in de uitspraak gewezen op 3 november 2023; zie PN v. Sea Fisheries Protection Authority [2023] IEHC 603. Verzoekers hebben tegen deze uitspraak een hogere voorziening ingesteld bij de Court of Appeal (rechter in tweede aanleg, Ierland) en deze Court heeft op 11 juli 2024 uitspraak gedaan: PN v. Sea Fisheries Protection Authority [2024] IECA 171.
- 2 De onderhavige hogere voorziening betreft de juiste uitlegging van een van deze regelgevende bevoegdheden, te weten artikel 60, lid 6, van [OMISSIS] [de controleverordening] en uitvoeringsverordening (EU) nr. 404/2011 van de Commissie van 8 april 2011 (zoals gewijzigd bij uitvoeringsverordening (EU) 2015/1962 van de Commissie van 28 oktober 2015) („de uitvoeringsverordening van de Commissie”).
- 3 Artikel 61, lid 1, van de [OMISSIS] [controle]verordening staat een afwijking toe van onderdelen van artikel 60 indien lidstaten gebruik hebben gemaakt van de bevoegdheid om af te wijken op grond van een door de Commissie goedgekeurd controleplan. In dergelijke omstandigheden kunnen de „visserijproducten worden gewogen na vervoer vanaf de plaats van aanlanding, mits de producten [...] op het grondgebied van de betrokken lidstaat worden vervoerd.” De onderhavige hogere voorziening heeft betrekking op gebeurtenissen die in oktober 2020 hebben plaatsgevonden. Er bestond destijds een bepaald (later ingetrokken) controleplan dat door Ierland werd toegepast met goedkeuring van de Commissie. Verzoekers betogen dat het bestaan van de afwijking een weerspiegeling is van het feit dat in Ierland (evenals in een aantal andere lidstaten) de visverwerkingsfabrieken niet onmiddellijk aan de kade grenzen vanwege de bijzondere topografie van onze vissershavens. Hoewel Killybegs, Co[unty] Donegal, Ierland een van de belangrijkste Europese vissershavens is, werd de Court meegedeeld dat de visfabrieken elk op ongeveer 1 km van de eigenlijke haven en kade liggen.
- 4 Verzoekers betogen dat het wegen van de ontwaterde vis op de kade de kwaliteit van de vangst aantast. Hoewel artikel 61, lid 1, van de controleverordening niet expliciet afwijkt van artikel 60, lid 6, betogen verzoekers dat het in strijd is met de aard van de afwijking indien laatstgenoemde bepaling in dergelijke omstandigheden zou kunnen worden toegepast. Hun argument komt er in wezen op neer dat door de afwijking van artikel 61, lid 1, in feite aan de bevoegdheid van artikel 60, lid 6, de werking is ontnomen of dat deze is opschort, al was het maar impliciet.

Deel II - Feitelijke achtergrond

- 5 Vervolgens is het nodig om de feitelijke achtergrond te bekijken. De eerste verzoeker, PN, is de kapitein van een in Ierland geregistreerd vaartuig dat vis verwerkt, de MFV Atlantic Challenge („het vaartuig”). De tweede verzoeker, Killybegs Fishing Enterprises Ltd. („Killybegs Fishing”), is een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid die zich bezighoudt met het vangen en verkopen van vis. Zij is de geregistreerde eigenaar van het vaartuig en beschikt over de juiste vergunning voor een zeevissersvaartuig. Het vaartuig zelf maakt deel uit van de vloot met een zeewaterkoelsysteem en het aandeel van het vaartuig in de nationale quota heeft betrekking op het vaartuig zelf. De derde verzoeker, Killybegs Seafood Unlimited („Killybegs Seafood”), is een van de aandeelhouders van de tweede verzoeker en is de koper en verwerker van de door het vaartuig aangelande vis. Killybegs Seafood exploiteert een visverwerkingsfabriek die is uitgerust met goedgekeurde bandweegschalen. De vergunning die is afgegeven aan Killybegs Seafood en die het toestaat om visserijproducten te wegen nadat zij naar de fabriek zijn overgebracht, bepaalt dat het „wegen van visserijproducten als bedoeld in artikel 60, lid 6, van verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad kan worden uitgevoerd tijdens officiële controles”.
- 6 De vierde verzoeker is een vertegenwoordigende organisatie en een erkende organisatie van visproducenten („KFO”), die is opgericht om de belangen te vertegenwoordigen en te behartigen van de visserijsector die vanuit Killybegs opereert en in de wateren rond het eiland Ierland vist. [OMISSIS] [Kwestie van procesbevoegdheid opgelost in de High Court]
- 7 De Sea Fisheries Authority („de Authority”) is een onafhankelijke wettelijke instantie die is opgericht overeenkomstig de bepalingen van de Sea Fisheries Jurisdiction Act 2006 (wet inzake de jurisdictie in de zeevisserij) (hierna: „wet van 2006”). De belangrijkste taken van de Authority zijn omschreven in [section] 43 van de wet van 2006 (zoals gewijzigd), waaronder het waarborgen van de efficiënte en doeltreffende handhaving van zeevisserijwetgeving, het waarborgen van de naleving van deze wetgeving en het tegengaan van overtredingen daarvan. [Artikel] 2 van de wet van 2006 wijst de Authority aan om deze wettelijke taken uit te oefenen. Conform [sections] 12 en 13 van de wet van 2006 is de Authority ook belast met het reguleren en controleren van de exploitatie van de vangstmogelijkheden in de wateren van de Ierse territoriale zee en, in beperktere mate, in de exclusieve economische zone van Ierland. De Authority is ook de aangewezen instantie in Ierland om toe te zien op de naleving van de regels van het GVB en de controleverordening.
- 8 Tot aan de gebeurtenissen die aan deze procedure ten grondslag liggen, was de standaardweegpraktijk – althans voor wat betreft het deel van de vloot met zeewaterkoelsysteem – van de visvangst in Killybegs, County Donegal, de volgende. De vangst werd aan boord van het vaartuig opgeslagen in gekoeld zeewater en ook in zeewater vervoerd naar een visverwerkingsfabriek. De fabriek moet uiteraard een goedgekeurde faciliteit zijn voor de toepassing van het

controleplan en moet tevens beschikken over hetzij bandweegschalen, hetzij een transportbandweegstelsel dat ook voldoet aan de nationale voorschriften op het gebied van wegen en meten. Dit was voorzien in het Ierse controleplan dat door de Commissie was goedgekeurd overeenkomstig de in artikel 61, lid 1, bedoelde afwijking.

- 9 Bij aankomst in de visverwerkingsfabriek werd de vis eerst gesorteerd op soort en vervolgens gewogen. Volgens verzoekers was het op deze manier gebruiken van de bandweegschalen voor het wegen van visproducten zoals makreel van essentieel belang voor het behoud van de kwaliteit, de versheid en de waarde van de vis tijdens het weegproces. Verzoekers hebben erop gewezen dat het noodzakelijk is om de kans op kwaliteitsverlies van de visvangst tot een minimum te beperken door de vis in gekoeld water te laten tijdens het vervoer naar de fabriek, waar ontwatering, sortering en weging zou plaatsvinden. De Authority hield ook vol dat het mogelijk is om de effecten van ontwatering in het weegproces te beperken wanneer de weging niet in een fabriek plaatsvindt.
- 10 De uitvoeringsverordening (van de Commissie) bepaalt dat ten minste 7,5 % van de voor elke pelagische soort aangelande hoeveelheden volledig wordt geïnspecteerd. Het blijkt dat de Authority haar bevoegdheid om inspecties op de kade uit te voeren niet daadwerkelijk heeft uitgeoefend, totdat er in december 2019 een wijziging in de praktijk werd aangekondigd. Deze verandering is ingegeven door zorgen over de wijze waarop het controleplan daadwerkelijk door Ierland werd uitgevoerd, door onregelmatigheden die na een strafrechtelijke vervolging aan het licht zijn gekomen en door, inderdaad, een daaropvolgende audit door de Europese Commissie. Dit alles is voor de Authority aanleiding geweest om een openbare beleidswijziging aan te kondigen, waardoor een percentage van de inspecties voortaan op de kade zou worden uitgevoerd.
- 11 De Authority betoogde dat wegingen op de kade de voorkeur verdienen en betrouwbaarder zijn, omdat de vis dan op neutraal terrein kan worden gewogen, in plaats van in een fabriek die door de visverwerkers wordt gecontroleerd. Volgens de Authority kunnen dergelijke controles efficiënter worden uitgevoerd. Deze wijziging van de praktijk lijkt ook te zijn ingegeven door de zorgen van de Commissie, aangezien uit de audit was gebleken dat de weegprocessen die in bepaalde visverwerkingsfabrieken werden gebruikt, zo nu en dan werden gemanipuleerd. Deze inspectie [op de kade] werd echter steekproefsgewijs verricht.
- 12 Op het moment dat de Authority een verandering in de praktijk aankondigde, was de infrastructuur voor het wegen op de kade in Killybegs enigszins onderontwikkeld. Het Department of Agriculture, Food and the Marine (Ministerie van Landbouw, Voedselvoorziening en Mariene Zaken) (Ierland) maakte in Killybegs gebruik van een ietwat ouderwetse weegbrug. Hierdoor werd, als het water niet van de vis was gescheiden in de te wegen container, zowel de vis als het water gewogen. Om het makkelijker te maken om de visvangsten te scheiden van het water waarin zij werden bewaard, en dus ook om de vis

nauwkeuriger te wegen, regelde de Authority dat er op de kade in Killybegs een „waterafscheidingsstrecther” beschikbaar kwam. Verzoekers (en anderen) hebben diverse bezwaren naar voren gebracht, inhoudende dat de waterafscheidingsstrecther niet voldeed aan de moderne normen op het gebied van hygiëne en voedselveiligheid. Zij betoogden ook dat het verwijderen van de vis uit het gekoeld zeewater, waarin de vis vóór het vervoer naar de visverwerkingsfabriek was opgeslagen, de kwaliteit van de vis heeft geschaad. Verzoekers hebben benadrukt dat veel Japanse (en andere) kopers kieskeurig zijn waar het gaat om de kwaliteit van de vis. Ook hebben ze gewezen op de persoonlijke ervaring van [de directeur van een van de verzoekers], namelijk dat kopers weigeren om tot aankoop over te gaan als de kwaliteit van de vis ook maar enigszins achteruit is gegaan.

- 13 De gebeurtenissen die tot de onderhavige procedure hebben geleid, vonden plaats op 11 en 12 oktober 2020. In de avond van 11 oktober 2020 heeft de kapitein van het vaartuig de Atlantic Challenge overeenkomstig artikel 17 van de controleverordening een zogeheten „voorafgaande kennisgeving van aankomst” aan de Authority gestuurd. In de vermeldingen van het elektronische logboek van de kapitein overeenkomstig artikel 14 van de controleverordening is een vangst van 3 000 kg haring en 450 000 kg makreel geregistreerd.
- 14 De Atlantic Challenge werd vervolgens geselecteerd voor inspectie en een gecontroleerde weging van de vangst op de kade bij aanlanding overeenkomstig artikel 60, lid 6, van de controleverordening. [OMISSIS]
- 15 [OMISSIS] [Vraag of een feitelijke vergissing die tot de inspectie heeft geleid, deze inspectie onrechtmatig maakte, is beantwoord door de High Court].
- 16 [OMISSIS] De High Court heeft vastgesteld dat functionarissen van de Authority in de ochtend van 12 oktober 2020 aan boord zijn gegaan van de Atlantic Challenge bij aankomst in Killybegs, krachtens hun bevoegdheden op grond van de wet van 2006. Op dat moment werd de kapitein ervan in kennis gesteld dat het vaartuig was geselecteerd voor weging op de kade en inspectie overeenkomstig artikel 60, lid 6. De Authority heeft de kapitein vervolgens een wettelijke kennisgeving verstrekt, waarin stond dat de Authority vereiste: „dat visserijproducten die van bovengenoemde aanlanding zijn aangevoerd, worden gewogen overeenkomstig artikel 60, lid 6, van verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad”.
- 17 In de kennisgeving stond verder:

„De marktdeelnemer die verantwoordelijk is voor het wegen van visserijproducten, zorgt ervoor dat alle visserijproducten worden ontwaterd voordat zij op een gekalibreerde weegbrug worden gewogen. De wettelijk toegestane aftrek voor water en ijs in pelagische producten voor menselijke consumptie die in bulk worden aangeland bedraagt maximaal 2 % van het totale gewicht. Er is geen aftrek voor water of ijs voor de aanvoer van

pelagische producten voor niet-menselijke consumptie. De marktdeelnemer die verantwoordelijk is voor het wegen van visserijproducten, zorgt ervoor dat de uitkomst van de weging wordt gebruikt voor het invullen van het officiële weegregister en de bijbehorende documentatie (aangiften van aanlanding, vervoersdocument en verkoopdocumenten). De marktdeelnemer die visserijproducten vóór het vervoer vanaf de plaats van aanlanding weegt, registreert de uitgevoerde weging overeenkomstig artikel 70, lid 1, van verordening (EG) nr. 404/2011. Hierbij wordt gebruikgemaakt van het officiële weegregister van de SFPA voor pelagische visserij, waarin de uitgevoerde wegen gedetailleerd worden vermeld.”

- 18 De functionarissen van de Authority hebben de kapitein vervolgens meegedeeld dat zij eisten dat de gehele vangst werd gewogen op de weegbrug op de pier, als onderdeel van een gecontroleerde weging op de kade. De kapitein maakte bezwaar omdat bij dit proces ook het bijkomende zeewater zou worden gewogen. De Authority heeft aangeboden om de waterafscheidingsrechter te gebruiken, maar de kapitein heeft dit geweigerd. De kapitein heeft op zijn beurt verzocht om de tanks aan boord te „dompelen” (zodat er een onofficiële schatting kon worden gemaakt van het gewicht van de vangst), met een officiële weging in de visverwerkingsfabriek. De Authority heeft dit verzoek afgewezen.
- 19 De Authority heeft de kapitein vervolgens laten weten dat het definitieve gewicht van de weging op de weegbrug moest worden gebruikt als het officiële gewicht voor het invullen van de aangifte van aanlanding en het verkoopdocument. Dit vestigde de aandacht van de kapitein op het feit dat de marktdeelnemer verantwoordelijk was voor het ontwateren en correct wegen van de vis.
- 20 De visvangsten werden vervolgens onder protest gewogen met behulp van de weegbrug. Het kritieke punt is echter dat de vis niet werd ontwaterd na lossing van het vaartuig en voordat deze werd gewogen op de weegbrug op de kade. Vervolgens heeft Killybegs Fishing een Official Pelagic Weighing Record (officieel pelagisch weegregister) („OPWR”) ingevuld, dat daarna is voorzien van de woorden „onder protest”, voor wat betreft het wegen op de kade.
- 21 De hoeveelheden makreel en haring die vervolgens zijn gewogen op de gecertificeerde bandweegschalen in de visverwerkingsfabriek van Killybegs Seafoods, kwamen uit op respectievelijk 449 985 kg makreel en 12 189 kg haring. Deze wegen zijn geregistreerd in de eigen logboeken van Killybegs Fishing met verschillende gewichten en serienummers. Zelfs als rekening wordt gehouden met het feit dat de haring ten tijde van de weging op de kade niet van de makreel was gescheiden, was er een verschil van ongeveer 11-12 % tussen het gewicht van de makreel dat op de weegbrug bij aanlanding werd geregistreerd en het gewicht dat op de bandweegschaal in de fabriek werd geregistreerd. Er is dus een aanzienlijk verschil tussen de cijfers die door Killybegs Fishing aan de minister van Landbouw, Voedselvoorziening en Mariene Zaken zijn verstrekt, en de cijfers die de Authority overeenkomstig artikel 33 van de controleverordening aan de Commissie heeft overgelegd.

- 22 Tijdens een volgende vergadering tussen de kapitein en de Authority op 3 november 2020 werd gesuggereerd dat eerstgenoemde zich mogelijk schuldig had gemaakt aan visserijovertreden, omdat hij de weegresultaten van de weging op de kade niet had gebruikt. Echter, niet is gebleken dat de Authority de zaak heeft voorgelegd aan de Director of Public Prosecutions (de directeur van het openbaar ministerie in Ierland). Zoals in de uitspraak van de High Court is opgemerkt, is het gebruikelijk dat „de gecontroleerde weging bij aanlanding geen correct gewicht heeft gegeven, omdat de vis niet was ontwaterd. Niet in geschil is dat een bijvangst van haring niet uit de makreelvangst is gesorteerd en apart is gewogen op de weegbrug bij aanlanding onder toezicht van de Authority.”

Deel III: Toepasselijke regelgeving

- 23 De Court heeft al beschreven dat in de wet van 2006 een reeks regelgevende bevoegdheden zijn toegekend aan de Authority onder het Ierse nationale recht. Echter, daarnaast bepaalt [section] 11 van de wet van 2006 dat een overtreding van het GVB, waaronder (krachtens [section] 11, lid 5) het niet voldoen aan de verplichtingen met betrekking tot het wegen of documenteren van vis, een strafbaar feit is. Section 17 van de wet van 2006 geeft een Sea Fisheries Protection Officer (functionaris ter bescherming van de zeevisserij) een ruime bevoegdheid om personen die vermoedelijk zeevis van welke soort dan ook vervoeren, aan te houden, te fouilleren en de vis te inspecteren. Section 17 voorziet ook uitdrukkelijk in de bevoegdheid van een Sea Fisheries Protection Officer om de juistheid te controleren van de informatie in alle documenten of registers die betrekking hebben op het GVB (section 17, lid 1, onder d)) en om het gewicht van de vis te controleren ([section] 17, lid 1, onder e)).

De controleverordening

- 24 De onderhavige zaak betreft de juiste uitlegging van artikel 60, lid 1, en artikel 60, lid 6, van de controleverordening. Artikel 5, lid 5, bepaalt dat de lidstaten „één enkele autoriteit” moeten aanwijzen die verantwoordelijk is voor het verzamelen en certificeren van visserijactiviteiten en het doorgeven van informatie aan de Commissie. In deze Staat is de Authority daartoe aangewezen bij artikel 3 van de Sea-Fisheries (Community Control System) Regulations 2016 (S.I. 54 van 2016) (verordening van 2016 inzake de zeevisserij (communautaire controleregeling)). De controleverordening [OMISSIS] bevat ook gedetailleerde bepalingen over de verplichting om correcte registers bij te houden en gewichten te registreren. Artikel 119 delegeert aan de Commissie de bevoegdheid om uitvoeringsbepalingen vast te stellen voor de toepassing van de in de controleverordening neergelegde beginselen.

De Ierse afwijking

- 25 Ierland heeft gebruikgemaakt van de in artikel 61, lid 1, van de controleverordening bedoelde afwijking, door bij de Commissie een controleplan in te dienen voor de weging van visserijproducten („het controleplan”). Het

controleplan is goedgekeurd door de Commissie bij artikel 1, lid 3, van de het uitvoeringsbesluit van de Commissie van 13 Augustus 2012 (2012/474/EU). (Het controleplan is vervolgens in april 2021 door de Commissie ingetrokken nadat er discrepanties aan het licht waren gekomen naar aanleiding van een audit van de Commissie). Het controleplan bevatte ook specifieke bepalingen in de Staat voor het wegen van visserijproducten na transport, in de erkende installaties.

Deel IV: De juiste uitlegging van artikel 60, en artikel 61, lid 1, van de controleverordening

- 26 Het belangrijkste argument van verzoekers was dat het voor de Authority in feite inconsequent was om haar bevoegdheden op grond van artikel 60, lid 6, uit te oefenen in de gevallen waarin er een controleplan geldt. Verzoekers voerden aan dat het nu juist de bedoeling was van de afwijking van artikel 61, lid 1, om de topografie van een aantal vissershavens in de Europese Unie (waaronder Ierland) te erkennen, waardoor het onpraktisch was om de vis op de kade te ontwateren om deze te wegen. De reden hiervoor was – zo werd gesteld – dat het noodzakelijk was om de vis te ontwateren om deze nauwkeurig te wegen, maar dat als dit op de kade gebeurde, er door het tijdsverloop tussen de ontwaterde weging van de vis en het uiteindelijke vervoer van de ontwaterde vis na deze weging naar de fabriek het reële risico bestond dat de kwaliteit van de vis zou worden aangetast voordat de vis in de fabriek aankwam om te worden verwerkt. Dit werd door de Authority betwist.
- 27 Hoewel de High Court het niet noodzakelijk heeft geacht om dit specifieke feitelijke conflict op te lossen, kan er mogelijk toch enige grond zijn voor de zorgen van verzoekers. Dit neemt niet weg dat de tekst van artikel 61, lid 1, van de controleverordening [OMISSIS] zelf zeer specifiek is over de manier waarop artikel 60, lid 2, buiten toepassing wordt verklaard („Bij wijze van afwijking van artikel 60, lid 2...”). Het sluit de toepassing van artikel 60, lid 6, niet uit. De stelling van verzoekers stuit dan ook onmiddellijk op twee uitleggingsbezwaren die uit deze volstrekt duidelijke tekst voortvloeien.
- 28 Ten eerste is het een algemeen beginsel van de uitlegging van rechtsinstrumenten van de Unie dat uitzonderingen en afwijkingen strikt moeten worden uitgelegd: zie bijv. Commissie/Nederland (C-50/06: EU:C:2007:325, punt 42).
- 29 Ten tweede past het Hof van Justitie het beginsel van een a-contrarioredenering vrij regelmatig toe op de opbouw van wetgevende teksten [zie bv., Slowakije en Hongarije/Raad van de Europese Unie (zaak C-643/16 en zaak C-647/16:EU:C:2017:631, punt 58)]. De toepassing van het a-contrariobeginsel zou suggereren dat het feit dat de Uniewetgever artikel 60, lid 2, uitdrukkelijk buiten toepassing heeft gelaten – maar artikel 60, lid 6, *niet* – op zich al een goede reden is om artikel 60 uit te leggen op de manier die wordt onderschreven door de High Court. Met andere woorden, als de Uniewetgever zowel artikel 60, lid 6, als artikel 60, lid 2, buiten toepassing had willen laten, dan had hij dat kunnen – en moeten – doen. Het feit dat hij ervoor heeft gekozen om een van deze bepalingen buiten

toepassing te laten, maar de andere niet buiten toepassing heeft gelaten, leidt steevast tot de conclusie dat de Authority [OMISSIS], althans in beginsel, gerechtigd was om zich te beroepen op de bevoegdheid van artikel 60, lid 6, in de omstandigheden van de onderhavige zaak.

- 30 Het is natuurlijk juist dat de Uniewetgeving moet worden uitgelegd op een teleologische manier en op een wijze die de fundamentele doelstellingen ervan niet ondermijnt (effet utile). Maar zoals twee vooraanstaande commentatoren hebben aangegeven (Lenaerts en Gutierrez-Fons, „To Say What the Law of the EU Is” in: *Methods of Interpretation and the European Court of Justice*, Academy of European Law, European University Institute, AEL Working Paper, 2013/09):

„Het is juist dat een bepaling van Unierecht kan worden uitgelegd in het licht van de normatieve inhoud waarin zij is geplaatst en/of in overeenstemming met de doelen die zij nastreeft, met name wanneer er bepaalde onduidelijkheden bestaan met betrekking tot de wijze waarop de bepaling is opgesteld. Het is echter vaste rechtspraak dat wanneer de bewoordingen van een bepaling van Unierecht duidelijk en precies zijn, de contextuele of teleologische uitlegging ervan niet kan afdoen aan de letterlijke betekenis van die bepaling, aangezien dit in strijd zou zijn met het rechtszekerheidsbeginsel en het in artikel 13, lid 2, VEU neergelegde beginsel van interinstitutioneel evenwicht. Simpel gezegd zal het HvJ-EU nooit de duidelijke en precieze bewoordingen van een bepaling van Unierecht negeren.”

- 31 Bijvoorbeeld in de zaak Commissie/Verenigd Koninkrijk (zaak C-582/08, EU:C:2010:429), (hierna: „Britse btw-zaak”) had de Commissie aangevoerd dat het Verenigd Koninkrijk zijn verplichtingen uit hoofde van de btw-richtlijn niet was nagekomen. De artikelen 169 tot en met 171 van de (destijds geldende) Zesde richtlijn (btw) gaven een belastingplichtige een algemeen recht op aftrek van btw als voorbelasting voor handelingen buiten de lidstaat in kwestie „waarvoor recht op aftrek zou ontstaan indien zij in die lidstaat zouden zijn verricht.” In artikel 2 van de Dertiende richtlijn (btw) was bepaald dat de lidstaten deze teruggaaf „afhankelijk [kunnen] stellen van de toekenning door de derde Staten van vergelijkbare voordelen op het gebied van de omzetbelasting.”
- 32 Het Verenigd Koninkrijk had van laatstgenoemde bepaling in artikel 2 gebruikgemaakt. De Commissie had in een latere inbreukprocedure betoogd dat het VK niet gerechtigd was om van deze afwijking gebruik te maken, deels omdat de formulering van artikel 2 volgens de Commissie onjuist was. Het Hof verwierp dit argument om twee redenen, die beide relevant zijn voor de onderhavige zaak.
- 33 Ten eerste heeft het Hof opgemerkt dat de bewoordingen van de afwijkingsbepalingen van artikel 2 van de Dertiende richtlijn „duidelijk en precies” waren. Deze bepalingen kwamen neer op een vorm van *lex specialis*, zodat de algemene bewoordingen van artikel 170 van de vroegere Zesde richtlijn niet konden worden beschouwd als een terzijdestelling van deze volstrekt

duidelijke bewoordingen (punten 33 tot en met 35), zodat artikel 170 van de Zesde richtlijn niet aldus kon worden uitgelegd dat het toestaat „af te wijken van de duidelijke en precieze bewoordingen van artikel 2, lid 1, van de Dertiende richtlijn.” Uit deze redenering volgt noodzakelijkerwijs dat de reikwijdte van een afwijking niet impliciet kan worden uitgebreid, dus als een afwijking uitdrukkelijk alleen voor bepaling A wordt toegestaan, dan kan die afwijking bij gebrek aan duidelijke wettelijke taal niet bij rechterlijke beslissing worden uitgebreid tot bepaling B.

- 34 Ten tweede heeft het Hof ook geoordeeld (punt 51), dat „van een bepaling als artikel 2, lid 1, van de Dertiende richtlijn immers niet in weerwil van de duidelijke en precieze bewoordingen ervan een uitlegging [kan] worden gegeven die ertoe strekt die bepaling te corrigeren en aldus de desbetreffende verplichtingen van de lidstaten uit te breiden.”
- 35 Deze Court overweegt dat deze redenering zeer relevant is voor de onderhavige hogere voorziening. De bewoordingen van artikel 60 en artikel 61, lid 1, zijn duidelijk en ondubbelzinnig. Het voornaamste argument van verzoekers kwam er in feite op neer dat, omwille van de samenhang en het behoud van de interne logica van de afwijking op grond van artikel 61, lid 1, deze afwijking bij rechterlijke beslissing ook zou moeten worden uitgebreid tot de in artikel 60, lid 6, bedoelde bevoegdheid. De Court overweegt echter dat de aanvaarding van dit argument volledig inconsistent zou zijn met de uitleggingsmethode die het Hof in de Britse btw-zaak heeft gehanteerd.
- 36 Dit volstaat volgens ons om het belangrijkste argument van verzoekers te verwerpen. Men kan wellicht begrijpen waarom verzoekers stellen dat de afwijking van artikel 61, lid 1, zich ook zou moeten uitstrekken tot de in artikel 60, lid 6, bedoelde inspectiebevoegdheden op de kade, als zij ook het recht hebben gekregen om de visvangst over een kleine afstand van de kade naar een visverwerkingsfabriek te vervoeren, waar de vis vervolgens wordt ontwaterd en gewogen. Toch kan men niet zeggen dat deze omissie – als dit daadwerkelijk een omissie is – op een of andere manier absurd of inconsequent is. De Europese wetgever zou terecht kunnen menen dat het niettemin belangrijk was om het recht te behouden om van tijd tot tijd inspecties op de kade uit te voeren, niettegenstaande het bestaan van een afwijking. Het belang van dergelijke inspecties als onderdeel van het behoud van de integriteit van het GVB is immers door het Hof benadrukt in de zaak van de Britse vangstquota. Zo heeft het Hof ook in het recentere arrest in de zaken PF en MF (C-564/20, EU:C:2022:90, punt 39), benadrukt dat de Authority in staat moet zijn om „de betrouwbaarheid en de juistheid van de door haar verzamelde gegevens te controleren”. De Uniewetgever zou ook terecht kunnen denken dat inspecties op de kade nog steeds noodzakelijk zijn, zelfs wanneer er voor het overige een controleplan bestond.
- 37 Hoe dan ook, zelfs als zou worden aanvaard dat het feit dat de Uniewetgever de bevoegdheden van artikel 60, lid 6, niet heeft opgenomen in de werkings sfeer van de afwijking van artikel 61, lid 1, in sommige opzichten een fout of vergissing is,

is de beslissing van het Hof in de Britse btw-zaak hoe dan ook een duidelijk bewijs voor de stelling dat het niet aan deze Court is om de volstrekt duidelijke bewoordingen van artikel 61, lid 1, te verdraaien of te wijzigen door een ruimere teleologische uitlegging te gebruiken.

- 38 Om al deze redenen zouden wij, als de uiteindelijke beslissing aan deze Court zou zijn overgelaten, hebben voorgesteld om de hogere voorziening op deze grond te verwerpen en de beslissing van de High Court te bevestigen. Wij hebben niettemin geconcludeerd dat deze Court op dit punt overeenkomstig artikel 267 VWEU naar het Hof dient te verwijzen en een definitieve beslissing over de beslechting van de hogere voorziening dient uit te stellen in afwachting van de uitkomst van de verwijzing. Wij zijn om de volgende redenen tot deze conclusie gekomen.
- 39 Ten eerste is het door verzoekers aangevoerde punt niet zonder grond. Het is mogelijk dat het Hof deze uitleggingsbeginselen verschillend zal toepassen of ze op een bepaalde manier zal aanpassen.
- 40 Ten tweede gaat het om essentiële bepalingen van het GVB en de juiste reikwijdte en uitlegging daarvan is van groot belang voor zowel de visserijsector als de regelgevende autoriteiten, zowel hier als in andere lidstaten. Er zij op gewezen dat artikel 60 en artikel 61, lid 1, bepalingen zijn van het GVB die tot op heden nog niet door het Hof zijn uitgelegd. Het is wenselijk dat eventuele twijfels over de uitlegging van deze bepalingen worden weggenomen door een definitieve en gezaghebbende beslissing van het Hof.
- 41 Ten derde, terwijl duidelijk volgt uit de beslissing van deze Court in de zaak *Sony Music Entertainment (Ireland) Ltd. v. UPC Communication Ireland Ltd.* [2016] IECA 231, [2018] 2 IR 623 dat deze Court geen rechter in laatste aanleg is in de zin van artikel 267, derde alinea (zodat de Court geen verwijzingsverplichting heeft), is het niettemin nuttig om na te denken over wat er waarschijnlijk zal gebeuren als deze Court de beslissing van de High Court zonder een dergelijke verwijzing zou bevestigen. Het is zeer wel mogelijk dat er een verzoek om verlof tot het instellen van een hogere voorziening zou worden ingediend en dat de Supreme Court in die omstandigheden zelf verplicht zou zijn om verlof tot een hogere voorziening te verlenen op grond van artikel 35.4.3^o van de Constitution (Ierse grondwet), zie bijvoorbeeld naar analogie de opmerkingen van Irvine J. in *Friends of the Irish Environment v. An Bord Pleanála* [2019] IESC 53 onder punt 29. Gelet op het arrest van het Hof in de zaak *Consorzio Italian Management* (zaak C-561/19, EU:C:2021:799), en de opmerkingen van dit Hof (in punt 51 van het arrest) over de aard van de verwijzingsverplichting die geldt voor rechterlijke instanties in laatste aanleg, zoals de Supreme Court, wordt ervan uitgegaan dat de Supreme Court zich waarschijnlijk genooddaakt zal zien om te verwijzen op grond van artikel 267 VWEU.

- 42 In deze omstandigheden is het wellicht passender als deze Court op deze waarschijnlijke ontwikkelingen anticipeert en zelf de juiste verwijzing op grond van artikel 267 voorlegt.

Deel V - Conclusies en beslissing

- 43 De Court beslist dan ook om met de eindbeslissing in de hogere voorziening te wachten op de uitkomst van de prejudiciële verwijzing van het Hof van Justitie. Nu de andere door verzoekers aangevoerde gronden – die in wezen betrekking hebben op de rationaliteit van het optreden van de Authority, inhoudende dat de visvangsten van de eerste en de tweede verzoeker op de kade moeten worden gewogen – zozeer verband houden met een definitieve oplossing van het vraagstuk betreffende de uitlegging van artikel 60 / artikel 61, lid 1, zou het ook goed zijn om met een uitspraak over deze andere gronden te wachten totdat er een oplossing is voor dit uitleggingsvraagstuk.
- 44 Verder beslist de Court de volgende vraag te stellen krachtens artikel 267 VWEU:

„Mogen de bevoegde autoriteiten van een lidstaat, wanneer die lidstaat gebruik heeft gemaakt van zijn in artikel 61, lid 1, opgenomen recht om van de bepalingen van artikel 60, lid 2, van verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad van 20 november 2009 (zoals gewijzigd) tot vaststelling van een communautaire controleregeling die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen, in overeenstemming met de voorwaarden van een door de Commissie van de Europese Unie goedgekeurd controleplan af te wijken, in dat geval niet eisen dat een hoeveelheid visserijproducten die voor het eerst wordt aangeland in die lidstaat, in aanwezigheid van functionarissen van die autoriteit wordt gewogen voordat zij van de plaats van aanlanding naar elders wordt vervoerd overeenkomstig de bepalingen van artikel 60, lid 6, van die verordening?”.

Ondertekend op 30 juli 2024

[OMISSIS]

[OMISSIS] [Namen van de nationale rechters]