

MRF 2021.33

EU-Domstolens dom af 11. februar 2021, 6. afd., sag C-77/20, K. M. (Sanctions infligées au capitaine de navire)

National regel om obligatorisk konfiskation af fangst og fiskeredskaber ved overtrædelse af fiskerilovgivningen var ikke i modstrid med det EU-retlige proportionalitetsprincip.

Denne sag angik, hvilke rammer det EU-retlige proportionalitetsprincip sætter for medlemsstaternes strafferetlige sanktioner over for private, der har overtrådt regler i EU's fiskerilovgivning. Omstændighederne i hovedsagen var, at et fiskerifartøj indregistreret i Storbritannien i februar 2015 blev standset i Irlands eksklusive økonomiske zone og inspiceret af de irske myndigheder. Under inspektionen blev det konstateret, at der var udstyr ombord, som automatisk kunne klassificere sild, makrel og hestemakrel efter størrelse uden at være installeret eller placeret sådan, at det sikrede omgående frysning og eller genudsætning i havet. Dette udstyr var forbudt efter art. 32 i forordning nr. 850/98 (som fra 2019 er overført til art. 54c i forordning nr. 1224/2009 (kontrolforordningen)) og efter irsk lovgivning. De irske myndigheder mistænkte på denne baggrund fartøjet for at være involveret i såkaldt "high grading", der er en ulovlig fiskeriaktivitet, hvor de bedste fisk udvælges, mens resten smides i havet. Den irske anklagemyndighed indledte en straffesag mod kaptajnen af båden, som ved en irsk domstol i 1. instans blev idømt en bøde på 500 EUR. Samtidig blev fangsten og fiskeredskaber til en værdi af i alt ca. 400.000 EUR konfiskeret, da det fulgte af irsk lovgivning, at der skulle ske obligatorisk konfiskation i tilfælde af domfældelse for de fleste overtrædelser af fiskerilovgivningen, herunder den lovovertrædelse som kaptajnen var kendt skyldig i. Kaptajnen ankede dommen, hvilket førte til en præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen, hvor den irske appel-domstol spurgte, om den irske regel om obligatorisk konfiskation var forenelig med art. 89 og 90 i kontrolforordningen (1224/2009) og proportionalitetsprincippet i art. 49, stk. 3, EU's charter om grundlæggende rettigheder. EU-Domstolen bemærkede, at det følger af kontrolforordningens art. 89 og 90, at der skal træffes passende foranstaltninger for at sanktionere overtrædelser af reglerne i den fælles fiskeripolitik. Bestemmelserne overlader valget af konkrete sanktioner til medlemsstaterne, men fastlægger visse kriterier, som de nationale myndigheder skal tage hensyn

til, samt princippet om, at sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning. Om proportionalitetsprincippet er overholdt beror på en undersøgelse af, om strengeden af sanktionen overskrider grænserne for, hvad der er nødvendigt og passende for gennemførelsen af de formål, som tilsigtes med den pågældende lovgivning. Domstolen udtalte, at formålet med de konkrete regler bl.a. var at bevare fiskeressourcerne og forhindre "high grading" og overfiskeri (præmis 42-43). Domstolen fandt, at den obligatoriske konfiskation af fangster og fiskeredskaber var egnet til at afskrække personer fra at overtræde reglerne og dermed udgjorde en effektiv sanktion, der stod i rimeligt forholdet til det forfulgte formål (præmis 44-45). Det blev i den forbindelse tillagt vægt, at den maksimale bødestørrelse efter irsk ret ikke kunne fratage de ansvarlige de økonomiske fordele ved overtrædelsen af reglerne, der i denne sag udgjorde ca. 400.000 EUR (præmis 48), og at obligatorisk konfiskation efter irsk ret netop gjaldt for de mest alvorlige overtrædelser (præmis 51). Reglen om obligatorisk konfiskation var derfor ikke i strid med proportionalitetsprincippet, idet den endelige vurdering dog tilkom den nationale ret, hvorved Domstolen bemærkede, at kaptajnen for EU-Domstolen bl.a. havde gjort gældende, at konfiskationen havde meget alvorlige konsekvenser for hans omdømme og erhvervs-mæssige fremtid, at han ikke havde haft til hensigt at drage fordel af overtrædelsen, og at han ikke tidligere havde begået overtrædelser (præmis 54). Domstolen bemærkede imidlertid, at selvom kontrolforordningens art. 90(1) udstikker visse kriterier for vurderingen af grovheden af overtrædelser af fiskerilovgivningen, kræver proportionalitetsprincippet ikke, at de nationale myndigheder skal tage hensyn til de konkrete og særlige omstændigheder i hvert enkelt tilfælde, eller at de nødvendigvis tager andre omstændigheder, såsom hensigt eller gentagelse, i betragtning, da kriterierne i art. 90(1) har til formål at fastsætte sanktioner, der har afskrækkende virkning (præmis 55).

MAD 2021.33

Kommentar: I dansk ret straffes overtrædelser af det omhandlede forbud i kontrolforordningens (1224/2009) art. 54c efter reglerne i fiskerilovens kapitel 23. Det følger heraf (§ 132), at der kan ske konfiskation af fisk fanget i strid med lovgivningen og fiskeredskaber. Reglen finder ifølge motiverne anvendelse parallelt med straffelovens almindelige regler om konfiskation, dvs. §§ 75-77 a (lovforslag nr. L 106 af 26. november 1998, bemærkninger til § 132). Selvom resultatet i sag C-77/20 således ikke kan overføres direkte til en dansk kontekst, illustrerer dommen, hvilke momenter danske myndigheder og domstole må overveje i forbindelse med konfiskation ved overtrædelser af EU-retten. Dommen i sag C-77/20 synes at være i god overensstemmelse med dansk retspraksis på fiskerilovgivningens område, jf. således U 2002.2012 H, hvor Højesterets flertal fandt, at der ved overtrædelse af regler i forordning nr. 850/98 om målarprocent var hjemmel til at konfiskere hele fangsten. Af præventive grunde fandtes det påkrævet, at der ved klare overtrædelser af disse regler blev fastsat "følelige sanktioner". I den konkrete sag måtte der derfor tages udgangspunkt i værdien af hele fangsten ved fastsættelse af konfiskationen. Mindretallet på to dommere fandt derimod under henvisning til proportionalitetsprincippet, at det var betænkeligt at konfiskere hele lasten i det konkrete tilfælde, da der ikke herved blev opnået en graduering af sanktionen svarende til overtrædelsens grovhed. Se også U 2004.881 V og U 2016.2397 H.

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

11. februar 2021 (*)

»Præjudiciel forelæggelse – fælles fiskeripolitik – forordning (EF) nr. 1224/2009 – kontrolordning med henblik på at sikre overholdelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik – anvendelse om bord på et fiskerfartøj af udstyr, som automatisk kan klassificere fisk efter størrelse – artikel 89 – foranstaltninger, der tilsigter at sikre overholdelse af reglerne – artikel 90 – strafferetlige sanktioner – proportionalitetsprincippet«

I sag C-77/20,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Court of Appeal (appeldomstol, Irland) ved afgørelse af 21. januar 2020, indgået til Domstolen den 13. februar 2020, i straffesagen mod

K.M.

Procesdeltager:

Director of Public Prosecutions,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, L. Bay Larsen, og dommerne C. Toader (refererende dommere) og M. Safjan,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitssekretær: Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- K.M. ved E. Sweetman, BL, samt ved D.C. Smyth, SC, og solicitor D.F. Conway,
- Director of Public Prosecutions ved H. Kiely og A. Collins, som befuldmægtigede, bistået af F. McDonagh, SC, og T. Rice, BL,
- Irland ved A. Joyce, J. Quaney og M. Browne, som befuldmægtigede, bistået af barrister B. Doherty,
- Europa-Kommissionen ved F. Moro og K. Walkerová samt ved A. Dawes, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af proportionalitetsprincippet, artikel 49, stk. 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) og artikel 89 og 90 i Rådets forordning (EF) nr. 1224/2009 af 20. november 2009 om oprettelse af en EF-kontrolordning med henblik på at sikre overholdelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik, om ændring af forordning (EF) nr. 847/96, (EF) nr. 2371/2002, (EF) nr. 811/2004, (EF) nr. 768/2005, (EF) nr. 2115/2005, (EF) nr. 2166/2005, (EF) nr. 388/2006, (EF) nr. 509/2007, (EF) nr. 676/2007, (EF) nr. 1098/2007, (EF) nr. 1300/2008, (EF) nr. 1342/2008 og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 2847/93, (EF) nr. 1627/94 og (EF) nr. 1966/2006 (EUT 2009, L 343, s. 1).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en straffesag indledt mod K.M., der er kaptajn på et fiskerfartøj, for at have udstyr om bord, som automatisk kan klassificere sild, makrel og hestemakrel efter størrelse uden at være installeret eller placeret således, at det sikrer omgående frysning og ikke tillader genudsætning i havet af marine organismer.

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning (EF) nr. 850/98

- 3 Artikel 19a i Rådets forordning (EF) nr. 850/98 af 30. marts 1998 om bevarelse af fiskeressourcerne gennem tekniske foranstaltninger til beskyttelse af unge marine organismer (EFT 1998, L 125, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 227/2013 af 13. marts 2013 (EUT 2013, L 78, s. 1) (herefter »forordning nr. 850/98«), med overskriften »Forbud mod highgrading« bestemmer:
 - »1. Udsmid under fiskeri af arter, der er underlagt kvoter, som lovligt kan landes inden for region 1, 2, 3 og 4, er forbudt.
 2. Bestemmelserne i stk. 1 berører ikke de forpligtelser, der er fastsat i denne forordning eller i andre EU-retsakter inden for fiskeri.«
- 4 Artikel 32 med overskriften »Restriktioner i anvendelsen af automatisk klassificeringsudstyr« bestemmer:
 - »1. Det er forbudt om bord på et fiskerfartøj at medføre eller anvende udstyr, som automatisk kan klassificere sild, makrel og hestemakrel efter størrelse eller køn.
 2. Det er dog tilladt at medføre og anvende sådant udstyr, forudsat:
 - a) at fartøjet ikke samtidig om bord medfører eller anvender enten trukne redskaber med en maskestørrelse på under 70 mm eller en eller flere snurpenoter eller lignende fiskeredskabereller
 - b) i) at hele den fangst, der lovligt må beholdes om bord, opbevares i frossen tilstand, at de klassificerede fisk fryses omgående efter klassificeringen, og at ingen klassificerede fisk genudsættes undtagen som krævet i artikel 19og
 - ii) at udstyret installeres og placeres således på fartøjet, at det sikrer omgående frysning og ikke tillader genudsætning.
3. Fartøjer med tilladelse til at fiske i Østersøen, Bælterne og Øresund kan medføre automatisk klassificeringsudstyr i Kattegat, forudsat at der er udstedt en særlig fiskeritilladelse med henblik herpå.

Den særlige fiskeritilladelse skal indeholde en nærmere angivelse af arter, områder, tidsrum og alle øvrige eventuelle betingelser vedrørende brugen og tilstedeværelsen af det automatiske

klassificeringsudstyr om bord.«

Forordning (EF) nr. 1005/2008

5 Artikel 3 i Rådets forordning (EF) nr. 1005/2008 af 29. september 2008 om en EF-ordning, der skal forebygge, afværge og standse ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri, om ændring af forordning (EØF) nr. 2847/93, (EF) nr. 1936/2001 og (EF) nr. 601/2004 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1093/94 og (EF) nr. 1447/1999 (EUT 2008 L 286, s. 1) med overskriften »Fiskerfartøjer, der udøver [ulovligt, urapporteret og ureguleret] fiskeri« bestemmer:

»1. Et fiskerfartøj formodes at udøve [ulovligt, urapporteret og ureguleret] fiskeri, hvis det godtgøres, at det i strid med de gældende bevarelses- og forvaltningsforanstaltninger i det område, hvor det har udøvet sådant fiskeri:

[...]

e) har anvendt forbudte fiskeredskaber eller fiskeredskaber, der ikke opfylder kravene, eller

[...]

2. De i stk. 1 fastsatte aktiviteter betragtes som alvorlige overtrædelser i overensstemmelse med artikel 42, afhængigt af hvor grov den pågældende overtrædelse er, hvilket skal afgøres af medlemsstatens kompetente myndighed under hensyn til kriterier som den forvoldte skade, overtrædelsens omfang, dens værdi, eller om den har gentaget sig.«

6 Artikel 42 i forordning nr. 1005/2008 med overskriften »Alvorlige overtrædelser« bestemmer:

»1. I denne forordning forstås ved alvorlig overtrædelse:

a) aktiviteter, der betragtes som [ulovligt, urapporteret og ureguleret] fiskeri efter kriterierne i artikel 3

[...]

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

7 Forordningens artikel 44 med overskriften »Sanktioner i forbindelse med alvorlige overtrædelser« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sørger for, at fysiske personer, der har begået en alvorlig overtrædelse, eller juridiske personer, der kan holdes ansvarlige for en alvorlig overtrædelse, straffes med administrative sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning.

2. Medlemsstaterne idømmer en maksimumssanktion på mindst fem gange værdien af de fiskevarer, der er opnået ved den alvorlige overtrædelse.

Hvis en alvorlig overtrædelse gentager sig inden for en periode på fem år, idømmer medlemsstaterne en maksimumssanktion på mindst otte gange værdien af de fiskevarer, der er opnået ved den alvorlige overtrædelse.

Medlemsstaterne tager, når de idømmer disse sanktioner, også hensyn til værdien af den skade, der er forvoldt på fiskerressourcerne og havmiljøet.

3. Medlemsstaterne kan også, eller som alternativ, anvende strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning.«

8 Nævnte forordnings artikel 45, nr. 3), med overskriften »Supplerende sanktioner« bestemmer følgende:

»De sanktioner, der er fastsat i dette kapitel, kan ledsages af andre sanktioner eller foranstaltninger såsom:

[...]

3) konfiskation af forbudte fiskeredskaber, fangster eller fiskevarer

[...]«

Forordning nr. 1224/2009

9 2., 38. og 39. betragtning til forordning nr. 1224/2009 har følgende ordlyd:

»(2) Da en vellykket fælles fiskeripolitik forudsætter, at der gennemføres en effektiv kontrolordning, har foranstaltningerne i henhold til denne forordning derfor til formål at få oprettet en EF-ordning for kontrol, inspektion og håndhævelse gennem en global og integreret strategi i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, så alle regler i den fælles fiskeripolitik overholdes med henblik på at sikre en bæredygtig udnyttelse af levende akvatiske ressourcer ved at dække alle aspekter af politikken.

[...]

(38) Statsborgere i medlemsstaterne bør afskrækkes fra at overtræde reglerne i den fælles fiskeripolitik. 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 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.

(39) Det vedvarende høje antal alvorlige overtrædelser af reglerne i den fælles fiskeripolitik i EF-farvande eller af EF-aktører skyldes i vid udstrækning, at bøderne for alvorlige overtrædelser af disse regler i henhold til den nationale lovgivning ikke har nogen afskrækkende virkning. Denne svaghed forværres yderligere af, at medlemsstaternes sanktionsniveauer er meget forskellige, hvilket tilskynder ulovlige aktører til at udøve deres aktivitet i farvande eller områder i den medlemsstat, hvor sanktionerne er mildest. Det er derfor hensigtsmæssigt at supplere maksimumsniveauet for sanktioner for alvorlige overtrædelser af reglerne i den fælles fiskeripolitik som fastsat i artikel 44 i forordning (EF) nr. 1005/2008 med sanktioner, der har afskrækkende virkning, idet der tages hensyn til skadens art, værdien af de fiskevarer, der er opnået ved den alvorlige overtrædelse, overtræderens økonomiske situation og enhver gentagelse af en overtrædelse. Der bør endvidere fastsættes umiddelbare håndhævelsesforanstaltninger og supplerende foranstaltninger.«

10 Forordningens artikel 1 bestemmer, at der ved forordningen »oprettes [...] en EF-ordning for kontrol, inspektion og håndhævelse [...] for at sikre overholdelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik«.

11 Artikel 89, stk. 1-3, i forordning nr. 1224/2009, der har overskriften »Foranstaltninger til at sikre overholdelse«, har følgende ordlyd:

»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 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.«

12 Forordningens artikel 90 med overskriften »Sanktioner i forbindelse med alvorlige overtrædelser« bestemmer:

»1. Ud over artikel 42 i forordning (EF) nr. 1005/2008 betragtes nedenstående aktiviteter [i denne forordning] også som alvorlige overtrædelser [...]:

[...]

c) manglende landing af arter underlagt kvoter, som fanges under et fiskeri, medmindre sådan landing ville stride mod forpligtelser, der følger af reglerne i den fælles fiskeripolitik, når fiskeriet eller fiskeriområderne er omfattet af disse regler.

2. Medlemsstaterne 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 i overensstemmelse med den række af sanktioner og foranstaltninger, der er fastsat i kapitel IX i forordning (EF) nr. 1005/2008.

3. Med forbehold af bestemmelserne i artikel 44, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1005/2008 pålægger medlemsstaterne sanktioner, der har effektivt afskrækkende virkning og eventuelt er beregnet på grundlag af værdien af de fiskevarer, der er opnået ved en alvorlig overtrædelse.

4. Ved fastsættelsen af sanktionerne tager medlemsstaterne også hensyn til værdien af den skade, der er påført de pågældende fiskeressourcer og det pågældende havmiljø.

5. Medlemsstaterne kan også, eller alternativt, benytte effektive, afbalancerede og afskrækkende strafferetlige sanktioner.

6. De sanktioner, der er fastsat i dette kapitel, kan ledsages af andre sanktioner eller foranstaltninger, især dem, der er beskrevet i artikel 45 i forordning (EF) nr. 1005/2008.«

Irsk ret

13 I henhold til section 14(3) i Sea Fisheries and Maritime Jurisdiction Act 2006 (lov af 2006 om havfiskeri og maritim jurisdiktion, herefter »Act 2006«) kan kaptajnen retsforfølges i tilfælde af tilsidesættelse af bekendtgørelser udstedt i henhold til denne section vedrørende et søgående fiskerifartøj eller fiskeredskaber eller fiskeudstyr eller fangstredskaber om bord. Section 14(4) i Act 2006 bestemmer, at det i tilfælde af strafferetlig forfølgning påhviler den tiltalte at godtgøre, at han er omfattet af enhver fritagelse, som han påberåber sig.

14 Section 28 i Act 2006 vedrører bøder for visse overtrædelser. Bøderne afhænger af overtrædelsens art og af spørgsmålet om, hvorvidt retsforfølgningen er summarisk eller sker, efter der er rejst tiltale. En summarisk straffesag i det irske retssystem er en procedure uden en jury, som foregår ved en enkelt dommer. Denne procedure er forbeholdt mindre overtrædelser. Alvorligere overtrædelser pådømmes efter der er rejst tiltale, og proceduren indebærer en jury.

15 I tilfælde af en domfældelse efter, at der rejst tiltale, fastlægger section 28(1) i Act 2006 og tabel 1 heri den maksimale bøde, men retten kan pålægge en mindre bøde. Den maksimale bøde fastsættes under hensyn til det pågældende fartøjs størrelse. En bøde pålagt i henhold til denne section kan ikke ledsages af en administrativ bøde eller en fængselsstraf.

16 Section 28(5) i Act 2006 bestemmer, at når en person kendes skyldig efter, at der er rejst tiltale for en overtrædelse, der er fastsat i denne lov, kan der ske beslaglæggelse af fangster og fiskeredskaber, der er

forbudt, eller fiskeredskaber, der ikke opfylder kravene, om bord på det pågældende fartøj, som en retsfølge af domfældelsen. Ifølge section 28(5)(b) i Act 2006 er denne beslaglæggelse obligatorisk i tilfælde af domfældelse for de fleste af de lovovertrædelser, der er fastslået i Act 2006, herunder den lovovertrædelse, for hvilken sagsøgeren i hovedsagen er blevet kendt skyldig. Retten kan imidlertid beslutte ikke at anordne beslaglæggelse i tilfælde af domfældelse for en overtrædelse af denne lovs section 8 eller 9, som vedrører ulovlig tilstedeværelse af et skib i Irlands eksklusive økonomiske zone.

- 17 Section 28(6) i Act 2006 indeholder regler om beslaglæggelse i tilfælde af domfældelse efter summarisk retsforfølgning. Beslaglæggelse henhører under rettens skønsbeføjelse i tilfælde af en første overtrædelse eller i tilfælde af domfældelse for en overtrædelse af denne lovs section 8 eller 9. Den er derimod obligatorisk, når der er tale om en anden domfældelse eller en senere domfældelse, med undtagelse af en domfældelse for en overtrædelse af disse artikler.
- 18 Section 28(7) i Act 2006 bestemmer, at retten ud over bøden og beslaglæggelsen kan tilbagekalde eller suspendere det pågældende fartøjs licens.

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 19 Den 11. februar 2015 blev et fiskerfartøj indregistreret i Det Forenede Kongerige, hvorpå K.M. var kaptajn, standset på havet i Irlands eksklusive økonomiske zone af et skib fra den irske flåde, der patruljerede inden for rammerne af dets beføjelser til beskyttelse af havfiskeri.
- 20 Efter inspektionen af fiskerfartøjet blev det konstateret, at der ombord var udstyr, der gjorde det muligt at klassificere sild, makreller og hestemakreller efter størrelse uden at dette udstyr var installeret eller placeret således, at det sikrede omgående frysning eller forhindrede genudsætning. Det irske søværn var af den opfattelse, at den måde, hvorpå dette udstyr var monteret, gav anledning til mistanke om, at det pågældende fartøj var involveret i en ulovlig fiskeriaktivitet benævnt »high grading«, som består i at udvælge fangstens bedste fisk og udsmide resten i havet.
- 21 Da opbevaring om bord og anvendelsen af denne type udstyr er forbudt såvel i henhold til artikel 32, stk. 1, i forordning nr. 850/98 som i irsk ret, dvs. Sea Fisheries (Technical Measures) Regulations 2013 (bekendtgørelse af 2013 om havfiskeri (tekniske foranstaltninger)) og section 14 i Act 2006 af 27. juli 2015, blev K.M. af Cork Circuit Criminal Court (kredsdomstolen i Cork, Irland) dømt efter at være blevet kendt skyldig i besiddelse af det pågældende udstyr ved afgørelse af 16. juni 2015 i overensstemmelse med anklagen fra Director of Public Prosecutions (statsadvokaten, Irland) Han blev pålagt en bøde på 500 EUR og fangsterne, som blev vurderet til 344 000 EUR, blev beslaglagt og beslaglæggelsen af de fiskeredskaber, der ikke opfyldte kravene, blev vurderet til 55 000 EUR.
- 22 K.M. appellerede denne dom til den forelæggende ret, idet han anfægtede grovheden af den pålagte sanktion, navnlig for så vidt angår beslaglæggelsen af fangsterne og de fiskeredskaber, der blev fundet ombord, og som ikke opfyldte kravene.
- 23 Den forelæggende ret er i tvivl om foreneligheden med forordning nr. 1224/2009 og det proportionalitetsprincip, der er fastsat i chartrets artikel 49, stk. 3, af en national bestemmelse, der som sanktion i tilfælde af en alvorlig overtrædelse af reglerne om den fælles fiskeripolitik som den i hovedsagen omhandlede foreskriver obligatorisk beslaglæggelse af de fangster og fiskeredskaber, der er forbudt eller ikke opfylder kravene, og som findes om bord.
- 24 På denne baggrund har Court of Appeal (appeldomstol, Irland) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»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 overtrædelserne vedrører, inden for rammerne af gennemførelsen af den fælles fiskeripolitik og af bestemmelserne i artikel 32 i [...] forordning [...] 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 [...] forordning [...] nr. 1224/2009 og navnlig

forordningens artikel 89 og 90 og med proportionalitetsprincippet i [...] traktater[ne] og [chartrets] artikel 49, stk. 3?»

Om det præjudicielle spørgsmål

- 25 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 89 og 90 i forordning nr. 1224/2009, sammenholdt med proportionalitetsprincippet, der er fastsat i chartrets artikel 49, stk. 3, skal fortolkes således, at de er til hinder for en national bestemmelse, der med henblik på at sanktionere en overtrædelse af artikel 32 i forordning nr. 850/98 ikke alene foreskriver pålæggelse af en bøde, men ligeledes foreskriver en obligatorisk beslaglæggelse af de fangster og fiskeredskaber, der er forbudt eller ikke opfylder kravene i, og som findes om bord på det pågældende fartøj.
- 26 Indledningsvis bemærkes, at forordning nr. 850/98, som der henvises til i forelæggelsesafgørelsen, blev ophævet med virkning fra den 14. august 2019 ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1241 af 20. juni 2019 om bevarelse af fiskeressourcerne og beskyttelse af marine økosystemer ved hjælp af tekniske foranstaltninger, om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1967/2006 og (EF) nr. 1224/2009 og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1380/2013, (EU) 2016/1139, (EU) 2018/973, (EU) 2019/472 og (EU) 2019/1022 og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 894/97, (EF) nr. 850/98, (EF) nr. 2549/2000, (EF) nr. 254/2002, (EF) nr. 812/2004 og (EF) nr. 2187/2005 (EUT 2019, L 198, s. 105 og berigtigelse i EUT 2019, L 231 s. 31). Da forordning nr. 850/98 imidlertid var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, finder den følgende anvendelse på tvisten i hovedsagen.
- 27 Det fremgår af artikel 1 i forordning nr. 1224/2009, sammenholdt med anden betragtning hertil, at da en vellykket fælles fiskeripolitik forudsætter, at der gennemføres en effektiv kontrolordning, har forordningen derfor til formål at få oprettet en ordning for kontrol, inspektion og håndhævelse gennem en global og integreret strategi i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, så alle regler i den fælles fiskeripolitik overholdes med henblik på at sikre en bæredygtig udnyttelse af levende akvatiske ressourcer ved at dække alle aspekter af politikken.
- 28 I denne forbindelse præciseres det i 38. betragtning til den nævnte forordning, at det forhold, at der i visse medlemsstater ikke er indført afskrækkende, afbalancerede og effektive sanktioner, gør kontrollen mindre effektiv.
- 29 Medlemsstaternes pligt til at sørge for, at overtrædelser af fællesskabsbestemmelserne udløser sanktioner, der er effektive, forholdsmæssige og virker præventivt, har nemlig en afgørende betydning ikke trykt i Sml. EU:C:2009:672, præmis 71 og den deri nævnte retspraksis).
- 30 I denne sammenhæng overlader artikel 89 og 90 i forordning nr. 1224/2009 det til medlemsstaterne at sørge for, at der træffes passende foranstaltninger for at sanktionere overtrædelser af reglerne i den fælles fiskeripolitik. Uden at pålægge bestemte sanktioner fastsætter disse artikler visse kriterier, som medlemsstaterne skal tage hensyn til, samt princippet om, at sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning.
- 31 Særligt skal medlemsstaterne i henhold til forordningens artikel 89, stk. 1, sikre, 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.
- 32 Artikel 89, stk. 2, i forordning nr. 1224/2009 præciserer, at 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 den legitime ret til at udøve deres erhverv, og at disse sanktioner skal kunne føre til resultater, som står i et rimeligt forhold til overtrædelsens omfang og effektivt modvirker yderligere overtrædelser af samme art. Som det fremgår af denne forordnings artikel 89, stk. 3, kan medlemsstaterne med henblik på at fastsætte bødens forholdsmæssighed tage hensyn til visse forhold, herunder den juridiske persons omsætning eller den økonomiske gevinst, den pågældende har opnået eller forventet ved at begå overtrædelsen.

- 33 Artikel 90 i forordning nr. 1224/2009 omhandler tilfælde af alvorlige overtrædelser. I henhold til denne forordnings artikel 90, stk. 1, sammenholdt med 39. betragtning hertil, skal den kompetente myndighed ved fastlæggelsen af overtrædelsernes grovhed tage hensyn til kriterier som skadens art, dens værdi, overtræderens økonomiske situation og overtrædelsens omfang eller gentagelser. Denne bestemmelse henviser ligeledes til de aktiviteter, der er omhandlet i artikel 42 i forordning nr. 1005/2008, sammenholdt med denne forordnings artikel 3, som kan udgøre alvorlige lovovertrædelser, herunder anvendelsen af forbudte redskaber eller redskaber, der ikke opfylder kravene som den i hovedsagen omhandlede.
- 34 Hvad angår sanktionerne fremgår det af artikel 90, stk. 3, i forordning nr. 1224/2009, at medlemsstaterne pålægger sanktioner, der har effektivt afskrækkende virkning og eventuelt er beregnet på grundlag af værdien af de fiskevarer, der er opnået ved en alvorlig overtrædelse. I denne forbindelse præciserer forordningens artikel 90 stk. 4, at ved fastsættelsen af sanktionerne tager medlemsstaterne også hensyn til værdien af den skade, der er påført de pågældende fiskeressourcer og det pågældende havmiljø. Endvidere kan medlemsstaterne i henhold til forordningens artikel 90, stk. 5 også, eller alternativt, benytte effektive, afbalancerede og afskrækkende strafferetlige sanktioner.
- 35 Det følger heraf, at valget af sanktioner under overholdelse af disse grænser, således som de fremgår af artikel 89 og 90 i forordning nr. 1224/2009, overlades til medlemsstaternes skøn.
- 36 I denne henseende bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at så længe der ikke er gennemført nogen EU-retlig harmonisering på området for sanktioner, er medlemsstaterne beføjet til at træffe bestemmelser om de sanktioner, som de finder rimelige. Medlemsstaterne skal dog udøve deres beføjelser på dette område under iagttagelse af EU-retten og dennes almindelige grundsætninger og dermed under iagttagelse af proportionalitetsprincippet (dom af 16.7.2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).
- 37 Navnlig må de restriktive foranstaltninger, der er tilladt i en national lovgivning, således ikke overskride grænserne for, hvad der nødvendigt for gennemførelsen af de formål, der lovligt tilsigtes med denne lovgivning (jf. dom af 16.7.2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, præmis 22).
- 38 Endvidere gælder, at sanktionerne skal tilpasses overtrædelsernes grovhed bl.a. ved at sikre en tilstrækkelig afskrækkende virkning, samtidig med at det generelle proportionalitetsprincip overholdes (dom af 16.7.2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).
- 39 Selv om det tilkommer den forelæggende ret at vurdere, om den obligatoriske beslaglæggelse af fangster og fiskeredskaber, der er forbudt eller ikke opfylder kravene, ud over bøden, i det foreliggende tilfælde i forhold til den overtrædelse, som K.M. har begået, står i rimeligt forhold til gennemførelsen af det legitime formål, der forfølges med det forbud mod klassificeringsudstyr, der er fastsat i artikel 32, stk. 1, i forordning nr. 850/98, forholder det sig ikke desto mindre således, at Domstolen kan forsyne den forelæggende ret med alle de EU-retlige fortolkningslementer, der gør det muligt for den at afgøre, om dette er tilfældet (jf. i denne retning dom af 28.1.2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).
- 40 I denne forbindelse skal der foretages en undersøgelse af, om stregheden af den sanktion, der er fastsat i den nationale lovgivning ikke overskrider grænserne for, hvad der er nødvendigt og passende for gennemførelsen af de formål, der lovligt tilsigtes med den pågældende lovgivning (jf. i denne retning dom af 9.3.2010, ERG m.fl., C-379/08 og C-380/08, EU:C:2010:127, præmis 86 og den deri nævnte retspraksis).
- 41 Dertil kommer, og som Domstolen allerede har fastslået, at det bl.a. skal efterprøves, om der for personer, der udøver fiskerivirksomhed eller en dertil knyttet virksomhed, foreligger en alvorlig risiko for, at overtrædelser af reglerne i den fælles fiskeripolitik opdages, og at lovovertræderne pålægges passende sanktioner (jf. i denne retning dom af 12.7.2005, Kommissionen mod Frankrig, C-304/02, EU:C:2005:444, præmis 37).
- 42 Hvad angår det formål, der forfølges med det forbud mod klassificeringsudstyr, der er fastsat i artikel 32 i forordning nr. 850/98, bemærkes, at denne bestemmelse, der har til formål at bevare

fiskeressourcerne ved hjælp af tekniske foranstaltninger til beskyttelse af unge marine organismer, forbyder medførelse eller anvendelse om bord af sådant udstyr, medmindre det sikrer omgående frysning og ikke tillader genudsætning i havet af marine organismer. Det forbud, der er fastsat i den nævnte bestemmelse, har bl.a. til formål at forhindre en praksis, der består i at bevare de mest rentable arter og genudsætte andre arter i havet, og som har highgrading til formål, hvilket er forbudt i henhold til forordningens artikel 19a.

- 43 På denne måde forfølger artikel 32 i forordning nr. 850/98 ligeledes det formål dels at forebygge risikoen for manglende indberetning af visse mængder fisk, der udsmides døde, og som derfor ikke tages i betragtning i kvoteudnyttelsen, hvilket indebærer en risiko for overfiskeri, dels en gradvis afskaffelse af udsmid i havet af uønskede fangster med henblik på at sikre den miljømæssige bæredygtighed af fiskeriaktiviteter på lang sigt.
- 44 Den obligatoriske beslaglæggelse af fangster og fiskeredskaber, der er forbudt, eller fiskeredskaber, der ikke opfylder kravene, synes at kunne afskrække de berørte personer fra at overtræde forbuddet mod klassificeringsudstyr i artikel 32, stk. 1, i forordning nr. 850/98 ved at fratage dem ulovligt opnået profit, som de ellers ville have haft, og muligheden for fortsat at anvende sådant udstyr.
- 45 Hvad angår beslaglæggelsen af fangsterne har denne, således som Europa-Kommissionen har fremhævet i sine bemærkninger, den virkning, at de ansvarlige for overtrædelsen fratages de uberettigede økonomiske fordele, der følger af den begåede overtrædelse, hvilket en bøde i sig selv ikke kan sikre. Hvad angår beslaglæggelsen af fiskeredskaber, der er forbudt, eller fiskeredskaber, der ikke opfylder kravene, og som befinder sig om bord på et fiskerfartøj med henblik på at begå en ulovlig handling, såsom det udstyr, der er forbudt i henhold til artikel 32, stk. 1, i forordning nr. 850/98, må det konstateres, at denne obligatoriske beslaglæggelse udgør en effektiv sanktion, der står i rimeligt forhold til det formål, der forfølges med den overtrådte lovgivning.
- 46 I denne forbindelse bemærkes, at artikel 90, stk. 6, i forordning nr. 1224/2009 bestemmer, at de deri fastsatte sanktioner kan ledsages af andre sanktioner eller foranstaltninger, især dem, der er beskrevet i artikel 45 i forordning (EF) nr. 1005/2008. Denne sidstnævnte artikel fastsætter imidlertid netop i nr. 3) en supplerende sanktion, såsom konfiskation af forbudte fiskeredskaber, fangster og fiskerivarer.
- 47 I det foreliggende tilfælde fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den bøde, som K.M. er blevet pålagt, er på 500 EUR, mens fangsterne om bord på fiskerfartøjet havde en værdi af 344 000 EUR, og det fiskeredskab, der ikke opfyldt kravene, blev vurderet til 55 000 EUR. Det fremgår ligeledes af Irlands skriftlige indlæg, at det maksimale bødebæbeløb, som domstolene kan pålægge i forbindelse med en overtrædelse som den i hovedsagen omhandlede, i henhold til irsk ret er 10 000, 20 000 eller 35 000 EUR afhængigt af det pågældende fartøjs størrelse.
- 48 Hvis bøderne blev pålagt som en samlet sanktion for denne type overtrædelse, kunne de imidlertid ikke faktisk fratage de ansvarlige for overtrædelsen de økonomiske fordele, der fulgte af de overtrædelser, som de har begået. En sådan sanktion er således hverken effektiv eller afskrækkende.
- 49 Med henblik på at vurdere sanktionens forholdsmæssighed skal der ligeledes tages hensyn til forholdet mellem størrelsen af den bøde, der kan pålægges, og den økonomiske fordel, der følger af den begåede overtrædelse, med henblik på at afskrække lovovertræderne fra at begå en sådan overtrædelse samt, i overensstemmelse med artikel 90, stk. 3, i forordning nr. 1224/2009, til værdien af de fiskerivarer, der opnås i forbindelse med en grov overtrædelse.
- 50 Hvis et fiskerfartøjs kaptajn, der ikke er ejer af dette, pålægges en bøde, således som det er tilfældet i hovedsagen, vil sidstnævnte desuden dels ikke opleve nogen afskrækkende virkning som følge af denne sanktion, dels kunne fortsætte med at nyde godt af de økonomiske fordele ved de fangster, der er erhvervet i strid med artikel 32 i forordning nr. 850/98, og med henblik på dets eventuelle anvendelse kunne besidde det udstyr, som er forbudt i henhold til denne bestemmelse.
- 51 Tilsvarende tilpasses sanktionen med forbehold af den efterprøvelse, som det tilkommer den forelæggende ret at foretage i henhold til section 28 i Act 2006, i forhold til overtrædelsens grovhed, således som denne er fastlagt af de irske myndigheder. Som Irland har forklaret i sine indlæg, afhænger sanktionerne nemlig af overtrædelsens art, herunder af spørgsmålet om, hvorvidt retsforfølgningen er

summarisk, som er en procedure uden en jury for en enkelt dommer for mindre overtrædelser, eller efter at der er rejst tiltale mod de alvorligste overtrædelser med en jury. Beslaglæggelse af fangster og fiskeredskaber, der er forbudt, eller fiskeredskaber, der ikke opfylder kravene, når en person er kendt skyldig, er obligatorisk for visse overtrædelser, der er fastslået i denne lov, idet retten dog kan beslutte ikke at anordne beslaglæggelse for så vidt angår visse af disse overtrædelser eller i tilfælde af en førstegangsovertrædelse. Retten kan ligeledes anvende en strengere sanktion og tilbagekalde eller suspendere det pågældende fartøjs licens.

- 52 Henset til overtrædelsens grovhed og det formål, der forfølges med artikel 32 i forordning nr. 850/98, og med forbehold af den efterprøvelse af det generelle niveau for sanktioner og ledsagende sanktioner i henhold til irsk ret, som det tilkommer den forelæggende ret at foretage, er den obligatoriske beslaglæggelse af de fangster og fiskeredskaber, der er forbudt, eller fiskeredskaber, der ikke opfylder kravene, således nødvendig for at fratage de ansvarlige for overtrædelsen de økonomiske fordele, der følger af overtrædelsen. Den synes ligeledes at have en afskrækkende virkning.
- 53 En sådan sanktion er derfor i overensstemmelse med de kriterier, der er fastsat i artikel 89, stk. 2, i forordning nr. 1224/2009, hvorefter de ansvarlige for overtrædelsen effektivt skal fratages det økonomiske udbytte heraf, og sanktionerne skal kunne føre til resultater, som står i et rimeligt forhold til overtrædelsens omfang og effektivt modvirker yderligere overtrædelser af samme art.
- 54 Den nationale ret skal endvidere vurdere sanktionens eventuelle konsekvenser for den ansvarlige for overtrædelsen med hensyn til dennes legitime ret til at udøve sit erhverv i overensstemmelse med artikel 89, stk. 2, i forordning nr. 1224/2009. K.M. har i denne forbindelse i sit skriftlige indlæg for Domstolen gjort gældende, at beslaglæggelse af fangster og fiskeredskaber, der er forbudt, eller fiskeredskaber, der ikke opfylder kravene, har meget alvorlige konsekvenser for hans omdømme og erhvervsmæssige fremtid, at han ikke havde til hensigt at overtræde de pågældende regler for at drage fordel heraf, og at han ikke tidligere havde begået andre overtrædelser. Det tilkommer ikke desto mindre den forelæggende ret at efterprøve disse forhold.
- 55 Det skal endvidere bemærkes, at selv om artikel 90, stk. 1, i forordning nr. 1224/2009 nævner visse kriterier, som medlemsstatens kompetente myndigheder kan tage hensyn til ved vurderingen af en overtrædelses grovhed, skal denne bestemmelse sammenholdes med 39. betragtning til denne forordning, som præciserer, at disse kriterier har til formål at fastsætte sanktioner, der har afskrækkende virkning. Henset til den type sanktioner, der er tale om, og i mangel af angivelser herom i denne forordning, skal det derimod bemærkes, at den proportionalitetsbetingelse, som de af medlemsstaterne indførte sanktioner skal opfylde, ikke kræver, at disse myndigheder ved gennemførelsen af nævnte artikel 90, stk. 1, skal tage hensyn til de konkrete og særlige omstændigheder i hvert enkelt tilfælde, eller at de nødvendigvis tager andre omstændigheder, såsom hensigt eller gentagelse, i betragtning (jf. analogt dom af 16.7.2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, præmis 28 og 29).
- 56 Henset til det ovenstående skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 89 og 90 i forordning nr. 1224/2009, sammenholdt med proportionalitetsprincippet, der er fastsat i chartrets artikel 49, stk. 3, skal fortolkes således, at de med forbehold af den efterprøvelse, som det tilkommer den forelæggende ret at foretage, ikke er til hinder for en national bestemmelse, der med henblik på at sanktionere en overtrædelse af artikel 32 i forordning nr. 850/98 ikke alene foreskriver pålæggelse af en bøde, men også en obligatorisk beslaglæggelse af fangster og forbudte fiskeredskaber eller fiskeredskaber, der ikke opfylder kravene, og som findes om bord på den pågældende båd.

Sagsomkostninger

- 57 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Sjette Afdeling) for ret:

Artikel 89 og 90 i Rådets forordning (EF) nr. 1224/2009 af 20. november 2009 om oprettelse af en EF-kontrolordning med henblik på at sikre overholdelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik, om ændring af forordning (EF) nr. 847/96, (EF) nr. 2371/2002, (EF) nr. 811/2004, (EF) nr. 768/2005, (EF) nr. 2115/2005, (EF) nr. 2166/2005, (EF) nr. 388/2006, (EF) nr. 509/2007, (EF) nr. 676/2007, (EF) nr. 1098/2007, (EF) nr. 1300/2008, (EF) nr. 1342/2008 og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 2847/93, (EF) nr. 1627/94 og (EF) nr. 1966/2006, sammenholdt med proportionalitetsprincippet, der er fastsat i artikel 49, stk. 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at de med forbehold af den efterprøvelse, som det tilkommer den forelæggende ret at foretage, ikke er til hinder for en national bestemmelse, der med henblik på at sanktionere en overtrædelse af artikel 32 i Rådets forordning (EF) nr. 850/98 af 30. marts 1998 om bevarelse af fiskeressourcerne gennem tekniske foranstaltninger til beskyttelse af unge marine organismer, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 227/2013 af 13. marts 2013, ikke alene foreskriver pålæggelse af en bøde, men også en obligatorisk beslaglæggelse af fangster og forbudte fiskeredskaber eller fiskeredskaber, der ikke opfylder kravene, og som findes om bord på den pågældende båd.

Underskrifter

* Processprog: engelsk.