Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (siódma izba)

z dnia 30 października 2025 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Wspólna polityka rybołówstwa – Rozporządzenie (WE) nr 1224/2009 – Ważenie produktów rybołówstwa – Artykuł 60 ust. 2 – Ważenie przy wyładunku – Artykuł 61 ust. 1 – Ważenie po przewiezieniu z miejsca wyładunku – Miejsce ważenia w przypadku kontroli – Możliwość wymagania przez właściwe organy, aby ważenie produktów rybołówstwa odbywało się w miejscu wyładunku, zanim zostaną one przetransportowane do innego miejsca

W sprawie C-546/24,

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Court of Appeal (sąd apelacyjny, Irlandia) postanowieniem z dnia 30 lipca 2024 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 13 sierpnia 2024 r., w postępowaniu:

PN,

Killybegs Fishing Enterprises Ltd.,

Killybegs Seafoods Unlimited,

Killybegs Fishermen's Organisation Ltd.

przeciwko

Sea Fisheries Protection Authority,

TRYBUNAŁ (siódma izba),

w składzie: F. Schalin (sprawozdawca), prezes izby, M. Gavalec i Z. Csehi, sędziowie,

rzecznik generalny: L. Medina,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

* Język postępowania: angielski.

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu PN, Killybegs Fishing Enterprises Ltd., Killybegs Seafoods Unlimited oraz Killybegs Fishermen's Organisation Ltd. – D. Conlan Smyth, SC, E. Sweetman, BL, i R. McDonagh, solicitor,

– w imieniu Sea Fisheries Protection Authority – T.F. Creed, SC, P. McGarry, SC, D. McCarthy, BL, oraz M.A. Cleary i C. Derrig, solicitors,

– w imieniu Komisji Europejskiej – A. Dawes oraz C. Perrin, w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzeczniczki generalnej, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 60 ust. 2 i 6 oraz art. 61 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1224/2009 z dnia 20 listopada 2009 r. ustanawiającego wspólnotowy system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 847/96, (WE) nr 2371/2002, (WE) nr 811/2004, (WE) nr 768/2005, (WE) nr 2115/2005, (WE) nr 2166/2005, (WE) nr 388/2006, (WE) nr 509/2007, (WE) nr 676/2007, (WE) nr 1098/2007, (WE) nr 1300/2008, (WE) nr 1342/2008 i uchylającego rozporządzenia (EWG) nr 2847/93, (WE) nr 1627/94 oraz (WE) nr 1966/2006 (Dz.U. 2009, L 343, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2015, L 319, s. 21), zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/812 z dnia 20 maja 2015 r. (Dz.U. 2015, L 133, s. 1) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1224/2009").

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy PN, kapitanem statku rybackiego, Killybegs Fishing Enterprises Ltd i Killybegs Seafoods Unlimited, spółkami prowadzącymi działalność w sektorze rybołówstwa, oraz Killybegs Fishermen's Organisation Ltd, organizacją reprezentującą producentów ryb, a Sea Fisheries Protection Authority (urzędem ds. ochrony rybołówstwa morskiego, Irlandia) (zwanym dalej „SFPA") w przedmiocie decyzji tego urzędu o prowadzeniu ważenia złowionych przez wyżej wskazany statek rybacki produktów rybołówstwa w miejscu wyładunku w Irlandii, zanim zostaną one przetransportowane do innego miejsca.

Ramy prawne

Rozporządzenie (UE) nr 1380/2013

3 Artykuł 2 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1380/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniającego rozporządzenia Rady (WE) nr 1954/2003 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylającego rozporządzenia Rady (WE)

nr 2371/2002 i (WE) nr 639/2004 oraz decyzję Rady 2004/585/WE (Dz.U. 2013, L 354, s. 22), który określa cele wspólnej polityki rybołówstwa (zwanej dalej „WPRyb"), ma następujące brzmienie:

„WPRyb zapewnia, aby działalność połowowa i w zakresie akwakultury była zrównoważona środowiskowo w perspektywie długoterminowej oraz zarządzana w sposób spójny z celami w zakresie osiągania korzyści ekonomicznych, społecznych i w dziedzinie zatrudnienia oraz przyczyniania się do dostępności dostaw żywności".

Rozporządzenie (WE) nr 1224/2009

4 Motyw 29 rozporządzenia nr 1224/2009 ma brzmienie:

„Aby zagwarantować właściwą kontrolę wszystkich połowów, państwa członkowskie powinny zapewnić wprowadzanie po raz pierwszy do obrotu lub rejestrowanie wszystkich produktów rybołówstwa w ośrodku aukcyjnym, lub sprzedaż zarejestrowanym nabywcom lub organizacjom producentów. Z uwagi na to, że aby śledzić wykorzystanie kwot, należy znać dokładną wagę połowów, państwa członkowskie powinny zapewnić ważenie wszystkich produktów rybołówstwa, chyba że istnieją oparte na wspólnej metodologii plany kontroli wyrywkowej".

5 Zgodnie z art. 4 pkt 18 tego rozporządzenia:

„[…] Stosuje się również następujące definicje:

18) »zarządzanie ryzykiem« oznacza systematyczną identyfikację ryzyka oraz wdrażanie wszelkich środków niezbędnych do ograniczenia występowania takiego ryzyka. Obejmuje [ono] takie działania, jak gromadzenie danych i informacji, analizę i ocenę ryzyka, przygotowywanie i podejmowanie działań, a także regularne monitorowanie i przegląd procesu oraz jego wyników, w oparciu o międzynarodowe, unijne i krajowe źródła i strategie".

6 Artykuł 5 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Zasady ogólne", stanowi w ust. 1 i 4:

„1. Państwa członkowskie kontrolują działalność prowadzoną przez osoby fizyczne lub prawne w ramach wspólnej polityki rybołówstwa na swoim terytorium oraz na wodach podlegających ich zwierzchnictwu lub jurysdykcji, a w szczególności połowy, przeładunki, przenoszenie ryb do sadzów lub urządzeń akwakultury, w tym urządzeń do tuczenia, wyładunek, wywóz, przewóz, przetwarzanie, wprowadzanie do obrotu i przechowywanie produktów rybołówstwa i akwakultury.

[…]

4. Każde państwo członkowskie dba o to, aby kontrola, inspekcje i egzekwowanie przepisów były przeprowadzane w sposób niedyskryminacyjny w odniesieniu do sektorów, statków lub osób, a także na podstawie zarządzania ryzykiem".

7 Artykuł 60 tego rozporządzenia, zatytułowany „Ważenie produktów rybołówstwa", przewiduje w ust. 2 i 6:

„2. Bez uszczerbku dla przepisów szczegółowych ważenie przeprowadza się przy wyładunku, przed przechowywaniem, przewozem lub sprzedażą produktów rybołówstwa.

[…]

6. Właściwe organy państwa członkowskiego mogą zażądać, aby każda ilość produktów rybołówstwa wyładowana po raz pierwszy w tym państwie członkowskim została zważona w obecności urzędników przed przewiezieniem z miejsca wyładunku do innego miejsca”.

8 Artykuł 61 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Ważenie produktów rybołówstwa po przewiezieniu z miejsca wyładunku”, stanowi w ust. 1:

„Na zasadzie odstępstwa od art. 60 ust. 2 państwa członkowskie mogą zezwolić na ważenie produktów rybołówstwa po przewiezieniu z miejsca wyładunku, pod warunkiem że produkty te są przewożone do miejsca przeznaczenia na terytorium danego państwa członkowskiego i że to państwo członkowskie przyjęło plan kontroli zatwierdzony przez Komisję [Europejską] i opracowany zgodnie z metodami opartymi na ryzyku przyjętymi przez Komisję zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 119”.

Rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 404/2011

9 Zgodnie z art. 79 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 404/2011 z dnia 8 kwietnia 2011 r. ustanawiającego szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady (WE) nr 1224/2009 ustanawiającego wspólnotowy system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa (Dz.U. 2011, L 112, s. 1):

„1. Połowy gatunków, o których mowa w art. 78 niniejszego rozporządzenia, waży się natychmiast przy wyładunku. Jednak połowy tych gatunków można ważyć po przewiezieniu, jeżeli:

– w odniesieniu do miejsca przeznaczenia w danym państwie członkowskim to państwo członkowskie przyjęło plan kontroli, o którym mowa w art. 61 ust. 1 [rozporządzenia nr 1224/2009], zgodnie z metodami opartymi na ryzyku opisanymi w załączniku XXI,

[…]

przy czym powyższy plan kontroli lub wspólny program kontroli został zatwierdzony przez Komisję.

[…]”.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

10 W dniu 11 października 2020 r. PN, kapitan statku rybackiego zarejestrowanego w Irlandii, przekazał SFPA uprzednie powiadomienie o przybyciu do portu zgodnie z art. 17 rozporządzenia nr 1224/2009 i przekazał mu informacje na temat wagi złowionych produktów rybołówstwa. Po przybyciu do miejsca wyładunku statek ten został wybrany do kontroli połowów tych produktów w tym miejscu, zgodnie z art. 60 ust. 6 rozporządzenia nr 1224/2009. Kapitan zakwestionował tę kontrolę, która jego zdaniem stwarzała ryzyko wpływu na jakość wspomnianych produktów, w przeciwieństwie do ważenia po przewiezieniu z miejsca wyładunku do zakładu przetwórstwa tych produktów.

11 Z postanowienia odsyłającego wynika, że przed rzeczoną kontrolą SFPA nie przeprowadzał kontroli w miejscu wyładunku, lecz że w szczególności w następstwie przeprowadzonego przez Komisję audytu, który ujawnił istnienie nieprawidłowości i manipulacji w wadzie produktów rybołówstwa w niektórych zakładach przetwórczych tych produktów, organ ten ogłosił, że przeprowadzi więcej kontroli wyrywkowych.

12 Skarżący w postępowaniu głównym wnieśli do High Court (wysokiego trybunału, Irlandia) skargę na decyzję SFPA o dokonaniu ważenia produktów rybołówstwa złowionych przez statek rybacki w miejscu wyładunku. Na poparcie skargi podnieśli oni, że odstępstwo przewidziane w art. 61 ust. 1 rozporządzenia nr 1224/2009, które pozwala na ważenie produktów rybołówstwa po przewiezieniu z miejsca wyładunku, ma pierwszeństwo przed stosowaniem art. 60 ust. 6 tego rozporządzenia. Wyrokiem z dnia 3 listopada 2023 r. sąd ten oddalił tę skargę zasadniczo na tej podstawie, że nawet jeśli ważenie produktów rybołówstwa odbywa się co do zasady po przewiezieniu z miejsca wyładunku, właściwy organ zachowuje możliwość wymagania, aby ważenie to miało miejsce w miejscu wyładunku.

13 Od tego wyroku skarżący w postępowaniu głównym wnieśli apelację do Court of Appeal (sądu apelacyjnego, Irlandia), który jest sądem odsyłającym, który uważa, opierając się na wykładni literalnej art. 61 ust. 1 rozporządzenia nr 1224/2009 oraz na orzecznictwie dotyczącym metod wykładni, że ich skarga powinna zostać oddalona, wyrażając jednocześnie wątpliwości w tym względzie.

14 W tych okolicznościach Court of Appeal (sąd apelacyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy jeżeli państwo członkowskie wykonywało przysługujące mu na podstawie art. 61 ust. 1 [rozporządzenia nr 1224/2009] prawo do odstępstwa od postanowień art. 60 ust. 2 tego rozporządzenia, ustanawiającego wspólnotowy system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów [WPRyb] zgodnie z planem kontroli zatwierdzonym przez [Komisję], stoi to na przeszkodzie temu, aby właściwe organy tego państwa członkowskiego wymagały zważenia każdej ilości produktów rybołówstwa wyładowanych po raz pierwszy w tym państwie członkowskim w obecności urzędników tego organu przed przewiezieniem z miejsca wyładunku do innego miejsca, zgodnie z przepisami art. 60 ust. 6 tego rozporządzenia?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

15 Poprzez swoje pytanie sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy art. 61 ust. 1 rozporządzenia nr 1224/2009 należy interpretować w ten sposób, że w przypadku gdy państwo członkowskie przewidziało odstępstwo od art. 60 ust. 2 tego rozporządzenia poprzez przyjęcie planu kontroli zatwierdzonego przez Komisję, właściwy organ tego państwa członkowskiego nie może już wymagać na podstawie art. 60 ust. 6 wspomnianego rozporządzenia, aby każda ilość produktów rybołówstwa wyładowana po raz pierwszy w tym państwie członkowskim była ważona w miejscu wyładunku przed przewiezieniem jej do innego miejsca.

16 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględniać nie tylko jego brzmienie, lecz także jego kontekst oraz cele regulacji, której część on stanowi (wyrok z dnia 10 lutego 2022 r., Minister for Agriculture Food and the Marine i SFPA, C-564/20, EU:C:2022:90, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).

17 Z orzecznictwa wynika również, że wykładnia przepisu prawa Unii nie może skutkować pozbawieniem wszelkiej skuteczności (effet utile) jasnego i precyzyjnego brzmienia tego przepisu. W związku z tym jeżeli znaczenie przepisu prawa Unii wynika jednoznacznie z samego jego brzmienia, Trybunał nie może odejść od tej wykładni (wyrok z dnia 20 września 2022 r., VD i SR, C-339/20 i C-397/20, EU:C:2022:703, pkt 71 i przytoczone tam orzecznictwo).

18 W pierwszej kolejności z art. 60 ust. 2 rozporządzenia nr 1224/2009 wynika, że „bez uszczerbku dla przepisów szczegółowych" ważenie produktów rybołówstwa odbywa się przy ich wyładunku przed ich przechowywaniem, transportem lub sprzedażą.

19 Artykuł 61 ust. 1 tego rozporządzenia, jako przepis szczególny, przewiduje, że „na zasadzie odstępstwa od art. 60 ust. 2" państwa członkowskie mogą zezwolić na ważenie produktów rybołówstwa po przewiezieniu z miejsca wyładunku, pod warunkiem że te produkty rybołówstwa są przewożone do miejsca przeznaczenia na terytorium danego państwa członkowskiego i że to państwo członkowskie przyjęło plan kontroli zatwierdzony przez Komisję.

20 W tym względzie należy zauważyć, że Irlandia skorzystała z tej możliwości, a plan kontroli został zatwierdzony decyzją wykonawczą Komisji 2012/474/UE z dnia 13 sierpnia 2012 r. w sprawie zatwierdzenia przez Komisję planów kontroli wyrywkowych ważenia produktów rybołówstwa zgodnie z art. 60 ust. 1 i 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1224/2009 oraz planów kontroli ważenia produktów rybołówstwa zgodnie z art. 61 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1224/2009 (Dz.U. 2012, L 218, s. 17).

21 W tym kontekście sąd odsyłający zastanawia się, czy istnienie takiego planu kontroli uniemożliwia danemu organowi kontrolnemu przeprowadzenie ważenia monitorowanego w miejscu wyładunku połowów produktów rybołówstwa na podstawie art. 60 ust. 6 rozporządzenia nr 1224/2009.

22 W tym względzie należy zauważyć, że z brzmienia art. 61 ust. 1 rozporządzenia nr 1224/2009 wynika, iż jedynie „na zasadzie odstępstwa od art. 60 ust. 2" tego rozporządzenia państwa członkowskie mogą zezwolić na ważenie produktów rybołówstwa po przewiezieniu tych produktów z miejsca wyładunku.

23 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wszelkie odstępstwa od zasady należy interpretować w sposób zawężający.

24 Z jednoznacznego brzmienia art. 61 ust. 1 rozporządzenia nr 1224/2009 jasno wynika, że przepis ten wprowadza odstępstwo jedynie w odniesieniu do art. 60 ust. 2 tego rozporządzenia, a nie innych jego przepisów. Nie ma żadnego odniesienia do innych przepisów, takich jak art. 60 ust. 6 wspomnianego rozporządzenia. Wynika z tego, że art. 61 ust. 1 tego rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że nie wprowadza on odstępstwa od art. 60 ust. 6 rozporządzenia nr 1224/2009 i że w związku z tym właściwy organ kontrolny może, na podstawie owego art. 60 ust. 6 tego rozporządzenia, wymagać ważenia produktów rybołówstwa przy nabrzeżu, nawet jeśli istnieje plan kontroli zatwierdzony przez Komisję w rozumieniu art. 61 ust. 1 tego samego rozporządzenia.

25 Literalną wykładnię art. 61 ust. 1 rozporządzenia nr 1224/2009, przedstawioną w pkt 22 i 24 niniejszego wyroku, potwierdza w drugiej kolejności kontekst, w jaki wpisuje się ten przepis, a także cele realizowane przez to rozporządzenie, którego ów przepis stanowi część.

26 W tym względzie, co się tyczy kontekstu, należy zauważyć, że zgodnie z art. 5 ust. 1 i 4 rozporządzenia nr 1224/2009 państwa członkowskie kontrolują działania prowadzone w ramach WPRyb, a każde państwo członkowskie zapewnia, aby kontrola, inspekcja i egzekwowanie były przeprowadzane w szczególności na podstawie zarządzania ryzykiem. Artykuł 4 pkt 18 tego rozporządzenia definiuje pojęcie „zarządzania ryzykiem" jako „systematyczną identyfikację ryzyka i wdrażanie wszelkich środków niezbędnych do ograniczenia urzeczywistnienia się tego ryzyka" oraz jako „[obejmujące] takie działania jak gromadzenie danych i informacji, analiz[a] i ocen[a] ryzyka, przygotowywanie i podejmowanie działań, a także regularne monitorowanie i przegląd procesu oraz jego wyników, w oparciu o międzynarodowe, unijne i krajowe źródła i strategie". W tym kontekście ważenie produktów rybołówstwa przy wyładunku, zgodnie z art. 60 ust. 6 rozporządzenia nr 1224/2009, może stanowić użyteczne narzędzie oceny ryzyka.

27 Odnośnie do celu realizowanego przez rozporządzenie nr 1224/2009 należy przypomnieć, że rozporządzenie to wpisuje się w ramy WPRyb, której cele, zwłaszcza cel ochrony żywych zasobów wodnych, zostały zdefiniowane w art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 1380/2013. Zgodnie z tym przepisem WPRyb zmierza do zapewnienia, aby działalność połowowa i działalność w zakresie akwakultury była zrównoważona środowiskowo w perspektywie długoterminowej oraz zarządzana w sposób spójny z celami w zakresie osiągania korzyści ekonomicznych, społecznych i w dziedzinie zatrudnienia oraz przyczyniania się do dostępności dostaw żywności. Tymczasem, jak twierdzi Komisja w uwagach na piśmie, państwa członkowskie mogą prawidłowo kontrolować wykorzystanie kwot połowowych i przyczyniać się do realizacji celów WPRyb określonych w tym przepisie tylko wtedy, gdy mogą upewnić się, że dysponują dokładnymi i kompletnymi informacjami i danymi na temat uprawnień do połowów, a także, jak wynika z motywu 29 rozporządzenia nr 1224/2009, na temat dokładnej wagi połowów produktów rybołówstwa. Z tego punktu widzenia byłoby sprzeczne z celem WPRyb, jakim jest ochrona żywych zasobów wodnych, gdyby właściwy organ państwa członkowskiego nie był uprawniony do wymagania, aby każda ilość produktów rybołówstwa wyładowana po raz pierwszy w tym państwie członkowskim była ważona w obecności urzędników tego organu przed przewiezieniem ich do innego miejsca wyładunku, zgodnie z art. 60 ust. 6 rozporządzenia nr 1224/2009.

28 W świetle całości powyższych rozważań na zadane pytanie trzeba odpowiedzieć, iż art. 61 ust. 1 rozporządzenia nr 1224/2009 należy interpretować w ten sposób, że w przypadku gdy państwo członkowskie przewidziało odstępstwo od art. 60 ust. 2 tego rozporządzenia poprzez przyjęcie planu kontroli zatwierdzonego przez Komisję, właściwy organ tego państwa członkowskiego może jednak wymagać na podstawie art. 60 ust. 6 rzeczonego rozporządzenia, aby każda ilość produktów rybołówstwa wyładowana po raz pierwszy w tym państwie członkowskim była ważona w miejscu wyładunku przed przewiezieniem jej do innego miejsca.

W przedmiocie kosztów

29 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (siódma izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 61 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1224/2009 z dnia 20 listopada 2009 r. ustanawiającego wspólnotowy system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania

przepisów wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 847/96, (WE) nr 2371/2002, (WE) nr 811/2004, (WE) nr 768/2005, (WE) nr 2115/2005, (WE) nr 2166/2005, (WE) nr 388/2006, (WE) nr 509/2007, (WE) nr 676/2007, (WE) nr 1098/2007, (WE) nr 1300/2008, (WE) nr 1342/2008 i uchylającego rozporządzenia (EWG) nr 2847/93, (WE) nr 1627/94 oraz (WE) nr 1966/2006, zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/812 z dnia 20 maja 2015 r.,

należy interpretować w ten sposób, że:

w przypadku gdy państwo członkowskie przewidziało odstępstwo od art. 60 ust. 2 tego rozporządzenia poprzez przyjęcie planu kontroli zatwierdzonego przez Komisję, właściwy organ tego państwa członkowskiego może jednak wymagać na podstawie art. 60 ust. 6 tego rozporządzenia, aby każda ilość produktów rybołówstwa wyładowana po raz pierwszy w tym państwie członkowskim była ważona w miejscu wyładunku przed przewiezieniem jej do innego miejsca.

Podpisy