Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
A. RANTOS
представено на 22 февруари 2022 година [1]

Съединени дела C-14/21 и C-15/21

Sea Watch eV
срещу
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)

(Преюдициални запитвания, отправени от Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Регионален административен съд Сицилия, Италия)

„Преюдициално запитване — Морски транспорт — Дейност по търсене и спасяване по море — Режим, приложим за корабите — Директива 2009/16/ЕО — Контролни правомощия на държавата на пристанището — Член 3 — Приложно поле — Член 11 — Условия за допълнителна проверка — Член 13 — Задълбочена проверка — Обхват на контролните правомощия — Член 19 — Задържане на кораби“

I. Въведение

1. Настоящите преюдициални запитвания са отправени от Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Регионален административен съд Сицилия, Италия) в рамките на два спора между Sea Watch eV и Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Министерство на инфраструктурите и транспорта, Италия), както и Capitaneria di Porto di Palermo (Пристанищна администрация Палермо, Италия), по първото дело, и Capitaneria di Porto di Porto Empedocle (Пристанищна администрация Порто Емпедокле, Италия), по второто дело, относно две заповеди за задържане, издадени от двете пристанищни администрации и отнасящи се съответно до корабите *Sea Watch 4* и *Sea Watch 3* (наричани по-нататък „разглежданите кораби“).

[1] Език на оригиналния текст: френски.

2. Преюдициалните въпроси се отнасят основно до обхвата на контролните правомощия на държавата на пристанището съгласно Директива 2009/16/ЕО [2] и на другите международни стандарти, приложими по отношение на частни кораби, извършващи системно и изключително дейност по търсене и спасяване на хора в опасност или в бедствено положение в открито море (наричана по-нататък „дейност по търсене и спасяване по море“). Съдът е призован да уточни по-специално приложното поле на Директива 2009/16, честотата и интензивността на проверките, както и основанието за мерките по задържане.

3. Основната трудност в настоящите дела произтича от липсата на международно или европейско законодателство, което да урежда системното извършване на дейността по търсене и спасяване по море от частни субекти [3] — дейност, която се засили значително през последните години поради неуспеха на държавните и международните организации да се справят с все по-критичното положение с безопасността на хората, прекосяващи Средиземно море на самоделни плавателни средства.

4. До момента международните и европейските законодатели се въздържат да запълнят тази празнота и така да изразят пряко позицията си по това явление [4] — понастоящем толкова важно, че дава всъщност повод за сътрудничество между частните кораби, занимаващи се системно с дейността по търсене и спасяване по море, и държавните системи за търсене и спасяване по море [5]. Липсата на специални правила, що се отнася до тази практика, обаче способства за възникването на двусмислени ситуации, при които наличието на частни кораби, редовно извършващи дейности по търсене и спасяване по море, може да доведе до нарушение на правилата за влизане на територията на Съюза, и дори да насърчи този вид дейност. Още в началото обаче искам да отбележа, че настоящите дела не се отнасят до самата дейност по търсене и спасяване, а засягат отделна, случваща се на по-късен етап дейност, а именно проверката на корабите след свалянето на „корабокрушенците“ на брега.

[2] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 година относно държавния пристанищен контрол (ОВ L 131, 2009 г., стр. 57 и поправка в ОВ L 32, 2013 г., стр. 23), изменена с Директива 2013/38/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 12 август 2013 г. (ОВ L 218, 2013 г., стр. 1), с регламенти (ЕС) № 1257/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 20 ноември 2013 г. (ОВ L 330, 2013 г., стр. 1) и 2015/757 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2015 г. (ОВ L 123, 2015 г., стр. 55), както и с Директива (ЕС) 2017/2110 на Европейския парламент и на Съвета от 15 ноември 2017 г. (ОВ L 315, 2017 г., стр. 61) (наричана по-нататък „Директива 2009/16“).

[3] Единствената правна уредба, отнасяща се до частните кораби и следователно до техните ползватели, е Директива 2002/90/ЕО на Съвета от 28 ноември 2002 година за определяне на подпомагане на незаконното влизане, преминаването и пребиваването (ОВ L 328, 2002 г., стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 33) (вж. в този смисъл *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, p. 305—327). От друга страна, правилата относно дейността по търсене и спасяване по море в рамките на операциите по наблюдение на границите, извършвани от държавите членки по техните външни морски граници, са предвидени в Регламент (ЕС) № 656/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година за установяване на правила за наблюдението на външните морски граници в контекста на оперативното сътрудничество, координирано от Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите — членки на Европейския съюз (ОВ L 189, 2014 г., стр. 93). Единствените конвенции, които се отнасят до спасяването по море, пък касаят ситуации, чиито основни елементи са „случайността“ и „изключителният“ характер на това спасяване. Все пак тези разпоредби трябва да се тълкуват и прилагат толкова широко, колкото позволява тяхната формулировка и правен контекст, без обаче те да бъдат надвишавани.

[4] Доколкото ми е известно, единствената „правна уредба“ на Европейския съюз, която се занимава изрично с този въпрос, е Препоръка (ЕС) 2020/1365 на Комисията от 23 септември 2020 година относно сътрудничеството между държавите членки във връзка с операции, извършвани от плавателни съдове, притежавани или експлоатирани от частни субекти с цел дейности по търсене и спасяване (ОВ L 317, 2020 г., стр. 23), която по естеството си не е обвързваща и поради това само установява задължение за сътрудничество между компетентните органи на съответните държави членки.

[5] Например организациите, които управляват посочените кораби, трябва да си сътрудничат с центровете за координация на морските спасителни дейности на крайбрежните държави членки, които им дават указания относно възможностите за сваляне на брега и трансбордиране на спасените хора във въпросната държава членка.

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

5. Директива 2009/16[6] се отнася до контрола на корабите от страна на държавата на пристанището. Съображение 6 от тази директива има следния текст:

„Отговорността за мониторинг на спазването от страна на корабите на международните стандарти за безопасност, предотвратяване на замърсяването и за условията на живот и работа на борда на корабите се носи основно от държавата на знамето. Като разчита, ако е уместно, на признати организации, държавата на знамето гарантира пълнотата и ефективността на проверките и прегледите, предприети с цел издаване на съответните свидетелства. Отговорността за поддръжката на изправността на корабите и тяхното оборудване след преглед в съответствие с изискванията на приложимите за корабите конвенции се носи от корабното дружество. Въпреки това се наблюдава сериозен неуспех от страна на редица държави на знамето да изпълнят и да осигурят прилагането на международните стандарти. Занапред като допълнителна предпазна мярка срещу морски транспорт, който е под стандартите, мониторингът за спазването на международните стандарти за безопасност, предотвратяване на замърсяването и за условията на живот и работа на борда на корабите следва да бъде осигурен също така от държавата на пристанището, като същевременно се признава, че проверката по реда на държавния пристанищен контрол не представлява преглед и съответните протоколи от проверките нямат стойност на свидетелства за мореходност“.

6. Член 3 от тази директива, озаглавен „Обхват“, гласи:

„1. Настоящата директива се прилага за всеки кораб и неговия екипаж, който акостира в пристанище или място за заставане на котва на държава членка, за да участва във взаимодействие кораб/пристанище.

[…]

Нищо в настоящия член не засяга правата за намеса, с които разполага държава членка по силата на съответните конвенции.

[…]

4. Риболовни кораби, военни кораби, спомагателни военни кораби, дървени кораби с елементарна конструкция, държавни кораби, използвани с нетърговска цел, и кораби за развлечение, които не извършват търговска дейност, се изключват от обхвата на настоящата директива.

[6] Директива 2009/16 е приета на основание член 80, параграф 2 ЕО (понастоящем член 100, параграф 2 ДФЕС), като целта ѝ е да се преработи Директива 95/21/ЕО на Съвета от 19 юни 1995 година относно контрола на корабите от страна на държавата на пристанището (ОВ L 157, 1995 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 3, стр. 160), изменяна многократно след приемането ѝ, и да се засилят въведените с нея механизми. Директива 2009/16 спада към група приети в един и същ ден правни актове на вторичното право на Съюза, която включва още Директива 2009/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 година относно спазването на изискванията за държавата на знамето (ОВ L 131, 2009 г., стр. 132), Директива 2009/15/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 година относно общите правила и стандарти за организациите за проверка и преглед на кораби и за съответните дейности на морските администрации (ОВ L 131, 2009 г., стр. 47), както и Регламент (ЕО) № 391/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 година относно общи правила и стандарти за организациите за проверка и преглед на кораби (ОВ L 131, 2009 г., стр. 11).

[…]“.

7. Член 11 от същата директива, озаглавен „Честота на проверките“, предвижда:

„Кораб, акостиращ в пристанища или места за заставане на котва на [Съюза], подлежи на периодични или допълнителни проверки, както следва:

а) Корабите се подлагат на периодични проверки на предварително определени интервали според техния рисков профил […].

б) Независимо от изминалото време от последната периодична проверка, кораб се подлага на допълнителна проверка, както следва:

– Компетентният орган следи за това корабите, за които се прилагат първостепенните фактори, изброени в приложение I, част II, точка 2А, да се подлагат на проверка.

– Корабите, за които се прилагат непредвидените фактори, изброени в приложение I, част II, точка 2Б, могат да бъдат подложени на проверка. Решението за извършване на допълнителна проверка се оставя на професионалната преценка на компетентния орган“.

8. Съгласно член 13 от Директива 2009/16, озаглавен „Първоначални и задълбочени проверки“:

„Държавите членки следят за това подбраните за проверка кораби съгласно член 12 или член 14а да бъдат подлагани на първоначална проверка или на задълбочена проверка, както следва:

1. При всяка първоначална проверка на кораб компетентният орган следи инспекторът като минимум:

а) да проверява свидетелствата […], които се изисква да се държат на борда съгласно законодателството на [Съюза] и конвенциите, свързани с морската безопасност и сигурност;

[…]

в) да констатира удовлетворително общо състояние на кораба, включително неговата хигиена, а също и машинната зала и помещенията за екипажа.

[…]

3. По-задълбочена проверка, включително допълнителна проверка на съответствието с оперативните изисквания на борда на кораба, се извършва, когато след приключване на проверката, посочена в точка 1, са налице ясни основания да се предполага, че състоянието на кораба или на неговото оборудване или екипаж не отговаря по същество на съответните изисквания на дадена конвенция.

„Ясни основания“ са налице, когато инспекторът констатира обстоятелства, които, въз основа на неговата професионална преценка, дават основание за задълбочена проверка на кораба, неговото оборудване или екипаж.

Примери за „ясни основания“ са посочени в приложение V“.

9. Член 19 от тази директива, озаглавен „Отстраняване на неизправностите и задържане“, гласи:

„1. Компетентният орган се уверява, че всяка потвърдена или открита при проверката неизправност е била или ще бъде отстранена в съответствие с конвенциите.

2. Когато неизправностите представляват явна заплаха за безопасността, здравето или околната среда, компетентният орган на държавата на пристанището, в което е проверен корабът, прави необходимото корабът да бъде задържан или да бъде преустановена операцията, по време на която са били открити неизправностите. Заповедта за задържане или спирането на операция се отменя едва тогава, когато изчезне всякаква опасност или когато органът констатира, че, в зависимост от необходимите условия, корабът може да напусне пристанището или операцията може да бъде подновена, без да има риск за безопасността и здравето на пътниците или на екипажа и за другите кораби, или без да представлява неразумна заплаха за морската среда.

[…]

6. В случай на задържане компетентният орган незабавно уведомява, в писмена форма и с приложен доклад от извършената проверка, администрацията на държавата на знамето или — когато това е невъзможно — консула, или в негово отсъствие — най-близкия дипломатически представител на тази държава, за всички обстоятелства, при които дадена намеса е била счетена за необходима. Освен това според случая се уведомяват и определените контрольори или признати организации, на които е възложено издаването на свидетелства за клас или задължителни свидетелства съгласно конвенциите. […]

[…]“.

10. В част II от приложение I към посочената директива, озаглавено „Елементи на общностната система за държавни пристанищни проверки“, се съдържа раздел 2, озаглавен „Допълнителни проверки“, който от своя страна включва точка 2Б, озаглавена „Непредвидени фактори“, която гласи следното:

„Корабите, за които се прилагат следните непредвидени фактори, могат да се подлагат на проверка независимо от времето, изтекло след последната им периодична проверка. Решението за извършване на допълнителна проверка се оставя на професионалната преценка на компетентния орган.

[…]

– Корабите, които са били в експлоатация по начин, създаващ опасност за лицата, имуществото или околната среда.

– […]“.

11. Приложение V към същата директива е озаглавено „Примери за „ясни основания“ и включва следните примери в списъка относно „ясните основания за задълбочена проверка“ (част А):

„1. Кораби, определени в приложение I, част II, точки 2А и 2Б.

[…]

3. При разглеждането на свидетелствата и на другите документи са били установени неточности.

[…]“.

Б. Италианската правна уредба

12. Директива 2009/16 е транспонирана в италианското право с Decreto legislativo № 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 (Законодателен декрет № 53 за транспониране на Директива [2009/16] относно международните стандарти за безопасност на корабите, предотвратяване на замърсяването и условията на живот и работа на борда на корабите, които използват пристанища на Съюза или плават във водите под юрисдикцията на държавите членки) от 24 март 2011 г.[7].

III. Споровете по главните производства и преюдициалните въпроси

13. Sea Watch е хуманитарна организация с нестопанска цел със седалище в Берлин (Германия), която съгласно устава си се занимава по-специално с дейността по търсене и спасяване по море и която извършва тази дейност в международните води на Средиземно море посредством кораби, на които е едновременно собственик и ползвател. Сред тях по-специално са разглежданите кораби, които плават под германско знаме и са сертифицирани като „кораби за превоз на общи товари — универсални“ от установен в Германия одобрен орган за класифициране и сертифициране (наричан по-нататък „органът за сертифициране“)[8].

14. През лятото на 2020 г., след като провеждат спасителни операции в международните води на Средиземно море и свалят спасените в морето хора на пристанища Палермо (Италия) и Порто Емпедокле (Италия) в съответствие с разрешението и указанията на италианските органи, разглежданите кораби минават през процедури по почистване и дезинфекция, а след това и през проверки на борда, извършени от съответните пристанищни администрации на тези два града, и по-специално през задълбочени проверки по смисъла на член 13 от Директива 2009/16[9].

[7] GURI, бр. 96 от 27 април 2011 г., стр. 1, наричан по-нататък „Законодателен декрет № 53/2011“.

[8] Както беше потвърдено в съдебното заседание, разглежданите кораби са плавали под нидерландско знаме до края на 2019 г., след което са регистрирани в Германия, тъй като компетентните нидерландски органи планирали да променят класификацията им по искане на италианските власти.

[9] Транспониран с член 16 от Законодателен декрет № 53/2011.

15. Основанието за тези задълбочени проверки е наличие на „първостепенен фактор“ по смисъла на член 11 от Директива 2009/16[10], а именно ангажиране на разглежданите кораби в извършване на дейност по търсене и спасяване по море, без същите да са сертифицирани за тази услуга и качване на борда на много по-голям брой лица от този съгласно свидетелствата за безопасност на тези кораби.

16. Според италианските органи при посочените задълбочени проверки са установени известен брой технически и оперативни нарушения на разпоредбите на правната уредба на Съюза и на приложимите международни конвенции[11], някои от които трябвало да се разглеждат, поотделно или заедно, като създаващи явна заплаха за безопасността, здравето или околната среда и като достатъчно сериозни да обосновават задържането на тези кораби съгласно член 19 от Директива 2009/16[12]. Вследствие на това двете съответни пристанищни администрации разпореждат задържането на посочените кораби. Оттогава Sea Watch е отстранила някои от тези нередности, като същевременно счита останалите (наричани по-нататък „разглежданите нередности“[13]) за недоказани.

17. След задържането на разглежданите кораби Sea Watch подава пред Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Регионален административен съд Сицилия), запитващата юрисдикция, две жалби за отмяна на заповедите за задържане на тези кораби, на предхождащите тези заповеди доклади за извършените проверки и на „всеки друг предходен, свързан или последващ акт“. В подкрепа на жалбите си тя изтъква по същество, че предприелите тези мерки пристанищни администрации са превишили правомощията, възложени на държавата на пристанището, произтичащи от Директива 2009/16, тълкувана в светлината на приложимото международно обичайно право и приложимите международни конвенции.

18. Запитващата юрисдикция отбелязва най-общо, че не само страните по споровете в главните производства, но и съответните органи на държава на пристанището (Италия) и на държава на знамето (Германия) имат различни становища относно наличието на разглежданите нередности[14] и че споровете по главните производства повдигат сложни, нови и особено важни правни въпроси, които се отнасят по-специално до правната уредба и правния режим, които се прилагат към корабите, използвани от неправителствени хуманитарни организации с цел умишлено, а не просто инцидентно извършване на дейности по търсене и спасяване по море. След това уточнение посочената юрисдикция по

[10] Транспониран с член 8 от Законодателен декрет № 53/2011.

[11] Запитващата юрисдикция се позовава по-специално на член 1, буква b) от Международната конвенция за безопасност на човешкия живот на море, сключена в Лондон на 1 ноември 1974 г. (*Recueil des traités des Nations unies*, том 1185, № 18961, стр. 3, наричана по-нататък „Конвенцията за безопасност на човешкия живот на море“) и на точка 1.3.1 от приложението към Резолюция A.1138(31), озаглавена „Процедури за държавен пристанищен контрол, 2019 г.“ на Международната морска организация (ИМО) (наричана по-нататък „Резолюцията на ИМО относно държавния пристанищен контрол“).

[12] Транспониран с член 22 от Законодателен декрет № 53/2011.

[13] Тези нередности се отнасят по същество, най-напред, до това, че разглежданите кораби не били сертифицирани за приемане на борда и за превозване на няколкостотин лица, както системно са правели през лятото на 2020 г.; след това, тези кораби не били снабдени с подходящо техническо оборудване за извършването на такива дейности, макар на практика да били предназначени — и действително използвани изключително и само — за тези дейности (по-специално инсталациите за пречистване на отпадни води, с които разполагат, били с капацитет съответно за 22 или за 30 лица, а не за няколкостотин души, и на палубите били инсталирани допълнителни тоалетни и душове, отпадните води от които се изливали директно в морето); накрая, спасителните операции, извършвани от членовете на екипажа, не били добавени към работното им часове.

[14] В съдебното заседание обаче италианското правителство уточнява, че след последвалите контакти между италианските и германските органи последните задължават Sea Watch, в качеството ѝ на корабособственик, да извърши ремонтите, необходими за отстраняването на посочените нередности. Sea Watch посочва, че е осъществила промени в съответствие с тези указания, макар последните да са дадени извън каквато и да било правна уредба, за да предотврати опасността от последващо задържане.

същество иска да се установи, от една страна, дали Директива 2009/16 се прилага по отношение на разглежданите кораби, и от друга страна, условията и основанията за правомощията за контрол и задържане на държавата на пристанището.

19. При тези обстоятелства Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Регионален административен съд Сицилия) решава да спре производството по всяко от двете главни производства и да постави на Съда следните преюдициални въпроси, които са формулирани по идентичен начин в двете дела:

„1) а) Попада ли в приложното поле на Директива [2009/16] — и следователно може ли да бъде извършван PSC [„Port State Control“ или „държавен пристанищен контрол на корабите“] и по отношение на — кораб, класифициран като товарен кораб от органа за класифициране на държавата на знамето, но който на практика извършва изключително и системно нетърговска дейност, каквато е така наречената дейност SAR [search and rescue, търсене и спасяване] (извършвана от [Sea Watch] и [разглежданите кораби] на основание нейния устав)?

б) В случай че Съдът приеме, че в приложното поле на Директива [2009/16] попадат и корабите [които на практика не извършват търговска дейност], допуска ли тълкуваната по този начин директива национална правна уредба като посочената в член 3 от [Законодателен декрет] № 53/2011, с който се транспонира член 3 от тази директива, който обаче изрично определя в параграф 1 [на член 3 от посочения законодателен декрет] приложното поле на PSC, като го ограничава само до кораби, използвани за търговски цели, изключвайки не само корабите за развлечение, но и товарните кораби, които на практика не извършват — и следователно не се използват за — търговска дейност?

в) Може ли от друга страна основателно да се приеме, че попадат в приложното поле на Директива [2009/16] — доколкото в резултат на направените през 2017 г. изменения са обхванати и пътническите кораби —товарните кораби, които системно извършват дейност [търсене и спасяване] на бедстващи хора в морето, приравнявайки по този начин превозването на хора, спасени в морето, тъй като животът им е бил в опасност, с превозването на пътници?

2) Може ли обстоятелството, че корабът е превозвал брой лица, много по-голям от посочения в свидетелството за оборудването за безопасност, макар и в резултат на дейността [по търсене и спасяване], или във всички случаи обстоятелството, че притежава свидетелство за оборудването за безопасност, отнасящо се за много по-малък брой лица от действително превозваните — законосъобразно да бъде част от първостепенните фактори по приложение I, част II, точка 2А или от непредвидените фактори по приложение I, част II, точка 2Б, посочени в член 11 от Директива [2009/16]?

3) Може ли и/или трябва ли правомощието за извършване на задълбочена проверка в рамките на PSC, посочена в член 13 от Директива [2009/16], на корабите, плаващи под знамето на държави членки, да включва и правомощието да се проверява каква конкретно е ефективно извършваната от кораба дейност, независимо от дейността, за която са били издадени свидетелството за клас и произтичащите от него свидетелства за безопасност от държавата на знамето и съответния орган за класифициране, и следователно правомощието да се проверява притежаването на свидетелствата от горепосочения кораб, и като цяло на изискванията и/или предписанията, предвидени в

разпоредбите, приети на международно равнище в областта на безопасността, предотвратяването на замърсяване и условията на живот и работа на борда на корабите, и в случай на положителен отговор, може ли горепосоченото правомощие да се упражнява и по отношение на кораб, който на практика извършва системно дейност [по търсене и спасяване]?

4) а) Как трябва да се тълкува [член 1], буква b) от [Конвенцията за безопасност на човешкия живот на море] — [който] изрично е [посочен] в член 2 от Директива [2009/16] и на [който] следователно трябва да се гарантира еднакво тълкуване [в Съюза] за целите и по време на PSC — в частта, в която се посочва, че „[д]оговарящите се правителства се задължават да приемат всички закони, постановления, заповеди и наредби и да предприемат всякакви други мерки, които са необходими за въвеждане на тази конвенция изцяло и напълно в действие, така че да се обезпечи с оглед безопасност на човешкия живот годност на всеки кораб да изпълнява своето предназначение“, по-специално, по отношение на преценката за годност на кораба да изпълнява услугата, за която е предназначен, която държавите на пристанището са длъжни да направят чрез проверките в рамките на PSC, трябва ли да се вземат като единствен параметър за проверка предписанията, наложени въз основа на класификацията и съответните притежавани от кораба свидетелства за безопасност, получени въз основа на абстрактно декларираната дейност, или може вместо това да се вземе предвид и услугата, за която корабът се използва на практика?

б) Имат ли административните органи на държавите на пристанището и по отношение на гореспоменатия международен параметър правомощието да проверяват не само съответствието на бордовото оборудване и обзавеждане с изискванията, посочени в сертификатите, издадени от държавата на знамето и произтичащи от абстрактната класификация на кораба, но също и правомощието да преценяват съответствието на свидетелствата и бордовото оборудване и обзавеждане, с които корабът разполага и притежава в зависимост от конкретно извършваната дейност, която е различна от посочената в свидетелството за клас и няма връзка с нея?

в) Същите съображения трябва да се посочат по отношение на точка 1.3.1 от [приложението към] [Резолюцията на ИМО относно държавния пристанищен контрол] в частта, в която се посочва, че „[п]о силата на разпоредбите на съответните конвенции, посочени в раздел 1.2 по-горе, администрацията (т.е. правителството на държавата на знамето) се задължава да приемат законите и наредбите и да предприеме всякакви други мерки, които биха могли да бъдат необходими за въвеждане на тези конвенции изцяло и напълно в действие, така че да се обезпечи с оглед безопасността на човешкия живот в морето и предотвратяването на замърсяването годността на всеки кораб да изпълнява своето предназначение и квалификацията и годността на моряците да изпълняват задълженията си“?

5) а) Ако се потвърди съществуването на правомощие на държавата на пристанището да проверява притежаването на свидетелствата и съответствието с изискванията и/или предписанията въз основа на дейността, за която корабът конкретно е предназначен, може ли държавата на пристанището, извършила проверките в рамките на PSC, да изисква притежаването на свидетелства и съответствието с изисквания и/или предписания за безопасност и предотвратяване на замърсяването на морето, в

допълнение към притежаваните, които са свързани с конкретно извършваната дейност, по-специално в разглеждания случай, свързани с дейността [по търсене и спасяване], за да се избегне задържането на кораба?

б) При утвърдителен отговор на въпроса по [буква а]), може ли искането за притежаване на свидетелства и съответствие с изисквания и/или предписания, в допълнение към притежаваните, които са свързани с конкретно извършваната дейност, особено в разглеждания случай дейността [по търсене и спасяване], да бъде направено, за да се избегне задържането на кораба, само ако съществува ясна и надеждна международна правна рамка и/или правна рамка [на Съюза] относно класификацията на дейността [по търсене и спасяване] и относно съответните свидетелства и изисквания и/или предписания за безопасност и предотвратяване на замърсяването на морето?

в) При отрицателен отговор на въпроса по [буква б]), трябва ли искането за притежаване на свидетелства и съответствие с изисквания и/или предписания, в допълнение към притежаваните, които са свързани с конкретно извършваната дейност, по-специално в разглеждания случай, свързани с дейността [по търсене и спасяване], да бъде направено въз основа на националното законодателство на държавата на знамето и/или на държавата на пристанището и за тази цел необходимо ли е приемането на първично законодателство или е подходящо и вторично законодателство, или дори само обща административна правна уредба?

г) При утвърдителен отговор на въпроса по [буква в]), трябва ли при проверката в рамките на PSC държавата на пристанището да посочи точно и конкретно въз основа на коя национална правна уредба (определена съгласно [буква в)], от законов или подзаконов ранг, или съдържаща се в административен акт от общ характер, трябва да бъдат определени изискванията и/или техническите предписания за безопасност и предотвратяване на замърсяването на морето, на които трябва да отговаря корабът, подложен на проверка в рамките на PSC, за да извършва дейност [по търсене и спасяване] и точно какви корекции/поправки се изискват, за да се осигури спазването на посоченото по-горе законодателство?

д) При липса на правна уредба на държавата на пристанището и/или на държавата на знамето от законов или подзаконов ранг, или съдържаща се в административен акт от общ характер, може ли администрацията на държавата на пристанището да посочи в конкретния случай изискванията и/или техническите предписания за безопасност, предотвратяване на замърсяването на морето и защита на живота и работата на борда, на които трябва да отговаря корабът, подложен на проверка в рамките на PSC, за да извършва дейност [по търсене и спасяване]?

е) При отрицателен отговор на въпросите по [букви г) и д]), може ли да се счита, че при липсата на конкретни указания от държавата на знамето в това отношение, дейността [по търсене и спасяване] е разрешена medio tempore и следователно не може да бъде възпрепятствана чрез издаване на заповед за задържане, когато корабът, подложен на проверка в рамките на PSC, отговаря на посочените по-горе изисквания и/или предписания за друга категория (по-специално за товарен кораб), чието съществуване също на практика е потвърдено от държавата на знамето?“.

IV. Производството пред Съда

20. В актовете за преюдициално запитване Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Регионален административен съд Сицилия) иска от Съда да разгледа настоящите дела по реда на бързото производство съгласно член 105 от Процедурния правилник на Съда.

21. С решение на председателя на Съда от 2 февруари 2021 г. тези дела са съединени за целите на писмената и устната фаза на производството, а с определение от 25 февруари 2021 г. същият отхвърля исканията за разглеждане по реда на бързото производство, като същевременно констатира, че особените обстоятелства по тези дела дават основание на Съда да ги разгледа с предимство в приложение на член 53, параграф 3 от Процедурния правилник.

22. Писмени становища представят Sea Watch, италианското, испанското и норвежкото правителство, както и Европейската комисия. Тези страни излагат и устни становища в съдебното заседание за изслушване на устните състезания, проведено на 30 ноември 2021 г.

V. Анализ

23. Поставените от запитващата юрисдикция въпроси се отнасят до приложното поле на Директива 2009/16 (А) и до обхвата на контролните правомощия на държавата на пристанището, що се отнася, най-напред, до условията, необходими за извършването на допълнителна задълбочена проверка съгласно член 11 от тази директива (Б), по-нататък, до обхвата на правомощията за проверка било съгласно член 13 от посочената директива, било съгласно Конвенцията за безопасност на човешкия живот на море и Резолюцията на ИМО относно държавния пристанищен контрол (В), и накрая, до условията за задържане на кораб съгласно член 19 от същата директива (Г).

A. По първия преюдициален въпрос (приложно поле на Директива 2009/16)

24. С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали Директива 2009/16 се прилага за кораби, които, макар да са класифицирани и сертифицирани като товарни, се използват изключително и системно за целите на дейността по търсене и спасяване по море [буква а)], и евентуално дали дейността на тези кораби може да попадне в приложното поле на тази директива, като се приравни с дейността по превозване на пътници [буква в)]. При утвърдителен отговор тази юрисдикция иска да се установи дали член 3 от Законодателен декрет № 53/2011, с който се транспонира член 3 от посочената директива, е в съответствие с нея, доколкото с този член се ограничава приложното ѝ поле само до кораби, използвани за търговски цели [буква б)].

25. Посочената юрисдикция счита, че Директива 2009/16 трябва да се разбира в смисъл, че не се прилага за кораби като разглежданите, поради което те не могат да бъдат проверявани на основание на тази директива.

26. На първо място, обратно на запитващата юрисдикция, считам, че Директива 2009/16 се прилага за кораби като разглежданите, които, макар да са регистрирани като „универсални кораби за превоз на товари“, извършват дейност по търсене и спасяване по море.

27. Всъщност, от една страна, член 3, параграф 1 от Директива 2009/16 предвижда, че тя се прилага за всеки *кораб* и неговия екипаж, който акостира в пристанище или място за заставане на котва на държава членка, за да участва във *взаимодействие кораб/пристанище*. Впрочем разглежданите кораби са регистрирани като „кораби“ [15]. Освен това според мен е очевидно, че тези кораби извършват дейност, включваща по-специално придвижването на хора от кораба към пристанището, и следователно осъществяват „взаимодействие кораб/пристанище“ [16], като обстоятелството, че тази дейност не следва редовен или предвидим ритъм, няма отражение върху разглежданото определение.

28. От друга страна, член 3, параграф 4 от Директива 2009/16 предвижда, че от обхвата ѝ са изключени по-специално *държавните кораби, използвани с нетърговска цел*, и *корабите за развлечение, които не извършват търговска дейност*. Макар да е вярно обаче, че разглежданите кораби, подобно на тези в горепосочените две категории, се използват с нетърговска цел, те не могат да бъдат приравнени на „държавни кораби“, нито на „кораби за развлечение“ само по тази причина.

29. В това отношение отбелязвам, най-напред, че макар тези кораби в действителност да способстват за изпълнението на задачи по търсене и спасяване по море, които по принцип са възложени на държавните органи на крайбрежната държава, и до известна степен да са длъжни да си сътрудничат със системата за координация на дейностите по търсене и спасяване по море [17], те не са „държавни“ кораби по смисъла на член 3, параграф 4 от Директива 2009/16. Струва ми се впрочем, че това изключване е свързано не с обществената значимост на извършваната дейност, а по-скоро с пълния имунитет от юрисдикцията на която и да е държава, освен държавата на знамето, гарантиран по-специално в член 96 от Конвенцията по морско право [18] на корабите, „принадлежащи на дадена държава и използвани от нея, които се намират изключително на държавна нестопанска служба“.

30. По-нататък, разглежданите кораби не са „кораби за развлечение“, тъй като са регистрирани като универсални кораби за превоз на товари и са предназначени да извършват дейност, която безспорно е похвална, но няма развлекателен, спортен или друг подобен характер.

31. Накрая, считам, че изричното изключване на тези две категории кораби, извършващи нетърговска дейност, не представлява допълнителна индикация за това, че законодателят на Съюза е искал да изключи от приложното поле на Директива 2009/16 всички категории кораби, които не извършват търговска дейност. Напротив, струва ми се, че споменаването

[15] В това отношение в член 2, точка 5 от Директива 2009/16 се уточнява, че за целите на същата понятието „кораб“ включва „всеки морски плавателен съд, за който се прилагат една или повече от конвенциите, плаващ под знаме, различно от това на държавата на пристанището“.

[16] В това отношение в член 2, точки 5 и 6 от Директива 2009/16 се уточнява, че понятието „взаимодействие кораб/пристанище“ означава „взаимодействията, възникващи, когато даден кораб е пряко и непосредствено засегнат от действия, включващи придвижването на хора или товари, или предоставянето на пристанищни услуги към или от кораба“.

[17] Припомням, че съгласно трайно установената през последните години практика сваляния на брега, осъществени след спасителните операции по главното производство, са разрешени от Ministero degli Interni (Министерство на вътрешните работи, Италия) и координирани с Italian Maritime Rescue Coordination Centre (Италиански център за координация на морските спасителни дейности).

[18] Конвенция на Организацията на обединените нации по морско право, сключена в Монтего Бей на 10 декември 1982 г. (*Recueil des traités des Nations unies*, vol.1833, 1834 и 1835, стр. 3, наричана по-нататък „Конвенцията по морско право“). Тази конвенция влиза в сила на 16 ноември 1994 г. Сключването ѝ е одобрено от името на Европейската общност с Решение 98/392/ЕО на Съвета от 23 март 1998 г. (ОВ L 179, 1998 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 4, том 4, стр. 103).

на две съвсем конкретни изключения, отнасящи се до кораби, използвани с нетърговска цел (а именно държавните кораби и корабите за развлечение), по-скоро потвърждава желанието на този законодател да сведе въпросното изключване до тези две категории.

32. Ето защо с оглед на текста на член 3, параграфи 1 и 4 от тази директива следва да се констатира, че корабите, използвани с нетърговска цел — с изключение на двете горепосочени категории — попадат в материалния обхват на посочената директива.

33. Тази констатация според мен се потвърждава от телеологичното тълкуване на Директива 2009/16, която съгласно член 1 и съображение 4 има за цел да спомогне за радикалното намаляване на морския транспорт, извършван с помощта на кораби, който е под стандартите, във водите под юрисдикцията на държавите членки, с цел по-специално да *се подобри безопасността, предотврати замърсяването и подобрят условията на живот и работа на борда на корабите*. Обстоятелството, че разглежданите кораби системно извършват дейност по търсене и спасяване по море с нетърговска цел, само по себе си не освобождава тези кораби от правомощията на държавата на пристанището, по-специално що се отнася до мониторинга на спазването на международните стандарти за безопасност, предотвратяване на замърсяването и за условията на живот и работа на борда на корабите. По принцип не може да се изключи възможността например посочените кораби да имат проблеми, свързани с безопасността, замърсяването и условията на живот и работа на борда, предвид начина, по който се използват [19]. Впрочем такова изключване би било в противоречие със заявената цел на тази директива, доколкото кораби, извършващи идентична или сходна дейност с цел печалба, които поради естеството си представляват една и съща опасност за безопасността, замърсяването и условията на живот и работа на борда, са обвързани с предвидените в нея задължения.

34. Освен това, противно на твърденията на Sea Watch, не мисля, че понеже са с нетърговски характер, дейностите по търсене и спасяване по море не могат да са предмет на законодателен акт на Съюза като Директива 2009/16, приет на основание член 80, параграф 2 ЕО (понастоящем член 100, параграф 2 ДФЕС). Всъщност тази разпоредба по същество предвижда, че законодателят на Съюза може да приема съответните разпоредби относно морския и въздушния транспорт, и не прави разлика между търговската дейност и нетърговската дейност. Впрочем Директива 2009/16, която е приета на основание на посочената разпоредба, не се отнася пряко до дейността на корабите, по отношение на които се прилага, а до условията за корабоплаване, и по-точно до контролните правомощия на държавата на пристанището в това отношение.

35. Накрая, що се отнася до посочената от запитващата юрисдикция възможност за прилагане на Директива 2009/16 за разглежданите кораби, тъй като дейността им можела да бъде приравнена с дейността по превозване на пътници, считам, че тъй като тази директива се отнася до тези кораби, независимо от класификацията им съгласно правото

[19] Освен това, както посочва италианското правителство в писменото си становище, категориите, изключени от приложното поле на Директива 2009/16, не са изключени, поради това че съдържат по-малко рискове от корабите, за които се прилага тази директива. Конкретните основания за неприлагането към всяка от тези изключени категории на разглежданата правна уредба трябва да се търсят в специфични извори на правния ред на Съюза и на международното право.

на държавата на знамето, приравняването на тази дейност с дейността по превозване на пътници нито е необходимо, нито е релевантно за прилагането на посочената директива за въпросните кораби [20].

36. На второ място, що се отнася до съответствието на член 3 от Законодателен декрет № 53/2011 с правото на Съюза, доколкото тази разпоредба, изглежда, ограничава прилагането на Директива 2009/16 само до корабите, извършващи търговска дейност, отбелязвам, че тази директива възприема единен подход, с който се цели да се осигури ефективното спазване на международните стандарти за безопасност, предотвратяване на замърсяването и за условията на живот и работа на борда на корабите, плаващи във води под юрисдикцията на държавите членки и акостиращи в техни пристанища [21], с цел да се спомогне за радикалното намаляване на морския транспорт, извършван с помощта на кораби, който не отговаря на стандартите в тези води [22]. Ето защо ми се струва, че посочената директива не оставя на държавите членки никаква свобода на преценка, която да им позволи да ограничават приложното ѝ поле само до корабите, извършващи търговска дейност.

37. След това уточнение запитващата юрисдикция следва да провери дали член 3 от Законодателен декрет № 53/2011 по принцип ограничава приложното поле на Директива 2009/16, и ако това е така, да прецени дали тази разпоредба би могла да се тълкува в съответствие с член 3 от тази директива, като в противен случай изведе последиците от частичното несъвместимост на посочената разпоредба с правото на Съюза, като евентуално я остави без приложение [23].

38. Ето защо предлагам на първия преюдициален въпрос да се отговори, че Директива 2009/16 се прилага за кораби, които, макар да са класифицирани и сертифицирани като „универсални кораби за превоз на товари“ от държавата на знамето, извършват изключително и системно дейност по търсене и спасяване по море, и че запитващата юрисдикция следва да изведе от това всички последици относно тълкуването и прилагането на националното законодателство за транспониране на тази директива.

Б. По втория преюдициален въпрос (условия за допълнителна проверка съгласно член 11 от Директива 2009/16)

39. С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали обстоятелството, че по време на спасителните операции, довели до разглежданите по главното производство мерки, е превозван брой лица, по-голям от максималния, който могат да превозват разглежданите кораби съгласно свидетелствата им за безопасност, може да бъде част от „първостепенните фактори“ или от „непредвидените фактори“ по смисъла на част II, точки 2А и 2Б от приложение I към Директива 2009/16, и по-специално непредвиденият фактор относно факта, че „[разглежданите кораби], които са били в

[20] Във всеки случай следва да се добави, че всеки въпрос относно извършената от органа за сертифициране класификация на тези кораби попада в юрисдикцията на държавата на знамето и няма отношение към правомощията на държавата на пристанището съгласно Директива 2009/16. Освен това, както посочва испанското правителство, не мисля, че дейността по търсене и спасяване по море може да бъде приравнена с дейността по превозване на пътници, с оглед на различните им характеристики, а именно по-специално абсолютната предвидимост на услугата (предоставяна на точно определен брой лица при предварително установени маршрути и условия) и нейното договорно естество.

[21] Вж. по-специално съображение 7 от Директива 2009/16 и точка 12 от Препоръка 2020/1365, в които става дума за „надлежно оборудвани“ плавателни съдове.

[22] Вж. по-специално член 1 от Директива 2009/16.

[23] Решение от 29 юли 2019 г., Торубаров (C-556/17, EU:C:2019:626, т. 77 и цитираната съдебна практика).

експлоатация по начин, създаващ опасност за лицата, имуществото или околната среда“ [24], което дава основание тези кораби да бъдат подложени на допълнителна проверка съгласно член 11 от посочената директива.

40. Тази юрисдикция счита, че ако спасяването на хора в морето и евентуалното несъответствие на свидетелствата за безопасност, издадени от държавата на знамето, по отношение на броя лица, които действително са на борда, не спадат нито към „първостепенните фактори“, нито към „непредвидените фактори“ по смисъла на посочените разпоредби, обратно, разликата и явното несъответствие между лицата, които могат да бъдат превозвани съгласно свидетелствата, и лицата, които действително са превозени по време на спасителните операции, могат да бъдат квалифицирани като „непредвиден фактор“.

41. В това отношение отбелязвам, че от съображение 6 от Директива 2009/16 следва, че макар отговорността за мониторинг на спазването от страна на корабите на международните стандарти за безопасност, предотвратяване на замърсяването и за условията на живот и работа на борда на корабите да се носи основно от държавата на знамето, държавата на пристанището също трябва да осигурява мониторинг за спазването на тези стандарти като допълнителна предпазна мярка срещу морски транспорт, който не отговаря на тези стандарти, като същевременно се признава, че проверката по реда на държавния пристанищен контрол не представлява преглед (с цел издаване на свидетелства) и съответните протоколи от проверките нямат стойност на свидетелства за мореходност [25].

42. По силата на член 11 от тази директива корабите подлежат на допълнителни проверки от държавата на пристанището само при наличие на „първостепенни фактори“ или на „непредвидени фактори“, изчерпателно изброени съответно в точки 2А и 2Б от част II от приложение I към същата директива [26]. Сред непредвидените фактори е посоченият от запитващата юрисдикция, а именно този относно „[к]орабите, които са били в експлоатация по начин, създаващ опасност за лицата, имуществото или околната среда“, чието тълкуване затруднява тази юрисдикция.

43. В това отношение ми се струва очевидно, че кораб, системно превозващ брой лица, по-голям от максималния, който може да бъде превозван съгласно свидетелствата му, при определени обстоятелства може да създаде опасност за лица, имущество или околната

[24] Запитващата юрисдикция уточнява, че ако в протоколите към докладите от извършените проверки италианската администрация квалифицира това обстоятелство като „първостепенен фактор“ по смисъла на точка 2А от част II от приложение I към Директива 2009/16, а не като „непредвиден фактор“ по смисъла на точка 2Б от част II от приложение I към същата, то е, защото в тези формуляри няма част, специално посветена на непредвидените фактори, поради което следва да се счита, че препратката към „първостепенните фактори“ се отнася най-общо до предвидените условия за извършване на допълнителната проверка по член 11 от Директива 2009/16.

[25] В това отношение законодателят на Съюза взема предвид Парижкия меморандум за разбирателство за държавния пристанищен контрол, подписан в Париж на 26 януари 1982 г., който гласи в четвъртото и петото си съображение, че отговорността за ефективното прилагане на стандартите, установени в международните актове, се носи основно от органите на държавата на знамето, като същевременно добавя, че държавите на пристанищата трябва да предприемат ефективни мерки с цел да се предотврати експлоатацията на кораби, които не отговарят на международните стандарти.

[26] Що се отнася до разликите между двата фактора, „непредвидените фактори“ по принцип са по-малко сериозни или тежестта им е по-малко очевидна, свързани са с проблеми от сходно естество, като нарушения на действащите правила, неизправности, предходни жалби и задържания (вж. *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, p. 872). Освен това от член 11, буква б) от Директива 2009/16 следва, че при наличие на първостепенни фактори допълнителната проверка, изглежда, е задължителна, докато в случай на непредвидени фактори решението за извършване на такава проверка е от обхвата на дискреционните правомощия на компетентния орган.

среда. Такова обстоятелство по принцип може да спада към „непредвидените фактори“ по смисъла точка 2Б от част II от приложение I към Директива 2009/16 и да даде основание за „допълнителна проверка“ по смисъла на член 11 от тази директива.

44. Проверката на фактите обаче трябва да се извършва за всеки отделен случай от националната юрисдикция, която не може да се ограничава до това формално да констатира разликата между броя превозени лица и броя лица, които могат да бъдат превозвани съгласно свидетелствата [27], а трябва да преценява конкретните рискове от подобно поведение [28].

45. Освен това следва да се отбележи, че това положение може понякога, както в настоящия случай, да бъде пряка и необходима последица от превозване, извършено с цел спазване на задължението за спасяване по море, което капитанът на кораба има по силата на международното обичайно право и което е посочено по-специално в член 98 от Конвенцията по морско право [29] (наричано по-нататък „задължението за спасяване по море“). Всъщност обичайното морско право освобождава корабите от изискванията, наложени въз основа на тяхната класификация, когато изпълняват това задължение [30]. В такива случаи самó по себе си обстоятелството, че корабът превозва брой лица, който просто надвишава максималния му капацитет, не може да се счита сам по себе си за „непредвиден фактор“ по смисъла на член 11 и на точка 2Б от част II от приложение I към Директива 2009/16 [31].

46. При това положение по принцип не може да се изключи, че при спазване на задължението за спасяване по море корабите могат да бъдат експлоатирани, в конкретния случай, по начин, създаващ опасност за лицата, имуществото или околната среда, което може да представлява „непредвиден фактор“ по смисъла на член 11 от Директива 2009/16 и на точка 2Б от част II от приложение I към нея. По-специално това може да се случи, когато с преобладаващата си дейност даден кораб доказано системно нарушава правилата

[27] Всъщност спазването на условията, предвидени в свидетелствата за безопасност на даден кораб, и по-специално на условието за броя лица на борда, е от компетентността на държавата на знамето. Същото важи и за въпроса за адекватността in abstracto на свидетелството, издадено за извършването на дейността, за която корабите са предназначени, който остава в компетентността на юрисдикцията на държавата на знамето.

[28] Струва ми се особено трудно да се докаже, че например кораб, получил разрешение да превозва стотина души, може да представлява опасност за лицата, имуществото или околната среда, ако превози няколко души повече. Положението е различно, когато даден кораб, който по принцип не е предназначен за превоз на хора и съгласно свидетелствата му за безопасност може да качва на борда максимум 30 души в качеството им на членове на екипажа, както е в настоящия случай, качи да кажем около 400.

[29] Тази разпоредба е озаглавена „Задължение за оказване на помощ“ и гласи следното в параграф 1: „Всяка държава изисква от капитана на кораб под нейно знаме, доколкото той може да направи това, без да излага на сериозна опасност кораба, екипажа и пътниците: a) да оказва помощ на всяко открито в морето лице, застрашено от гибел; b) да се насочи, колкото е възможно по-бързо, към лица, търпящи бедствие, ако му бъде съобщено, че те се нуждаят от помощ, дотолкова, доколкото такова действие може разумно да се очаква от него; […]“.

[30] В това отношение най-напред припомням, че съгласно член IV, буква b) от Конвенцията за безопасност на човешкия живот на море, посочена в член 2, параграф 1, буква б) от Директива 2009/16, лицата, които се намират на борда на кораб, по-специално вследствие на задължението на капитана да превозва корабокрушенци, не се вземат под внимание при определяне на приложимостта на коя да е разпоредба на тази конвенция по отношение на този кораб, след това, че приложенията към Международната конвенция за предотвратяване на замърсяването от кораби, подписана в Лондон на 2 ноември 1973 г. и допълнена с Протокола от 17 февруари 1978 г., също посочена в член 2, параграф 1, буква в) от тази директива, предвиждат изключения от режима за изхвърляне в морето, когато това е от съществено значение за опазване на човешкия живот на море, и накрая, че Морската трудова конвенция от 2006 г., също посочена в член 2, параграф 1, буква и) от тази директива, предвижда правото на капитана да изисква от моряците да удължат работното си време отвъд стандартните ограничения, когато това е необходимо за предоставяне на помощ на други кораби или лица, изпаднали в беда на море.

[31] Запитващата юрисдикция правилно изключва възможността представените от компетентните национални органи обстоятелства да са част от „първостепенните фактори“ по смисъла на член 11 от Директива 2009/16 и на точка 2А от част II от приложение I към нея. Всъщност нито едно от основанията, представени от тези органи, не съответства на изчерпателно изброените „първостепенни фактори“.

за безопасност на корабите, независимо от стандартите, свързани с класификацията му [32]. В крайна сметка компетентните национални органи трябва да докажат, че в настоящия случай разглежданите кораби са били експлоатирани по начин, който представлява опасност за хората, имуществото или околната среда, и това без да се вземат предвид дейностите, строго необходими за изпълнение на задължението за спасяване по море.

47. Ето защо предлагам на втория преюдициален въпрос да се отговори, че член 11 от Директива 2009/16 и точки 2А и 2Б от част II от приложение I към нея, разглеждани във връзка със задължението за спасяване по море, посочено по-специално в член 98 от Конвенцията по морско право, трябва да се тълкуват в смисъл, че самó по себе си обстоятелството, че след спасителни операции в морето даден кораб превозва брой хора, надвишаващ максималния му капацитет, посочен в свидетелството за безопасност на оборудването, само по себе си не може да бъде част от „първостепенните фактори“ или от „непредвидените фактори“, съответно налагащи или обосноваващи допълнителни проверки по смисъла на тези разпоредби. Не може обаче да се изключи по принцип възможността, че системното превозване на много по-голям брой лица от капацитета на кораба би могло да засегне последния по начин, при който той може да представлява опасност за хората, имуществото или околната среда, което представлява „непредвиден фактор“ по смисъла на посочените разпоредби, което следва да се провери от запитващата юрисдикция.

B. По третия и четвъртия преюдициален въпрос (обхват на правомощията за проверка съгласно член 13 от Директива 2009/16, на член I, буква b) от Конвенцията за безопасност на човешкия живот на море и на точка 1.3.1 от приложението към Резолюцията на ИМО относно държавния пристанищен контрол)

48. С третия и четвъртия си въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 13 от Директива 2009/16, от една страна, или член I, буква b) от Конвенцията за безопасност на човешкия живот на море и точка 1.3.1 от приложението към Резолюцията на ИМО относно държавния пристанищен контрол, от друга страна, позволяват на държавата на пристанището да проверява дали даден кораб разполага с необходимите свидетелства и спазва международните стандарти за безопасност, предотвратяване на замърсяването и условията на живот и работа на борда на корабите, които се отнасят до ефективно извършваната от този кораб дейност, в случая тази по търсене и спасяване по море, независимо от дейността, за която е класифициран [33].

49. Тази юрисдикция счита, че извършваният от държавата на пристанището контрол не може да поставя под въпрос контрола, извършен от държавата на знамето, нито взетите от нея решения, и констатира, от една страна, че нито международните конвенции, нито правото на Съюза или италианското или германското право предвиждат конкретни условия за частните кораби, които системно извършват дейност по търсене и спасяване по

[32] Що се отнася до разглежданите нередности, това може да се случи например при нарушения, свързани с допълнителни инсталации, които изливат отпадните води директно в морето.

[33] По-специално, струва ми се, че четвъртият преюдициален въпрос, отнасящ се до прилагането на цитираните конвенции, допълва третия, отнасящ се до прилагането на член 13, параграф 3 от Директива 2009/16, в смисъл че с четвъртия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали ако държавата на пристанището не може да контролира спазването на изискванията, приложими в зависимост от ефективно извършваната от този кораб дейност съгласно тази директива, такова правомощие все пак може да намери основание в някоя от посочените конвенции.

море[34], и от друга страна, че международните конвенции изрично дерогират изискванията, евентуално наложени в зависимост от класификацията на кораба, в името на целта за спасяване по море[35].

50. Съгласно член 13, параграф 3 от Директива 2009/16 задълбочена проверка като тази, за която се отнасят делата по главните производства, включва „допълнителна проверка на съответствието с оперативните изисквания на борда на кораба“ и се извършва, когато след приключване на първоначална проверка са налице „ясни основания“ да се предполага, че състоянието на кораба или на неговото оборудване или екипаж не отговаря по същество на съответните изисквания на дадена конвенция[36]. Примери за „ясни основания“ са посочени в приложение V[37].

51. Що се отнася до разглеждания случай, съгласно акта за преюдициално запитване задълбочените проверки по член 13, параграф 3 от Директива 2009/16 са мотивирани с „ясното основание“ по точка 3 от част A от приложение V към тази директива, а именно факта, че „[п]ри разглеждането на свидетелствата и на другите документи са били установени неточности“, в случая при разглеждането на свидетелството за безопасност, предвидено в глава XI-2, правило 9 от Конвенцията за безопасност на човешкия живот на море[38]. Освен това италианското правителство отбелязва в писменото си становище, че в главните производства правомощието за извършване на задълбочена проверка се основава по-специално на глава I, правило 19 от приложението към тази конвенция[39].

[34] Липсата на такива условия в международното право или в правото на Съюза се потвърждава от Препоръка 2020/1365, като в съображение 12 от нея се посочва, че е въпрос на „обществен ред“, включително на безопасност, тези плавателни съдове да бъдат подходящо регистрирани и надлежно оборудвани, за да отговарят на съответните изисквания за безопасността и здравето, свързани с тази дейност, така че да не представляват опасност за екипажа или спасените лица. В противен случай според тази юрисдикция няма никакво основание да се прави позоваване на обществения ред за тази цел.

[35] Освен това според посочената юрисдикция, когато споменатите конвенции предвиждат, че договарящите правителства по същество се задължават да предприемат всички необходими мерки, така че да се обезпечи с оглед на безопасността на човешкия живот „годност на всеки кораб да изпълнява своето предназначение“, годността на кораба да изпълнява услугата, за която е предназначен, трябва да се разбира абстрактно в зависимост от типа на кораба съгласно класификацията му, а не конкретно, с оглед на специфичния тип ефективно извършвани дейности, тъй като в противен случай щял да се предпочете терминът „използван“ или друг, подобен на него. Тя все пак признава, че прибягването до термина „предназначен“ може да се тълкува и в смисъл, че предназначението може да се отнася не до вътрешноприсъщите характеристики на кораба, нито до използването, за което те служат, а именно до целта, за която корабът на практика е предопределен от своя собственик.

[36] В тази разпоредба се уточнява, че такива „ясни основания“ са налице, когато инспекторът счете това за обосновано въз основа на професионалната си преценка.

[37] Освен това, понеже член 13, параграф 3 от Директива 2009/16 препраща към изискванията на дадена *конвенция*, каквато е и Конвенцията за безопасност на човешкия живот на море, посочена в член 2 от тази директива, според мен той трябва да се тълкува в светлината по-специално на член I, буква b) от тази конвенция. Всъщност, макар Съюзът да не е договаряща страна по тази конвенция (която за сметка на това е подписана от всички държави членки), Съдът може да вземе предвид разпоредбите ѝ при тълкуването на правен акт на вторичното право (вж. в този смисъл решение от 3 юни 2008 г., Intertanko и др. (C-308/06, EU:C:2008:312, т. 47—52).

[38] Правило 9 от глава XI-2 от Конвенцията за безопасност на човешкия живот на море предвижда ограничен контрол за валидност на свидетелствата по точка 1.1 от това правило, и по-специално на международното свидетелство за сигурност. В случая от акта за преюдициално запитване следва, че задълбочените проверки са разпоредени, тъй като формулярите за сведения в областта на сигурност отпреди пристигането на корабите в пристанището са били попълнени неправилно, като в тях не били отбелязани по-специално дружественият номер, местоположението на корабите към момента на изготвяне на декларацията, администрацията, издала международните свидетелства за сигурност, както и датата на изтичане на срока на тези свидетелства. Освен това било посочено, че резултатите от плановете за сигурност на корабите са одобрени, при положение че това все още не било факт.

[39] Правило 19 от глава I от Конвенцията за безопасност на човешкия живот на море относно контрола на свидетелствата на кораба уточнява в буква b), че ако са валидни, свидетелствата се признават, освен ако са налице явни основания да се счита, че състоянието на кораба или неговото оборудване не съответства в значителна степен на данните от дадено свидетелство или че корабът и оборудването му не отговарят на изискванията на правило 11, букви a) и b) от посочената глава. Съгласно правило 11, буква a) от същата глава състоянието на кораба и неговото оборудване следва да се поддържат в съответствие с разпоредбите на Конвенцията, за да се гарантира, че корабът ще бъде годен да плава във всяко отношение без опасност за кораба или лицата на борда. Обратно, правило 11, буква b) от глава I от Конвенцията за безопасност на човешкия живот на море, не е релевантно в случая, тъй като се отнася до забраната да се правят промени след извършване на който и да е от прегледите съгласно правила 7—10 от тази глава.

52. Впрочем, макар член 13, параграф 3 от Директива 2009/16 да установява рамката, в която се разрешава извършването на задълбочена проверка, с този член не се уточняват ясно границите на тази проверка. Следователно въпросът е дали „допълнителна[та] проверка на съответствието с оперативните изисквания на борда на кораба“ се ограничава само до изискванията, приложими в зависимост от класификацията на кораба, или обхваща и изискванията, приложими по отношение на конкретно извършваната от кораба дейност.

53. За да се определи обхватът на държавния пристанищен контрол по смисъла на тази разпоредба, според мен следва да се посочи, от една страна, че с последната се предоставя правомощие за контрол, несъмнено надхвърлящо правомощието за „първоначална проверка“ по член 13, параграф 1 от тази директива, което по същество се отнася до свидетелствата и общото състояние на кораба, и от друга страна, че с този контрол се цели извършването на проверка за съответствие със „съответните изисквания на дадена конвенция“. Следователно такъв контрол не може да се ограничи само до формалните изисквания съгласно свидетелствата за клас на кораба, издадени от органа за сертифициране, а по-скоро трябва да обхване съответствието на този кораб с всички правила на международните конвенции, приложими в областта на безопасността, предотвратяването на замърсяването и условията на живот и работа на борда на корабите, при отчитане на действителното състояние на кораба и на неговото оборудване, както и на дейностите, които той ефективно извършва, особено ако те се различават от тези, които са свързани с неговия клас [40].

54. Следователно по принцип може да се заключи, както изтъква италианското правителство, че обстоятелството, че даден кораб не се експлоатира в съответствие с неговите свидетелства, може да е нарушение на оперативните изисквания на борда на този кораб и да представлява по-специално опасност за лицата, имуществото или околната среда — нещо, което компетентната администрация трябва да докаже въз основа на правилата, приложими по отношение на дейностите, за които посоченият кораб действително се използва.

55. След това уточнение следва все пак да се прецизира, както прави запитващата юрисдикция, че нито правото на Съюза, нито международното право предвиждат класификация на корабите, извършващи дейности по търсене и спасяване по море [41]. Следователно при липсата на такава класификация не може да се заключи, че класифицирането на разглежданите кораби като „кораби за превоз на общи товари — универсални“ само по себе си представлява „ясно основание“ да се предполага, че състоянието на кораба или на неговото оборудване или екипаж не отговаря по същество на

[40] Струва ми се впрочем, че този извод не се оборва от тълкуването на член 13, параграф 1 от Директива 2009/16, разгледано в светлината на член I, буква b) от Конвенцията за безопасност на човешкия живот на море, както и на точка 1.3.1 от приложението към Резолюцията на ИМО относно държавния пристанищен контрол. Всъщност, доколкото предвиждат възможността да се провери „годността на всеки кораб да изпълнява своето предназначение“, тези разпоредби могат да се тълкуват в смисъл, че всяка оценка на годността на кораба трябва да се извършва при отчитане на ефективно извършваната от него дейност, както и на релевантните нормативни актове.

[41] Изглежда впрочем, че в германското или италианското право също няма такава класификация.

„съответните изисквания на дадена конвенция“ съгласно член 13, параграф 3 от Директива 2009/16, освен ако системното използване на този кораб не нарушава свързаните с квалификацията му правила [42].

56. Ето защо предлагам на третия преюдициален въпрос да се отговори, че правомощието на държавата на пристанището за извършване на задълбочена проверка съгласно член 13 от Директива 2009/16 на кораб, плаващ под знамето на държава членка, включва и правомощието да се проверява дали този кораб спазва предписанията за безопасност, за предотвратяване на замърсяването и за условията на живот и работа на борда, приложими по отношение на дейностите, за които корабът действително се използва, при отчитане и на тези, за които същият е класифициран.

Г. По петия преюдициален въпрос (възможност за задържане на кораб съгласно член 19 от Директива 2009/16 поради упражняване на дейност, различна от тази, която отговаря на сертифицираната)

57. С петия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи, най-напред, дали органите на държавата на пристанището имат право да изискват притежаването на свидетелства и съответствието с изискванията или предписанията за безопасност и за предотвратяване на замърсяването на морето, които са свързани с конкретно извършваните от даден кораб дейности, в разглеждания случай, тези по търсене и спасяване по море, за да се избегне задържането му (буква а), и ако това е така, дали тези свидетелства и тези изисквания или предписания могат да се изискват само ако съществува ясна и надеждна международна правна рамка или правна рамка на Съюза относно класификацията на дейностите по търсене и спасяване по море, както и относно съответните свидетелства, изисквания или предписания (буква б), или напротив, дали искането трябва да бъде направено въз основа на националното законодателство на държавата на знамето или на държавата на пристанището и дали за тази цел е необходимо приемането на първично или вторично законодателство, или дали е достатъчно приемането на обща административна правна уредба (буква в).

58. По-нататък, тази юрисдикция поставя въпроса дали при проверката държавата на пристанището трябва да посочи въз основа на коя национална правна уредба (законова, подзаконова или административна) трябва да бъдат определени наложените изисквания или предписания и точно какви корекции или поправки се изискват, за да се осигури спазването на посоченото по-горе законодателство (буква г), и дали при липса на такава правна уредба администрацията на държавата на пристанището може да посочи във всеки отделен случай изискванията, на които подложеният на проверка кораб трябва да отговаря (буква д).

59. Накрая, посочената юрисдикция иска да се установи дали може да се счита, че при липсата на такава правна уредба и при липсата на конкретни указания от държавата на знамето дейностите по търсене и спасяване са разрешени (и следователно не могат да

[42] Признавам, че трудно мога да приема частичното приравняване на превозването на бедстващи хора с превозването на „товари“, и същевременно приемам, че е необходимо да се избегне поставянето под въпрос на класификацията на разглежданите кораби, извършена от органа за сертифициране на държавата на знамето. Освен това, когато държавата на пристанището не е съгласна с класификацията на даден кораб, Конвенцията по морско право предвижда процедура за обявяване, с която всяка държава, която има сериозни основания да предполага, че върху даден кораб не се осъществяват необходимата юрисдикция и контрол, може да съобщи за това на държавата на знамето, която е длъжна да разгледа случая и според обстоятелствата да извърши необходимото, за да поправи положението (вж. член 94, параграф 6 от тази конвенция). Този подход съответства на предвидения в точка 1.3.3 от приложението към Резолюцията на ИМО относно държавния пристанищен контрол.

бъдат възпрепятствани чрез издаване на заповед за задържане), когато корабът отговаря на изискванията или предписанията за друга категория, чието съществуване също на практика е потвърдено от държавата на знамето (буква е).

60. В самото начало следва да се отбележи, че съгласно член 19, параграф 1 от Директива 2009/16 компетентният орган се уверява, че всяка потвърдена или открита при проверката неизправност е била или ще бъде отстранена в съответствие с конвенциите, а съгласно член 19, параграф 2 от тази директива, когато потвърдените или откритите при проверките неизправности представляват явна заплаха, по-специално за безопасността, компетентният орган на държавата на пристанището прави необходимото корабът да бъде задържан.

61. Както следва от предложените отговори на предходните преюдициални въпроси, съгласно член 13, параграф 3 от Директива 2009/16 държавата на пристанището може да осигури спазването на международните конвенции и на законодателството на Съюза, приложими в областта на морската безопасност, морската сигурност, опазването на морската среда и условията на живот и работа на борда на корабите, при отчитане на ефективно извършваните от кораба дейности, стига такъв контрол да не засяга компетентността на държавата на знамето, що се отнася до класификацията на кораба, нито спазването на задължението за спасяване по море.

62. Следователно фактът, че даден кораб системно извършва дейност по търсене и спасяване по море, не освобождава този кораб от задължението да спазва изискванията, приложими за него по силата на международното право или на правото на Съюза, и не пречи посоченият кораб да бъде задържан съгласно член 19 от тази директива, когато нарушава тези правила. С други думи, ако, както отбелязва запитващата юрисдикция, корабите са освободени от прилагането на международните стандарти относно безопасността на корабоплаването и опазването на морската среда, когато изпълняват конкретни спасителни задачи в открито море, те не са освободени от нито едно друго правило, приложимо за корабите въз основа на изискванията на международното право с оглед на ефективно извършваната дейност.

63. Ето защо предлагам на петия преюдициален въпрос да се отговори, най-напред, че Директива 2009/16 трябва да се тълкува в смисъл, че органите на държавата на пристанището имат право да изискват притежаването на свидетелства и съответствието с изискванията или предписанията за безопасност и за предотвратяване на замърсяването на морето, свързани с дейностите, за които даден кораб е класифициран, както и на всяко друго свидетелство, изискване или предписание, основано на международната правна уредба или на тази на Съюза [43].

64. По-нататък, считам, че тази директива трябва да се тълкува в смисъл, че при проверката държавата на пристанището трябва да посочи въз основа на коя правна уредба трябва да бъдат определени изискванията или предписанията, чието нарушение е установено, и точно какви корекции или поправки се изискват, за да се осигури спазването на посоченото по-горе законодателство.

[43] Ако обаче корабът не отговаря на условията, установени съгласно законодателството на държавата на знамето или на държавата на пристанището, или ако последната държава не е съгласна с класификацията му, тя може (и дори трябва) да уведоми за това държавата на знамето и да си сътрудничи с нея за намирането на разрешение на установените недостатъци.

65. Накрая, струва ми се, че посочената директива трябва да се тълкува в смисъл, че кораб, който системно извършва дейност по търсене и спасяване по море, не може само поради това да се счита за неподлежащ на задържане, когато нарушава изисквания, приложими по отношение на него по силата на международното право или на правото на Съюза, без да се засяга задължението за спасяване по море [44].

VI. Заключение

66. С оглед на гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори на въпросите, поставени от Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Регионален административен съд Сицилия, Италия), по следния начин:

„1) Директива 2009/16/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 година относно държавния пристанищен контрол, изменена с Директива 2013/38/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 12 август 2013 г., с регламенти (ЕС) № 1257/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 20 ноември 2013 г. и 2015/757 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2015 г., както и с Директива (ЕС) 2017/2110 на Европейския парламент и на Съвета от 15 ноември 2017 г., се прилага за кораби, които, макар да са класифицирани и сертифицирани като „универсални кораби за превоз на товари“ от държавата на знамето, извършват изключително дейност по търсене и спасяване по море. Запитващата юрисдикция следва да изведе от това всички последици относно тълкуването и прилагането на националното законодателство за транспониране на тази директива.

2) Член 11 от Директива 2009/16 и точки 2А и 2Б от част II от приложение I към нея, разглеждани във връзка със задължението за спасяване по море, което капитанът на този кораб има по силата на международното обичайно право и което е посочено в член 98 от Конвенцията на ООН по морско право, сключена в Монтего Бей на 10 декември 1982 г., трябва да се тълкуват в смисъл, че обстоятелството, че след спасителни операции в морето даден кораб превозва брой хора, надвишаващ максималния му капацитет, посочен в свидетелството за безопасност на оборудването, само по себе си не може да бъде част от „първостепенните фактори“ или от „непредвидените фактори“, съответно налагащи или обосноваващи допълнителни проверки по смисъла на тези разпоредби. Не може обаче да се изключи по принцип възможността, че системното превозване на много по-голям брой лица от капацитета на кораба би могло да засегне последния по начин, при който той може да представлява опасност за хората, имуществото или околната среда, което представлява „непредвиден фактор“ по смисъла на посочените разпоредби, което следва да се провери от запитващата юрисдикция.

[44] На този етап ще си позволя една последна бележка. Човешкият живот и спасяването му, разбира се, са от първостепенно значение над всяко друго съображение. „Дългът на добрия самарянин“ обаче предполага и задължения. Пример за това, ако изобщо представлява интерес, е добрият самарянин от Новия завет, несъмнено помогнал без колебание на човек в беда. Той го превозва на сигурно място, в един хан, за своя сметка, с най-сигурното превозно средство, а именно собственото си магаре; грижи се за този човек, без да прехвърля „тежестта“ за това на другите и оставя пари на ханджията, за да се погрижи междувременно за него, като обещава, че „каквото похарчиш в повече, ще ти го върна на връщане“. Сравненията понякога са трудни.

3) Правомощието на държавата на пристанището за извършване на задълбочена проверка съгласно член 13 от Директива 2009/16 на кораб, плаващ под знамето на държава членка, включва и правомощието да се проверява дали този кораб спазва предписанията за безопасност, за предотвратяване на замърсяването и за условията на живот и работа на борда, приложими по отношение на дейностите, за които корабът действително се използва, при отчитане и на тези, за които същият е класифициран.

4) а) Директива 2009/16, изменена с Директива 2013/38, с регламенти № 1257/2013 и 2015/757, както и с Директива 2017/2110, трябва да се тълкува в смисъл, че органите на държавата на пристанището имат право да изискват притежаването на свидетелства и съответствието с изискванията или предписанията за безопасност и за предотвратяване на замърсяването на морето, свързани с дейностите, за които даден кораб е класифициран, както и на всяко друго свидетелство, изискване или предписание, основано на международната правна уредба или на тази на Съюза.

б) Тази директива трябва да се тълкува в смисъл, че при проверката държавата на пристанището трябва да посочи въз основа на коя правна уредба трябва да бъдат определени изискванията или предписанията, чието нарушение е установено, и точно какви корекции или поправки се изискват, за да се осигури спазването на посоченото по-горе законодателство.

в) Посочената директива трябва да се тълкува в смисъл, че кораб, който системно извършва дейност по търсене и спасяване по море, не може само поради това да се счита за неподлежащ на задържане, когато нарушава изисквания, приложими по отношение на него по силата на международното право или на правото на Съюза, без да се засяга задължението за спасяване по море“.