Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
ATHANASIOSA RANTOSA
od 22. veljače 2022. [1]

Spojeni predmeti C-14/21 i C-15/21

Sea Watch eV
protiv
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,
Capitaneria di Porto di Palermo (C-14/21)
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,
Capitaneria di Porto di Porto Empedocle (C-15/21)

(zahtjevi za prethodnu odluku koje je uputio tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Okružni upravni sud za Siciliju, Italija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Pomorski promet – Djelatnost traganja i spašavanja na moru – Sustav koji se primjenjuje na brodove – Direktiva 2009/16/EZ – Ovlasti nadzora države luke – Članak 3. – Područje primjene – Članak 11. – Uvjeti za dodatni inspekcijski pregled – Članak 13. – Detaljniji inspekcijski pregled – Proširenje ovlasti nadzora – Članak 19. – Zabrana plovidbe brodova”

I. Uvod

1. Ove je zahtjeve za prethodnu odluku podnio Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Okružni upravni sud za Siciliju, Italija) u okviru dvaju sporova između Sea Watcha eV, s jedne strane, i Ministera delle Infrastrutture e dei Trasporti (Ministarstvo infrastrukture i prijevoza, Italija) i Capitanerije di Porto di Palermo (Lučka kapetanija u Palermu, Italija), s druge strane, u prvom predmetu, i između Sea Watcha i Capitanerije di Porto di Porto Empedocle (Lučka kapetanija u Portu Empedocleu, Italija) u drugom predmetu, u pogledu dvaju rješenja o zabrani plovidbe od kojih je svako izdala jedna od tih lučkih kapetanija i koja se odnose na brodove nazvane Sea Watch 4 odnosno Sea Watch 3 (u daljnjem tekstu: predmetni brodovi).

2. Prethodna pitanja u biti se odnose na opseg ovlasti nadzora države luke na temelju Direktive 2009/16/EZ [2] i drugih međunarodnih standarda primjenjivih na privatne brodove koji sustavno i isključivo obavljaju djelatnost traganja za osobama i spašavanja osoba koje se nalaze u opasnosti

[1] Izvorni jezik: francuski

[2] Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o nadzoru države luke (SL 2009., L 131, str. 57.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 14., str. 83.), kako je izmijenjena Direktivom 2013/38/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 12. kolovoza 2013. (SL 2013., L 218, str. 1.), Uredbom (EU) br. 1257/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. studenoga 2013. (SL 2013., L 330, str. 1.) i Uredbom 2015/757 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2015. (SL 2015., L 23, str. 55.), kao i Direktivom (EU) 2017/2110 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. studenoga 2017. (SL 2017., L 315, str. 61.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2009/16)

ili nevolji na moru (u daljnjem tekstu: djelatnost traganja i spašavanja na moru). Od Suda se konkretnije traži da pojasni područje primjene Direktive 2009/16, učestalost i intenzitet nadzora, kao i temelj za mjere zabrane plovidbe.

3. Glavni problem u ovim predmetima je to što ne postoji međunarodno ili europsko zakonodavstvo kojim se uređuje način na koji privatni subjekti sustavno obavljaju djelatnost traganja i spašavanja na moru [3], koja je posljednjih nekoliko godina znatno porasla s obzirom na nedostatke državnih i međunarodnih organizacija u rješavanju sve kritičnije situacije povezane sa sigurnošću osoba koje prelaze Sredozemno more u improviziranim čamcima.

4. Međunarodni i europski zakonodavci do danas nisu popunili tu prazninu niti su stoga zauzeli izravno stajalište o toj pojavi [4], čiju važnost trenutno dokazuje činjenica da privatni brodovi koji sustavno obavljaju djelatnost traganja i spašavanja na moru u praksi surađuju s državnim sustavima za traganje i spašavanje na moru [5]. Međutim, nepostojanje posebnih pravila u pogledu te prakse, povoljno je okruženje za nastanak nejasnih situacija u kojima prisutnost privatnih brodova koji redovno obavljaju djelatnost traganja i spašavanja na moru u određenoj mjeri može dovesti do zaobilaženja pravila ulaska na područje Unije, pačak i do poticanja te vrste aktivnosti. Najprije ću ipak napomenuti da se ovi predmeti ne odnose na samu djelatnost traganja i spašavanja, nego na drugu, zasebnu i kasniju fazu te djelatnosti, odnosno na inspekcijski pregled brodova nakon iskrcaja osoba koje su doživjele brodolom.

[3] Jedini propis koji se odnosi na privatne brodove te stoga na brodare koji njima upravljaju jest Direktiva Vijeća 2002/90/EZ od 28. studenoga 2002. o definiranju olakšavanja neovlaštenog ulaska, tranzita i boravka (SL 2002., L 328, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 101.) (vidjeti u tom pogledu Dumas, P., „L'obligation de prêter assistance aux personnes en détresse en mer au prisme du droit de l'Union", *Revue des affaires européennes*, 12/2019, str. 305. do 327.). Suprotno tomu, pravila koja se odnose na djelatnost traganja i spašavanja na moru u okviru operacija nadzora granica koje provode države članice na svojim vanjskim granicama na moru predviđaju se u Uredbi (EU) br. 656/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o utvrđivanju pravila za nadzor vanjskih morskih granica u kontekstu operativne suradnje koju koordinira Europska agencija za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije (SL 2014., L 189, str. 93.). Usto, jedini postojeći tekstovi konvencija odnose se na spašavanje na moru u situacijama koje uključuju osnovne elemente, odnosno, to spašavanje mora proizaći iz „nesreće" i biti „iznimno". Međutim, te odredbe treba toliko široko tumačiti i primjenjivati koliko njihov tekst i pravni kontekst to dopuštaju a da ih se pritom ne prekoračuje.

[4] Prema mojim saznanjima, jedini „propis" Europske unije koji se izričito odnosi na to pitanje jest Preporuka Komisije (EU) 2020/1365 od 23. rujna 2020. o suradnji država članica u operacijama koje provode plovila koja su u vlasništvu privatnih subjekata ili kojima upravljaju privatni subjekti u svrhu aktivnosti traganja i spašavanja (SL 2020., L 317, str. 23.), u kojoj se, s obzirom na to da nije obvezujuće prirode, stoga samo utvrđuje obveza suradnje između nadležnih tijela dotičnih država članica.

[5] Primjerice, organizacije koje upravljaju navedenim brodovima trebaju surađivati s centrima za koordinaciju spašavanja na moru obalnih država članica koji im daju upute u pogledu mogućnosti iskrcavanja i prekrcavanja spašenih osoba u dotičnoj državi članici.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

5. Direktiva 2009/16[6] odnosi se na nadzor brodova koji provodi država luke. Uvodna izjava 6. te direktive glasi kako slijedi:

„Za praćenje usklađenosti brodova s međunarodnim standardima za sigurnost, zaštitu od onečišćenja te uvjete života i rada na brodu odgovorna je u prvom redu država zastave. Država zastave, oslanjajući se prema potrebi na priznate organizacije, u potpunosti jamči cjelovitost i učinkovitost inspekcijskih i drugih pregleda koji se obavljaju radi izdavanja odgovarajućih potvrda. Za održavanje stanja broda i brodske opreme nakon pregleda u skladu s odredbama Konvencije, odgovorna je brodska kompanija. Međutim, neke države zastave ne ispunjavaju obvezu primjene i provedbe međunarodnih normi. Ubuduće bi se protiv nedovoljne kvalitete brodova trebalo boriti tako što bi i država zastave trebala osigurati praćenje usklađenosti s međunarodnim standardima za sigurnost, zaštitu od onečišćenja i uvjete života i rada na brodu, uzimajući u obzir da inspekcijski nadzor države zastave nije pregled i da odgovarajući obrasci inspekcijskog nadzora nisu svjedodžbe o sposobnosti broda za plovidbu.”

6. U članku 3. navedene direktive, naslovljenom „Područje primjene”, navodi se:

„1. Ova direktiva primjenjuje se na sve brodove i njihove posade koji pristaju u lukama ili na sidrištima države članice kako bi uspostavili sučelje brod/luka.

[…]

Nijedna odredba ovog članka ne utječe na prava posredovanja koja država članica ima u skladu s odgovarajućim konvencijama.

[…]

4. Ribarski brodovi, ratni brodovi, pomoćna plovila, drveni brodovi jednostavne gradnje, javni brodovi koji se koriste za negospodarske svrhe te jahte namijenjene razonodi koje ne obavljaju gospodarsku djelatnost isključuju se iz područja primjene ove direktive.

[…]”

[6] Direktiva 2009/16 donesena je na temelju članka 80. stavka 2. UEZ-a (koji je postao članak 100. stavak 2. UFEU-a) kako bi se preinačila Direktiva Vijeća 95/21/EZ od 19. lipnja 1995. o nadzoru pomorske plovidbe koji obavlja država luke (SL 1995., L 157, str. 1.), koja je nakon donošenja mnogo puta izmijenjena, te kako bi se ojačali mehanizmi koji su njom uspostavljeni. Direktiva 2009/16 ubraja se u akte sekundarnog prava Unije koji su doneseni istog dana, a obuhvaćaju i Direktivu 2009/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o ispunjavanju zahtjeva države zastave (SL 2009., L 131, str. 132.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 14., str. 140.), Direktivu 2009/15/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o zajedničkim pravilima i normama za organizacije koje obavljaju pregled i nadzor brodova te za odgovarajuće aktivnosti pomorskih uprava (SL 2009., L 131, str. 47.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 14., str. 73.), kao i Uredbu (EZ) br. 391/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o zajedničkim pravilima i normama za organizacije koje obavljaju pregled i nadzor brodova (SL 2009., L 131, str. 11.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 3., str. 267.).

7. Člankom 11. te direktive, naslovljenim „Učestalost inspekcijskih pregleda”, predviđa se:

„Na brodovima koji pristaju u lukama ili na sidrištima unutar [Unije] moraju se obavljati sljedeći periodični ili dodatni inspekcijski pregledi:

(a) periodični inspekcijski pregledi brodova obavljaju se u unaprijed određenim vremenskim razmacima ovisno o njihovom rizičnom profilu […];

(b) dodatni inspekcijski pregledi brodova obavljaju se bez obzira na razdoblje proteklo od posljednjeg inspekcijskog pregleda:

– nadležno tijelo osigurava da se obave inspekcijski pregledi brodova na koje se primjenjuju odlučujući čimbenici iz dijela II. 2.A Priloga I.,

– mogu se obaviti inspekcijski pregledi brodova na koje se primjenjuju nepredviđeni čimbenici iz dijela II. 2.B Priloga I. Odluku o tom dodatnom inspekcijskom pregledu donosi nadležno tijelo na temelju stručne prosudbe.”

8. Na temelju članka 13. Direktive 2009/16, naslovljenog „Osnovni i detaljniji inspekcijski pregledi”:

„Države članice osiguravaju da se na brodovima koji su određeni za inspekcijski pregled u skladu s člankom 12. ili člankom 14.a obavi osnovni ili detaljniji inspekcijski pregled kako slijedi:

1. Prilikom svakog osnovnog inspekcijskog pregleda, nadležno tijelo osigurava da inspektor najmanje:

(a) provjeri potvrde […] koj[e] moraju biti na brodu u skladu s pomorskim zakonodavstvom [Unije] i konvencijama o sigurnosti i sigurnosnoj zaštiti;

[…]

(c) utvrdi opće stanje broda, uključujući higijenske uvjete na brodu, uključujući prostorije strojeva i nastambi.

[…]

3. Detaljniji inspekcijski pregled, uključujući i daljnju provjeru ispunjavanja radnih uvjeta na brodu, obavlja se uvijek kada postoje utemeljeni razlozi za vjerovanje da nakon inspekcijskog pregleda iz točke 1. stanje broda ili njegove opreme ili posade uglavnom ne ispunjava odgovarajuće zahtjeve konvencije.

‚Očiti razlozi’ postoje kada inspektor pronađe dokaze koji po njegovom stručnom mišljenju zahtijevaju detaljniji inspekcijski pregled broda, njegove opreme ili posade.

Primjeri ‚očitih razloga’ utvrđeni su u Prilogu V.”

9. Člankom 19. te direktive, naslovljenim „Otklanjanje nedostataka i zabrana plovidbe”, određuje se:

„1. Nadležno tijelo mora se uvjeriti da su svi nedostaci, potvrđeni ili utvrđeni inspekcijskim pregledom, ispravljeni ili će se ispraviti u skladu s konvencijama.

2. U slučaju nedostataka koji očito ugrožavaju sigurnost, zdravlje ili okoliš, nadležno tijelo države zastave u kojoj se obavlja inspekcijski pregled broda osigurava zabranu plovidbe broda ili zabranu operacija tijekom kojih su utvrđeni nedostaci. Rješenje o zabrani plovidbe ili zabrane operacija ne smije se ukinuti sve dok se ne otkloni opasnost ili dok to tijelo ne utvrdi da brod može, ovisno o svim potrebnim uvjetima, isploviti ili nastaviti s radom bez opasnosti za sigurnost i zdravlje putnika ili posade ili opasnosti za druge brodove ili ako nema neosnovane opasnosti od onečišćenja morskog okoliša.

[…]

6. U slučaju zabrane plovidbe nadležno tijelo bez odlaganja obavješćuje, u pisanom obliku i uključujući izvješće o inspekcijskom pregledu, upravu države zastave ili, kada to nije moguće, konzula ili, u njegovoj odsutnosti, najbliže diplomatsko predstavništvo te države, o svim okolnostima u kojima se intervencija smatrala potrebnom. Također se, ako je potrebno, obavješćuju imenovani inspektori ili priznate organizacije nadležne za izdavanje klasifikacijskih ili statutarnih svjedodžbi u skladu s konvencijama. […]

[…]”

10. Prilog I. navedenoj direktivi, naslovljen „Elementi sustava nadzora države luke u zajednici”, sadržava dio II., čiji odjeljak 2., naslovljen „Dodatni inspekcijski pregledi”, sadržava točku 2.B., naslovljenu „Nepredviđeni čimbenici”, koja glasi kako slijedi:

„Brodovi na koje se primjenjuju sljedeći nepredviđeni čimbenici mogu biti podvrgnuti inspekcijskom pregledu bez obzira na razdoblje od posljednjeg periodičnog inspekcijskog pregleda. Odluku o tom dodatnom inspekcijskom pregledu donosi nadležno tijelo na temelju stručne prosudbe.

[…]

– brodovi kojima se upravljalo na način opasan za osobe, imovinu ili okoliš,

– […]”

11. U Prilogu V. toj direktivi, naslovljenom „Primjeri ‚utemeljenih razloga’”, na popisu „utemeljenih razloga za detaljni inspekcijski pregled” (dio A) navode se sljedeći primjeri:

„1. Brodovi navedeni u dijelu II. točkama 2A i 2.B Priloga I.

[…]

3. Pregledom potvrda i druge dokumentacije utvrđene su netočnosti.

[…]”

B. Talijansko pravo

12. Direktiva 2009/16 prenesena je u talijansko pravo decretom legislativo n° 53 – Attuazione della direttiva [2009/16] recante le norme internazionali per la sicurezza della navi, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo per le navi che approdano nei porti comunitari e che navigano nelle acque sotto la giurisdizione degli Stati membri (Zakonodavna uredba br. 53 – Provedba Direktive [2009/16] o međunarodnim pravnim pravilima o sigurnosti brodova, sprečavanju onečišćenja i uvjetima života i rada na brodovima koji se koriste lukama Unije te plove vodama koje su u nadležnosti država članica) od 24. ožujka 2011.[7].

III. Glavni postupci i prethodna pitanja

13. Sea Watch humanitarna je neprofitna organizacija sa sjedištem u Berlinu (Njemačka) koja se, u skladu sa svojim statutom, među ostalim, bavi djelatnošću traganja i spašavanja na moru te obavlja tu djelatnost u međunarodnim vodama Sredozemnog mora na brodovima čiji je istodobno vlasnik i brodar. Među tim se brodovima osobito nalaze predmetni brodovi koji plove pod njemačkom zastavom i koje je tijelo za klasifikaciju i certifikaciju sa sjedištem u Njemačkoj (u daljnjem tekstu: tijelo za certifikaciju) certificiralo kao „brodov[e] za opći/višenamjenski teret"[8].

14. Tijekom ljeta 2020., nakon što su proveli operacije spašavanja u međunarodnim vodama Sredozemnog mora i iskrcali osobe spašene na moru u luci u Palermu (Italija) i luci u Portu Empedocleu (Italija) u skladu s odobrenjem i nalozima talijanskih tijela, na predmetnim su brodovima provedeni postupci čišćenja i dezinfekcije te su zatim lučke kapetanije tih obaju gradova obavile inspekcijske preglede na brodovima te osobito detaljnije inspekcijske preglede u smislu članka 13. Direktive 2009/16[9].

15. Ti detaljniji inspekcijski pregledi temeljili su se na postojanju „odlučujućeg čimbenika" u smislu članka 11. Direktive 2009/16[10], koji se odnosio na okolnost da su predmetni brodovi bili uključeni u djelatnost traganja i spašavanja na moru iako nisu bili certificirani za tu uslugu te su na brod primili daleko veći broj osoba od onog koji odgovara svjedodžbi o sigurnosti tih brodova.

16. Prema mišljenju talijanskih vlasti, navedeni detaljniji inspekcijski pregledi otkrili su određen broj tehničkih i operativnih nedostataka s obzirom na odredbe propisa Unije i primjenjivih međunarodnih konvencija[11], od kojih za neke, kad ih se razmatra zasebno ili zajedno, treba smatrati da očito ugrožavaju sigurnost, zdravlje ili okoliš te da su toliko ozbiljni da opravdavaju zabranu plovidbe tih brodova u skladu s člankom 19. Direktive 2009/16[12]. Dvije predmetne

7 GURI br. 96 od 27. travnja 2011., str. 1., u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 53/2011

8 Kao što je potvrđeno na raspravi, predmetni brodovi plovili su pod nizozemskom zastavom do kraja 2019. te su, s obzirom na to da su nadležna nizozemska tijela na zahtjev talijanskih tijela namjeravala izmijeniti njihovu klasifikaciju, zatim registrirana u Njemačkoj.

9 Kako je prenesen člankom 16. Zakonodavne uredbe br. 53/2011.

10 Kako je prenesen člankom 8. Zakonodavne uredbe br. 53/2011.

11 Sud koji je uputio zahtjev konkretno upućuje na članak I. točku (b) Međunarodne konvencije o zaštiti ljudskog života na moru, sklopljene u Londonu 1. studenoga 1974. (*Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda*, sv. 1185., br. 18961, str. 3., u daljnjem tekstu: Konvencija o zaštiti ljudskog života na moru) i na točku 1.3.1. Priloga Rezoluciji Međunarodne pomorske organizacije (IMO) A.1138(31), naslovljenoj „Procedures for Port State Control, 2019" (u daljnjem tekstu IMO-ova rezolucija o nadzoru koji obavlja država luke).

12 Kako je prenesen člankom 22. Zakonodavne uredbe br. 53/2011.

kapetanije zato su naložile zabranu plovidbe navedenih brodova. Nadalje, Sea Watch otklonio je određen broj tih nedostataka, a za ostale je nedostatke (u daljnjem tekstu: predmetni nedostaci [13]) smatrao da nisu utvrđeni.

17. Nakon zabrane plovidbe predmetnih brodova, Sea Watch podnio je Tribunaleu amministrativo regionale per la Sicilia (Okružni upravni sud za Siciliju), sudu koji je uputio zahtjev, dvije tužbe kojima se traži poništenje mišljenja o zabrani plovidbe tih brodova, inspekcijskih izvješća koja su bila donesena prije tih mišljenja i „svakog drugog povezanog ili prethodno ili naknadno donesenog akta". U prilog svojim tužbama u biti je tvrdio da su kapetanije koje su donijele te mjere prekoračile ovlasti dodijeljene državi luke, koje proizlaze iz Direktive 2009/16 i koje se tumače s obzirom na međunarodno običajno pravo i primjenjive konvencije.

18. Sud koji je uputio zahtjev općenito ističe da u pogledu postojanja predmetnih nedostataka postoji nesuglasje ne samo između stranaka iz glavnog postupka, nego i između predmetnih tijela države luke (Italija) i država zastave (Njemačka) [14] i da se u okviru glavnih postupaka postavljaju složena, nova i osobito važna pravna pitanja, osobito u pogledu pravnog okvira i sustava koji se primjenjuju na brodove kojima upravljaju nevladine humanitarne organizacije kako bi planski, a ne samo slučajno ponekad obavljale djelatnost traganja i spašavanja na moru. S obzirom na prethodno navedeno, taj sud u biti pita, s jedne strane, o tome primjenjuje li se Direktiva 2009/16 na predmetne brodove i, s druge strane, o uvjetima i temeljima ovlasti države luke u pogledu nadzora i zabrane plovidbe.

19. U tim je okolnostima Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Okružni upravni sud za Siciliju) odlučio u svakom od dvaju glavnih postupaka prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja koja su u oba predmeta istovjetno sastavljena:

„1. (a) Obuhvaća li područje primjene Direktive [2009/16] – i može li se stoga *Port State Control* (nadzor brodova koji obavlja država luke ili PSC) izvršiti i u odnosu na – brod koji je tijelo za klasifikaciju države zastave klasificiralo kao teretni brod, ali koji u praksi isključivo i sustavno obavlja negospodarsku djelatnost kao što je takozvana djelatnost ‚*search and rescue*' (potraga i spašavanje ili SAR) (kako je obavlja [Sea Watch] na [predmetnim brodovima] na temelju svojeg statuta)?

(b) [U] slučaju da Sud smatra da su područjem primjene Direktive [2009/16] obuhvaćeni i predmetni brodovi, protivi li se [navedenoj d]irektivi koja se tumači na taj način zakonodavstvo, kao što je nacionalno zakonodavstvo iz članka 3. Zakonodavne uredbe br. 53/2011 kojim se prenosi članak 3. [te direktive], u kojem se ipak u stavku 1. izričito utvrđuje područje primjene nadzora brodova koji obavlja država luke, pri čemu se taj nadzor ograničava samo na brodove koji se upotrebljavaju u gospodarske svrhe te se iz njega ne isključuju samo jahte namijenjene razonodi, nego i teretni brodovi koji konkretno ne obavljaju gospodarsku djelatnost i stoga se ne upotrebljavaju u tu svrhu?

[13] Ti nedostaci u biti se odnose na to da, najprije, predmetni brodovi nisu certificirani za ukrcavanje i prijevoz više stotina osoba, kao što su to sustavno činili tijekom ljeta 2020.; nadalje, ti brodovi nemaju prikladnu tehničku opremu za obavljanje takvih djelatnosti, iako su u stvari namijenjeni za takve djelatnosti te ih se zapravo i upotrebljava isključivo u te svrhe (konkretno, kapaciteti uređaja za pročišćavanje otpadnih voda kojima su opremljeni dovoljni su za 22 osobe odnosno 30 osoba, a ne nekoliko stotina osoba, te su na palubama ugrađeni zahodi i dodatni tuševi koji otpadnu vodu izbacuju izravno u more); naposljetku, operacije spašavanja koje su provodili članovi posade nisu se ubrajale u njihovo radno vrijeme.

[14] Međutim, talijanska je vlada na raspravi navela da su slijedom naknadnih kontakata između talijanskih i njemačkih tijela, potonja tijela Sea Watchu kao brodovlasniku naložila da izvrši potrebne popravke kako bi ispravio navedene nedostatke. Sea Watch je naveo da je izvršio izmjene kako bi postupio u skladu s tim nalozima, iako su oni izdani izvan bilo kakvog regulatornog okvira, kako bi otklonio opasnost od naknadne zabrane plovidbe.

(c) Naposljetku, može li se, suprotno tomu, opravdano smatrati da su područjem primjene Direktive [2009/16], u dijelu u kojem nakon izmjena iz 2017. obuhvaća i putničke brodove, obuhvaćeni teretni brodovi koji sustavno obavljaju takozvanu djelatnost potrage i spašavanja osoba u opasnosti na moru, pri čemu se na taj način izjednačava prijevoz osoba spašenih na moru jer su bile u životnoj opasnosti i prijevoz putnika?

2. Može li se okolnost da brod prevozi osobe čiji broj uvelike premašuje broj osoba koji se navodi u svjedodžbi o sigurnosnoj opremi iako je razlog tomu takozvana djelatnost potrage i spašavanja ili, u svakom slučaju, okolnost da brod posjeduje svjedodžbu o sigurnosnoj opremi koja se odnosi na broj osoba koji je uvelike manji od broja koji se stvarno prevozi, opravdano smatrati odlučujućim čimbenikom iz Priloga I. dijela II. točke 2.A. ili nepredviđenim čimbenikom iz Priloga I. dijela II. točke 2.B., na koje se upućuje u članku 11. Direktive [2009/16]?

3. Može li i/ili mora li ovlast detaljnijeg inspekcijskog pregleda brodova iz članka 13. Direktive [2009/16] koji država luke obavlja u pogledu brodova koji plove pod zastavom država članica obuhvaćati i ovlast da se provjeri koju konkretno djelatnost stvarno obavlja brod, neovisno o djelatnosti za koju mu je država zastave i mjerodavno tijelo za klasifikaciju izdalo svjedodžbu o klasi i odgovarajuće svjedodžbe o sigurnosti i, slijedom toga, ovlast da se provjeri posjeduje li navedeni brod svjedodžbe i, općenito, ispunjava li uvjete i/ili zahtjeve koji se propisuju pravnim pravilima donesenima na međunarodnoj razini u području sigurnosti, zaštite od onečišćenja i uvjeta života i rada na brodu? U slučaju potvrdnog odgovora, može li se navedena ovlast izvršavati i u odnosu na brod koji u praksi sustavno obavlja takozvanu djelatnost potrage i spašavanja?

4. (a) Na koji način treba tumačiti [članak I.], točku (b) Konvencije [o zaštiti ljudskog života na moru], na koju se izričito upućuje u članku 2. Direktive [2009/16] i u pogledu koje stoga treba osigurati dosljedno tumačenje [u Uniji] u svrhu i prilikom nadzora brodova koji obavlja država luke, u dijelu u kojem propisuje da se: ‚[v]lade ugovornice obvezuju da će objaviti sve zakone, uredbe, naredbe i pravilnike i da će poduzeti sve druge mjere potrebne da [k]onvencija dobije punu i cjelovitu primjenu, tako da se osigura da brod, u pogledu zaštite ljudskog života na moru, bude sposoban za službu za koju je namijenjen'? Konkretno, treba li u pogledu odluke o prikladnosti broda za uslugu za koju je namijenjen, koju države luke moraju donijeti na temelju inspekcijskog pregleda brodova koji obavlja država luke, kao isključivi parametar provjere u obzir uzeti samo zahtjeve koji se utvrđuju na temelju klasifikacije i odgovarajućih svjedodžbi o sigurnosti koje brod posjeduje i koje su stečene na temelju djelatnosti koja je teoretski prijavljena ili se ipak može uzeti u obzir i usluga koju brod konkretno obavlja?

(b) Stoga, postoji li i u pogledu navedenog međunarodnog parametra ovlast upravnih tijela država luke da ne provjere samo ispunjavaju li brodska oprema i sredstva zahtjeve koji se propisuju svjedodžbama koje izdaje država zastave i koji proizlaze iz teoretske klasifikacije broda, nego i ovlast da ocijene usklađenost svjedodžbi i odgovarajuće brodske opreme i sredstava kojima je brod opremljen i koje posjeduje s obzirom na konkretnu djelatnost koju obavlja, koja nije povezana s djelatnošću koja se navodi u svjedodžbi o klasi i koja se od nje razlikuje?

(c) Ista razmatranja treba iznijeti u pogledu točke 1.3.1. [Priloga IMO-ovoj Rezoluciji o nadzoru koji obavlja država luke], u dijelu u kojem propisuje: ‚[n]a temelju odredbi relevantnih konvencija navedenih u odjeljku 1.2. ove rezolucije, uprava (odnosno vlada države zastave) odgovorna je za objavljivanje zakona i pravilnika te za poduzimanje svih drugih mjera koje mogu biti potrebne kako bi te konvencije imale punu i cjelovitu primjenu, tako da se zajamči da je brod u pogledu zaštite ljudskog života na moru i sprečavanja zagađenja prikladan za službu za koju je namijenjen i da su članovi posade kvalificirani i sposobni za obavljanje svojih zadataka'?

5. (a) [A]ko se utvrdi postojanje ovlasti države luke da provjeri posjeduje li brod svjedodžbe i ispunjava li uvjete i/ili zahtjeve na temelju djelatnosti za koju je namijenjen, konkretno, može li država luke koja je izvršila inspekcijski pregled brodova koji obavlja država luke zahtijevati da brod posjeduje svjedodžbe i ispunjava uvjete i/ili zahtjeve u pogledu sigurnosti i sprečavanja onečišćenja mora, koji su dodatni u odnosu na one koje posjeduje odnosno ispunjava i koji se odnose na djelatnost koju stvarno obavlja, konkretno, u ovom slučaju na takozvanu djelatnost potrage i spašavanja, kako bi se izbjegla zabrana plovidbe broda?

(b) U slučaju potvrdnog odgovora na pitanje [u točki (a)], može li se zahtjev da brod posjeduje svjedodžbe i ispunjava uvjete i/ili zahtjeve, koji su dodatni u odnosu na one koje posjeduje odnosno ispunjava i koji se odnose na djelatnost koju stvarno obavlja, konkretno, u ovom slučaju na takozvanu djelatnost potrage i spašavanja, izvršiti kako bi se izbjegla zabrana plovidbe broda samo u slučaju u kojem postoji međunarodni pravni okvir i/ili pravni okvir [Unije] koji je jasan i pouzdan u pogledu klasifikacije takozvane djelatnosti potrage i spašavanja i odgovarajućih svjedodžbi i uvjeta i/ili zahtjeva u području sigurnosti i sprečavanja onečišćenja mora?

(c) U slučaju niječnog odgovora na pitanje [u točki (b)], treba li zahtjev da brod posjeduje svjedodžbe i ispunjava uvjete i/ili zahtjeve, koji su dodatni u odnosu na one koje posjeduje ili ispunjava i koji se odnose na djelatnost koju stvarno obavlja, konkretno, u ovom slučaju na takozvanu djelatnost potrage i spašavanja, izvršiti na temelju nacionalnog zakonodavstva države zastave i/ili države luke te je li u tu svrhu potrebno primarno zakonodavstvo ili je prikladno i sekundarno zakonodavstvo ili čak samo opći upravni propis?

(d) U slučaju potvrdnog odgovora na pitanje [u točki (c)], ima li država luke obvezu da prilikom inspekcijskog pregleda brodova koji obavlja država luke na točan i konkretan način navede na temelju kojeg je nacionalnog propisa (koji je utvrđen u skladu s točkom [(c)]) zakonodavne ili regulatorne pravne snage ili koji je dio općeg upravnog akta potrebno odrediti uvjete i/ili tehničke zahtjeve u području sigurnosti i sprečavanja onečišćenja mora koje treba ispunjavati brod u pogledu kojeg država luke obavlja inspekcijski pregled kako bi mogao obavljati takozvanu djelatnost potrage i spašavanja, i koje se aktivnosti otklanjanja ili ispravljanja nedostataka točno zahtijevaju kako bi se osiguralo poštovanje propisa na koje se upućuje?

(e) U slučaju da u državi luke i/ili državi zastave ne postoji propis zakonodavne ili regulatorne pravne snage ili koji je dio općeg upravnog akta, može li uprava države luke u ovom slučaju odrediti uvjete i/ili tehničke zahtjeve u području sigurnosti, sprečavanja onečišćenja mora i zaštite života i rada na brodu koje treba ispunjavati brod u pogledu kojeg država luke izvršava inspekcijski pregled kako bi mogao obavljati takozvanu djelatnost potrage i spašavanja?

(f) U slučaju niječnog odgovora na točke [(d) i (e)], može li se takozvana djelatnost potrage i spašavanja, ako ne postoje posebne odredbe države zastave u tom području, smatrati u međuvremenu odobrenom, te se stoga ne može zabraniti donošenjem rješenja o zabrani plovidbe u slučaju kad brod u pogledu kojeg država luke obavlja inspekcijski pregled ispunjava prethodno navedene uvjete i/ili zahtjeve druge kategorije (konkretno, teretnog broda), čije je postojanje i konkretno potvrdila država zastave?"

IV. Postupak pred Sudom

20. U svojim je odlukama kojima se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Okružni upravni sud za Siciliju) tražio od Suda da o ovim predmetima odluči u ubrzanom postupku predviđenom u članku 105. Poslovnika Suda.

21. Odlukom predsjednika Suda od 2. veljače 2021. ti su predmeti spojeni u svrhu provedbe pisanog i usmenog dijela postupka te je rješenjem predsjednika Suda od 25. veljače 2021. Sud odbio zahtjev za ubrzani postupak, pri čemu je utvrdio da posebne okolnosti tih predmeta opravdavaju da im Sud da prednost u skladu s člankom 53. stavkom 3. Poslovnika.

22. Pisana očitovanja podnijeli su Sea Watch, talijanska, španjolska i norveška vlada te Europska komisija. Te su stranke iznijele i usmena očitovanja na raspravi održanoj 30. studenoga 2021.

V. Analiza

23. Prethodna pitanja suda koji je uputio zahtjev odnose se na područje primjene Direktive 2009/16 (dio A) i opseg ovlasti nadzora koji obavlja država luke u pogledu, najprije, uvjeta koji se zahtijevaju za detaljniji dodatan inspekcijski pregled na temelju članka 11. te direktive (dio B), zatim opsega ovlasti za provođenje inspekcijskog pregleda na temelju kako članka 13. navedene direktive tako i Konvencije o zaštiti ljudskog života na moru i IMO-ove Rezolucije o nadzoru koji obavlja država luke (dio C) i, naposljetku, uvjeta za zabranu plovidbe broda na temelju članka 19. iste direktive (dio D).

A. Prvo prethodno pitanje (područje primjene Direktive 2009/16)

24. Prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti želi znati primjenjuje li se Direktiva 2009/16 na brodove koji se, iako su klasificirani i certificirani kao teretni brodovi, isključivo i sustavno koriste u svrhu djelatnosti traganja i spašavanja na moru (pod (a)) i, ovisno o slučaju, može li se djelatnost tih brodova obuhvatiti područjem primjene te direktive kao djelatnost koja se izjednačuje s prijevozom putnika (pod (c)). U slučaju potvrdnog odgovora, taj sud pita je li članak 3. Zakonodavne uredbe br. 53/2011, kojim se prenosi članak 3. navedene direktive, pri čemu se njezino područje primjene ograničava samo na brodove koji se upotrebljavaju u gospodarske svrhe, u skladu s tom direktivom (pod (b)).

25. Navedeni sud smatra da Direktivu 2009/16 treba shvatiti na način da se ne primjenjuje na brodove kao što su predmetni brodovi, tako da se na njih ne može odnositi inspekcijski pregled koji se provodi na temelju te direktive.

26. Kao prvo, suprotno onomu što tvrdi sud koji je uputio zahtjev, smatram da se Direktiva 2009/16 primjenjuje na brodove kao što su predmetni brodovi koji, iako su registrirani kao „brodovi za višenamjenski teret", obavljaju djelatnost traganja i spašavanja na moru.

27. Naime, s jedne strane, člankom 3. stavkom 1. Direktive 2009/16 određuje se da se ona primjenjuje na sve *brodove* i njihove posade koji pristaju u lukama ili na sidrištima države članice kako bi uspostavili *sučelje brod/luka*. Doista, predmetni brodovi registrirani su kao „brodovi"[15]. Usto, prema mojem mišljenju, očito je da ti brodovi obavljaju djelatnost koja osobito dovodi do kretanja osoba brodom prema luci i da stoga uspostavljaju „sučelje brod/luka"[16], pri čemu činjenica da se ta djelatnost ne obavlja u redovnim ili predvidljivim razmacima ne utječe na predmetnu definiciju.

28. S druge strane, člankom 3. stavkom 4. Direktive 2009/16 predviđa se da se iz područja primjene te direktive isključuju, među ostalim, *javni brodovi koji se koriste za negospodarske svrhe* i *jahte namijenjene razonodi koje ne obavljaju gospodarsku djelatnost*. Međutim, iako je točno da se predmetni brodovi koriste za negospodarske svrhe, kao što su dvije prethodno navedene kategorije brodova, oni se samo iz tog razloga ne mogu izjednačiti s „javnim brodovima" ni „jahtama".

29. U tom pogledu, najprije ističem da ti brodovi, iako *de facto* doprinose obavljanju djelatnosti traganja i spašavanja na moru koju u načelu obavljaju tijela javne vlasti obalne države te su u određenoj mjeri obvezni surađivati sa sustavom koordinacije djelatnosti traganja i spašavanja na moru[17], nisu „javni" brodovi u smislu članka 3. stavka 4. Direktive 2009/16. Čini mi se uostalom da to odstupanje nije povezano s javnom prirodom obavljane djelatnosti, nego s potpunim imunitetom od jurisdikcije svake druge države osim države zastave, koji se člankom 96. Konvencije o pravu mora[18] osobito jamči za „[brodove] u vlasništvu države ili kojima se ona koristi, a namijenjeni su samo za vladinu netrgovačku službu".

30. Nadalje, predmetni brodovi ne mogu biti „jahte" jer su registrirani kao brodovi za višenamjenski teret i namijenjeni obavljaju djelatnost koja, iako je hvale vrijedna, nije rekreativne, sportske ili slične prirode.

31. Naposljetku, smatram da izričito isključivanje tih dviju kategorija brodova koji obavljaju negospodarsku djelatnost ne može predstavljati dodatni pokazatelj toga da je zakonodavac Unije iz područja primjene Direktive 2009/16 želio isključiti sve kategorije brodova koji ne obavljaju

[15] U tom se pogledu u članku 2. točki 5. Direktive 2009/16 navodi da, za potrebe te direktive, pojam „brod" znači „svako pomorsko plovilo na koje se primjenjuje jedna ili nekoliko konvencija, a plovi pod zastavom države koja nije država luke".

[16] U tom se pogledu u članku 2. točkama 5. i 6. Direktive 2009/16 navodi da se pojam „sučelje brod/luka" odnosi na „međusobno djelovanje koje se događa kada je brod izravno uključen u aktivnosti transfera osoba, dobara ili usluga iz luke na ili s broda".

[17] Podsjećam na to da je, u skladu s praksom koja se ustalila tijekom posljednjih godina, iskrcavanja izvršena nakon provedenih operacija spašavanja u glavnom postupku odobrio Ministero degli Interni (Ministarstvo unutarnjih poslova, Italija) te su koordinirana s Italian Maritime Rescue Coordination Centre (Talijanski centar za koordiniranje spašavanja na moru).

[18] Konvencija Ujedinjenih naroda o pravu mora, sklopljena u Montego Bayu 10. prosinca 1982. (*Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda*, sv. 1833., 1834. i 1835., str. 3., u daljnjem tekstu: Konvencija o pravu mora). Ta je konvencija stupila na snagu 16. studenoga 1994. Njezino je sklapanje odobreno u ime Europske zajednice Odlukom Vijeća 98/392/EZ od 23. ožujka 1998. (SL 1998., L 179, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 4., svezak 2., str. 86.).

gospodarske djelatnosti. Suprotno tomu, čini se da navođenje dvaju dosta specifičnih odstupanja u pogledu brodova koji se koriste za negospodarske svrhe (odnosno javnih brodova i jahti) potvrđuje da je taj zakonodavac želio ograničiti predmetnu iznimku na te dvije kategorije.

32. Prema tome, s obzirom na tekst članka 3. stavaka 1. i 4. te direktive, valja utvrditi da su brodovi koji se koriste za negospodarske svrhe obuhvaćeni materijalnim područjem primjene navedene direktive, osim dviju prethodno navedenih kategorija.

33. Prema mojem se mišljenju to utvrđenje potvrđuje teleološkim tumačenjem Direktive 2009/16, kojom se u skladu s njezinim člankom 1. i njezinom uvodnom izjavom 4. nastoji pridonijeti drastičnom smanjenju pomorskog prijevoza koji se obavlja brodovima nedovoljne kvalitete u vodama pod nadležnošću država članica kako bi se, među ostalim, *poboljšali sigurnost, zaštita od onečišćenja te uvjeti života i rada na brodu*. Međutim, na temelju same činjenice da predmetni brodovi sustavno obavljaju negospodarsku djelatnost traganja i spašavanja na moru ti se brodovi ne mogu izuzeti iz ovlasti države luke, osobito u pogledu nadzora usklađenosti s međunarodnim standardima za sigurnost, zaštitu od onečišćenja te uvjete života i rada na brodu. Ne može se u načelu isključiti, primjerice, da na navedenim brodovima može doći do istih problema povezanih sa sigurnošću, onečišćenjem te uvjetima života i rada na brodu, s obzirom na način na koji se upotrebljavaju [19]. Takvo je odstupanje uostalom suprotno cilju navedenom u toj direktivi, s obzirom na to da obvezama koje se njome predviđaju podliježu brodovi koji obavljaju istu ili sličnu djelatnost s ciljem stjecanja dobiti i koji po svojoj prirodi predstavljaju istu opasnost povezanu sa sigurnošću, onečišćenjem te uvjetima života i rada na brodu.

34. Osim toga, suprotno tvrdnjama Sea Watcha, ne čini mi se da se na djelatnosti traganja i spašavanja na moru ne može, kao na negospodarske djelatnosti, odnositi zakonodavni akt Unije kao što je Direktiva 2009/16, donesena na temelju članka 80. stavka 2. UEZ-a (koji je postao članak 100. stavak 2. UFEU-a). Naime, tom se odredbom u biti predviđa da zakonodavac Unije može utvrditi odgovarajuće odredbe za pomorski i zračni promet te pritom ne pravi razliku između gospodarskih i negospodarskih djelatnosti. Direktiva 2009/16, donesena na temelju navedene odredbe, ne odnosi se uostalom izravno na djelatnost brodova na koje se primjenjuje, nego na uvjete plovidbe i, konkretnije, ovlasti nadzora koji u tom pogledu obavlja država luke.

35. Naposljetku, što se tiče mogućnosti, na koju se poziva sud koji je uputio zahtjev, u pogledu toga da se Direktiva 2009/16 primjenjuje na predmetne brodove zbog toga što se njihova djelatnost može izjednačiti s djelatnosti prijevoza putnika, smatram da, s obzirom na činjenicu da se ta direktiva odnosi na te brodove neovisno o njihovoj klasifikaciji u skladu s pravom države zastave, izjednačavanje te djelatnosti s djelatnosti prijevoza putnika nije potrebno ni relevantno kako bi se navedena direktiva mogla primijeniti na predmetne brodove [20].

36. Kao drugo, kad je riječ o usklađenosti članka 3. Zakonodavne uredbe br. 53/2011 s pravom Unije, u dijelu u kojem se čini da se tom odredbom primjena Direktive 2009/16 ograničava samo na brodove koji obavljaju gospodarsku djelatnost, ističem da se u toj direktivi primjenjuje

[19] Osim toga, kao što to u pisanim očitovanjima ističe talijanska vlada, kategorije isključene iz područja primjene Direktive 2009/16 nisu isključene zbog toga što obuhvaćaju brodove koji su manje opasni od onih na koje se primjenjuje ta direktiva. Za svaku od isključenih kategorija u posebnim izvorima iz pravnog poretka Unije i međunarodnog pravnog poretka postoje konkretni razlozi za njezino nepodlijeganje predmetnom propisu.

[20] U svakom slučaju, dodajem da je za sva pitanja u pogledu klasifikacije tih brodova, koju je utvrdilo tijelo za certifikaciju, nadležna država zastave te da ona nisu relevantna u pogledu ovlasti države luke na temelju Direktive 2009/16. Osim toga, kao što to ističe španjolska vlada, dvojim u pogledu toga da se djelatnost traganja i spašavanja na moru može izjednačiti s djelatnosti prijevoza putnika s obzirom na njezina različita obilježja, kao što su, među ostalim, potpuna predvidljivost usluge (koja se pruža jasno utvrđenom broju osoba prema prethodno utvrđenim rasporedima i uvjetima) i njezina ugovorna priroda.

ujednačen pristup kojim se nastoji osigurati stvarno poštovanje međunarodnih standarda za sigurnost, zaštitu od onečišćenja te uvjete života i rada na brodu za brodove koji plove vodama u nadležnosti država članica i koji pristaju u njihove luke [21], kako bi se pridonijelo drastičnom smanjenju pomorskog prijevoza koji se u tim vodama obavlja brodovima nedovoljne kvalitete [22]. Stoga mi se čini da se navedenom direktivom državama članicama ne ostavlja nikakva margina prosudbe koja im omogućava da njezino područje primjene ograničile samo na brodove koji obavljaju gospodarsku djelatnost.

37. S obzirom na navedeno, na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri ograničava li se u načelu člankom 3. Zakonodavne uredbe br. 53/2011 područje primjene Direktive 2009/16 i, ako je odgovor na to potvrdan, da ocijeni je li moguće tu odredbu tumačiti na način koji je u skladu s člankom 3. te direktive ili, u protivnom slučaju, treba zaključiti da je navedena odredba djelomično neusklađena s pravom Unije, pri čemu je se po potrebi izuzima iz primjene [23].

38. Stoga predlažem da se na prvo prethodno pitanje odgovori da se Direktiva 2009/16 primjenjuje na brodove koji, iako ih je država zastave klasificirala i certificirala kao „brodove za višenamjenski teret", isključivo i sustavno obavljaju djelatnost traganja i spašavanja na moru i da je na sudu koji je uputio zahtjev da iz toga izvede posljedice u pogledu tumačenja i primjene nacionalnog zakonodavstva kojim se prenosi ta direktiva.

B. Drugo prethodno pitanje (uvjeti za dodatni inspekcijski pregled na temelju članka 11. Direktive 2009/16)

39. Drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti želi znati može li činjenica da je slijedom operacija spašavanja, na kojima se temelje mjere o kojima je riječ u glavnom postupku, prevezen broj osoba veći od maksimalnog broja osoba koje se mogu prevoziti predmetnim brodovima na temelju njihovih svjedodžbi o sigurnosti predstavljati „odlučujući čimbenik" ili „nepredviđeni čimbenik" u smislu dijela II. točaka 2.A. i 2.B. Priloga I. Direktivi 2009/16, konkretnije nepredviđeni čimbenik koji se sastoji u tome da se „brodovi[ma] upravljalo na način opasan za osobe, imovinu ili okoliš" [24], čime bi se opravdavalo to da je u pogledu tih brodova proveden dodatan inspekcijski pregled na temelju članka 11. te direktive.

40. Taj sud smatra da se, iako spašavanje osoba na moru i eventualna neprikladnost svjedodžbi o sigurnosti koje je izdala država zastave u odnosu na stvarno ukrcani broj osoba ne predstavlja ni „odlučujuće čimbenike" ni „nepredviđene čimbenike" u smislu prethodno navedenih odredbi, suprotno tomu, očita razlika i neprikladnost između osoba koje se u skladu sa svjedodžbama mogu prevoziti i osoba koje su stvarno prevezene tijekom operacija spašavanja mogu kvalificirati kao „nepredviđeni čimbenik".

[21] Vidjeti osobito uvodnu izjavu 7. Direktive 2009/16 i točku 12. Preporuke 2020/1365, u kojima se upućuje na „primjereno opremljene" brodove.

[22] Vidjeti osobito članak 1. Direktive 2009/16.

[23] Presuda od 29. srpnja 2019., Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, t. 77. i navedena sudska praksa)

[24] Taj sud pojašnjava da je talijanska uprava u obrascima koji se odnose na inspekcijska izvješća kvalificirala tu okolnost kao „odlučujući čimbenik" u smislu dijela II. točke 2.A. Priloga I. Direktivi 2009/16, a ne kao „nepredviđeni čimbenik" u smislu dijela II. točke 2.B. njezina Priloga I. zato što ti obrasci ne sadržavaju dio u kojima se posebno mogu naznačiti nepredviđeni čimbenici i da stoga treba smatrati da se u dijelu tih obrazaca u kojem se navodi „odlučujući čimbenik" općenito misli na uvjete koji se zahtijevaju za provedbu dodatnog inspekcijskog pregleda iz članka 11. Direktive 2009/16.

41. U tom pogledu ističem da iz uvodne izjave 6. Direktive 2009/16 proizlazi da, iako je za praćenje usklađenosti brodova s međunarodnim standardima za sigurnost, zaštitu od onečišćenja te uvjete života i rada na brodu odgovorna u prvom redu država zastave, praćenje usklađenosti s tim standardima treba osigurati i država luke kako bi se borilo protiv brodova nedovoljne kvalitete, uzimajući u obzir da inspekcijski nadzor te države nije pregled (za potrebe izdavanja svjedodžbi) i da odgovarajući obrasci inspekcijskog nadzora nisu svjedodžbe o sposobnosti broda za plovidbu [25].

42. Na temelju članka 11. te direktive država luke provodi dodatne inspekcijske preglede brodova samo ako postoje „odlučujući čimbenici" ili „nepredviđeni čimbenici" koji se iscrpno navode u točki 2.A. odnosno točki 2.B. dijela II. Priloga I. toj direktivi [26]. Među nepredviđenim je čimbenicima onaj koji navodi sud koji je uputio zahtjev, odnosno „brodovi kojima se upravljalo na način opasan za osobe, imovinu ili okoliš", u pogledu kojeg taj sud ima poteškoće u tumačenju.

43. U tom mi se pogledu čini da je očito da brod koji sustavno prevozi broj osoba koji je veći od maksimalnog broja osoba koje se u skladu sa svjedodžbama može prevoziti, u određenim okolnostima može predstavljati opasnost za osobe, imovinu i okoliš. Takva okolnost u načelu može predstavljati „nepredviđeni čimbenik" u smislu točke 2.B.
dijela II. Priloga I. Direktivi 2009/16 te ona može opravdati „dodatni inspekcijski pregled" u smislu članka 11. te direktive.

44. Međutim, nacionalni sud u svakom slučaju zasebno treba provesti činjeničnu provjeru koja se ne može odnositi samo na formalno utvrđenje razlike između broja prevezenih osoba i broja osoba čiji je prijevoz dopušten u skladu sa svjedodžbama [27], nego u okviru koje treba konkretno ocijeniti opasnosti takvog ponašanja [28].

45. Usto, valja istaknuti da ta situacija, kao u ovom slučaju, ponekad može predstavljati izravnu i nužnu posljedicu prijevoza izvršenog kako bi se poštovala obveza spašavanja na moru koju ima kapetan broda na temelju međunarodnog običajnog prava i koja se osobito propisuje člankom 98. Konvencije o pravu mora [29] (u daljnjem tekstu: obveza spašavanja na moru). Naime, običajnim se pravom mora brodovi, kad ispunjavaju tu obvezu, izuzimaju od zahtjeva koji se nalažu na temelju

[25] Zakonodavac Unije u tom pogledu uzima u obzir Pariški memorandum o suglasnosti o nadzoru države luke, potpisan u Parizu 26. siječnja 1982., u kojem se u četvrtoj i petoj uvodnoj izjavi navodi da je odgovornost za učinkovitu primjenu standarda utvrđenih u međunarodnim instrumentima uglavnom na tijelima države zastave, a pritom se dodaje da države luke trebaju poduzeti učinkovite mjere kako bi spriječile korištenje brodova koji ne ispunjavaju međunarodne standarde.

[26] Što se tiče razlike između dvaju čimbenika, „nepredviđeni čimbenici" općenito su manje ozbiljni ili je njihova težina manje očita, povezani su s problemima slične prirode, kao što su povrede pravila na snazi, nedostaci, pritužbe i prethodne zabrane plovidbe (vidjeti Pimm M., „VIII. Commentary on Directive 2009/16/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on Port State Control", *EU Maritime Transport Law*, 03/2016, str. 872.). Osim toga, iz članka 11. točke (b) Direktive 2009/16 proizlazi da se čini da je, kad postoje odlučujući čimbenici, dodatni inspekcijski pregled obvezan, a ako postoje nepredviđeni čimbenici, odluka o provođenju takvog inspekcijskog pregleda u diskrecijskoj je ovlasti nadležnog tijela.

[27] Naime, poštovanje uvjeta predviđenih svjedodžbama o sigurnosti broda i konkretnije uvjeta koji se odnosi na broj osoba koje se prevoze na brodu u nadležnosti je države zastave. Isto vrijedi u pogledu *in abstracto* prikladnosti svjedodžbe izdane za obavljanje djelatnosti za koju su namijenjeni brodovi, a to pitanje ostaje u nadležnosti države zastave.

[28] Čini mi se da je posebno teško dokazati, na primjer, da brod kojem je dopušteno prevoziti stotinjak osoba može predstavljati opasnost za osobe, imovinu i okoliš kad prevozi nekoliko osoba više. Situacija je drukčija kad se na brod, koji u načelu nije namijenjen prijevozu osoba za koji je u njegovim svjedodžbama o sigurnosti predviđeno najviše 30 osoba na brodu kao članova posade, kao u ovom slučaju ukrca, recimo, otprilike 400 osoba.

[29] Stavak 1. te odredbe, naslovljene „Dužnost pružanja pomoći", glasi kako slijedi: „Svaka država zahtijeva od zapovjednika broda koji vijori njezinu zastavu, ako on to može učiniti bez ozbiljne opasnosti za brod, posadu ili putnike: (a) da pruži pomoć svakoj osobi koja se nađe u moru, a kojoj prijeti opasnost; (b) ako je obaviješten o njihovoj potrebi za pomoć, da zaplovi punom brzinom u pomoć osobama koje su u nevolji, utoliko koliko se može od njega razumno očekivati da tako postupi; […]".

klasifikacije broda [30] U takvim okolnostima, puka činjenica da je brod prevozio broj osoba koji samo prekoračuje njegov maksimalni kapacitet ne može se sama po sebi smatrati „nepredviđenim čimbenikom" u smislu članka 11. i točke 2.B. dijela II. Priloga I. Direktivi 2009/16 [31].

46. S obzirom na to, ne može se u načelu isključiti da se brodovima, iako su poštovali obvezu spašavanja na moru, u konkretnom slučaju moglo upravljati na način opasan za osobe, imovinu i okoliš, što može predstavljati „nepredviđeni čimbenik" u smislu članka 11. i točke 2.B. dijela II. Priloga I. Direktivi 2009/16. To osobito može biti slučaj ako se dokaže da brod svojom glavnom djelatnosti sustavno povređuje pravila koja se odnose na sigurnost brodova, neovisno o standardima koji se odnose na njihovu klasifikaciju [32]. U konačnici je na nadležnim nacionalnim tijelima da dokažu da se u ovom slučaju predmetnim brodovima upravljalo na način opasan za osobe, imovinu ili okoliš, i to izvan okvira djelatnosti koje su nužno potrebne za poštovanje obveze spašavanja na moru.

47. Stoga predlažem da se na drugo prethodno pitanje odgovori na način da članak 11. i točke 2.A. i 2.B. dijela II. Priloga I. Direktivi 2009/16, u vezi s obvezom spašavanja na moru zajamčenom, među ostalim, u članku 98. Konvencije o pravu mora, treba tumačiti na način da se puka činjenica da je slijedom operacija spašavanja na moru brod prevozio broj osoba veći od svojeg maksimalnog kapaciteta, kako je naveden u svjedodžbi o sigurnosti opreme, ne može sama po sebi smatrati „odlučujućim čimbenikom" ili „nepredviđenim čimbenikom" na temelju kojeg se nalažu ili opravdavaju dodatni inspekcijski pregledi u smislu tih odredbi. Međutim, u načelu nije moguće isključiti to da bi sustavni prijevoz broja osoba koji je znatno veći od kapaciteta broda mogao utjecati na potonji, na način da može biti opasan za osobe, imovinu ili okoliš, što bi predstavljalo „nepredviđeni čimbenik" u smislu navedenih odredbi, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

C. Treće i četvrto prethodno pitanje (opseg ovlasti za inspekcijski pregled na temelju članka 13. Direktive 2009/16, članka I. točke (b) Konvencije o zaštiti ljudskog života na moru i točke 1.3.1. Priloga IMO-ovoj Rezoluciji o nadzoru koji obavlja država luke)

48. Trećim i četvrtim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti želi znati omogućuje li se člankom 13. Direktive 2009/16, s jedne strane, ili člankom I. točkom (b) Konvencije o zaštiti ljudskog života na moru i točkom 1.3.1. Priloga IMO-ovoj Rezoluciji o nadzoru koji obavlja država luke, s druge strane, državi luke da provjeri raspolaže li brod potrebnim svjedodžbama te poštuje li međunarodna pravila u području sigurnosti, zaštite od

[30] U tom pogledu najprije podsjećam na to da se člankom IV. točkom (b) Konvencije o zaštiti ljudskog života na moru, koja se navodi u članku 2. točki 1. podtočki (b) Direktive 2009/16, predviđa da osobe koje se nalaze na brodu osobito zbog obveze da kapetan preveze osobe koje su doživjele brodolom ne treba uzeti u obzir kad se provodi provjera primjene na brod bilo kojeg zahtjeva iz te konvencije, nadalje, da se prilozima Međunarodnoj konvenciji o sprečavanju onečišćenja mora s brodova, potpisanoj u Londonu 2. studenoga 1973., kako je dopunjena Protokolom od 17. veljače 1978., koja se također navodi u članku 2. točki 1. podtočki (c) te direktive, predviđaju iznimke od sustava koji se odnosi na morski otpad u slučaju kad je to neophodno za zaštitu ljudskog života na moru i, naposljetku, da se Konvencijom o radu pomoraca iz 2006., koja se također navodi u članku 2. točki 1. podtočki (i) navedene direktive, predviđa pravo zapovjednika da zahtijeva od pomoraca da produlje radno vrijeme u odnosu na uobičajeno radno vrijeme ako je to potrebno kako bi pružili pomoć drugim brodovima ili osobama koje su naišle na poteškoće na moru.

[31] Sud koji je uputio zahtjev pravilno je isključio da opravdanja nadležnih nacionalnih tijela mogu predstavljati „odlučujuće čimbenike" u smislu članka 11. i točke 2.A. dijela II. Priloga I. Direktivi 2009/16. Naime, nijedan razlog koji su istaknula ta tijela ne odgovara slučajevima koji se iscrpno navode među „odlučujućim čimbenicima".

[32] Kad je riječ o predmetnim nepravilnostima, to primjerice može biti slučaj povreda koje se odnose na dodatne uređaje za pročišćavanje otpadnih voda koje se izlijevaju izravno u more.

onečišćenja te uvjeta života i rada na brodu koja se odnose na djelatnost koju stvarno obavlja taj brod, što je u ovom slučaju djelatnost traganja i spašavanja na moru, neovisno o djelatnosti za koju je klasificiran [33].

49. Taj sud smatra da nadzor koji obavlja država luke ne može dovesti u pitanje nadzor koji je proveden i odluke koje su donesene u državi zastave te utvrđuje, s jedne strane, da se ni međunarodnim konvencijama, ni pravom Unije niti talijanskim ili njemačkim pravom ne predviđaju točni uvjeti za privatne brodove koji sustavno obavljaju djelatnost traganja i spašavanja na moru [34] i, s druge strane, da se međunarodnim konvencijama izričito odstupa od zahtjeva koji se, ovisno o slučaju, nalažu s obzirom na klasifikaciju broda, s obzirom na cilj spašavanja na moru [35].

50. Na temelju članka 13. točke 3. Direktive 2009/16, detaljniji inspekcijski pregled, kao što su oni na koje se odnose glavni predmeti, uključuje „daljnju provjeru ispunjavanja radnih uvjeta na brodu", te se obavlja uvijek kada postoje „očiti razlozi" za vjerovanje da nakon prvotnog inspekcijskog pregleda stanje broda ili njegove opreme ili posade uglavnom ne ispunjava odgovarajuće zahtjeve konvencije [36]. U Prilogu V. toj direktivi navode se primjeri „očitih razloga" [37].

51. Što se tiče onoga što je relevantno za ovaj slučaj, detaljniji inspekcijski pregledi u skladu s člankom 13. točkom 3. Direktive 2009/16 temeljili su se, prema odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, na „očitom razlogu" koji se navodi u dijelu A točki 3. Priloga V. toj direktivi, odnosno na činjenici da su „[p]regledom potvrda i druge dokumentacije utvrđene […] netočnosti", u ovom slučaju prilikom ispitivanja svjedodžbi o sigurnosti predviđenih u pravilu 9.

[33] Konkretnije, čini mi se da se četvrtim prethodnim pitanjem, koje se odnosi na primjenu navedenih konvencija, dopunjuje treće prethodno pitanje, koje se odnosi na primjenu članka 13. točke 3. Direktive 2009/16, s obzirom na to da sud koji je uputio zahtjev četvrtim pitanjem u biti želi znati može li se, ako država luke nije u mogućnosti provesti nadzor poštovanja zahtjeva koji se primjenjuju s obzirom na stvarnu djelatnost tog broda u smislu te direktive, takva ovlast ipak temeljiti na navedenim konvencijama.

[34] Činjenicu da u međunarodnom pravu ili pravu Unije ne postoje takvi uvjeti potvrđuje Preporuka 2020/1365, kad se u njezinoj uvodnoj izjavi 12. navodi da je pitanje „javne politike", a ujedno i sigurnosti, da su ti brodovi na odgovarajući način registrirani i primjereno opremljeni za ispunjavanje relevantnih zahtjeva u pogledu zdravlja i sigurnosti povezanih s tom aktivnošću kako ne bi predstavljali opasnost za posadu ili spašene osobe. Prema mišljenju tog suda, u suprotnom slučaju ne postoji nijedan razlog da se u tu svrhu pozove na javnu politiku.

[35] Usto, prema mišljenju navedenog suda, kad se navedenim konvencijama predviđa da se vlade ugovornice u biti obvezuju da će poduzeti sve potrebne mjere kako bi se zajamčilo da je s gledišta zaštite ljudskog života brod „prikladan za službu za koju je namijenjen", prikladnost za službu kojoj je brod namijenjen treba shvatiti u apstraktnom smislu s obzirom na vrstu broda prema njegovoj klasifikaciji, a ne u konkretnom smislu s obzirom na točnu vrstu stvarno obavljanih djelatnosti jer bi se u protivnom upotrijebio izraz kao što je „koji se upotrebljava" ili sličan izraz. Međutim, priznaje da se upotreba pojma „namijenjen" može tumačiti i tako da namjena ne mora upućivati na same značajke broda ni na uporabu kojoj služe navedene značajke, nego i na cilj koji je brodovlasnik stvarno namijenio za brod.

[36] U toj se odredbi navodi da takvi „očiti razlozi" postoje kada inspektor to smatra opravdanim na temelju njegova stručnog mišljenja.

[37] Usto, čini mi se da, s obzirom na to da se člankom 13. točkom 3. Direktive 2009/16 upućuje na zahtjeve iz *konvencije*, među kojima je Konvencija za zaštitu ljudskog života na moru, koja se navodi u članku 2. te direktive, treba ga tumačiti, među ostalim, s obzirom na članak I. točku (b) te konvencije. Naime, iako Unija nije stranka ugovornica te konvencije (suprotno tomu, potpisale su je sve države članice), Sud može uzeti u obzir njezine odredbe prilikom tumačenja pravnog instrumenta sekundarnog prava (vidjeti u tom smislu presudu od 3. lipnja 2008., Intertanko i dr. (C-308/06, EU:C:2008:312, t. 47. do 52.)).

poglavlja XI-2 Konvencije o zaštiti ljudskog života na moru [38]. Usto, talijanska vlada u pisanim očitovanjima ističe da se u glavnom postupku ovlast za provođenje detaljnijih inspekcijskih pregleda osobito temeljila na pravilu 19. poglavlja I. Priloga toj konvenciji [39].

52. Međutim, iako se člankom 13. točkom 3. Direktive 2009/16 utvrđuje okvir unutar kojeg se dopušta detaljniji inspekcijski pregled, u njemu se jasno ne navode ograničenja tog inspekcijskog pregleda. Stoga se postavlja pitanje odnosi li se „daljnj[a] provjer[a] ispunjavanja radnih uvjeta na brodu" samo na zahtjeve koji se primjenjuju na temelju klasifikacije broda ili i na zahtjeve koji se primjenjuju na djelatnost koju konkretno obavlja brod.

53. Kako bi se odredio opseg nadzora države luke u smislu te odredbe, prema mojem mišljenju, valja istaknuti, s jedne strane, da se njome dodjeljuje ovlast za provođenje nadzora koja nužno prekoračuje ovlast za provođenje „početnog inspekcijskog nadzora" predviđenog u članku 13. točki 1. te direktive, koji se u biti odnosi na svjedodžbe i opće stanje broda i, s druge strane, da se taj nadzor provodi radi provjere usklađenosti s „odgovarajućim zahtjevima konvencije". Takav se nadzor stoga ne može odnositi samo na formalne zahtjeve predviđene u svjedodžbama povezanim s klasifikacijom broda koju je odredilo tijelo za certifikaciju, nego se zapravo odnosi na usklađenost tog broda sa svim pravilima iz međunarodnih konvencija koja se primjenjuju u području sigurnosti, zaštite od onečišćenja te uvjeta života i rada na brodu, uzimajući u obzir stvarno stanje broda i njegove opreme, kao i djelatnosti koje stvarno obavlja, osobito ako se razlikuju od onih koje su povezane s njegovom klasifikacijom [40].

54. Stoga se u načelu može zaključiti, kao što to čini talijanska vlada, da okolnost da se brod ne koristi u skladu sa svojim svjedodžbama može predstavljati povredu zahtjeva koji se odnose na operativne postupke na tom brodu i osobito opasnost za osobe, imovinu ili okoliš, što je na nadležnoj upravi da dokaže na temelju pravila koja se primjenjuju na djelatnost za koju se brod stvarno upotrebljava.

55. S obzirom na navedeno, valja ipak pojasniti, kao što to tvrdi sud koji je uputio zahtjev, da u pravu Unije i međunarodnom pravu ne postoji klasifikacija brodova koji obavljaju djelatnosti traganja i spašavanja na moru [41]. Prema tome, u slučaju nepostojanja takve klasifikacije, ne može se zaključiti da obična klasifikacija predmetnih brodova kao „brodova za opći/višenamjenski teret" sama po sebi predstavlja „očiti razlog" zbog kojeg se može vjerovati da stanje broda ili

[38] Pravilom 9. poglavlja XI-2 Konvencije o zaštiti ljudskog života na moru predviđa se ograničen nadzor koji se odnosi na valjanost svjedodžbi navedenih u točki 1.1. tog pravila i osobito međunarodne svjedodžbe o sigurnosti. U ovom slučaju iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da su detaljniji inspekcijski pregledi naloženi zbog toga što su obrasci za dostavu informacija o sigurnosnoj zaštiti koji prethode ulasku broda u luku bili netočno ispunjeni jer, među ostalim, nije bio naveden broj društva, lokacija brodova u trenutku u kojem su izvješća bila izrađena, tijelo koje je izdalo međunarodne svjedodžbe o sigurnosti, kao ni datum isteka tih svjedodžbi. Usto, navelo se da su odobreni rezultati planova sigurnosne zaštite brodova, što se još nije dogodilo.

[39] U pravilu 19. poglavlja I. Konvencije o zaštiti ljudskog života na moru, koje se odnosi na provjeru svjedodžbi broda, navodi se u njegovoj točki (b) da se takve svjedodžbe, ako su valjane, prihvaćaju ako ne postoje valjani razlozi zbog kojih se može vjerovati da stanje broda ili njegove opreme u bitnome ne odgovara naznakama iz jedne od svjedodžbi ili da brod ili njegova oprema ne poštuju odredbe pravila 11. točaka (a) i (b) navedenog poglavlja. U skladu s pravilom 11. točkom (a) istog poglavlja, stanje broda i njegove opreme treba održavati u skladu sa zahtjevima iz Konvencije kako bi se zajamčilo da će brod moći ploviti a da pritom ne postoji opasnost za brod ili osobe na brodu. Suprotno tomu, pravilo 11. točka (b) poglavlja I. Konvencije o zaštiti ljudskog života na moru nije relevantno u ovom slučaju jer se odnosi na zabranu unošenja izmjena nakon inspekcijskog pregleda provedenog u skladu s pravilima 7. do 10. tog poglavlja.

[40] Osim toga, čini mi se da se taj zaključak ne dovodi u pitanje tumačenjem članka 13. točke 1. Direktive 2009/16 s obzirom na članak I. točku (b) Konvencije o zaštiti ljudskog života na moru, kao i točku 1.3.1. Priloga IMO-ovoj Rezoluciji o nadzoru koji obavlja država luke. Naime, te se odredbe, u dijelu u kojem se njima predviđa mogućnost provođenja nadzora u pogledu toga je li brod „prikladan za službu kojoj je namijenjen", mogu tumačiti na način da sve procjene u pogledu prikladnosti broda treba provesti s obzirom na stvarnu djelatnost koju obavlja, kao i relevantna pravila.

[41] Osim toga, čini se da ta klasifikacija ne postoji ni u njemačkom ni u talijanskom pravu.

njegove opreme ili posade u biti ne ispunjava „odgovarajuće zahtjeve konvencije” u skladu s člankom 13. točkom 3. Direktive 2009/16, osim ako se sustavnim korištenjem tog broda povređuju pravila koja se odnose na njegovu klasifikaciju [42].

56. Stoga predlažem da se na treće prethodno pitanje odgovori na način da ovlast države luke za provođenje detaljnijeg inspekcijskog pregleda, u skladu s člankom 13. Direktive 2009/16, broda koji plovi pod zastavom države članice uključuje ovlast da se provjeri ispunjava li taj brod zahtjeve u području sigurnosti, zaštite od onečišćenja te uvjeta života i rada na brodu koji se primjenjuju na djelatnosti za koje se brod stvarno upotrebljava, uzimajući istodobno u obzir djelatnosti za koje je klasificiran.

D. Peto prethodno pitanje (mogućnost zabrane plovidbe broda na temelju članka 19. Direktive 2009/16 zbog obavljanja djelatnosti koja se razlikuje od one za koju je brod certificiran)

57. Petim pitanjem sud koji je uputio zahtjev najprije želi znati, u biti, imaju li tijela države luke pravo zahtijevati da se posjeduju svjedodžbe i da se poštuju uvjeti i zahtjevi u području sigurnosti i zaštite od onečišćenja mora u pogledu djelatnosti koje stvarno obavlja brod, u ovom slučaju djelatnosti traganja i spašavanja na moru, kako bi se izbjegla zabrana plovidbe tog broda (pod (a)) i, ako je odgovor na to potvrdan, mogu li se te svjedodžbe i ti uvjeti i zahtjevi zahtijevati samo ako postoji jasan i pouzdan međunarodni pravni okvir ili pravni okvir Unije u pogledu klasifikacije djelatnosti traganja i spašavanja na moru i odgovarajućih svjedodžbi, uvjeta ili zahtjeva (pod (b)) ili ih, suprotno tomu, treba zahtijevati na temelju nacionalnog prava države zastave ili države luke te je li u tu svrhu potrebno primarno ili sekundarno zakonodavstvo odnosno je li dovoljan upravni propis opće primjene (pod (c)).

58. Nadalje, taj sud pita je li država luke prilikom inspekcijskog pregleda dužna navesti na temelju kojeg se nacionalnog propisa (zakona ili drugog propisa) naloženi uvjeti odnosno zahtjevi moraju utvrditi i koji se prepravci ili ispravci zahtijevaju kako bi se zajamčilo poštovanje tog propisa (pod (d)) i, u slučaju da ne postoji takav propis, može li uprava države luke u svakom slučaju zasebno navesti zahtjeve koje treba ispuniti brod u pogledu kojeg se obavlja inspekcijski pregled (pod (e)).

59. Konačno, navedeni sud u biti želi znati može li se, ako ne postoji takav propis i ako država zastave ne navede posebne napomene, smatrati da su djelatnosti traganja i spašavanja odobrene (te se stoga ne mogu zabraniti donošenjem rješenja o zabrani plovidbe) u slučaju kad brod ispunjava uvjete ili zahtjeve druge kategorije, čije je postojanje i konkretno potvrdila država zastave (pod (f)).

60. Najprije valja istaknuti da se na temelju članka 19. stavka 1. Direktive 2009/16 nadležno tijelo mora uvjeriti da su svi nedostaci, potvrđeni ili utvrđeni inspekcijskim pregledom, ispravljeni ili će se ispraviti u skladu s konvencijama i da na temelju članka 19. stavka 2., u slučaju nedostataka potvrđenih i utvrđenih inspekcijskim pregledom koji očito, među ostalim, ugrožavaju sigurnost, nadležno tijelo države luke osigurava zabranu plovidbe broda.

[42] Priznajem da mi je teško prihvatiti da se prijevoz osoba u nevolji u određenoj mjeri može izjednačiti s prijevozom „tereta”, ali se slažem da postoji potreba da se izbjegne dovođenje u pitanje klasifikacije predmetnih brodova, koju je utvrdilo tijelo za certifikaciju države zastave. Osim toga, u slučaju da se država luke ne slaže s klasifikacijom broda, Konvencijom o pravu mora predviđa se postupak prijavljivanja u okviru kojeg svaka država koja ima ozbiljnih razloga za sumnju da nad nekim brodom nije vršena odgovarajuća jurisdikcija ni nadzor, može o tim činjenicama obavijestiti državu zastave, koja mora pokrenuti istragu u tom pogledu i, ako je potrebno, poduzeti nužne mjere radi ispravljanja takvoga stanja (vidjeti članak 94. stavak 6. te konvencije). Taj pristup u skladu je s pristupom iz točke 1.3.3. Priloga IMO-ovoj Rezoluciji o nadzoru koji obavlja država.

61. Kao što to proizlazi iz odgovora koji se predlažu na navedena prethodna pitanja, država luke u skladu s člankom 13. točkom 3. Direktive 2009/16 ima pravo osigurati poštovanje međunarodnih konvencija i zakonodavstva Unije koji se primjenjuju u području pomorske sigurnosti, zaštite morskog okoliša te uvjeta života i rada na brodu, uzimajući u obzir djelatnosti koje stvarno obavlja brod, pod uvjetom da takav nadzor ne zadire u nadležnost države zastave u pogledu klasifikacije broda, ni u poštovanje obveze spašavanja na moru.

62. Prema tome, puka činjenica da brod sustavno obavlja djelatnost traganja i spašavanja na moru ne znači da taj brod ne mora poštovati zahtjeve koji se na njega primjenjuju na temelju međunarodnog prava ili prava Unije te ne sprečava da se u pogledu navedenog broda donese rješenje o zabrani plovidbe na temelju članka 19. te direktive ako on ta pravila povrijedi. Drugim riječima, iako se, kao što to ističe sud koji je uputio zahtjev, brodovi izuzimaju iz primjene međunarodnih pravila koja se odnose na sigurnost plovidbe i zaštitu morskog okoliša kad izvršavaju povremene operacije spašavanja na moru, ne izuzima ih se od svih drugih pravila koja se primjenjuju na brodove na temelju zahtjeva iz međunarodnog prava, s obzirom na stvarno obavljanu djelatnost.

63. Stoga predlažem da se na peto prethodno pitanje najprije odgovori tako da Direktivu 2009/16 treba tumačiti na način da tijela države luke imaju pravo zahtijevati da brod posjeduje svjedodžbe i ispunjava uvjete ili zahtjeve u području sigurnosti i zaštite od onečišćenja mora u pogledu djelatnosti za koje je brod klasificiran, kao i sve druge svjedodžbe, uvjete ili zahtjeve koji se temelje na međunarodnom pravnom okviru ili pravnom okviru Unije [43].

64. Nadalje, smatram da tu direktivu treba tumačiti na način da je država luke prilikom inspekcijskog pregleda dužna navesti na temelju kojih se propisa uvjeti odnosno zahtjevi čija je povreda utvrđena trebaju utvrditi i koji se prepravci ili ispravci zahtijevaju kako bi se zajamčilo poštovanje tog propisa.

65. Naposljetku, čini mi se da navedenu direktivu treba tumačiti na način da se ne može smatrati da se u pogledu broda koji sustavno obavlja djelatnost traganja i spašavanja na moru kao takvog ne može donijeti rješenje o zabrani plovidbe ako povređuje zahtjeve koji se na njega primjenjuju na temelju međunarodnog prava ili prava Unije, pri čemu se ne dovodi u pitanje obveza spašavanja na moru [44].

[43] Suprotno tomu, ako brod ne ispunjava uvjete koji se zahtijevaju na temelju zakonodavstva države zastave ili države luke ili ako se potonja država ne slaže s klasifikacijom broda, ona može (pa čak i mora) o tome obavijestiti državu zastave i surađivati s njom kako bi se pronašla rješenja za otkrivene nedostatke.

[44] U ovom trenutku, iznijet ću jednu posljednju napomenu. Ljudski život i njegovo spašavanje nedvojbeno su najvažnije vrijednosti (te prednjače pred svim drugima). No i „dužnost dobrog Samarićanina" podliježe obvezama. Primjerice, ako je to relevantno, milosrdni Samarićanin iz Zavjeta doista je bez oklijevanja spasio osobu u opasnosti. Međutim, prevezao ju je na sigurno mjesto, odnosno u konačište, na vlastiti trošak i to na najsigurnijem prijevoznom sredstvu, svojem magarcu; brinuo se za tu osobu a da pritom taj teret nije prebacio na druge, dao je vlasniku konačišta vlastiti novac da u međuvremenu brine za tu osobu te mu je obećao da „što god potrošiš više od ovoga, platit ću ti kad se vratim". Katkad je teško praviti usporedbe...

VI. Zaključak

66. S obzirom na prethodno navedena razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Okružni upravni sud za Siciliju, Italija) odgovori na sljedeći način:

1. Direktiva 2009/16/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o nadzoru države luke, kako je izmijenjena Direktivom 2013/38/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 12. kolovoza 2013., Uredbom (EU) br. 1257/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. studenoga 2013. i Uredbom 2015/757 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2015., kao i Direktivom (EU) 2017/2110 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. studenoga 2017., primjenjuje se na brodove koji, iako ih je država zastave klasificirala i certificirala kao „brodove za višenamjenski teret", isključivo obavljaju djelatnost traganja i spašavanja na moru. Na sudu koji je uputio zahtjev je da iz toga izvede posljedice u pogledu tumačenja i primjene nacionalnih pravnih pravila kojima se prenosi ta direktiva.

2. Članak 11. te točke 2.A. i 2.B. dijela II. Priloga I. Direktivi 2009/16, u vezi s obvezom spašavanja na moru koju kapetan broda ima na temelju međunarodnog običajnog prava i koja je preuzeta, među ostalim, u članku 98. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora, sklopljene u Montego Bayu 10. prosinca 1982., treba tumačiti na način da se činjenica da je slijedom operacija spašavanja na moru brod prevozio broj osoba veći od svojeg maksimalnog kapaciteta, kako je naveden u svjedodžbi o sigurnosti opreme, ne može sama po sebi smatrati „odlučujućim čimbenikom" ili „nepredviđenim čimbenikom" na temelju kojeg se nalažu ili opravdavaju dodatni inspekcijski pregledi u smislu tih odredbi. Međutim, u načelu nije moguće isključiti to da bi sustavni prijevoz broja osoba koji je znatno veći od kapaciteta broda mogao utjecati na potonji, na način da može biti opasan za osobe, imovinu ili okoliš, što bi predstavljalo „nepredviđeni čimbenik" u smislu navedenih odredbi, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

3. Ovlast države luke za provođenje detaljnijeg inspekcijskog pregleda, u skladu s člankom 13. Direktive 2009/16, broda koji plovi pod zastavom države članice uključuje ovlast da se provjeri ispunjava li taj brod zahtjeve u području sigurnosti, zaštite od onečišćenja te uvjeta života i rada na brodu koji se primjenjuju na djelatnosti za koje se brod stvarno upotrebljava, uzimajući istodobno u obzir djelatnosti za koje je klasificiran.

4. (a) Direktivu 2009/16, kako je izmijenjena Direktivom 2013/38, Uredbama br. 1257/2013 i 2015/757 i Direktivom 2017/2110, treba tumačiti na način da tijela države luke imaju pravo zahtijevati da brod posjeduje svjedodžbe i ispunjava uvjete ili zahtjeve u području sigurnosti i zaštite od onečišćenja mora u pogledu djelatnosti za koje je brod klasificiran, kao i sve druge svjedodžbe, uvjete ili zahtjeve koji se temelje na međunarodnom pravnom okviru ili pravnom okviru Unije.

   (b) Tu direktivu treba tumačiti na način da je država luke prilikom inspekcijskog pregleda dužna navesti na temelju kojih se propisa uvjeti odnosno zahtjevi čija je povreda utvrđena trebaju utvrditi i koji se prepravci ili ispravci zahtijevaju kako bi se zajamčilo poštovanje tog propisa.

(c) Navedenu direktivu treba tumačiti na način da se ne može smatrati da se u pogledu broda koji sustavno obavlja djelatnost traganja i spašavanja na moru kao takvog ne može donijeti rješenje o zabrani plovidbe ako povređuje zahtjeve koji se na njega primjenjuju na temelju međunarodnog prava ili prava Unije, pri čemu se ne dovodi u pitanje obveza spašavanja na moru.