CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
A. RANTOS
van 22 februari 2022 [1]

Gevoegde zaken C-14/21 en C-15/21

Sea Watch eV
tegen
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)

[verzoeken van de Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (bestuursrechter in eerste aanleg Sicilië, Italië) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Zeevervoer – Opsporings- en reddingsactiviteiten op zee – Op schepen toepasselijke regeling – Richtlijn 2009/16/EG – Controlebevoegdheden van de havenstaat – Artikel 3 – Werkingssfeer – Artikel 11 – Voorwaarden voor een aanvullende inspectie – Artikel 13 – Gedetailleerde inspectie – Omvang van de controlebevoegdheden – Artikel 19 – Aanhouding van schepen”

I. Inleiding

1. De onderhavige verzoeken om een prejudiciële beslissing zijn ingediend door de Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (bestuursrechter in eerste aanleg Sicilië, Italië) in het kader van twee geschillen tussen enerzijds Sea Watch eV en anderzijds het Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (ministerie van Infrastructuur en Transport, Italië), alsmede, in de eerste zaak, de Capitaneria di Porto di Palermo (havenautoriteit van Palermo, Italië) en, in de tweede zaak, de Capitaneria di Porto di Porto Empedocle (havenautoriteit van Porto Empedocle, Italië) met betrekking tot twee door elk van deze havenautoriteiten afzonderlijk uitgevaardigde bevelen tot aanhouding van respectievelijk de schepen *Sea Watch 4* en *Sea Watch 3* (hierna: „betrokken schepen”).

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

2. De prejudiciële vragen betreffen in wezen de omvang van de controlebevoegdheden van de havenstaat krachtens richtlijn 2009/16/EG [2] en de andere internationale normen die van toepassing zijn op particuliere schepen die uitsluitend en stelselmatig activiteiten verrichten inzake de opsporing en de redding [„search and rescue" (SAR)] van personen die zich op zee in gevaar of in nood bevinden (hierna: „opsporings- en reddingsactiviteiten op zee"). Het Hof wordt met name verzocht om de werkingssfeer van richtlijn 2009/16 en de frequentie en de intensiteit van de controles, alsook de grondslag van de aanhoudingsmaatregelen te verduidelijken.

3. Het grootste probleem bij het behandelen van deze zaken is gelegen in het feit dat er geen internationale of Europese wetgeving bestaat die de stelselmatige uitoefening van opsporings- en reddingsactiviteiten op zee door particuliere entiteiten regelt. [3] Deze activiteiten zijn de afgelopen jaren sterk toegenomen, omdat staten en internationale organisaties tekortschieten ten overstaan van de steeds kritischer wordende veiligheidssituatie van personen die in gammele bootjes de Middellandse Zee oversteken.

4. Tot nu toe hebben de internationale en Europese wetgevers ervan afgezien om deze leemte aan te vullen en zo een rechtstreeks standpunt in te nemen ten aanzien van dit verschijnsel. [4] De omvang van dat verschijnsel blijkt momenteel uit het feit dat particuliere schepen die stelselmatig opsporings- en reddingsactiviteiten op zee verrichten, in werkelijkheid samenwerken met de SAR-systemen van de staten. [5] Het ontbreken van specifieke regels voor deze praktijk is echter een vruchtbare bodem voor het ontstaan van onduidelijke situaties, waarin de aanwezigheid van particuliere schepen die regelmatig opsporings- en reddingsactiviteiten op zee verrichten ertoe kan leiden dat de regels voor toegang tot het grondgebied van de Unie worden omzeild en dit soort activiteiten zelfs wordt aangemoedigd. Ik wil er echter allereerst op wijzen dat deze zaken niet de opsporings- en reddingsactiviteiten zelf betreffen, maar een afzonderlijke, daaropvolgende fase, namelijk de inspectie van de schepen nadat de „schipbreukelingen" van boord zijn gegaan.

[2] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende havenstaatcontrole (PB 2009, L 131, blz. 57, met rectificaties in PB 2013, L 32, blz. 23, en PB 2014, L 295, blz. 85), zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/38/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 augustus 2013 (PB 2013, L 218, blz. 1), bij de verordeningen (EU) nr. 1257/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013 (PB 2013, L 330, blz. 1) en (EU) 2015/757 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2015 (PB 2015, L 123, blz. 55) en bij richtlijn (EU) 2017/2110 van het Europees Parlement en de Raad van 15 november 2017 (PB 2017, L 315, blz. 61) (hierna: „richtlijn 2009/16").

[3] De enige regelgeving die betrekking heeft op particuliere schepen en derhalve ook op de exploitanten ervan, is richtlijn 2002/90/EG van de Raad van 28 november 2002 tot omschrijving van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf (PB 2002, L 328, blz. 17) (zie in dit verband Dumas, P., „L'obligation de prêter assistance aux personnes en détresse en mer au prisme du droit de l'Union", *Revue des Affaires Européennes / Law & European Affairs*, Bruylant/Larcier, 12/2019, blz. 305-327). De regels die gelden voor opsporings- en reddingsactiviteiten op zee in het kader van grensbewakingsoperaties die door de lidstaten aan hun maritieme buitengrenzen worden uitgevoerd, zijn vastgelegd in verordening (EU) nr. 656/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 tot vaststelling van regels voor de bewaking van de zeebuitengrenzen in het kader van de operationele samenwerking gecoördineerd door het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (PB 2014, L 189, blz. 93). Bovendien verwijzen de enige bestaande verdragsteksten naar redding op zee in situaties die wezenlijke elementen bevatten, namelijk het „toevallige" en „uitzonderlijke" karakter van deze redding. Deze bepalingen moeten niettemin zo ruim worden uitgelegd en toegepast als de bewoordingen en de juridische context ervan toelaten, maar niet ruimer dan dat.

[4] De enige „regelgeving" van de Europese Unie waarin deze kwestie uitdrukkelijk aan de orde komt, is, voor zover mij bekend, aanbeveling (EU) 2020/1365 van de Commissie van 23 september 2020 betreffende samenwerking tussen lidstaten met betrekking tot operaties die worden uitgevoerd door vaartuigen die eigendom zijn van of geëxploiteerd worden door particuliere entiteiten met het oog op opsporings- en reddingsactiviteiten (PB 2020, L 317, blz. 23), die niet bindend is en daarom slechts een verplichting tot samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten formuleert.

[5] Zo moeten de organisaties die deze schepen beheren, samenwerken met de maritieme reddings- en coördinatiecentra van de kustlidstaten, die hen instrueren over de mogelijkheden om de geredde personen in de betrokken lidstaat van boord te laten gaan en te laten overstappen.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

5. Richtlijn 2009/16[6] heeft betrekking op de controle van schepen door de havenstaat. Overweging 6 van deze richtlijn luidt als volgt:

„De verantwoordelijkheid voor de controle op de naleving door schepen van de internationale normen op het gebied van veiligheid, voorkoming van verontreiniging en leef- en werkomstandigheden aan boord dient in de eerste plaats de taak van de vlaggenstaat te zijn. De vlaggenstaat, die waar nodig vertrouwt op erkende organisaties, garandeert ten volle de volledigheid en doeltreffendheid van de inspecties en onderzoeken die zijn verricht met het oog op de afgifte van de relevante certificaten. Na het onderzoek waarbij wordt nagegaan of is voldaan aan de voorschriften van de internationale overeenkomsten die op het schip van toepassing zijn, is de maatschappij van het schip verantwoordelijk voor het onderhoud van het schip en de uitrusting ervan. Een aantal vlaggenstaten is, wat de implementatie en naleving van internationale normen betreft, evenwel ernstig in gebreke gebleven. Derhalve, als tweede verdedigingslinie tegen schepen die niet aan de normen voldoen, dient ook de havenstaat zorg te dragen voor de controle op de naleving van de vastgestelde internationale normen op het gebied van veiligheid, voorkoming van verontreiniging en de leef- en werkomstandigheden aan boord, waarbij wordt erkend dat inspectie in het kader van de havenstaatcontrole geen onderzoek is en de daarmee samenhangende inspectiedocumenten geen zeewaardigheidscertificaten zijn."

6. Artikel 3 („Werkingssfeer") van deze richtlijn bepaalt:

„1. Deze richtlijn is van toepassing op ieder schip en zijn bemanning dat een haven of een ankerplaats van een lidstaat aandoet om een interactie schip/haven-raakvlak te verrichten.

[...]

Dit artikel laat het recht om op te treden waarover een lidstaat op grond van de relevante internationale verdragen beschikt, onverlet.

[...]

4. Deze richtlijn is niet van toepassing op vissersvaartuigen, oorlogsschepen, marinehulpschepen, houten schepen van primitieve bouw, voor niet-commerciële doeleinden gebruikte overheidsschepen en niet-commerciële pleziervaartuigen.

[...]"

[6] Richtlijn 2009/16 is vastgesteld op grond van artikel 80, lid 2, EG [thans artikel 100, lid 2, VWEU], met als doel richtlijn 95/21/EG van de Raad van 19 juni 1995 betreffende de controle van schepen door de havenstaat (PB 1995, L 157, blz. 1), die sinds de vaststelling ervan tal van wijzigingen had ondergaan, te herschikken en de bij deze richtlijn ingestelde mechanismen te versterken. Richtlijn 2009/16 maakt deel uit van een pakket van handelingen van afgeleid Unierecht die op dezelfde dag zijn vastgesteld, samen met onder meer richtlijn 2009/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende de naleving van vlaggenstaatverplichtingen (PB 2009, L 131, blz. 132), richtlijn 2009/15/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 inzake gemeenschappelijke voorschriften en normen voor met de inspectie en controle van schepen belaste organisaties en voor de desbetreffende werkzaamheden van maritieme instanties (PB 2009, L 131, blz. 47) en verordening (EG) nr. 391/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 inzake gemeenschappelijke voorschriften en normen voor met de inspectie en controle van schepen belaste organisaties (PB 2009, L 131, blz. 11).

7. Artikel 11 („Frequentie van de inspecties”) van deze richtlijn luidt als volgt:

„Schepen die een haven of ankerplaats in de [Unie] aandoen, worden als volgt aan een periodieke of een aanvullende inspectie onderworpen:

a) Schepen worden afhankelijk van hun risicoprofiel met vooraf vastgestelde tussenpozen aan een periodieke inspectie onderworpen […].

b) Ongeacht de datum waarop de laatste periodieke inspectie heeft plaatsgevonden, worden schepen als volgt aan een aanvullende inspectie onderworpen:

– de bevoegde instantie zorgt ervoor dat schepen waarvoor dwingende factoren gelden als bedoeld in bijlage I, deel II, punt 2A, worden geïnspecteerd;

– schepen waarvoor onverwachte factoren gelden als bedoeld in bijlage I, deel II, punt 2B, kunnen worden geïnspecteerd. Het besluit om een aanvullende inspectie te verrichten, wordt overgelaten aan het professionele oordeel van de bevoegde instantie.”

8. Artikel 13 („Eerste en meer gedetailleerde inspectie”) van deze richtlijn bepaalt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat schepen die overeenkomstig artikel 12 of artikel 14 bis voor inspectie zijn geselecteerd, als volgt aan een eerste of meer gedetailleerde inspectie worden onderworpen:

1. Bij elke eerste inspectie van een schip zorgt de bevoegde instantie ervoor dat de inspecteur ten minste:

a) de […] certificaten […] controleert die zich overeenkomstig de […] maritieme [Uniewetgeving] en internationale verdragen met betrekking tot veiligheid en beveiliging aan boord dienen te bevinden;

[…]

c) nagaat hoe het staat met de algemene toestand van het schip, met inbegrip van de hygiënische omstandigheden, en van de machinekamer en de accommodatie.

[…]

3. Er vindt een gedetailleerde inspectie plaats en er wordt ook gecontroleerd of aan de operationele voorschriften aan boord wordt voldaan wanneer er, na de in punt 1 bedoelde inspectie, gegronde redenen zijn om aan te nemen dat de toestand van het schip of zijn uitrusting of bemanning op belangrijke punten niet voldoet aan de relevante voorschriften van een verdrag.

Er bestaan ‚gegronde redenen’ indien de inspecteur feiten ontdekt die naar zijn beroepsmatige oordeel een gedetailleerde inspectie van het schip, de uitrusting of de bemanning rechtvaardigen.

Voorbeelden van ‚gegronde redenen’ zijn opgenomen in bijlage V.”

9. Artikel 19 („Rectificatie en aanhouding”) van deze richtlijn luidt:

„1. Ten overstaan van de bevoegde instantie moet worden aangetoond dat de bij de inspectie bevestigde of aan het licht gekomen tekortkomingen in overeenstemming met de verdragen worden of zullen worden verholpen.

2. Wanneer sprake is van tekortkomingen die een duidelijk gevaar inhouden voor de veiligheid, de gezondheid of het milieu, ziet de bevoegde instantie van de havenstaat waar het schip wordt geïnspecteerd erop toe dat het schip wordt aangehouden of dat de activiteit in verband waarmee de tekortkomingen aan het licht zijn gekomen, wordt stopgezet. De aanhouding of de stopzetting van de activiteit wordt pas opgeheven wanneer het gevaar is weggenomen of wanneer de bevoegde instantie bepaalt dat, op bepaalde voorwaarden, het schip mag uitvaren dan wel de activiteit mag worden hervat zonder dat dit gevaar oplevert voor de veiligheid en gezondheid van passagiers of bemanning of voor andere schepen of zonder onredelijk groot gevaar voor schade aan het mariene milieu.

[...]

6. In geval van aanhouding dient de bevoegde instantie onmiddellijk, schriftelijk en onder overlegging van het inspectierapport, de administratie van de vlaggenstaat of, wanneer dit niet mogelijk is, de consul, of, bij diens afwezigheid, de dichtstbijzijnde diplomatieke vertegenwoordiger van die staat in kennis te stellen van het geheel van omstandigheden waarin optreden noodzakelijk werd geacht. Bovendien moeten, indien relevant, ook de aangewezen inspecteurs of de erkende organisaties die verantwoordelijk zijn voor de afgifte van de classificatiecertificaten of de wettelijk voorgeschreven certificaten die overeenkomstig verdragen worden afgegeven, worden ingelicht. [...]

[...]”

10. Bijlage I („Elementen van het communautaire systeem inzake havenstaatinspectie”) bij deze richtlijn bevat een deel II, waarin in afdeling 2 („Aanvullende inspecties”) een punt 2B („Onverwachte factoren”) is opgenomen, dat als volgt luidt:

„Schepen ten aanzien waarvan de volgende onverwachte factoren van toepassing zijn, kunnen aan een inspectie worden onderworpen, ongeacht de datum van hun laatste periodieke inspectie. Het besluit om deze aanvullende inspectie te verrichten, wordt overgelaten aan het professionele oordeel van de bevoegde instantie.

[...]

– Schepen die op zodanige wijze zijn gebruikt dat zij gevaar voor personen, eigendommen of het milieu opleverden.

[...]”

11. Bijlage V („Niet-limitatieve lijst van ‚gegronde redenen’”) bij deze richtlijn vermeldt in de lijst van „gegronde redenen voor een gedetailleerde inspectie” (deel A) de volgende voorbeelden:

„1. De schepen als omschreven in bijlage I, deel II, punten 2A en 2B.

[...]

3. De ontdekking van onnauwkeurigheden bij de controle van de certificaten en de andere documenten.

[...]"

B. Italiaans recht

12. Richtlijn 2009/16 is in Italiaans recht omgezet bij decreto legislativo n. 53 – Attuazione della direttiva [2009/16] recante le norme internazionali per la sicurezza delle 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 (wetsbesluit nr. 53 – tenuitvoerlegging van richtlijn [2009/16] houdende internationale voorschriften betreffende de veiligheid van schepen, het voorkomen van verontreiniging en de leef- en werkomstandigheden aan boord van schepen die havens van de Unie aandoen en varen in wateren die onder de jurisdictie van de lidstaten vallen) van 24 maart 2011 [7].

III. Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

13. Sea Watch is een humanitaire organisatie zonder winstoogmerk met zetel in Berlijn (Duitsland), die zich volgens haar statuten met name bezighoudt met opsporings- en reddingsactiviteiten op zee, en die deze activiteiten in de internationale wateren van de Middellandse Zee verricht met schepen waarvan zij zowel de eigenaar als de exploitant is. Tot deze schepen behoren meer bepaald de betrokken schepen, die onder Duitse vlag varen en die door een erkend, in Duitsland gevestigd, classificatie- en certificatiebureau (hierna: „certificatiebureau") als „general cargo/multipurpose" (algemene vrachtschepen/polyvalente schepen) zijn geclassificeerd. [8]

14. In de zomer van 2020 zijn de betrokken schepen, na in de internationale wateren van de Middellandse Zee reddingsoperaties te hebben uitgevoerd en de op zee geredde personen in de havens van Palermo en Porto Empedocle (Italië) overeenkomstig de toestemming en de aanwijzingen van de Italiaanse autoriteiten aan land te hebben laten gaan, volgens procedures gereinigd en ontsmet. Vervolgens zijn door de respectieve havenautoriteiten van deze twee steden inspecties aan boord verricht, en met name gedetailleerde inspecties in de zin van artikel 13 van richtlijn 2009/16 [9].

15. Deze gedetailleerde inspecties waren gebaseerd op de aanwezigheid van een „dwingende factor" in de zin van artikel 11 van richtlijn 2009/16 [10], namelijk het feit dat de betrokken schepen werden ingezet voor opsporings- en reddingsactiviteiten op zee terwijl zij niet voor deze dienst waren gecertificeerd, en dat zij een veel groter aantal personen aan boord hadden genomen dan op basis van de desbetreffende veiligheidscertificaten was toegestaan.

[7] GURI nr. 96 van 27 april 2011, blz. 1 (hierna: „wetsbesluit nr. 53/2011").

[8] Zoals ter terechtzitting is bevestigd, voeren de betrokken schepen onder Nederlandse vlag tot eind 2019, waarna zij in Duitsland zijn geregistreerd, omdat de Nederlandse autoriteiten overwogen om op verzoek van de Italiaanse autoriteiten de classificatie te wijzigen.

[9] Zoals omgezet bij artikel 16 van wetsbesluit nr. 53/2011.

[10] Zoals omgezet bij artikel 8 van wetsbesluit nr. 53/2011.

16. Volgens de Italiaanse autoriteiten hebben deze gedetailleerde inspecties een aantal technische en operationele tekortkomingen ten opzichte van de regelgeving van de Unie en de toepasselijke internationale verdragen [11] aan het licht gebracht, waarvan sommige, afzonderlijk of samen genomen, werden geacht een duidelijk gevaar op te leveren voor de veiligheid, de gezondheid of het milieu en als dermate ernstig werden beschouwd dat zij, overeenkomstig artikel 19 van richtlijn 2009/16 [12], de aanhouding van deze schepen rechtvaardigden. De twee betrokken havenautoriteiten hebben dan ook de aanhouding van de schepen bevolen. Sindsdien heeft Sea-Watch een aantal van deze onregelmatigheden verholpen, terwijl zij van mening was dat de overige onregelmatigheden (hierna: „betrokken onregelmatigheden") [13] niet vaststonden.

17. Na de aanhouding van de betrokken schepen heeft Sea Watch bij de Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, de verwijzende rechter, twee beroepen ingesteld tot nietigverklaring van de aanhoudingsbevelen voor deze schepen, de aan deze bevelen voorafgaande inspectierapporten en „iedere andere eraan voorafgaande, ermee samenhangende of eruit voortvloeiende handeling". Tot staving van haar beroep heeft zij in wezen aangevoerd dat de havenautoriteiten die deze maatregelen hadden uitgevaardigd, de bevoegdheden hadden overschreden die krachtens richtlijn 2009/16, uitgelegd in het licht van het toepasselijke internationale gewoonte- en verdragsrecht, aan de havenstaat waren toegekend.

18. De verwijzende rechter merkt in het algemeen op dat er sprake is van een meningsverschil over de vraag of de betrokken onregelmatigheden bestaan, niet alleen tussen partijen in de hoofdgedingen, maar ook tussen de betrokken instanties van de havenstaat Italië en de vlaggenstaat Duitsland [14], en dat de hoofdgedingen complexe, nieuwe en bijzonder belangrijke rechtsvragen doen rijzen, die betrekking hebben op het rechtskader en de rechtsregeling die van toepassing zijn op schepen die door niet-gouvernementele organisaties voor humanitaire doeleinden worden geëxploiteerd met het doel om op bewuste en niet louter toevallige wijze opsporings- en reddingsactiviteiten op zee te verrichten. In deze omstandigheden vraagt deze rechter zich in wezen af of richtlijn 2009/16 op de betrokken schepen van toepassing is en onder welke voorwaarden en op welke gronden de havenstaat bevoegd is tot controle en aanhouding.

[11] De verwijzende rechter verwijst met name naar artikel I, onder b), van de International Convention for the Safety of Life at Sea (Internationaal Verdrag voor de veiligheid van mensenlevens op zee; hierna: „Verdrag voor de veiligheid van mensenlevens op zee"), gesloten te Londen op 1 november 1974 (*United Nations Treaty Series*, deel 1185, nr. 18961, blz. 3), en punt 1.3.1 van de bijlage bij resolutie A.1138(31), met als opschrift „Procedures for Port State Control, 2019" (procedures voor controle door de havenstaat, 2019), van de International Maritime Organization (hierna: „IMO-resolutie betreffende havenstaatcontroles").

[12] Zoals omgezet bij artikel 22 van wetsbesluit nr. 53/2011.

[13] Deze onregelmatigheden hebben in wezen betrekking op het feit dat, allereerst, de betrokken schepen niet zouden zijn gecertificeerd om honderden personen aan boord te nemen en te vervoeren, zoals tijdens de zomer van 2020 stelselmatig is gebeurd. Voorts zouden deze schepen niet zijn uitgerust met de technische apparatuur die voor dergelijke activiteiten is vereist, hoewel zij in werkelijkheid voor die activiteiten zijn bestemd en daadwerkelijk alleen daarvoor worden gebruikt (meer bepaald zijn de afvalwaterzuiveringsinstallaties waarmee zij zijn uitgerust berekend op respectievelijk 22 en 30 personen en niet op honderden personen, en zijn op de dekken extra toiletten en douches geïnstalleerd die het afvalwater rechtstreeks in zee lozen). Ten slotte zouden de door de bemanningsleden verrichte reddingsoperaties niet als werkuren worden gerekend.

[14] Ter terechtzitting heeft de Italiaanse regering evenwel verklaard dat, na latere contacten tussen de Italiaanse en de Duitse instanties, deze laatste Sea Watch, in haar hoedanigheid van reder, hebben gelast de nodige herstellingen te verrichten om de genoemde onregelmatigheden te verhelpen. Sea Watch heeft verklaard wijzigingen te hebben aangebracht om aan deze instructies te voldoen – ook al waren de instructies buiten elk regelgevend kader gegeven – om het risico dat de schepen later zouden worden aangehouden te vermijden.

19. In deze omstandigheden heeft de Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia in beide hoofdgedingen de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende, in beide zaken identiek geformuleerde, vragen:

„1) a) Vallen schepen die door het classificatiebureau van de vlaggenstaat als vrachtschip zijn aangemerkt, maar die in de praktijk uitsluitend en stelselmatig niet-commerciële activiteiten verrichten, namelijk zogenoemde ‚search and rescue'-activiteiten (SAR of opsporings- en reddingsactiviteiten) (zoals deze door [Sea Watch] op basis van haar eigen statuten met [de betrokken schepen worden verricht]), binnen de werkingssfeer van richtlijn [2009/16], en kan bijgevolg de havenstaatcontrole [‚Port State Control'] ook ten aanzien van een dergelijk schip worden uitgeoefend?

b) Indien het Hof van oordeel is dat ook dergelijke schepen binnen de werkingssfeer van richtlijn [2009/16] vallen, staat een nationale regeling zoals die van artikel 3 van wetsbesluit nr. 53/2011, waarbij artikel 3 van die richtlijn in nationaal recht is omgezet, dan in de weg aan een dergelijke uitlegging van de richtlijn, met dien verstande dat artikel 3, lid 1, van dat wetsbesluit de werkingssfeer van havenstaatcontrole uitdrukkelijk beperkt tot schepen die voor commerciële doeleinden worden gebruikt, waardoor niet alleen pleziervaartuigen zijn uitgesloten, maar ook vrachtschepen die in de praktijk geen commerciële activiteit verrichten en dus niet voor dergelijke activiteiten worden gebruikt?

c) Kan met recht worden aangenomen dat de werkingssfeer van [richtlijn 2009/16], voor zover die zich mede uitstrekt tot passagiersschepen, na de in 2017 doorgevoerde wijzigingen ook vrachtschepen omvat die stelselmatig [opsporings- en reddingsactiviteiten] verrichten, waardoor het vervoer van op zee geredde personen die in levensgevaar verkeerden op gelijke voet komt te staan met het vervoer van passagiers?

2) Kan de omstandigheid dat het schip veel meer personen vervoerde dan het certificaat inzake veiligheidsuitrusting vermeldde, al dan niet als gevolg van de verrichting van [opsporings- en reddingsactiviteiten], of in elk geval dat het schip over een certificaat beschikte dat een veel kleiner aantal personen vermeldde dan er daadwerkelijk werd vervoerd, op goede gronden worden beschouwd als een dwingende factor in de zin van bijlage I, deel II, punt 2A, of een onverwachte factor in de zin van bijlage I, deel II, punt 2B, als genoemd in artikel 11 van richtlijn [2009/16]?

3) Kan en/of moet de bevoegdheid om meer gedetailleerde havenstaatinspecties als bedoeld in artikel 13 van richtlijn [2009/16] uit te voeren op schepen die onder de vlag van een lidstaat varen, ook de bevoegdheid omvatten om concreet na te gaan welke activiteit het schip in de praktijk daadwerkelijk verricht, ongeacht de activiteiten waarvoor de vlaggenstaat en het desbetreffende classificatiebureau het klassecertificaat en de bijbehorende veiligheidscertificaten hebben afgegeven, en, bijgevolg, de bevoegdheid om na te gaan of dit schip in het bezit is van de certificaten en, in het algemeen, of het voldoet aan de eisen en/of voorschriften die zijn bepaald in de op internationaal niveau vastgestelde regels op het gebied van veiligheid, voorkoming van verontreiniging en leef- en werkomstandigheden aan boord? Zo ja, kan deze bevoegdheid ook worden uitgeoefend ten aanzien van een schip dat in de praktijk stelselmatig [opsporings- en reddingsactiviteiten] verricht?

4) a) Hoe moet [artikel] I, onder b), van het [Verdrag voor de veiligheid van mensenlevens op zee] – dat uitdrukkelijk wordt genoemd in artikel 2 van richtlijn [2009/16] en dat derhalve [in de Unie] homogeen moet worden uitgelegd met het oog op en in het kader van havenstaatcontroles – worden uitgelegd, voor zover het bepaalt [dat] ‚[d]e verdragsluitende regeringen [...] zich ertoe [verbinden] alle wetten, besluiten, bevelen en regels uit te vaardigen en alle overige maatregelen te nemen die nodig zijn om dit verdrag volledig ten uitvoer te leggen teneinde te garanderen dat, vanuit het oogpunt van de veiligheid van mensenlevens, een schip geschikt is voor de dienst waarvoor het bestemd is'? Meer bepaald, dient de geschiktheid van een schip voor de dienst waarvoor het bestemd is – waarover havenstaten aan de hand van havenstaatinspecties een oordeel moeten vellen – uitsluitend te worden getoetst aan de voorschriften die voortvloeien uit de classificatie en desbetreffende veiligheidscertificaten die het schip op basis van de theoretisch opgegeven activiteit heeft verkregen, of mag hierbij daarentegen ook rekening worden gehouden met de dienst waarvoor het schip daadwerkelijk wordt gebruikt?

b) Beschikken de administratieve instanties van havenstaten, zelfs wat betreft deze internationale norm, niet alleen over de bevoegdheid om na te gaan of de uitrusting aan boord voldoet aan de voorschriften die zijn vastgelegd in de door de vlaggenstaat afgegeven certificaten en die voortvloeien uit de formele classificatie van het schip, maar ook over de bevoegdheid om te beoordelen of de certificaten waarover het schip beschikt en de desbetreffende uitrusting aan boord overeenkomen met de daadwerkelijk verrichte activiteit, die verschilt van de in het klassecertificaat vermelde activiteit en daarvan losstaat?

c) Dezelfde overwegingen gelden voor punt 1.3.1 [van de bijlage] bij de [IMO-resolutie betreffende havenstaatcontroles], dat luidt als volgt: ‚Under the provisions of the relevant conventions set out in section 1.2 above, the Administration (i.e. the Government of the flag State) is responsible for promulgating laws and regulations and for taking all other steps which may be necessary to give the relevant conventions full and complete effect so as to ensure that, from the point of view of safety of life and pollution prevention, a ship is fit for the service for which it is intended and seafarers are qualified and fit for their duties.'

5) a) Indien het Hof bevestigt dat de havenstaat bevoegd is om op basis van de activiteit waarvoor het schip daadwerkelijk wordt gebruikt te beoordelen of het schip in het bezit is van de certificaten en voldoet aan de eisen en/of voorschriften, mag de havenstaat die de havenstaatcontrole heeft uitgevoerd, dan verlangen dat het schip in het bezit is van certificaten en voldoet aan eisen en/of voorschriften inzake veiligheid en voorkoming van verontreiniging van de zee – naast die welke het reeds bezit/waaraan het reeds voldoet – die betrekking hebben op de daadwerkelijk verrichte activiteit, in casu meer bepaald de [opsporings- en reddingsactiviteit], om aanhouding van het schip te voorkomen?

b) Indien de [vraag onder a)] bevestigend wordt beantwoord, kan de verplichting dat het schip in het bezit is van certificaten en voldoet aan eisen en/of voorschriften – naast die welke het reeds bezit/waaraan het reeds voldoet – die overeenkomen met de daadwerkelijk verrichte activiteit, in casu meer bepaald de [opsporings- en reddingsactiviteit], om aanhouding van het schip te voorkomen, alleen worden opgelegd als er een duidelijk en betrouwbaar internationaal- en/of Unierechtelijk kader bestaat voor de classificatie van de [opsporings- en reddingsactiviteit] en de bijbehorende certificaten en eisen en/of voorschriften inzake veiligheid en voorkoming van verontreiniging van de zee?

c) Indien de [vraag onder b)] ontkennend wordt beantwoord, moet de verplichting dat het schip in het bezit is van certificaten en voldoet aan eisen en/of voorschriften – naast die welke het reeds bezit/waaraan het reeds voldoet – die overeenkomen met de daadwerkelijk verrichte activiteit, in casu meer bepaald de [opsporings- en reddingsactiviteit], om aanhouding van het schip te voorkomen, worden opgelegd op grond van het nationale recht van de vlaggenstaat en/of van de havenstaat en is daartoe primaire wetgeving noodzakelijk, of volstaat secundaire wetgeving of zelfs maar een algemene administratieve regeling ook?

d) Indien de [vraag onder c)] bevestigend wordt beantwoord, staat het aan de havenstaat om bij de havenstaatcontrole nauwkeurig en specifiek aan te geven op basis van welke nationale regeling [als bedoeld in de vraag onder c)] van wetgevende of regelgevende aard of zoals vastgelegd in een algemene administratieve handeling, moet worden bepaald aan welke eisen en/of technische voorschriften inzake veiligheid en voorkoming van verontreiniging van de zee het aan havenstaatinspectie onderworpen schip moet voldoen om de [opsporings- en reddingsactiviteit] te kunnen verrichten, en welke corrigerende/rectificerende maatregelen er precies moeten worden genomen om te garanderen dat die regeling wordt nageleefd?

e) Kan de overheid van de havenstaat, bij gebreke van een regeling van de havenstaat of de vlaggenstaat van wetgevende of regelgevende aard dan wel vastgelegd in een algemene administratieve handeling, per geval aangeven aan welke eisen of technische voorschriften inzake veiligheid, voorkoming van verontreiniging van de zee en bescherming van leef- en werkomstandigheden aan boord het aan havenstaatinspectie onderworpen schip moet voldoen om de [opsporings- en reddingsactiviteit] te kunnen verrichten?

f) Indien de [vragen onder d) en e)] ontkennend worden beantwoord, kan bij gebreke van specifieke aanwijzingen van de vlaggenstaat in dit verband worden aangenomen dat de [opsporings- en reddingsactiviteit] in de tussentijd is toegestaan en dus niet middels een aanhoudingsbevel kan worden verboden wanneer het aan havenstaatcontrole onderworpen schip daadwerkelijk voldoet aan de voornoemde eisen en/of voorschriften voor een andere categorie (in het bijzonder voor vrachtschepen), hetgeen ook door de vlaggenstaat is bevestigd?”

IV. Procedure bij het Hof

20. In zijn verwijzingsbeslissingen heeft de Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia het Hof verzocht de onderhavige zaken te behandelen volgens de versnelde procedure van artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

21. Bij beslissing van de president van het Hof van 2 februari 2021 zijn deze zaken gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling, en bij beschikking van 25 februari 2021 heeft de president van het Hof het verzoek om een versnelde procedure afgewezen, waarbij hij heeft opgemerkt dat de bijzondere omstandigheden van deze zaken rechtvaardigden dat het Hof de zaken bij voorrang behandelt overeenkomstig artikel 53, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering.

22. Sea Watch, de Italiaanse, de Spaanse en de Noorse regering alsmede de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Deze partijen hebben tevens mondelinge opmerkingen gemaakt ter terechtzitting van 30 november 2021.

V. Analyse

23. De door de verwijzende rechter gestelde prejudiciële vragen betreffen de werkingssfeer van richtlijn 2009/16 (A) en de omvang van de controlebevoegdheden van de havenstaat wat betreft, allereerst, de vereiste voorwaarden voor een aanvullende gedetailleerde inspectie krachtens artikel 11 van deze richtlijn (B), vervolgens, de omvang van de inspectiebevoegdheden, krachtens zowel artikel 13 van de richtlijn als het Verdrag voor de veiligheid van mensenlevens op zee en de IMO-resolutie betreffende havenstaatcontroles (C), en ten slotte, de voorwaarden voor de aanhouding van een schip krachtens artikel 19 van de richtlijn (D).

A. Eerste prejudiciële vraag (werkingssfeer van richtlijn 2009/16)

24. Met zijn eerste prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of richtlijn 2009/16 van toepassing is op schepen die als vrachtschepen zijn geclassificeerd en gecertificeerd, maar die uitsluitend en stelselmatig worden geëxploiteerd voor opsporings- en reddingsactiviteiten op zee [onder a)], en of de activiteit van deze schepen, in voorkomend geval, binnen de werkingssfeer van deze richtlijn kan vallen als een activiteit die wordt gelijkgesteld met het vervoer van passagiers [onder c)]. Indien deze vragen bevestigend worden beantwoord, wenst deze rechter te vernemen of artikel 3 van wetsbesluit nr. 53/2011, waarbij artikel 3 van deze richtlijn is omgezet met de beperking van de werkingssfeer tot louter schepen die voor commerciële doeleinden worden gebruikt, verenigbaar is met deze richtlijn [onder b)].

25. Deze rechter is van oordeel dat richtlijn 2009/16 aldus moet worden opgevat dat zij niet van toepassing is op schepen als die aan de orde in de hoofdgedingen, zodat deze laatste niet kunnen worden onderworpen aan een inspectie die is gebaseerd op deze richtlijn.

26. Allereerst ben ik, anders dan de verwijzende rechter, van mening dat richtlijn 2009/16 van toepassing is op schepen zoals die welke in het geding zijn, die opsporings- en reddingsactiviteiten op zee verrichten terwijl zij als „polyvalente vrachtschepen" zijn geregistreerd.

27. Artikel 3, lid 1, van richtlijn 2009/16 bepaalt immers dat deze richtlijn van toepassing is op ieder *schip* en zijn bemanning dat een haven of een ankerplaats van een lidstaat aandoet om *een interactie schip/haven-raakvlak* te verrichten. De betrokken schepen zijn als „schepen" geregistreerd.[15] Bovendien is het voor mij duidelijk dat deze schepen een activiteit verrichten die met name leidt tot de verplaatsing van personen vanaf het schip naar de haven, en dat zij dus een „interactie schip/haven-raakvlak"[16] uitoefenen; het feit dat deze interactie niet op regelmatige of voorspelbare tijdstippen plaatsvindt, is niet relevant.

[15] Dienaangaande specificeert artikel 2, punt 5, van richtlijn 2009/16 dat onder het begrip „schip" in de zin van deze richtlijn wordt verstaan „een zeegaand vaartuig waarop een of meer van de verdragen van toepassing zijn, varend onder een andere vlag dan die van de havenstaat".

[16] In dit verband specificeert artikel 2, punt 6, van richtlijn 2009/16 dat het begrip „schip/haven-raakvlak" moet worden begrepen als „de interacties die plaatsvinden wanneer een schip rechtstreeks en onmiddellijk betrokken is bij acties die gepaard gaan met de verplaatsing van personen of goederen, dan wel de verlening van havendiensten aan of vanuit het schip".

28. Voorts bepaalt artikel 3, lid 4, van richtlijn 2009/16 dat de richtlijn niet van toepassing is op onder meer *voor niet-commerciële doeleinden gebruikte overheidsschepen* en *niet-commerciële pleziervaartuigen*. Ofschoon de betrokken schepen – net als de twee genoemde categorieën schepen – voor niet-commerciële doeleinden worden gebruikt, betekent dit evenwel niet dat zij om die reden alleen al kunnen worden gelijkgesteld met „overheidsschepen" of „pleziervaartuigen".

29. In dit verband merk ik om te beginnen op dat deze schepen, ook al dragen zij de facto bij aan de opsporings- en reddingsactiviteiten op zee die in beginsel de taak zijn van de overheidsinstanties van de betrokken kuststaat en zijn zij tot op zekere hoogte verplicht om samen te werken met het coördinatiesysteem voor opsporings- en reddingsactiviteiten op zee [17], geen „overheidsschepen" in de zin van artikel 3, lid 4, van richtlijn 2009/16 zijn. Het lijkt mij trouwens dat deze afwijking niet te maken heeft met het feit dat de verrichte activiteit van openbaar belang is, maar veeleer met de volledige immuniteit tegen rechtsvervolging ten aanzien van iedere andere staat dan de vlaggenstaat, die met name in artikel 96 van het Verdrag inzake het recht van de zee [18] wordt gewaarborgd voor „schepen die eigendom zijn van of gebruikt worden door een staat en die alleen voor niet-commerciële overheidsdiensten worden gebruikt".

30. Voorts kunnen de betrokken schepen geen „pleziervaartuigen" zijn, daar zij zijn geregistreerd als polyvalente vrachtschepen en zij worden gebruikt voor een activiteit die weliswaar lovenswaardig is, maar niet van recreatieve, sportieve of soortgelijke aard is.

31. Ten slotte ben ik van mening dat de uitdrukkelijke uitsluiting van deze twee categorieën schepen die een niet-commerciële activiteit verrichten, geen extra aanwijzing kan zijn voor het feit dat de Uniewetgever de gehele categorie van schepen die geen commerciële activiteiten verrichten van de werkingssfeer van richtlijn 2009/16 heeft willen uitsluiten. Het lijkt mij juist dat het feit dat er twee specifieke vrijstellingen worden genoemd met betrekking tot schepen die voor niet-commerciële doeleinden worden gebruikt (namelijk overheidsschepen en pleziervaartuigen), veeleer bevestigt dat deze wetgever de betrokken uitzondering tot deze twee categorieën heeft willen beperken.

32. Gelet op de bewoordingen van artikel 3, leden 1 en 4, van deze richtlijn, moet derhalve worden vastgesteld dat schepen die voor niet-commerciële doeleinden worden gebruikt binnen de materiële werkingssfeer van de richtlijn vallen, met uitzondering van de twee hierboven genoemde categorieën.

33. Deze vaststelling wordt naar mijn mening bevestigd door de teleologische uitlegging van richtlijn 2009/16, die volgens artikel 1 en overweging 4 ervan tot doel heeft bij te dragen aan het drastisch terugdringen van het aantal niet aan de normen voldoende schepen dat in de wateren vaart die onder de jurisdictie van de lidstaten vallen, teneinde met name *de veiligheid te bevorderen, verontreiniging te voorkomen en de leef- en werkomstandigheden aan boord te verbeteren*. Het feit dat de betrokken schepen stelselmatig opsporings- en reddingsactiviteiten op zee verrichten voor niet-commerciële doeleinden, volstaat op zich niet om deze schepen aan de bevoegdheden van de havenstaat te onttrekken, met name wat betreft de controle op de naleving

[17] Ik herinner eraan dat de ontschepingen die plaatsvonden na de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde reddingsoperaties, volgens de vaste praktijk van de afgelopen jaren werden goedgekeurd door het Ministero dell'Interno (ministerie van Binnenlandse Zaken) en gecoördineerd door het Italian Maritime Rescue Coordination Centre (Italiaans coördinatiecentrum voor reddingen op zee).

[18] United Nations Convention on the Law of the Sea (Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee; hierna: „Verdrag inzake het recht van de zee"), gesloten te Montego Bay op 10 december 1982 (*United Nations Treaty Series*, delen 1833-1835, blz. 3). Dit verdrag is op 16 november 1994 in werking getreden. De sluiting ervan is namens de Europese Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 98/392/EG van de Raad van 23 maart 1998 (PB 1998, L 179, blz. 1).

van de internationale normen inzake veiligheid, het voorkomen van verontreiniging en de leef- en werkomstandigheden aan boord. Zo kan in beginsel niet worden uitgesloten dat deze schepen, gezien de wijze waarop zij worden gebruikt, problemen kunnen veroorzaken op het gebied van veiligheid, verontreiniging en de leef- en werkomstandigheden aan boord.[19] Een dergelijke afwijking zou bovendien in strijd zijn met de doelstelling van deze richtlijn, aangezien schepen die dezelfde of soortgelijke activiteiten met een winstoogmerk verrichten en die door hun aard hetzelfde gevaar met betrekking tot veiligheid, verontreiniging en leef- en werkomstandigheden aan boord opleveren, wel aan de in de richtlijn vervatte verplichtingen zouden zijn onderworpen.

34. Anders dan Sea Watch ben ik overigens niet van mening dat een wetgevingshandeling van de Unie zoals richtlijn 2009/16, die is vastgesteld op grond van artikel 80, lid 2, EG (thans artikel 100, lid 2, VWEU), niet gericht kan zijn op opsporings- en reddingsactiviteiten op zee, als niet-commerciële activiteiten. Deze bepaling luidt immers in wezen aldus dat de Uniewetgever passende bepalingen voor de zeevaart en de luchtvaart kan vaststellen, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen commerciële en niet-commerciële activiteiten. Bovendien heeft richtlijn 2009/16, die op grond van deze bepaling is vastgesteld, niet rechtstreeks betrekking op de activiteit van de schepen waarop zij van toepassing is, maar op de vaaromstandigheden en, meer bepaald, op de controlebevoegdheden van de havenstaat ter zake.

35. Wat ten slotte de door de verwijzende rechter geopperde mogelijkheid betreft om richtlijn 2009/16 op de betrokken schepen toe te passen op grond dat de activiteit ervan kan worden gelijkgesteld met het vervoer van passagiers, ben ik van mening dat de gelijkstelling van deze activiteit met passagiersvervoer niet noodzakelijk of relevant is om deze richtlijn op deze schepen te kunnen toepassen, aangezien deze richtlijn op deze schepen betrekking heeft ongeacht de classificatie ervan volgens het recht van de vlaggenstaat.[20]

36. Wat in de tweede plaats de verenigbaarheid van artikel 3 van wetsbesluit nr. 53/2011 met het Unierecht betreft, voor zover deze bepaling de toepassing van richtlijn 2009/16 lijkt te beperken tot schepen die een commerciële activiteit uitoefenen, merk ik op dat deze richtlijn kiest voor een geharmoniseerde aanpak met betrekking tot het doen naleven van de internationale normen op het gebied van veiligheid, het voorkomen van verontreiniging en de leef- en werkomstandigheden aan boord van schepen die in de onder de jurisdictie van de lidstaten vallende wateren varen en de havens van deze lidstaten gebruiken[21], teneinde bij te dragen tot het drastisch terugdringen van het aantal niet aan de normen voldoende schepen in deze wateren[22]. Het komt mij dan ook voor dat deze richtlijn de lidstaten geen beoordelingsmarge laat om de werkingssfeer ervan te beperken tot schepen die een commerciële activiteit uitoefenen.

[19] Bovendien is, zoals de Italiaanse regering in haar schriftelijke opmerkingen heeft gesteld, de reden voor de uitsluiting van de van de werkingssfeer van richtlijn 2009/16 uitgesloten categorieën, niet dat zij naar hun aard minder gevaarlijk zouden zijn dan de schepen waarop deze richtlijn wel van toepassing is. Voor elk van de uitgesloten categorieën zijn in specifieke bronnen van de rechtsorde van de Unie en van de internationale rechtsorde de bijzondere redenen te vinden waarom zij van de betrokken regelgeving is vrijgesteld.

[20] In ieder geval wil ik hieraan toevoegen dat alle aangelegenheden in verband met de classificatie van deze schepen, zoals uitgevoerd door het certificatiebureau, onder de jurisdictie van de vlaggenstaat vallen en niet relevant zijn voor de bevoegdheden van de havenstaat krachtens richtlijn 2009/16. Bovendien betwijfel ik, net als de Spaanse regering, dat opsporings- en reddingsactiviteiten op zee kunnen worden gelijkgesteld met het vervoer van passagiers, aangezien dit laatste vervoer andere kenmerken vertoont, zoals met name de absolute voorspelbaarheid van deze dienst (die wordt verleend aan een welbepaald aantal personen volgens vooraf vastgestelde routes en voorwaarden) en de contractuele aard ervan.

[21] Zie met name overweging 7 van richtlijn 2009/16 en overweging 12 van aanbeveling 2020/1365, waarin wordt verwezen naar behoorlijk uitgeruste schepen, die „voldoen aan de relevante [eisen]”.

[22] Zie met name artikel 1 van richtlijn 2009/16.

37. Nu dit is verduidelijkt, is het de taak van de verwijzende rechter om na te gaan of artikel 3 van wetsbesluit nr. 53/2011, in beginsel, de werkingssfeer van richtlijn 2009/16 beperkt en, zo ja, om te beoordelen of deze bepaling in overeenstemming met artikel 3 van deze richtlijn kan worden uitgelegd, dan wel, mocht dat niet het geval zijn, om de conclusies te trekken uit de gedeeltelijke onverenigbaarheid van deze bepaling met het Unierecht en de bepaling in voorkomend geval buiten toepassing te laten [23].

38. Ik geef derhalve in overweging om op de eerste prejudiciële vraag te antwoorden dat richtlijn 2009/16 van toepassing is op schepen die, hoewel zij door de vlaggenstaat zijn geclassificeerd en gecertificeerd als „polyvalente vrachtschepen", uitsluitend en stelselmatig opsporings- en reddingsactiviteiten op zee verrichten, en dat het aan de verwijzende rechter is om daaruit de nodige conclusies te trekken wat betreft de uitlegging en de toepassing van de nationale wetgeving tot omzetting van deze richtlijn.

B. Tweede prejudiciële vraag (voorwaarden voor een aanvullende inspectie krachtens artikel 11 van richtlijn 2009/16)

39. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de omstandigheid dat de betrokken schepen bij de reddingsoperaties die tot de maatregelen in de hoofdgedingen hebben geleid een groter aantal personen hebben vervoerd dan het maximumaantal personen dat zij op grond van hun veiligheidscertificaat mochten vervoeren, kan worden aangemerkt als een „dwingende factor" of een „onverwachte factor" in de zin van bijlage I, deel II, punt 2A, respectievelijk punt 2B, bij richtlijn 2009/16, en meer bepaald of de onverwachte factor is gelegen in het feit dat de betrokken schepen „op zodanige wijze zijn gebruikt dat zij gevaar voor personen, eigendommen of het milieu opleverden" [24], hetgeen zou rechtvaardigen dat deze schepen krachtens artikel 11 van deze richtlijn aan een aanvullende inspectie werden onderworpen.

40. Deze rechter is van oordeel dat de redding van personen op zee en het feit dat de door de vlaggenstaat afgegeven veiligheidscertificaten ongeschikt zijn ten opzichte van het aantal personen dat daadwerkelijk aan boord is, weliswaar geen „dwingende factoren" of „onverwachte factoren" in de zin van bovengenoemde bepalingen vormen, maar dat het kennelijke verschil tussen het aantal personen dat volgens de certificaten kan worden vervoerd en het aantal dat tijdens de reddingsoperaties daadwerkelijk is vervoerd en de kennelijke ontoereikendheid van die certificaten, daarentegen wel als een „onverwachte factor" kan worden gekwalificeerd.

41. In dit verband merk ik op dat weliswaar uit overweging 6 van richtlijn 2009/16 naar voren komt dat de verantwoordelijkheid voor de controle op de naleving door schepen van de internationale normen op het gebied van de veiligheid, het voorkomen van verontreiniging en de leef- en werkomstandigheden aan boord in de eerste plaats de taak van de vlaggenstaat is, maar dat ook de havenstaat zorg dient te dragen voor de controle op de naleving van deze normen, als tweede verdedigingslinie tegen schepen die niet aan deze normen voldoen, waarbij wordt erkend

[23] Arrest van 29 juli 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, punt 77 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[24] Deze rechter preciseert dat de Italiaanse overheid deze omstandigheid in de formulieren betreffende de inspectierapporten weliswaar als een „dwingende factor" in de zin van bijlage I, deel II, punt 2A, bij richtlijn 2009/16, en niet als een „onverwachte factor" in de zin van bijlage I, deel II, punt 2B, bij deze richtlijn heeft gekwalificeerd, maar dat dit te wijten is aan het feit dat deze formulieren niet voorzien in een specifiek onderdeel voor de vermelding van onverwachte factoren en dat dus moet worden aangenomen dat het onderdeel met de aanduiding „dwingende factor" op algemene wijze verwijst naar de voorwaarden om over te gaan tot de aanvullende inspectie waarin artikel 11 van richtlijn 2009/16 voorziet.

dat inspectie in het kader van de havenstaatcontrole geen onderzoek is (met het oog op de afgifte van certificaten) en dat de desbetreffende inspectiedocumenten geen zeewaardigheidscertificaten zijn. [25]

42. Krachtens artikel 11 van deze richtlijn worden schepen alleen dan aan een aanvullende inspectie door de havenstaat onderworpen wanneer sprake is van een van de „dwingende factoren" of „onverwachte factoren" die op uitputtende wijze zijn opgesomd in bijlage I, deel II, punt 2A, respectievelijk punt 2B, bij de richtlijn. [26] Tot de onverwachte factoren behoort de door de verwijzende rechter aangehaalde omstandigheid dat schepen „op zodanige wijze zijn gebruikt dat zij gevaar voor personen, eigendommen of het milieu opleverden", ten aanzien waarvan deze rechter uitleggingsproblemen ondervindt.

43. In dit verband lijkt het mij duidelijk dat een schip dat stelselmatig meer personen vervoert dan het maximumaantal dat volgens de certificaten van dat schip is toegelaten, in bepaalde omstandigheden een gevaar kan opleveren voor personen, eigendommen of het milieu. Een dergelijke omstandigheid kan in beginsel een „onverwachte factor" in de zin van bijlage I, deel II, punt 2B, bij richtlijn 2009/16 vormen, die een „aanvullende inspectie" in de zin van artikel 11 van deze richtlijn rechtvaardigt.

44. Toch moeten de feiten per geval worden onderzocht. Dit is een taak voor de nationale rechter, die niet kan volstaan met de formele vaststelling van het verschil tussen het aantal vervoerde personen en het aantal personen waarvan het vervoer volgens de certificaten is toegestaan [27], maar de risico's van een dergelijke handelwijze concreet moet beoordelen [28].

45. Voorts moet worden opgemerkt dat deze situatie soms, zoals in het onderhavige geval, het rechtstreekse en noodzakelijke gevolg kan zijn van vervoer dat wordt uitgevoerd teneinde te voldoen aan de verplichting tot redding op zee, die op de kapitein van het schip rust krachtens het internationaal gewoonterecht en met name is neergelegd in artikel 98 van het Verdrag inzake het recht van de zee [29] (hierna: „verplichting tot redding op zee"). Volgens het gewoonterecht van de zee zijn schepen, op het ogenblik dat zij aan deze verplichting voldoen, immers vrijgesteld van

[25] De Uniewetgever houdt in dit verband rekening met het op 26 januari 1982 te Parijs ondertekende Memorandum van overeenstemming van Parijs inzake havenstaatcontrole, dat in de vierde en vijfde overweging ervan stelt dat de verantwoordelijkheid voor de doeltreffende toepassing van de in de internationale instrumenten vastgelegde normen in de eerste plaats bij de instanties van de vlaggenstaat berust, en daaraan toevoegt dat de havenstaten doeltreffende maatregelen moeten nemen om de exploitatie te voorkomen van schepen die niet aan de internationale normen voldoen.

[26] Wat het verschil tussen beide factoren betreft, kan worden gesteld dat „onverwachte factoren" over het algemeen minder ernstig of van een minder klaarblijkelijke gewichtigheid zijn en verband houden met soortgelijke problemen zoals inbreuken op de geldende regelgeving, onregelmatigheden, klachten en eerdere aanhoudingen (zie 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", in: Jessen, H., en Werner, M.J. (red.), *EU Maritime Transport Law*, C.H.BECK – Hart – Nomos, 03/2016, blz. 872). Voorts blijkt uit artikel 11, onder b), van richtlijn 2009/16 dat in geval van dwingende factoren de aanvullende inspectie verplicht is, terwijl in geval van onverwachte factoren, het vaststellen van het besluit om een dergelijke inspectie te verrichten tot de discretionaire bevoegdheid van de bevoegde instantie behoort.

[27] De controle op de naleving van de in het veiligheidscertificaat van een schip vastgestelde voorwaarden, en met name de voorwaarden inzake het aantal aan boord vervoerde personen, valt immers onder de bevoegdheid van de vlaggenstaat. Ook voor de controle op de toereikendheid, in abstracto, van het certificaat dat is afgegeven voor de uitoefening van de activiteit waarvoor de schepen bestemd zijn, is de vlaggenstaat bevoegd.

[28] Het lijkt mij bijzonder moeilijk om aan te tonen dat een schip dat bijvoorbeeld een honderdtal personen mag vervoeren, een gevaar kan vormen voor personen, eigendommen of het milieu indien het een paar mensen extra vervoert. De situatie is anders wanneer een schip dat in beginsel niet bestemd is voor het vervoer van personen en volgens zijn veiligheidscertificaten, zoals in casu, maximaal dertig personen als bemanning aan boord mag hebben, ongeveer 400 personen aan boord neemt.

[29] Lid 1 van dit artikel 98 („Verplichting tot het verlenen van bijstand") bepaalt: „Iedere staat eist van de kapitein van een schip dat de vlag van deze staat voert dat hij, voor zover dit mogelijk is zonder dat het schip, de bemanning of de passagiers ernstig in gevaar worden gebracht: a) bijstand verleent aan eenieder die zich op zee in gevaar bevindt; b) personen in nood zo spoedig mogelijk te hulp schiet, indien hij ervan in kennis wordt gesteld dat zij hulp behoeven, voor zover dit redelijkerwijs van hem kan worden verwacht; [...]"

de op basis van de classificatie van het schip gestelde eisen. [30] In dergelijke omstandigheden kan het enkele feit dat het schip een aantal personen heeft vervoerd dat eenvoudigweg zijn maximumcapaciteit overschrijdt, niet op zich worden aangemerkt als een „onverwachte factor" in de zin van artikel 11 van en bijlage I, deel II, punt 2B, bij richtlijn 2009/16. [31]

46. In beginsel kan echter niet worden uitgesloten dat schepen weliswaar voldoen aan de verplichting tot redding op zee, maar in het concrete geval toch op zodanige wijze kunnen worden geëxploiteerd dat zij een gevaar vormen voor personen, eigendommen of het milieu, hetgeen een „onverwachte factor" kan vormen in de zin van artikel 11 van en bijlage I, deel II, punt 2B, bij richtlijn 2009/16. Dit kan met name het geval zijn wanneer wordt aangetoond dat een schip, door het verrichten van zijn hoofdactiviteit, stelselmatig de veiligheidsregels voor schepen overtreedt, ongeacht de normen inzake de classificatie ervan. [32] Het is uiteindelijk aan de bevoegde nationale instanties om aan te tonen dat de betrokken schepen in casu op zodanige wijze zijn geëxploiteerd dat zij, afgezien van de activiteiten die strikt noodzakelijk zijn om aan de verplichting tot redding op zee te voldoen, een gevaar vormen voor personen, eigendommen of het milieu.

47. Ik geef derhalve in overweging om op de tweede prejudiciële vraag te antwoorden dat artikel 11 van en bijlage I, deel II, punten 2A en 2B, bij richtlijn 2009/16, gelezen in het licht van de verplichting tot redding op zee die met name is opgenomen in artikel 98 van het Verdrag inzake het recht van de zee, aldus moeten worden uitgelegd dat het enkele feit dat een schip, na reddingsoperaties op zee, meer personen heeft vervoerd dan was toegestaan volgens de maximumcapaciteit die op het veiligheidscertificaat van de scheepsuitrusting was vermeld, op zich niet kan worden beschouwd als een „dwingende factor" of een „onverwachte factor" die aanvullende inspecties in de zin van deze bepalingen vereist respectievelijk rechtvaardigt. Niettemin kan in beginsel niet worden uitgesloten dat het stelselmatige vervoer van een aantal personen dat de maximumcapaciteit van het schip ruimschoots overschrijdt, dit schip op zodanige wijze kan aantasten dat het een gevaar voor personen, eigendommen of het milieu kan opleveren, hetgeen een „onverwachte factor" in de zin van die bepalingen vormt. Het is aan de verwijzende rechter om dit na te gaan.

[30] In dit verband herinner ik er allereerst aan dat artikel IV, onder b), van het Verdrag voor de veiligheid van mensenlevens op zee, waarnaar wordt verwezen in artikel 2, punt 1, onder b), van richtlijn 2009/16, bepaalt dat personen die zich aan boord van een schip bevinden als gevolg van met name de aan de kapitein opgelegde verplichting om schipbreukelingen te vervoeren, niet in aanmerking hoeven te worden genomen wanneer de toepassing van enige bepaling van dit verdrag op het schip wordt gecontroleerd. Voorts voorzien de bijlagen bij de International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen; Marpol), ondertekend te Londen op 2 november 1973, zoals aangevuld door het protocol van 17 februari 1978, waarnaar wordt verwezen in artikel 2, punt 1, onder c), van bovengenoemde richtlijn, in uitzonderingen op de regeling betreffende lozingen op zee wanneer dit noodzakelijk is om mensenlevens op zee te redden. Ten slotte voorziet de Maritime Labour Convention, [2006], waarnaar ook wordt verwezen in artikel 2, punt 1, onder i), van deze richtlijn, in het recht van de kapitein om van zeevarenden te eisen dat zij meer uren presteren dan gebruikelijk is, wanneer dit nodig blijkt om bijstand te verlenen aan andere schepen of aan personen die op zee in moeilijkheden verkeren.

[31] De verwijzende rechter heeft terecht geoordeeld dat de door de bevoegde nationale autoriteiten aangevoerde rechtvaardigingen niet als „dwingende factoren" konden gelden in de zin van artikel 11 van en bijlage I, deel II, punt 2A, bij richtlijn 2009/16. Geen van de door deze instanties aangevoerde redenen komt namelijk overeen met de op uitputtende wijze opgesomde „dwingende factoren".

[32] Wat de onregelmatigheden in kwestie betreft, zou dit bijvoorbeeld het geval kunnen zijn bij de inbreuken met betrekking tot de extra afvalwaterzuiveringsinstallaties die rechtstreeks afvalwater in zee lozen.

C. Derde en vierde prejudiciële vraag (omvang van de controlebevoegdheden krachtens artikel 13 van richtlijn 2009/16, artikel I, onder b), van het Verdrag voor de veiligheid van mensenlevens op zee, en punt 1.3.1 van de bijlage bij de IMO-resolutie betreffende havenstaatcontroles)

48. Met zijn derde en vierde prejudiciële vraag, die samen moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 13 van richtlijn 2009/16, respectievelijk artikel I, onder b), van het Verdrag voor de veiligheid van mensenlevens op zee en punt 1.3.1 van de bijlage bij de IMO-resolutie betreffende havenstaatcontroles, de havenstaat toestaan om na te gaan of een schip over de nodige certificaten beschikt en de internationale voorschriften eerbiedigt op het gebied van de veiligheid, het voorkomen van verontreiniging en de leef- en werkomstandigheden aan boord, die betrekking hebben op de activiteit die daadwerkelijk door dit schip worden verricht, in casu de opsporing en redding op zee, ongeacht de activiteit waarvoor het schip is geclassificeerd. [33]

49. Deze rechter is van oordeel dat de door de havenstaat uitgeoefende controle geen afbreuk kan doen aan de in de vlaggenstaat verrichte controle en de daar genomen beslissingen, en merkt op dat noch de internationale verdragen, noch het Unierecht, het Italiaanse recht of het Duitse recht voorzien in specifieke voorwaarden voor particuliere schepen die stelselmatig opsporings- en reddingsactiviteiten op zee verrichten. [34] Verder stelt hij vast dat de internationale verdragen, voor het doel van reddingen op zee, uitdrukkelijk afwijken van de eisen die, in voorkomend geval, naargelang de classificatie van het schip worden gesteld. [35]

50. Krachtens artikel 13, punt 3, van richtlijn 2009/16 wordt bij een gedetailleerde inspectie als die welke in de hoofdgedingen aan de orde is, „gecontroleerd of aan de operationele voorschriften aan boord wordt voldaan", en wordt deze inspectie uitgevoerd wanneer er, na een eerste inspectie, „gegronde redenen" zijn om aan te nemen dat de toestand van het schip of zijn uitrusting of bemanning op belangrijke punten niet voldoet aan de relevante voorschriften van een verdrag. [36] Bijlage V bij deze richtlijn bevat voorbeelden van „gegronde redenen". [37]

[33] Meer in het bijzonder komt het mij voor dat de vierde prejudiciële vraag, die betrekking heeft op de toepassing van de genoemde verdragsinstrumenten, ondergeschikt is aan de derde vraag, die betrekking heeft op de toepassing van artikel 13, punt 3, van richtlijn 2009/16, aangezien de verwijzende rechter met zijn vierde vraag in wezen wenst te vernemen of, indien de havenstaat niet kan controleren of de voorschriften worden nageleefd die gelden voor de door dit schip daadwerkelijk verrichte activiteit in de zin van deze richtlijn, een dergelijke bevoegdheid niettemin op een van de genoemde verdragsinstrumenten kan worden gebaseerd.

[34] Het ontbreken van dergelijke voorwaarden in het internationale of het Unierecht wordt bevestigd door aanbeveling 2020/1365, die in overweging 12 ervan stelt dat het om redenen van openbare orde en met name van veiligheid, absoluut noodzakelijk is dat deze schepen naar behoren worden geregistreerd en correct worden uitgerust teneinde te voldoen aan de geldende veiligheids- en gezondheidsvoorschriften die aan deze activiteiten zijn verbonden, zodat zij geen gevaar vormen voor de bemanning of de geredde personen. Anders zou er volgens deze rechter geen reden zijn om zich in dit kader op de openbare orde te beroepen.

[35] Voorts is deze rechter van mening dat, wanneer de genoemde verdragsinstrumenten bepalen dat de verdragsluitende regeringen zich in wezen ertoe verbinden alle nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat, vanuit het oogpunt van de veiligheid van mensenlevens, een schip „geschikt is voor de dienst waarvoor het bestemd is", deze geschiktheid van het schip voor de dienst waarvoor het bestemd is, in abstracte zin moet worden opgevat, gelet op de classificatie van het schip, en niet in concrete zin, gelet op het specifieke soort activiteiten die daadwerkelijk worden verricht, aangezien anders een term als „gebruikt" of een soortgelijke term zou zijn gekozen. Hij erkent evenwel dat het gebruik van de term „bestemd" zich ook leent voor een uitlegging volgens welke deze bestemming niet verwijst naar de intrinsieke kenmerken van het schip noch naar het gebruik waarvoor deze kenmerken dienen, maar juist ook naar het doel waarvoor de reder het schip daadwerkelijk heeft bestemd.

[36] Deze bepaling specificeert dat van dergelijke „gegronde redenen" sprake is wanneer de inspecteur deze gedetailleerde inspectie naar zijn beroepsmatige oordeel gerechtvaardigd acht.

[37] Verder komt het mij voor dat artikel 13, punt 3, van richtlijn 2009/16, doordat deze bepaling verwijst naar de relevante voorschriften van een *verdrag*, waaronder het in artikel 2 van deze richtlijn genoemde Verdrag voor de veiligheid van mensenlevens op zee, moet worden uitgelegd in het licht van met name artikel I, onder b), van dit laatste verdrag. Ook al is de Unie (anders dan alle lidstaten) geen partij bij dit verdrag, het Hof kan de bepalingen ervan namelijk in aanmerking nemen bij de uitlegging van een handeling van afgeleid recht [zie in die zin arrest van 3 juni 2008, Intertanko e.a. (C-308/06, EU:C:2008:312, punten 47-52)].

51. Wat de onderhavige zaak betreft, waren de krachtens artikel 13, punt 3, van richtlijn 2009/16 verrichte gedetailleerde inspecties, volgens de verwijzingsbeslissing, gebaseerd op de in bijlage V, deel A, punt 3, bij deze richtlijn vermelde „gegronde reden" bestaande in „[d]e ontdekking van onnauwkeurigheden bij de controle van de certificaten en de andere documenten", in casu bij het onderzoek van het veiligheidscertificaat waarin voorschrift 9 van hoofdstuk XI-2 van het Verdrag voor de veiligheid van mensenlevens op zee voorziet [38]. Bovendien wijst de Italiaanse regering er in haar schriftelijke opmerkingen op dat, in de hoofdgedingen, de bevoegdheid om de aan de orde zijnde gedetailleerde inspecties uit te voeren met name was gebaseerd op voorschrift 19 van hoofdstuk I van de bijlage bij dit verdrag [39].

52. Artikel 13, punt 3, van richtlijn 2009/16 stelt weliswaar het kader vast waarbinnen een gedetailleerde inspectie is toegestaan, maar bakent de grenzen van deze inspectie niet duidelijk af. De vraag is dus of de grondige controle op de naleving van de operationele voorschriften aan boord van het schip beperkt blijft tot de voorschriften die op basis van de classificatie van het schip van toepassing zijn, dan wel ook betrekking heeft op de voorschriften die van toepassing zijn op de activiteit die het schip daadwerkelijk verricht.

53. Om de omvang van de havenstaatcontrole in de zin van deze bepaling vast te stellen, moet naar mijn mening worden opgemerkt dat deze bepaling een controlebevoegdheid verleent die noodzakelijkerwijs verder gaat dan die van de in artikel 13, punt 1, van deze richtlijn bedoelde „eerste inspectie", die in wezen betrekking heeft op de certificaten en de algemene toestand van het schip, en dat deze controle tot doel heeft na te gaan of aan „de relevante voorschriften van een verdrag" is voldaan. Deze controle kan dus niet beperkt blijven tot louter de formele voorschriften van de certificaten die horen bij de classificatie van het schip door het classificatiebureau: zij heeft eerder betrekking op de vraag of dit schip voldoet aan alle internationale verdragsregels die gelden op het gebied van de veiligheid, het voorkomen van verontreiniging en de leef- en werkomstandigheden aan boord, rekening houdende met de reële toestand van het schip en van de uitrusting ervan en met de activiteiten die het daadwerkelijk verricht, met name indien die verschillen van de activiteiten die verband houden met de classificatie van het schip. [40]

[38] Voorschrift 9 van hoofdstuk XI-2 van het Verdrag voor de veiligheid van mensenlevens op zee voorziet in een beperkte controle op de geldigheid van de in punt 1.1 van dit voorschrift bedoelde certificaten, en met name van het internationale veiligheidscertificaat. In casu blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de gedetailleerde inspecties waren gelast op grond dat de veiligheidsinlichtingenformulieren vóór aankomst van de schepen in de haven onjuist waren ingevuld, aangezien met name het maatschappijnummer, de ligging van de schepen op het tijdstip dat de verklaringen waren opgesteld, de naam van de instantie die de internationale veiligheidscertificaten had afgegeven en de vervaldatum van deze certificaten ontbraken. Bovendien was aangegeven dat de resultaten van de veiligheidsplannen van de schepen waren goedgekeurd, terwijl dit nog niet het geval was.

[39] Voorschrift 19 van hoofdstuk I van het Verdrag voor de veiligheid van mensenlevens op zee, dat betrekking heeft op de controle van scheepscertificaten, specificeert in de bepaling onder b), dat deze certificaten, indien geldig, worden aanvaard tenzij er klaarblijkelijke redenen zijn om aan te nemen dat de toestand van het schip of van de uitrusting ervan in wezen niet overeenstemt met de op een van de certificaten vermelde kenmerken of dat het schip en de uitrusting ervan niet in overeenstemming zijn met de bepalingen van voorschrift 11, onder a) en b), van dit hoofdstuk. Krachtens voorschrift 11, onder a), van dit hoofdstuk moet ervoor worden gezorgd dat de toestand van het schip en van de uitrusting ervan in overeenstemming blijft met de bepalingen van het verdrag, zodat wordt gegarandeerd dat het schip in alle opzichten geschikt blijft om uit te varen zonder dat het schip of de personen aan boord gevaar lopen. Daarentegen is voorschrift 11, onder b), van hoofdstuk I van het Verdrag voor de veiligheid van mensenlevens op zee in casu niet relevant, aangezien het betrekking heeft op het verbod om wijzigingen aan te brengen na een inspectie die is uitgevoerd in overeenstemming met de voorschriften 7 tot en met 10 van dit hoofdstuk.

[40] Naar mijn mening wordt aan deze conclusie overigens niet afgedaan door de uitlegging van artikel 13, punt 1, van richtlijn 2009/16, in het licht van artikel I, onder b), van het Verdrag voor de veiligheid van mensenlevens op zee, en punt 1.3.1 van de bijlage bij de IMO-resolutie betreffende havenstaatcontroles. Deze bepalingen kunnen namelijk, daar waar zij voorzien in de mogelijkheid om te controleren of een schip „geschikt is voor de dienst waarvoor het bestemd is", aldus worden uitgelegd dat bij de beoordeling van de geschiktheid van een schip steeds rekening moet worden gehouden met de dienst die door het schip daadwerkelijk wordt verricht, en met de relevante regelgeving.

54. In beginsel kan dus worden geconcludeerd dat, zoals de Italiaanse regering stelt, de omstandigheid dat een schip niet in overeenstemming met zijn certificaties wordt geëxploiteerd, een schending kan vormen van de voorschriften betreffende de operationele procedures aan boord van dit schip en met name een gevaar kan opleveren voor personen, eigendommen of het milieu. Het staat aan de bevoegde instantie om, op basis van de voorschriften die gelden voor de activiteit waarvoor het schip daadwerkelijk wordt ingezet, vast te stellen of dit in concreto het geval is.

55. Nu dit vaststaat, moet, zoals de verwijzende rechter stelt, niettemin worden verduidelijkt dat noch het Unierecht, noch het internationale recht voorziet in een classificatie van schepen die opsporings- en reddingsactiviteiten op zee verrichten.[41] Bij gebreke van een dergelijke classificatie kan dus niet worden geconcludeerd dat de enkele omstandigheid dat de betrokken schepen als „algemene vrachtschepen/polyvalente schepen" zijn geclassificeerd, op zich een „gegronde reden" vormt om aan te nemen dat de toestand of de uitrusting van het schip, of de bemanning, in wezen niet voldoet aan de „relevante voorschriften van een verdrag" in de zin van artikel 13, punt 3, van richtlijn 2009/16, tenzij het stelselmatige gebruik van dit schip in strijd is met de regels inzake de classificatie ervan.[42]

56. Ik geef derhalve in overweging om op de derde prejudiciële vraag te antwoorden dat de bevoegdheid van de havenstaat om overeenkomstig artikel 13 van richtlijn 2009/16 een gedetailleerde inspectie uit te voeren van een schip dat onder de vlag van een lidstaat vaart, mede de bevoegdheid omvat om na te gaan of dit schip voldoet aan de voorschriften op het gebied van de veiligheid, het voorkomen van verontreiniging en de leef- en werkomstandigheden aan boord die van toepassing zijn op de activiteiten waarvoor het schip daadwerkelijk wordt ingezet, rekening houdende met de activiteiten waarvoor het is geclassificeerd.

D. Vijfde prejudiciële vraag (mogelijkheid om een schip aan te houden krachtens artikel 19 van richtlijn 2009/16, wegens de uitoefening van een andere activiteit dan die waarvoor de certificatie geldt)

57. Met zijn vijfde vraag wenst de verwijzende rechter allereerst, in wezen, te vernemen of, teneinde aanhouding van een schip te voorkomen, de instanties van de havenstaat mogen eisen dat het schip in het bezit is van certificaten en voldoet aan de eisen of voorschriften inzake de veiligheid en het voorkomen van verontreiniging van de zee die betrekking hebben op de daadwerkelijk door het schip verrichte activiteiten, in casu opsporings- en reddingsactiviteiten op zee [onder a)], en, zo ja, of deze certificaten en deze eisen of voorschriften alleen verplicht kunnen worden gesteld indien er een duidelijk en betrouwbaar internationaal- of Unierechtelijk kader bestaat voor de classificatie van opsporings- en reddingsactiviteiten op zee en voor de bijhorende certificaten en eisen of voorschriften [onder b)], dan wel of deze verplicht moeten worden gesteld op basis van een nationale regeling van de vlaggenstaat of de havenstaat, en of daartoe primaire dan wel secundaire wetgeving nodig is, dan wel een algemene administratieve regeling volstaat [onder c)].

[41] Overigens lijkt deze classificatie evenmin in het Duitse of in het Italiaanse recht te bestaan.

[42] Ik moet bekennen dat ik er moeite mee heb om te aanvaarden dat het vervoer van personen in nood in zekere mate kan worden gelijkgesteld met het vervoer van „vrachten", ook al ben ik het ermee eens dat moet worden vermeden de classificatie van de betrokken schepen, zoals die door het classificatiebureau van de vlaggenstaat is verricht, ter discussie te stellen. Voor het geval dat de havenstaat het niet eens is met de classificatie van een schip, voorziet het Verdrag inzake het recht van de zee bovendien in een meldingsprocedure, waarbij elke staat die ernstige redenen heeft om aan te nemen dat de passende jurisdictie en controle op een schip niet zijn uitgeoefend, de feiten in kwestie kan melden aan de vlaggenstaat, die verplicht is de zaak te onderzoeken en, in voorkomend geval, de nodige maatregelen te nemen om de situatie te verhelpen (zie artikel 94, lid 6, van dit verdrag). Deze benadering is in overeenstemming met die waarin punt 1.3.3 van de IMO-resolutie betreffende havenstaatcontroles voorziet.

58. Vervolgens stelt deze rechter de vraag of het aan de havenstaat is om bij de inspectie aan te geven op basis van welke nationale regeling (van wetgevende, regelgevende of administratieve aard) de opgelegde eisen of voorschriften moeten worden bepaald en welke correcties of rectificaties vereist zijn om te garanderen dat die regeling wordt nageleefd [onder d)], en of de instantie van de havenstaat, bij gebreke van een dergelijke regeling, per geval kan aangeven aan welke eisen het aan inspectie onderworpen schip moet voldoen [onder e)].

59. Ten slotte wenst deze rechter te vernemen of, bij gebreke van zowel een dergelijke regeling als specifieke aanwijzingen van de vlaggenstaat, kan worden aangenomen dat de opsporings- en reddingsactiviteiten zijn toegestaan (en dus niet door het geven van een aanhoudingsbevel kunnen worden verboden) wanneer het schip daadwerkelijk voldoet aan de eisen of voorschriften voor een andere categorie, hetgeen door de vlaggenstaat moet zijn bevestigd (onder f).

60. Vooraf moet worden opgemerkt dat, krachtens artikel 19, lid 1, van richtlijn 2009/16, ten overstaan van de bevoegde instantie moet worden aangetoond dat de bij de inspectie bevestigde of aan het licht gekomen tekortkomingen in overeenstemming met de verdragen worden of zullen worden verholpen, en dat, wanneer deze tekortkomingen met name een duidelijk gevaar voor de veiligheid inhouden, de bevoegde instantie van de havenstaat, krachtens artikel 19, lid 2, van deze richtlijn, erop toeziet dat het schip wordt aangehouden.

61. Zoals blijkt uit de voorgestelde antwoorden op de vorige prejudiciële vragen, kan de havenstaat, overeenkomstig artikel 13, punt 3, van richtlijn 2009/16, toezien op de eerbiediging van de internationale verdragen en de Uniewetgeving betreffende de veiligheid op zee, de maritieme beveiliging, de bescherming van het mariene milieu en de leef- en werkomstandigheden aan boord, rekening houdende met de daadwerkelijk door het schip verrichte activiteiten, mits deze controle geen inbreuk maakt op de bevoegdheid van de vlaggenstaat met betrekking tot de classificatie van het schip, of op de naleving van de verplichting tot redding op zee.

62. Het enkele feit dat een schip stelselmatig opsporings- en reddingsactiviteiten op zee verricht, betekent dus niet dat dit schip niet hoeft te voldoen aan de vereisten die daarop krachtens het internationale recht of het Unierecht van toepassing zijn, en belet niet dat dit schip aan aanhoudingsmaatregelen krachtens artikel 19 van deze richtlijn kan worden onderworpen wanneer het deze regels schendt. Met andere woorden, ook al zijn schepen, zoals de verwijzende rechter opmerkt, niet onderworpen aan de internationale regels inzake de veiligheid van de scheepvaart en de bescherming van het mariene milieu voor zover zij gerichte reddingsacties op zee verrichten, zij zijn niet vrijgesteld van enige andere regel die krachtens het internationale recht op schepen van toepassing is, gelet op de activiteit die daadwerkelijk wordt verricht.

63. Ik geef derhalve in overweging om op de vijfde prejudiciële vraag allereerst te antwoorden dat richtlijn 2009/16 aldus moet worden uitgelegd dat de instanties van de havenstaat mogen eisen dat certificaten zijn afgegeven voor de activiteiten waarvoor het schip is geclassificeerd, en dat wordt voldaan aan de eisen of voorschriften inzake veiligheid en het voorkomen van verontreiniging van de zee die op die activiteiten betrekking hebben, en tevens mogen eisen dat enig ander certificaat is afgegeven, of wordt voldaan aan enig ander vereiste of voorschrift dat is gebaseerd op de toepasselijke bepalingen van internationaal recht of van het Unierecht. [43]

[43] Indien het schip daarentegen niet voldoet aan de voorwaarden die op grond van de wetgeving van de vlaggenstaat of van de havenstaat zijn vereist, of indien de havenstaat het niet eens is met de classificatie van een schip, kan (ja zelfs moet) de havenstaat dit aan de vlaggenstaat melden en met deze staat samenwerken om een oplossing te vinden voor de vastgestelde tekortkomingen.

64. Vervolgens moet deze richtlijn naar mijn mening aldus worden uitgelegd dat het aan de havenstaat is om bij de inspectie aan te geven op basis van welke regeling de eisen of voorschriften waarvan de schending is geconstateerd, moeten worden bepaald, en welke correcties of rectificaties moeten worden verricht om te garanderen dat die regeling wordt nageleefd.

65. Ten slotte lijkt het mij dat deze richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat een schip dat stelselmatig opsporings- en reddingsactiviteiten op zee verricht, als zodanig niet kan worden geacht te ontsnappen aan aanhoudingsmaatregelen wanneer het niet voldoet aan de vereisten die krachtens het internationale recht of het Unierecht op dit schip van toepassing zijn, onverminderd de verplichting tot redding op zee. [44]

VI. Conclusie

66. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia te beantwoorden als volgt:

„1) Richtlijn 2009/16/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende havenstaatcontrole, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/38/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 augustus 2013, bij de verordeningen (EU) nr. 1257/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013 en (EU) 2015/757 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2015 en bij richtlijn (EU) 2017/2110 van het Europees Parlement en de Raad van 15 november 2017, is van toepassing op schepen die weliswaar door de vlaggenstaat als ‚polyvalente vrachtschepen' zijn ingedeeld en gecertificeerd, maar uitsluitend opsporings- en reddingsactiviteiten op zee verrichten. Het is aan de verwijzende rechter om hieruit alle gevolgtrekkingen te maken met betrekking tot de uitlegging en de toepassing van de nationale bepalingen tot omzetting van deze richtlijn.

2) Artikel 11 van en bijlage I, deel II, punten 2A en 2B, bij richtlijn 2009/16, gelezen in het licht van de krachtens het internationaal gewoonterecht op de kapitein van het schip rustende verplichting tot redding op zee, die met name is opgenomen in artikel 98 van het op 10 december 1982 te Montego Bay gesloten Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, moeten aldus worden uitgelegd dat het feit dat een schip, na reddingsoperaties op zee, meer personen heeft vervoerd dan was toegestaan volgens de maximumcapaciteit die op het veiligheidscertificaat van de scheepsuitrusting was vermeld, op zich niet kan worden beschouwd als een „dwingende factor" of een „onverwachte factor" die aanvullende inspecties in de zin van deze bepalingen vereist respectievelijk rechtvaardigt. Niettemin kan in beginsel niet worden uitgesloten dat het stelselmatige vervoer van een aantal personen dat de maximumcapaciteit van het schip ruimschoots overschrijdt, dit schip op zodanige wijze kan aantasten dat het een gevaar voor personen, eigendommen of het milieu kan opleveren, hetgeen een „onverwachte factor" in de zin van die bepalingen vormt. Het is aan de verwijzende rechter om dit na te gaan.

[44] Ik wil hier nog een laatste opmerking maken. Het menselijk leven en de redding daarvan is uiteraard de waarde die prevaleert boven elke andere overweging. De Samaritaanse plicht is echter niet gespeend van verplichtingen. Zo heeft de barmhartige Samaritaan uit het Nieuwe Testament – voor zover dit relevant kan zijn – de persoon die in nood verkeerde inderdaad zonder aarzelen gered. Hij heeft hem echter op eigen kosten en met het betrouwbaarste vervoermiddel, zijn ezel, naar een veilige plaats gebracht, te weten een herberg: hij heeft voor deze persoon gezorgd zonder de last van deze zorg op anderen af te wentelen en hij heeft zijn eigen geld aan de herbergier gegeven zodat die in de tussentijd voor die persoon zou zorgen, met de belofte dat hij, bij zijn terugkeer, de herbergier het bedrag zou terugbetalen dat hij meer had uitgegeven. Vergelijkingen maken is soms moeilijk …

3) De bevoegdheid van de havenstaat om overeenkomstig artikel 13 van richtlijn 2009/16 een gedetailleerde inspectie uit te voeren van een schip dat onder de vlag van een lidstaat vaart, omvat mede de bevoegdheid om na te gaan of dit schip voldoet aan de voorschriften op het gebied van veiligheid, het voorkomen van verontreiniging en de leef- en werkomstandigheden aan boord die van toepassing zijn op de activiteiten waarvoor het schip daadwerkelijk wordt ingezet, rekening houdende met de activiteiten waarvoor het is geclassificeerd.

4) a) Richtlijn 2009/16, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/38, bij de verordeningen nr. 1257/2013 en 2015/757 en bij richtlijn 2017/2110, moet aldus worden uitgelegd dat de instanties van de havenstaat mogen eisen dat certificaten zijn afgegeven voor de activiteiten waarvoor het schip is geclassificeerd, en dat wordt voldaan aan de eisen of voorschriften inzake veiligheid en het voorkomen van verontreiniging van de zee die op die activiteiten betrekking hebben, en tevens mogen eisen dat enig ander certificaat is afgegeven, of wordt voldaan aan enig ander vereiste of voorschrift dat is gebaseerd op de toepasselijke bepalingen van internationaal recht of van het Unierecht.

b) Deze richtlijn moet aldus worden uitgelegd dat het aan de havenstaat is om bij de inspectie aan te geven op basis van welke regeling de eisen of voorschriften waarvan de schending is geconstateerd, moeten worden bepaald, en welke correcties of rectificaties moeten worden verricht om te garanderen dat die regeling wordt nageleefd.

c) Deze richtlijn moet aldus worden uitgelegd dat een schip dat stelselmatig opsporings- en reddingsactiviteiten op zee verricht, als zodanig niet kan worden geacht te ontsnappen aan aanhoudingsmaatregelen wanneer het niet voldoet aan de vereisten die krachtens het internationale recht of het Unierecht op dit schip van toepassing zijn, onverminderd de verplichting tot redding op zee.”