ARREST VAN HET HOF (Zevende kamer)

30 oktober 2025*

„Prejudiciële verwijzing – Gemeenschappelijk visserijbeleid – Verordening (EG) nr. 1224/2009 – Weging van visserijproducten – Artikel 60, lid 2 – Weging bij aanlanding – Artikel 61, lid 1 – Weging na vervoer vanaf de plaats van aanlanding – Plaats van de weging in geval van controle – Mogelijkheid voor de bevoegde autoriteiten om te eisen dat visserijproducten worden gewogen op de plaats van aanlanding voordat zij naar elders worden vervoerd”

In zaak C-546/24,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Court of Appeal (rechter in tweede aanleg, Ierland) bij beslissing van 30 juli 2024, ingekomen bij het Hof op 13 augustus 2024, in de procedure

PN,

Killybegs Fishing Enterprises Ltd.,

Killybegs Seafoods Unlimited,

Killybegs Fishermen’s Organisation Ltd.

tegen

Sea Fisheries Protection Authority,

wijst

HET HOF (Zevende kamer),

samengesteld als volgt: F. Schalin (rapporteur), kamerpresident, M. Gavalec en Z. Csehi, rechters,

advocaat-generaal: L. Medina,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

* Procestaal: Engels.

gelet op de opmerkingen van:

– PN, Killybegs Fishing Enterprises Ltd., Killybegs Seafoods Unlimited en Killybegs Fishermen's Organisation Ltd., vertegenwoordigd door D. Conlan Smyth, SC, E. Sweetman, BL, en R. McDonagh, solicitor,

– Sea Fisheries Protection Authority, vertegenwoordigd door T. F. Creed, SC, P. McGarry, SC, D. McCarthy, BL, M. A. Cleary en C. Derrig, solicitors,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Dawes en C. Perrin als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 60, leden 2 en 6, en artikel 61, lid 1, van verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad van 20 november 2009 tot vaststelling van een communautaire controleregeling die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 847/96, (EG) nr. 2371/2002, (EG) nr. 811/2004, (EG) nr. 768/2005, (EG) nr. 2115/2005, (EG) nr. 2166/2005, (EG) nr. 388/2006, (EG) nr. 509/2007, (EG) nr. 676/2007, (EG) nr. 1098/2007, (EG) nr. 1300/2008, (EG) nr. 1342/2008 en tot intrekking van verordeningen (EEG) nr. 2847/93, (EG) nr. 1627/94 en (EG) nr. 1966/2006 (PB 2009, L 343, blz. 1, met rectificatie in PB 2015, L 319, blz. 21), zoals gewijzigd bij verordening (EU) 2015/812 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 (PB 2015, L 133, blz. 1) (hierna: „verordening nr. 1224/2009").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen PN, de kapitein van een vissersvaartuig, Killybegs Fishing Enterprises Ltd. en Killybegs Seafoods Unlimited, vennootschappen die actief zijn in de visserijsector, alsmede Killybegs Fishermen's Organisation Ltd., een organisatie die visproducenten vertegenwoordigt, enerzijds, en de Sea Fisheries Protection Authority (autoriteit ter bescherming van de zeevisserij, Ierland) (hierna: „SFPA") anderzijds over het besluit van die autoriteit om de door dit vissersvaartuig gevangen visserijproducten te wegen op de plaats van aanlanding in Ierland voordat zij naar elders worden vervoerd.

Toepasselijke bepalingen

Verordening nr. 1380/2013

3 Artikel 2, lid 1, van verordening (EU) nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1954/2003 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van verordeningen (EG)

nr. 2371/2002 en (EG) nr. 639/2004 van de Raad en besluit 2004/585/EG van de Raad (PB 2013, L 354, blz. 22), dat de doelstellingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid (hierna: „GVB") noemt, luidt als volgt:

„Het [GVB] staat er borg voor dat de activiteiten in het kader van de visserij en de aquacultuur uit ecologisch oogpunt langdurig duurzaam zijn en worden beheerd op een manier die strookt met de doelstellingen voordelen te realiseren op economisch en sociaal gebied en op het gebied van werkgelegenheid alsmede bij te dragen tot de beschikbaarheid van voedselvoorraden."

Verordening nr. 1224/2009

4 In overweging 29 van verordening nr. 1224/2009 staat te lezen:

„Om te garanderen dat alle vangsten naar behoren worden gecontroleerd, moeten de lidstaten erop toezien dat alle visserijproducten voor het eerst op de markt worden gebracht of worden geregistreerd in een visafslag of [worden verkocht] aan geregistreerde kopers of producentenorganisaties [...]. Aangezien het exacte gewicht van de vangsten bekend moet zijn om het gebruik van de quota na te gaan, moeten de lidstaten erop toezien dat alle visserijproducten gewogen worden, tenzij er steekproefplannen op basis van een gemeenschappelijke methodologie worden gevolgd."

5 In artikel 4, punt 18, van deze verordening is bepaald:

„[...]

18. ‚risicobeheer': het systematisch in kaart brengen van risico's en het toepassen van alle maatregelen die vereist zijn om het optreden van deze risico's te beperken. Dit omvat activiteiten zoals het verzamelen van gegevens en informatie, het analyseren en beoordelen van risico's, het uitstippelen en ondernemen van acties, en het regelmatig toezicht houden op en evalueren van het proces en de procesresultaten, op basis van internationale, EU- en nationale bronnen en strategieën".

6 Artikel 5 („Algemene beginselen") van die verordening bepaalt in de leden 1 en 4:

„1. De lidstaten controleren de onder het [GVB] vallende activiteiten die natuurlijke of rechtspersonen verrichten op hun grondgebied of in de wateren die onder hun soevereiniteit of jurisdictie vallen, met name [...] visserijactiviteiten, het overladen, het overbrengen van vis naar kooien of aquacultuurinstallaties, met inbegrip van vetmestinstallaties, en het aanlanden, invoeren, vervoeren, verwerken, afzetten en opslaan van visserij- en aquacultuurproducten.

[...]

4. Elke lidstaat zorgt ervoor dat controle, inspectie en handhaving op niet-discriminerende wijze verlopen wat betreft sectoren, vaartuigen of personen, en dat zij op basis van risicobeheer worden verricht."

7 In artikel 60 („Weging van visserijproducten") van die verordening is in de leden 2 en 6 bepaald:

„2. Onverminderd bijzondere bepalingen wordt de weging uitgevoerd bij de aanlanding, voordat de visserijproducten worden opgeslagen, vervoerd of verkocht.

[...]

6. De bevoegde autoriteiten van een lidstaat kunnen verlangen dat hoeveelheden visserijproducten die voor het eerst worden aangeland in die lidstaat in aanwezigheid van functionarissen worden gewogen voordat ze vanaf de plaats van aanlanding naar elders worden vervoerd."

8 In lid 1 van artikel 61 („Weging van visserijproducten na vervoer vanaf de plaats van aanlanding") van die verordening staat te lezen:

„De lidstaten kunnen bij wijze van afwijking van artikel 60, lid 2, toestaan dat visserijproducten worden gewogen na vervoer vanaf de plaats van aanlanding, mits de producten naar een bestemming op het grondgebied van de betrokken lidstaat worden vervoerd en deze lidstaat een door de [Europese] Commissie goedgekeurd controleplan heeft aangenomen dat is gebaseerd op de risicogebaseerde methode die de Commissie overeenkomstig de procedure in artikel 119 heeft aangenomen."

Uitvoeringsverordening nr. 404/2011

9 Artikel 79 van uitvoeringsverordening (EU) nr. 404/2011 van de Commissie van 8 april 2011 houdende bepalingen voor de uitvoering van verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad tot vaststelling van een communautaire controleregeling die de naleving van de regels van het [GVB] moet garanderen (PB 2011, L 112, blz. 1) bepaalt:

„1. Vangsten van de in artikel 78 vermelde soorten worden onmiddellijk na aanlanding gewogen. Vangsten van deze soorten mogen evenwel na het vervoer worden gewogen wanneer:

– de betrokken lidstaat voor een bestemming in een lidstaat een in artikel 61, lid 1, van [verordening nr. 1224/2009] bedoeld controleplan heeft vastgesteld overeenkomstig de in bijlage XXI bij de onderhavige verordening beschreven risicogebaseerde methode;

[...]

en wanneer de betrokken controleplannen of gemeenschappelijke controleprogramma's door de Commissie zijn goedgekeurd.

[...]"

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

10 Op 11 oktober 2020 heeft PN, de kapitein van een in Ierland geregistreerd vissersvaartuig, de SFPA een voorafgaande kennisgeving van aankomst in de haven overeenkomstig artikel 17 van verordening nr. 1224/2009 doen toekomen en haar informatie verstrekt over het gewicht van de gevangen visserijproducten. Bij aankomst op de plaats van aanlanding is dit vissersvaartuig overeenkomstig artikel 60, lid 6, van verordening nr. 1224/2009 geselecteerd voor controle van de vangsten van die producten op die plaats. De kapitein heeft deze controle betwist. Volgens hem bracht zij het risico met zich mee dat de kwaliteit van de producten zou worden aangetast, anders dan bij een weging die na het vervoer vanaf de plaats van aanlanding naar de verwerkingsfabriek werd verricht.

11 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de SFPA vóór die controle geen controles op de plaats van aanlanding verrichtte, maar dat die autoriteit met name naar aanleiding van een door de Commissie uitgevoerde audit waarbij onregelmatigheden en manipulaties bij de weging van visserijproducten in bepaalde verwerkingsfabrieken aan het licht zijn gebracht, had aangekondigd dat zij meer steekproefsgewijze inspecties zou verrichten.

12 Verzoekers in het hoofdgeding hebben bij de High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland) beroep ingesteld tegen het besluit van de SFPA om de door het vissersvaartuig gevangen visserijproducten op de plaats van aanlanding te wegen. Ter ondersteuning van het beroep hebben zij aangevoerd dat de afwijking van artikel 61, lid 1, van verordening nr. 1224/2009, op grond waarvan visserijproducten na vervoer vanaf de plaats van aanlanding mogen worden gewogen, voorrang heeft op de toepassing van artikel 60, lid 6, van die verordening. Bij uitspraak van 3 november 2023 heeft deze rechter dit beroep verworpen, in essentie op grond dat, hoewel de weging van de visserijproducten in beginsel plaatsvindt na het vervoer vanaf de plaats van aanlanding, de bevoegde autoriteit de mogelijkheid behoudt om te eisen dat deze weging plaatsvindt op de plaats van aanlanding.

13 Verzoekers in het hoofdgeding hebben tegen deze uitspraak beroep ingesteld bij de Court of Appeal (rechter in tweede aanleg, Ierland), de verwijzende rechter. Die rechter is op basis van de letterlijke uitlegging van artikel 61, lid 1, van verordening nr. 1224/2009 en de rechtspraak inzake uitleggingsmethoden van oordeel dat het beroep moet worden verworpen, maar heeft daarover twijfels.

14 Tegen deze achtergrond heeft de Court of Appeal de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Is het 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 [nr. 1224/2009] tot vaststelling van een communautaire controleregeling die de naleving van de regels van het [GVB] moet garanderen, in overeenstemming met de voorwaarden van een door de Commissie […] goedgekeurd controleplan af te wijken, verboden om in dat geval te 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?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

15 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 61, lid 1, van verordening nr. 1224/2009 aldus moet worden uitgelegd dat wanneer een lidstaat heeft voorzien in een afwijking van artikel 60, lid 2, van deze verordening door een door de Commissie goedgekeurd controleplan aan te nemen, de bevoegde autoriteit van die lidstaat niet langer op grond van artikel 60, lid 6, van die verordening kan verlangen dat hoeveelheden visserijproducten die voor het eerst worden aangeland in die lidstaat, op de plaats van aanlanding worden gewogen voordat zij naar elders worden vervoerd.

16 Volgens vaste rechtspraak moet bij de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt (arrest van 10 februari 2022, Minister for Agriculture Food and the Marine en SFPA, C-564/20, EU:C:2022:90, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

17 Uit de rechtspraak volgt ook dat een uitlegging van een bepaling van het Unierecht er niet toe kan leiden dat aan de duidelijke en precieze bewoordingen van deze bepaling elk nuttig effect wordt ontnomen. Wanneer de betekenis van een bepaling van Unierecht ondubbelzinnig uit de bewoordingen ervan blijkt, mag het Hof dus niet van deze uitlegging afwijken (arrest van 20 september 2022, VD en SR, C-339/20 en C-397/20, EU:C:2022:703, punt 71 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

18 In de eerste plaats blijkt uit artikel 60, lid 2, van verordening nr. 1224/2009 dat „[o]nverminderd bijzondere bepalingen", de weging van de visserijproducten wordt uitgevoerd bij de aanlanding ervan voordat deze worden opgeslagen, vervoerd of verkocht.

19 Artikel 61, lid 1, van deze verordening bepaalt, als bijzondere bepaling, dat de lidstaten „bij wijze van afwijking van artikel 60, lid 2, [ervan]" kunnen toestaan dat visserijproducten worden gewogen na vervoer vanaf de plaats van aanlanding, mits deze producten naar een bestemming op het grondgebied van de betrokken lidstaat worden vervoerd en deze lidstaat een door de Commissie goedgekeurd controleplan heeft aangenomen.

20 In dat verband moet worden opgemerkt dat Ierland van deze mogelijkheid gebruik heeft gemaakt en dat een controleplan is goedgekeurd bij uitvoeringsbesluit 2012/474/EU van de Commissie van 13 augustus 2012 inzake de goedkeuring door de Commissie van steekproevenplannen voor de weging van visserijproducten overeenkomstig artikel 60, leden 1 en 3, van verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad, en van controleplannen voor de weging van visserijproducten overeenkomstig artikel 61, lid 1, van verordening [nr. 1224/2009] (PB 2012, L 218, blz. 17).

21 In deze context vraagt de verwijzende rechter zich af of het bestaan van een dergelijk controleplan de betrokken toezichthoudende autoriteit belet om op grond van artikel 60, lid 6, van verordening nr. 1224/2009 een gecontroleerde weging van de gevangen visserijproducten op de plaats van aanlanding uit te voeren.

22 In dit verband moet worden opgemerkt dat uit de bewoordingen van artikel 61, lid 1, van verordening nr. 1224/2009 blijkt dat de lidstaten slechts „bij wijze van afwijking van artikel 60, lid 2 [ervan]" van deze verordening kunnen toestaan dat visserijproducten worden gewogen na vervoer vanaf de plaats van aanlanding.

23 Volgens vaste rechtspraak moet elke afwijking van een basisregel restrictief worden uitgelegd.

24 Uit de ondubbelzinnige bewoordingen van artikel 61, lid 1, van verordening nr. 1224/2009 blijkt duidelijk dat deze bepaling slechts voorziet in een afwijking van artikel 60, lid 2, en niet van andere bepalingen van deze verordening. Er wordt niet verwezen naar andere bepalingen, zoals artikel 60, lid 6, van die verordening. Hieruit volgt dat dit artikel 61, lid 1, aldus moet worden uitgelegd dat het niet afwijkt van artikel 60, lid 6, en dat de bevoegde toezichthoudende autoriteit krachtens laatstgenoemde bepaling bijgevolg kan verlangen dat visserijproducten aan wal worden gewogen, ook al bestaat er een door de Commissie goedgekeurd controleplan in de zin van artikel 61, lid 1, van die verordening.

25 De letterlijke uitlegging van artikel 61, lid 1, van verordening nr. 1224/2009, zoals uiteengezet in de punten 22 en 24 van het onderhavige arrest, vindt in de tweede plaats steun in de context van deze bepaling en in de doelstellingen van die verordening, waarvan deze bepaling deel uitmaakt.

26 In dat verband moet, wat de context betreft, worden opgemerkt dat volgens artikel 5, leden 1 en 4, van verordening nr. 1224/2009 de lidstaten de onder het GVB vallende activiteiten controleren en dat elke lidstaat ervoor zorgt dat controle, inspectie en handhaving met name op basis van risicobeheer worden verricht. Artikel 4, punt 18, van die verordening definieert het begrip „risicobeheer" als „het systematisch in kaart brengen van risico's en het toepassen van alle maatregelen die vereist zijn om het optreden van deze risico's te beperken", waaronder „het verzamelen van gegevens en informatie, het analyseren en beoordelen van risico's, het uitstippelen en ondernemen van acties, en het regelmatig toezicht houden op en evalueren van het proces en de procesresultaten, op basis van internationale, EU- en nationale bronnen en strategieën". In deze context kan de weging van visserijproducten bij aanlanding overeenkomstig artikel 60, lid 6, van verordening nr. 1224/2009 een nuttig instrument zijn voor de risicobeoordeling.

27 Wat het doel van verordening nr. 1224/2009 betreft, zij eraan herinnerd dat deze verordening moet worden gezien in het kader van het GVB, waarvan de doelstellingen, met name die van de instandhouding van de levende aquatische hulpbronnen, zijn vastgelegd in artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1380/2013. Volgens deze bepaling moet het GVB er borg voor staan dat de activiteiten in het kader van de visserij en de aquacultuur uit ecologisch oogpunt langdurig duurzaam zijn en worden beheerd op een manier die strookt met de doelstellingen voordelen te realiseren op economisch en sociaal gebied en op het gebied van werkgelegenheid alsmede bij te dragen tot de beschikbaarheid van voedselvoorraden. Zoals de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen stelt, kunnen de lidstaten het gebruik van de vangstquota slechts naar behoren controleren en bijdragen tot de verwezenlijking van de in die bepaling genoemde doelstellingen van het GVB, indien zij zich ervan kunnen vergewissen dat zij beschikken over nauwkeurige en volledige informatie en gegevens over de vangstmogelijkheden en, zoals blijkt uit overweging 29 van verordening nr. 1224/2009, over het exacte gewicht van de vangsten van de visserijproducten. In dat verband zou het in strijd zijn met de doelstelling van instandhouding van de levende aquatische rijkdommen van het GVB indien de bevoegde autoriteit van een lidstaat niet bevoegd zou zijn om overeenkomstig artikel 60, lid 6, van verordening nr. 1224/2009 te verlangen dat hoeveelheden visserijproducten die voor het eerst in die lidstaat worden aangeland in aanwezigheid van functionarissen van die autoriteit worden gewogen voordat zij van de plaats van aanlanding naar elders worden vervoerd.

28 Gelet op een en ander moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat artikel 61, lid 1, van verordening nr. 1224/2009 aldus moet worden uitgelegd dat wanneer een lidstaat heeft voorzien in een afwijking van artikel 60, lid 2, van deze verordening door een door de Commissie goedgekeurd controleplan aan te nemen, de bevoegde autoriteit van die lidstaat op grond van artikel 60, lid 6, van die verordening niettemin kan verlangen dat hoeveelheden visserijproducten die voor het eerst worden aangeland in die lidstaat, op de plaats van aanlanding worden gewogen voordat zij naar elders worden vervoerd.

Kosten

29 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Zevende kamer) verklaart voor recht:

Artikel 61, lid 1, van verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad van 20 november 2009 tot vaststelling van een communautaire controleregeling die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 847/96, (EG) nr. 2371/2002, (EG) nr. 811/2004, (EG) nr. 768/2005, (EG) nr. 2115/2005, (EG) nr. 2166/2005, (EG) nr. 388/2006, (EG) nr. 509/2007, (EG) nr. 676/2007, (EG) nr. 1098/2007, (EG) nr. 1300/2008, (EG) nr. 1342/2008 en tot intrekking van verordeningen (EEG) nr. 2847/93, (EG) nr. 1627/94 en (EG) nr. 1966/2006, zoals gewijzigd bij verordening (EU) 2015/812 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015,

moet aldus worden uitgelegd dat

wanneer een lidstaat heeft voorzien in een afwijking van artikel 60, lid 2, van deze verordening door een door de Commissie goedgekeurd controleplan aan te nemen, de bevoegde autoriteit van die lidstaat op grond van artikel 60, lid 6, van die verordening niettemin kan verlangen dat hoeveelheden visserijproducten die voor het eerst worden aangeland in die lidstaat, op de plaats van aanlanding worden gewogen voordat zij naar elders worden vervoerd.

ondertekeningen