Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ATHANASIOS RANTOS
22 päivänä helmikuuta 2022 [1]

Yhdistetyt asiat C-14/21 ja C-15/21

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

(Ennakkoratkaisupyynnöt – Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Sisilian alueellinen hallintotuomioistuin, Italia))

Ennakkoratkaisupyyntö – Merikuljetukset – Etsintä- ja pelastustoiminta merellä – Aluksiin sovellettava lainsäädäntö – Direktiivi 2009/16/EY – Satamavaltion valvontavaltuudet – 3 artikla – Soveltamisala – 11 artikla – Lisätarkastuksen edellytykset – 13 artikla – Yksityiskohtainen tarkastus – Valvontavaltuuksien laajuus – 19 artikla – Alusten pysäyttäminen

I Johdanto

1. Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Sisilian alueellinen hallintotuomioistuin, Italia) on esittänyt nyt käsiteltävät ennakkoratkaisupyynnöt kahdessa riita-asiassa, joista ensimmäisessä kantajana on Sea Watch eV ja vastaajina ovat Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (infrastruktuuri- ja liikenneministeriö, Italia) ja Capitaneria di Porto di Palermo (Palermon satamaviranomainen, Italia) ja toisessa kantajana on Sea Watch eV ja vastaajina ovat Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ja Capitaneria di Porto di Porto Empedocle (Porto Empedoclen satamaviranomainen, Italia) ja jotka koskevat kahta pysäyttämismääräystä, jotka ovat toisen satamaviranomaisen Sea Watch 4 -alukselle antama pysäyttämismääräys ja toisen satamaviranomaisen Sea Watch 3 -alukselle (jäljempänä kyseessä olevat alukset) antama pysäyttämismääräys.

[1] Alkuperäinen kieli: ranska.

2. Ennakkoratkaisukysymykset koskevat lähinnä satamavaltioilla direktiivin 2009/16/EY[2] ja muiden vaara- tai hätätilanteessa olevien henkilöiden etsintä- ja pelastustoimintaa merellä (jäljempänä etsintä- ja pelastustoiminta merellä) järjestelmällisesti ja yksinomaisesti harjoittaviin yksityisiin aluksiin sovellettavien kansainvälisten standardien nojalla olevien valvontavaltuuksien laajuutta. Unionin tuomioistuimen on täsmennettävä erityisesti direktiivin 2009/16 soveltamisalaa, tarkastusten suorittamisvälejä ja intensiivisyyttä sekä pysäyttämistoimien perustaa.

3. Käsiteltävissä asioissa suurimpana ongelmana on se, ettei ole olemassa kansainvälistä tai eurooppalaista lainsäädäntöä, jolla säänneltäisiin yksityisten tahojen merellä harjoittamaa järjestelmällistä etsintä- ja pelastustoimintaa,[3] joka on lisääntynyt huomattavasti viime vuosina, kun otetaan huomioon valtion ja kansainvälisten järjestöjen laiminlyönnit Välimeren huonolaatuisilla veneillä ylittävien henkilöiden turvallisuutta koskevassa yhä kriittisemmässä tilanteessa.

4. Tähän mennessä kansainväliset ja eurooppalaiset lainsäätäjät eivät ole täyttäneet tätä aukkoa eivätkä ole siten ottaneet suoraa kantaa tähän ilmiöön,[4] jonka merkityksen osoittaa nykyään se, että järjestelmällistä etsintä- ja pelastustoimintaa merellä harjoittavat yksityiset alukset tekevät tosiasiallisesti yhteistyötä valtiollisten meripelastusjärjestelmien kanssa.[5] Tätä käytäntöä koskevien erityissääntöjen puuttuminen voi kuitenkin aiheuttaa epäselviä tilanteita, joissa etsintä- ja pelastustoimintaa merellä säännöllisesti suorittavien yksityisten alusten läsnäolo voi johtaa unionin alueelle pääsyä koskevien sääntöjen kiertämiseen ja jopa kannustaa tämäntyyppiseen toimintaan. Huomautan kuitenkin heti aluksi, etteivät käsiteltävät asiat koske varsinaista etsintä- ja pelastustoimintaa vaan sen erillistä ja myöhempää vaihetta eli alusten tarkastustoimintaa ”haaksirikkoutuneiden” maihinpääsyn jälkeen.

[2] Satamavaltioiden suorittamasta valvonnasta 23.4.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2009, L 131, s. 57, oikaisu EUVL 2013, L 32, s. 23), sellaisena kuin se on muutettuna 12.8.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2013/38/EU (EUVL 2013, L 218, s. 1, oikaisu EUVL 2014, L 360, s. 111), 20.11.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1257/2013 (EUVL 2013, L 330, s. 1), 29.4.2015 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2015/757 (EUVL 2015, L 23, s. 55) sekä 15.11.2017 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2017/2110 (EUVL 2017, L 315, s. 61) (jäljempänä direktiivi 2009/16).

[3] Ainoa yksityisiä aluksia ja siten niiden liikenteenharjoittajia koskeva säädös on laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustamisen määrittelystä 28.11.2002 annettu neuvoston direktiivi 2002/90/EY (EYVL 2002, L 328, s. 17) (ks. tästä 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, s. 305–327). Jäsenvaltioiden meriulkorajoillaan toteuttamien rajavalvontaoperaatioiden yhteydessä merellä harjoitettavaa etsintä- ja pelastustoimintaa säännellään sen sijaan Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston koordinoiman operatiivisen yhteistyön puitteissa suoritettavaa ulkoisten merirajojen valvontaa koskevista säännöistä 15.5.2014 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 656/2014 (EUVL 2014, L 189, s. 93). Lisäksi ainoat olemassa olevat sopimustekstit koskevat meripelastusta tilanteissa, jotka sisältävät olennaisia seikkoja, nimittäin tämän pelastamisen ”onnettomuuden” ja ”poikkeuksellisuuden” luonteen. Näitä oikeussääntöjä on kuitenkin tulkittava ja sovellettava niin laajasti kuin niiden sanamuoto ja oikeudellinen asiayhteys sallivat, menemättä kuitenkaan niitä pidemmälle.

[4] Ainoa tätä asiaa nimenomaisesti koskeva unionin säädös on tietääkseni yksityisten yhteisöjen omistamien tai käyttämien alusten suorittamaa etsintä- ja pelastustoimintaa koskevasta jäsenvaltioiden välisestä yhteistyöstä 23.9.2020 annettu komission suositus (EU) 2020/1365 (EUVL 2020, L 317, s. 23), joka ei ole luonteeltaan sitova ja jossa siksi asetetaan ainoastaan asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välistä yhteistyötä koskeva velvoite.

[5] Kyseisiä aluksia hallinnoivien organisaatioiden on esimerkiksi tehtävä yhteistyötä rannikkojäsenvaltioiden meripelastuksen koordinointikeskusten kanssa, jotka antavat niille ohjeita pelastettujen henkilöiden maihinnousu- ja aluksenvaihtomahdollisuuksista kyseisessä jäsenvaltiossa.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

5. Direktiivi 2009/16[6] koskee satamavaltion suorittamaa alusten valvontaa. Kyseisen direktiivin johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Sen valvominen, että alukset täyttävät turvallisuutta, pilaantumisen ehkäisemistä ja asumis- ja työskentelyolosuhteita koskevat kansainväliset standardit, on pääasiassa lippuvaltion vastuulla. Turvautuen tarvittaessa hyväksyttyihin järjestöihin, lippuvaltion on taattava, että asiaa koskevien todistusten myöntämiseksi suoritettavat tarkastukset ja katsastukset ovat täydelliset ja tehokkaat. Katsastuksen jälkeinen aluksen ja sen laitteiston ylläpito alukseen sovellettavien yleissopimusten mukaisten edellytysten mukaisena on varustamon vastuulla. Jotkin lippuvaltiot ovat kuitenkin jättäneet kansainväliset sopimusmääräykset toimeenpanematta, eivätkä ole noudattaneet niitä. Tästä syystä lisätoimenpiteenä alikuntoisten alusten liikennöinnin vähentämiseksi myös satamavaltioiden olisi valvottava, että alukset täyttävät turvallisuutta, pilaantumisen ehkäisemistä ja asumis- ja työskentelyolosuhteita koskevat kansainväliset sopimusmääräykset, pitäen kuitenkin mielessä, että satamavalvontaviranomaisen suorittamat tarkastukset eivät ole katsastuksia eivätkä asiaa koskevat tarkastuslomakkeet ole merikelpoisuustodistuksia.”

6. Kyseisen direktiivin 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Soveltamisala”, säädetään seuraavaa:

”1. Tätä direktiiviä sovelletaan sellaiseen alukseen ja sen miehistöön, joka käy jäsenvaltion satamassa tai ankkuripaikassa ja osallistuu aluksen ja sataman vuorovaikutukseen.

– –

Mitä tässä artiklassa säädetään, ei vaikuta asiaa koskevien yleissopimusten mahdollistamiin jäsenvaltion väliintulo-oikeuksiin.

– –

4. Tämän direktiivin soveltamisalaan eivät kuulu kalastusalukset, sota-alukset, avustavat sota-alukset, yksinkertaiset puiset alukset, ei-kaupallisiin tarkoituksiin käytettävät julkisen vallan alukset eivätkä ei-ammattimaisessa käytössä olevat huviveneet.

– –”

[6] Direktiivi 2009/16 annettiin EY 80 artiklan 2 kohdan (josta on tullut SEUT 100 artiklan 2 kohta) perusteella, ja sen tarkoituksena oli laatia uudelleen satamavaltioiden suorittamaa alusten valvontaa koskeva 19.6.1995 annettu neuvoston direktiivi 95/21/EY (EYVL 1995, L 157, s. 1), jota oli muutettu useaan otteeseen sen antamisesta lähtien, ja tehostaa kyseisellä direktiivillä käyttöön otettuja järjestelmiä. Direktiivi 2009/16 on osa samana päivänä annettujen unionin johdetun oikeuden säädösten kokonaisuutta, johon sisältyvät myös lippuvaltiota koskevien vaatimusten noudattamisesta 23.4.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/21/EY (EUVL 2009, L 131, s. 132), alusten tarkastamiseen ja katsastamiseen valtuutettuja laitoksia sekä merenkulun viranomaisten asiaan liittyviä toimia koskevista yhteisistä säännöistä ja standardeista 23.4.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/15/EY (EUVL 2009, L 131, s. 47) sekä alusten tarkastamis- ja katsastamislaitoksia koskevista yhteisistä säännöistä ja standardeista 23.4.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 391/2009 (EUVL 2009, L 131, s. 11).

7. Kyseisen direktiivin 11 artiklassa, jonka otsikko on ”Tarkastusten suorittamisvälit”, säädetään seuraavaa:

”[Unionissa] sijaitsevissa satamissa tai ankkuripaikoissa käyville aluksille on tehtävä määräaikaistarkastuksia tai lisätarkastuksia seuraavasti:

a) Aluksille on tehtävä määräaikaistarkastuksia ennalta määrätyin, alusten riskiprofiilin perusteella määräytyvin väliajoin – –

b) Aluksille on tehtävä lisätarkastuksia niiden viimeisimmästä määräaikaistarkastuksesta riippumatta seuraavasti:

– Toimivaltaisen viranomaisen on varmistettava sellaisten alusten tarkastaminen, joita koskevat liitteessä I olevan II osan 2A kohdassa luetellut ensisijaiset tekijät.

– Alukset, joita koskevat liitteessä I olevan II osan 2B kohdassa luetellut ennalta arvaamattomat tekijät, voidaan tarkastaa. Päätöksen lisätarkastuksen tekemisestä tekee toimivaltainen viranomainen ammatillisen harkintansa mukaan.”

8. Direktiivin 2009/16 13 artiklassa, jonka otsikko on ”Perustarkastukset ja yksityiskohtaiset tarkastukset”, säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että 12 tai 14 a artiklan mukaisesti tarkastettaviksi valituille aluksille tehdään perustarkastus tai yksityiskohtainen tarkastus seuraavasti:

1. Kunkin perustarkastuksen osalta toimivaltaisen viranomaisen on varmistettava, että tarkastaja ainakin

a) tarkastaa [unionin] merilainsäädännössä ja turvallisuuteen ja turvatoimiin liittyvissä yleissopimuksissa aluksissa pidettäviksi edellytetyt todistuskirjat – –

– –

c) varmistuu aluksen yleisestä kunnosta, hygienia, konehuone ja asuintilat mukaan luettuina.

– –

3. Yksityiskohtainen tarkastus, johon kuuluu sen lähempi tarkastaminen, vastaako alus sen käytölle asetettuja vaatimuksia, on suoritettava, jos 1 alakohdassa tarkoitetun tarkastuksen jälkeen on ilmennyt ilmeisiä syitä olettaa, että aluksen tai sen varusteiden kunto tai miehistö eivät olennaisesti täytä yleissopimuksen asiaan liittyviä vaatimuksia.

’Ilmeinen syy’ on olemassa, kun tarkastaja havaitsee seikkoja, jotka hänen ammatillisen harkintansa mukaan oikeuttavat tekemään alukselle, sen varusteille tai henkilökunnalle yksityiskohtaisen tarkastuksen.

Liitteessä V annetaan esimerkkejä ’ilmeisistä syistä’.”

9. Kyseisen direktiivin 19 artiklassa, jonka otsikko on ”Puutteiden korjaaminen ja pysäyttäminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Toimivaltaisen viranomaisen on varmistuttava siitä, että tarkastuksessa varmistuneet tai ilmenneet puutteet on korjattu tai korjataan yleissopimusten mukaisesti.

2. Kun on kyse puutteista, jotka muodostavat selvän vaaran turvallisuudelle, terveydelle tai ympäristölle, sen satamavaltion toimivaltaisen viranomaisen, jossa alus tarkastetaan, on varmistettava, että alus pysäytetään tai toiminto, jonka aikana puute on havaittu, keskeytetään. Pysäyttämismääräystä tai toiminnon keskeyttämistä ei saa peruuttaa ennen kuin vaara on poistettu tai ennen kuin kyseinen viranomainen toteaa, että alus voi, tarpeelliseksi katsotuin ehdoin, lähteä merelle tai käynnistää toiminnon uudelleen vaarantamatta matkustajien tai miehistön turvallisuutta ja terveyttä tai aiheuttamatta vaaraa muille aluksille, taikka ilman että meriympäristölle aiheutuu kohtuutonta haittaa.

– –

6. Jos alus pysäytetään, toimivaltaisen viranomaisen on välittömästi ilmoitettava kirjallisesti kaikista niistä olosuhteista, joiden takia väliintulo on katsottu tarpeelliseksi, lippuvaltion hallinnolle tai, mikäli tämä ei ole mahdollista, kyseisen valtion konsulille tai hänen poissa ollessaan sen lähimmälle diplomaattiselle edustajalle, sekä liitettävä ilmoitukseen tarkastuskertomus. Lisäksi asiasta on tarvittaessa ilmoitettava myös nimetyille katsastajille tai hyväksytyille laitoksille, jotka vastaavat luokitustodistusten antamisesta tai yleissopimusten mukaisten lakisääteisten todistusten antamisesta. – –

– –”

10. Direktiivin 2009/16 liitteeseen I, jonka otsikko on ”Yhteisön satamavaltion tarkastusjärjestelmän osatekijät”, sisältyy II osan 2 jakso ”Lisätarkastukset”, jonka 2B kohdassa ”Ennalta arvaamattomat tekijät” säädetään seuraavaa:

”Alukset, joita koskee jokin seuraavista ennalta arvaamattomista tekijöistä, on tarkastettava riippumatta siitä, milloin niille on viimeksi tehty määräaikaistarkastus. Päätöksen lisätarkastuksen tekemisestä tekee toimivaltainen viranomainen ammatillisen harkintansa mukaan.

– –

– Alusta on käytetty tavalla, joka aiheuttaa vaaraa ihmisille, omaisuudelle tai ympäristölle.

– – –”

11. Saman direktiivin liitteeseen V, jonka otsikko on ”Esimerkkejä ’ilmeisistä syistä’”, sisältyvässä yksityiskohtaisen tarkastuksen ilmeisten syiden luettelossa (A osa) mainitaan seuraavat esimerkit:

”1. Kyseessä on alus, jota tarkoitetaan liitteessä I olevan II osan 2 A ja 2 B kohdassa.

– –

3. Todistuskirjojen ja muiden asiakirjojen tarkastamisen yhteydessä on ilmennyt epätarkkuuksia.

– –”

B Italian oikeus

12. Direktiivi 2009/16 saatettiin osaksi Italian lainsäädäntöä 24.3.2011 annetulla asetuksella (decreto legislativo) nro 53 – Direktiivin [2009/16] täytäntöönpanoasetus, jossa säädetään alusturvallisuutta, ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä ja alusten asumis- ja työskentelyolosuhteita koskevien kansainvälisten standardien soveltamisesta yhteisön satamia käyttäviin ja jäsenvaltioiden lainkäyttövaltaan kuuluvilla vesillä purjehtiviin aluksiin (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). [7]

III Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

13. Sea Watch on voittoa tavoittelematon humanitaarinen järjestö, jonka kotipaikka on Berliini (Saksa) ja jonka tarkoituksena on sen peruskirjan mukaan erityisesti etsintä- ja pelastustoiminta merellä sekä joka harjoittaa tätä toimintaa omistamillaan ja hallinnoimillaan aluksilla Välimeren kansainvälisillä vesillä. Näihin aluksiin kuuluvat erityisesti kyseessä olevat alukset, jotka purjehtivat Saksan lipun alla ja jotka Saksaan sijoittautunut hyväksytty luokitus- ja sertifiointilaitos (jäljempänä sertifiointilaitos) on sertifioinut ”yleislasti- ja monikäyttöaluksiksi”. [8]

14. Kun kyseiset alukset olivat kesällä 2020 suorittaneet pelastusoperaatioita Välimeren kansainvälisillä vesillä ja merellä pelastetut henkilöt olivat nousseet maihin Palermon (Italia) ja Porto Empedoclen (Italia) satamissa, näiden kahden kaupungin satamaviranomaiset toteuttivat kyseessä olevilla aluksilla puhdistus- ja desinfiointimenettelyjä Italian viranomaisten antamien luvan ja määräysten mukaisesti sekä suorittivat tämän jälkeen aluksilla tarkastuksia ja erityisesti direktiivin 2009/16 13 artiklassa [9] tarkoitettuja yksityiskohtaisia tarkastuksia.

15. Nämä yksityiskohtaiset tarkastukset perustuivat direktiivin 2009/16 11 artiklassa [10] tarkoitetun ensisijaisen tekijän olemassaoloon, joka johtui siitä, että kyseessä olevat alukset osallistuivat etsintä- ja pelastustoimintaan merellä, vaikka niitä ei ollut sertifioitu tähän tehtävään, ja ne olivat ottaneet alukselle huomattavasti enemmän henkilöitä kuin alusten turvallisuuskirjojen mukaan oli sallittua.

16. Italian viranomaisten mukaan kyseisissä yksityiskohtaisissa tarkastuksissa todettiin unionin oikeussääntöihin ja kansainvälisten yleissopimusten määräyksiin [11] nähden tiettyjä teknisiä ja toiminnallisia puutteita, joista osaa oli erikseen tai yhdessä pidettävä selvästi vaarallisina

7 GURI nro 96, 27.4.2011, s. 1; jäljempänä asetus nro 53/2011.

8 Kuten istunnossa vahvistettiin, kyseessä olevat alukset purjehtivat Alankomaiden lipun alla vuoden 2019 loppuun asti. Alankomaiden toimivaltaiset viranomaiset aikoivat muuttaa niiden luokitusta Italian viranomaisten pyynnöstä, ja ne rekisteröitiin myöhemmin Saksassa.

9 Sellaisena kuin se on pantu täytäntöön asetuksen nro 53/2011 16 §:llä.

10 Sellaisena kuin se on pantu täytäntöön asetuksen nro 53/2011 8 §:llä.

11 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa erityisesti Lontoossa 1.11.1974 ihmishengen turvallisuudesta merellä tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen (Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma, nide 1185, nro 18961, s. 3; jäljempänä ihmishengen turvallisuutta merellä koskeva kansainvälinen yleissopimus) 1 artiklan b kohtaan ja Kansainvälisen merenkulkujärjestön (International Maritime Organization, IMO) antaman päätöslauselman A.1138(31), jonka otsikko on ”Procedures for Port State Control, 2019” (jäljempänä satamavaltion valvontaa koskeva IMO:n päätöslauselma), liitteessä olevaan 1.3.1 kohtaan.

turvallisuudelle, terveydelle tai ympäristölle ja niin vakavina, että ne oikeuttivat kyseisten alusten pysäyttämisen direktiivin 2009/16 19 artiklan [12] mukaisesti. Molemmat kyseessä olevat satamaviranomaiset määräsivät siksi kyseisten alusten pysäyttämisestä. Sea Watch on sittemmin korjannut osan näistä sääntöjenvastaisuuksista, ja se katsoo, ettei jäljellä olevia sääntöjenvastaisuuksia (jäljempänä kyseessä olevat sääntöjenvastaisuudet) [13] ollut näytetty toteen.

17. Kyseessä olevien alusten pysäyttämisen jälkeen Sea Watch nosti ennakkoratkaisua pyytäneessä Tribunale amministrativo regionale per la Siciliassa kaksi kannetta, joissa se vaati kumoamaan kyseisten alusten pysäyttämismääräykset, niitä edeltäneet tarkastuskertomukset ja kaikki muut mainittuja toimenpiteitä edeltävät, niihin liittyvät tai niitä seuraavat toimet (jäljempänä kyseessä olevat toimenpiteet). Sea Watch väittää kanteidensa tueksi lähinnä, että nämä toimenpiteet toteuttaneet satamaviranomaiset ylittivät satamavaltiolle annetut toimivaltuudet, jotka perustuvat direktiiviin 2009/16, tulkittuna sovellettavan kansainvälisen tapa- ja sopimusoikeuden perusteella.

18. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa yleisesti, että kyseessä olevien sääntöjenvastaisuuksien olemassaolosta on eriäviä näkemyksiä paitsi pääasioiden asianosaisten myös satamavaltion (Italia) ja lippuvaltion (Saksa) asianomaisten viranomaisten välillä [14] ja että pääasioissa tulee esiin monimutkaisia, uusia ja erityisen merkittäviä oikeudellisia kysymyksiä, jotka koskevat muun muassa etsintä- ja pelastustoimintaa merellä tarkoituksellisesti eikä pelkästään satunnaisesti harjoittavien humanitaaristen kansalaisjärjestöjen käyttämiin aluksiin sovellettavaa oikeudellista kehystä ja järjestelmää. Tämän täsmennyksen jälkeen kyseinen tuomioistuin tiedustelee lähinnä yhtäältä sitä, voidaanko direktiiviä 2009/16 soveltaa kyseessä oleviin aluksiin, ja toisaalta sitä, mitkä ovat satamavaltion valvonta- ja pysäyttämisvaltuuksien edellytykset ja perusteet.

19. Näissä olosuhteissa Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia päätti molemmissa pääasioissa lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat sanamuodoltaan identtiset ennakkoratkaisukysymykset:

”1) a) Kuuluuko sellainen alus, jonka lippuvaltion luokituslaitos on luokitellut rahtialukseksi mutta joka käytännössä harjoittaa yksinomaan ja järjestelmällisesti epäkaupallista toimintaa, jollaista kansalaisjärjestö [Sea Watchin] ja [kyseessä olevien alusten Sea Watchin] peruskirjan mukaisesti harjoittama [etsintä- ja pelastustoiminta] (SAR, search and rescue) on, direktiivin [2009/16] soveltamisalaan ja voidaanko siihen siten kohdistaa satamavaltion suorittamaa valvontaa (Port State Control, PSC)?

b) Mikäli unionin tuomioistuin katsoo, että direktiivin [2009/16] soveltamisalaan kuuluvat myös alukset [jotka eivät käytännössä harjoita kaupallista toimintaa], onko näin tulkittu direktiivi esteenä kansallisen asetuksen nro 53/2011 3 §:n (jolla [kyseisen] direktiivin 3 artikla on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä) kaltaiselle säännökselle, jossa

[12] Sellaisena kuin se on pantu täytäntöön asetuksen nro 53/2011 22 §:llä.

[13] Nämä sääntöjenvastaisuudet liittyvät lähinnä siihen, että ensinnäkään kyseessä olevia aluksia ei ole sertifioitu vastaanottamaan alukseen ja kuljettamaan useita satoja ihmisiä, kuten ne tekivät järjestelmällisesti kesällä 2020. Niillä ei ole myöskään asianmukaisia teknisiä varusteita tällaista toimintaa varten, vaikka ne on tosiasiallisesti tarkoitettu siihen ja niitä on tosiasiallisesti käytetty yksinomaan tällaisiin tarkoituksiin (erityisesti alusten jätevesien käsittelyjärjestelmät oli mitoitettu 22 tai 30 henkilölle eivätkä useille sadoille ihmisille, ja kansille oli asennettu lisäkäymälöitä ja -suihkuja, joiden jätevedet päästettiin suoraan mereen). Lisäksi alusten miehistön suorittamia pelastusoperaatioita ei kirjattu heidän työaikaansa.

[14] Italian hallitus täsmensi kuitenkin istunnossa, että Italian ja Saksan viranomaisten myöhemmän yhteydenpidon jälkeen Saksan viranomaiset velvoittivat Sea Watchin laivanvarustajana tekemään tarvittavat korjaukset kyseisten sääntöjenvastaisuuksien poistamiseksi. Sea Watch totesi tehneensä muutoksia näiden määräysten mukaisesti, vaikka ne annettiin sääntelykehyksen ulkopuolella, välttääkseen myöhemmän pysäyttämisen riskit.

(mainitun kansallisen asetuksen 3 §:n 1 momentissa) satamavaltion suorittaman valvonnan soveltamisala nimenomaisesti määritellään niin, että se rajoittuu ainoastaan kaupallisiin tarkoituksiin käytettyihin aluksiin, ja sen ulkopuolelle rajataan paitsi huvialukset myös sellaiset rahtialukset, jotka eivät käytännössä harjoita kaupallista toimintaa eli joita ei käytetä tällaiseen toimintaan?

c) Voidaanko perustellusti katsoa, että siltä osin kuin direktiivi [2009/16] vuonna 2017 tehtyjen muutosten jälkeen kattaa myös matkustaja-alukset, sen soveltamisalaan kuuluvat myös rahtialukset, jotka harjoittavat järjestelmällisesti [etsintä- ja pelastustoimintaa], jolloin merihädästä pelastettujen ihmisten kuljettaminen rinnastettaisiin matkustajien kuljettamiseen?

2) Voidaanko sitä, että aluksella kuljetettavien henkilöiden määrä on ollut merkittävästi suurempi kuin turvavarusteita koskevassa todistuskirjassa on mainittu, vaikkakin [etsintä- ja pelastustoiminnasta] johtuen, tai sitä, että aluksella on turvavarusteita koskeva todistuskirja, joka koskee merkittävästi pienempää henkilömäärää kuin aluksella on tosiasiallisesti kuljetettu, hyväksyttävästi pitää direktiivin [2009/16] 11 artiklassa mainitussa liitteessä I olevan II osan 2A kohdassa tarkoitettuna ensisijaisena tekijänä tai liitteessä I olevan II osan 2B kohdassa tarkoitettuna ennalta arvaamattomana tekijänä?

3) Voiko ja/tai pitääkö direktiivin [2009/16] 13 artiklassa tarkoitettuihin jäsenvaltioiden lipun alla purjehtivin aluksiin kohdistuvaa, satamavaltion valvonnan yhteydessä tehtävää yksityiskohtaista tarkastusta koskeviin valtuuksiin sisällyttää myös valtuus tarkastaa, mitä toimintaa alus tosiasiassa harjoittaa, riippumatta siitä, mitä toimintaa varten lippuvaltio ja sen luokituslaitos ovat myöntäneet alukselle luokitustodistuksen ja vastaavat turvallisuuskirjat, ja näin ollen valtuus tarkastaa, onko kyseisellä aluksella todistuskirjat ja täyttääkö se yleisemmin kansainvälisten sopimusten mukaiset, turvallisuutta, ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä ja alusten asumis- ja työskentelyolosuhteita koskevat vaatimukset ja/tai määräykset, ja jos vastaus on myöntävä, voidaanko tätä valtuutta käyttää myös sellaiseen alukseen, joka käytännössä harjoittaa järjestelmällisesti [etsintä- ja pelastustoimintaa]?

4) a) Miten on tulkittava [ihmishengen turvallisuutta merellä koskevan kansainvälisen yleissopimuksen] 1 artiklan b kohtaa, johon nimenomaisesti viitataan direktiivin [2009/16] 2 artiklassa ja jonka yhdenmukainen tulkinta [unionissa] on sen vuoksi taattava satamavaltioiden suorittamaa valvontaa silmällä pitäen, siltä osin kuin siinä määrätään, että ’sopimushallitukset sitoutuvat antamaan kaikki ne lait, asetukset, määräykset ja ohjesäännöt sekä ryhtymään kaikkiin muihin toimenpiteisiin, jotka voivat olla tarpeen tämän yleissopimuksen saattamiseksi kaikilta osiltaan täydellisesti voimaan, täten varmistaakseen sen, että ihmishengen turvallisuutta silmällä pitäen alus on sopiva siihen käyttöön, johon se on tarkoitettu’, ja erityisesti, siltä osin kuin satamavaltioiden on tarkastuksillaan arvioitava, onko alus sopiva siihen käyttöön, johon se on tarkoitettu, onko tarkastuksessa yksinomaiseksi tekijäksi omaksuttava ne määräykset, jotka perustuvat luokitukseen ja asianmukaisiin turvallisuutta koskeviin todistuskirjoihin, jotka puolestaan perustuvat abstraktilla tasolla ilmoitettuun toimintaan, vai voidaanko huomioon ottaa myös se tarkoitus, johon alusta käytännössä käytetään?

b) Kun huomioon otetaan myös mainittu kansainvälinen sopimusmääräys, onko satamavaltion viranomaisilla paitsi valtuudet tarkastaa se, vastaavatko aluksen varusteet lippuvaltion myöntämien todistuskirjojen mukaisia määräyksiä, jotka perustuvat aluksen teoreettiseen luokitukseen, myös valtuudet arvioida aluksen todistuskirjojen ja varusteiden vaatimustenmukaisuutta suhteessa siihen toimintaan, jota aluksella käytännössä harjoitetaan ja joka poikkeaa luokitustodistuksessa ilmoitetusta?

c) Samat huomiot on esitettävä [satamavaltion valvontaa koskevan] IMO:n päätöslauselman [liitteen] 1.3.1 kohdan osalta siltä osin kuin siinä todetaan seuraavaa: '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) Jos vahvistetaan, että satamavaltiolla on valtuudet tarkastaa, että aluksella on todistuskirjat ja se täyttää vaatimukset ja/tai määräykset, jotka liittyvät siihen käyttöön, johon alus on käytännössä tarkoitettu, unionin tuomioistuimelta tiedustellaan lisäksi seuraavaa: voiko satamavaltio, joka suorittaa satamavaltion suorittaman valvonnan, aluksen pysäyttämisen välttämiseksi edellyttää, että aluksella on sellaiset muut todistuskirjat ja se täyttää sellaiset muut turvallisuutta ja ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevat vaatimukset ja/tai määräykset, jotka liittyvät sen tosiasiallisesti harjoittamaan toimintaan, erityisesti siinä tapauksessa, että se harjoittaa [etsintä- ja pelastustoimintaa]?

b) Jos [a kohdassa esitettyyn kysymykseen] vastataan myöntävästi, voidaanko alukselta sen pysäyttämisen välttämiseksi edellyttää sellaisia muita todistuskirjoja ja sellaisten muiden turvallisuutta ja ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevien vaatimusten ja/tai määräysten täyttymistä, jotka liittyvät sen tosiasiallisesti harjoittamaan toimintaan, erityisesti siinä tapauksessa, että se harjoittaa [etsintä- ja pelastustoiminnasta], ainoastaan siinä tapauksessa, että [etsintä- ja pelastustoiminnan] luokittelusta ja vastaavia todistuskirjoja ja turvallisuutta ja ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevista vaatimuksista ja/tai määräyksistä on olemassa selvä ja luotettava kansainvälinen ja/tai unionin oikeudellinen kehys?

c) Jos [b kohdassa esitettyyn kysymykseen] vastataan kieltävästi, onko vaatimus, joka koskee sellaisia muita todistuskirjoja ja sellaisten muiden turvallisuutta ja ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevien vaatimusten ja/tai määräysten täyttymistä, jotka liittyvät sen tosiasiallisesti harjoittamaan toimintaan, erityisesti siinä tapauksessa, että se harjoittaa [etsintä- ja pelastustoimintaa], esitettävä lippuvaltion ja/tai satamavaltion kansallisen lainsäädännön nojalla, ja edellyttääkö tämä tarkoitus laintasoista sääntelyä vai riittääkö myös alemmantasoinen lainsäädäntö tai mahdollisesti pelkkä yleisesti sovellettava hallinnollinen sääntely?

d) Jos [c kohdassa esitettyyn kysymykseen] vastataan myöntävästi, onko satamavaltion velvollisuus osana satamavaltion suorittaman valvonnan yhteydessä tehtäviä tarkastuksia täsmällisesti ja erityisesti ilmoittaa, minkä kansallisen lain, asetuksen tai yleisesti sovellettavan hallinnollisen toimen perusteella (siten kuin edellä [c] kohdan mukaisesti on määritetty) ne turvallisuutta ja ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevat vaatimukset ja/tai tekniset määräykset, jotka satamavaltion valvonnan kohteena olevan

aluksen on täytettävä [etsintä- ja pelastustoiminnan] harjoittamiseksi, on määritetty ja mitä korjaavia toimia tarkalleen ottaen edellytetään, jotta mainittua lainsäädäntöä voidaan katsoa noudatetun?

e) Ellei satamavaltiolla ja/tai lippuvaltiolla ole tällaista lain tai asetuksen taikka yleisesti sovellettavaan hallinnolliseen toimeen sisältyvää sääntelyä, voiko satamavaltion viranomainen konkreettisessa yksittäistapauksessa ilmoittaa ne turvallisuutta, ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä ja alusten asumis- ja työskentelyolosuhteita koskevat vaatimukset ja/tai tekniset määräykset, jotka satamavaltion valvonnan kohteena olevan aluksen on täytettävä [etsintä- ja pelastustoiminnan] harjoittamiseksi?

f) Jos [d ja e kohdassa esitettyihin kysymyksiin] vastataan kieltävästi, voidaanko lippuvaltion nimenomaisten asiaa koskevien ohjeiden puuttuessa [etsintä- ja pelastustoiminnan] katsoa olevan toistaiseksi sallittua siten, ettei sitä voida estää antamalla pysäyttämismääräyksiä, siinä tapauksessa, että satamavaltion valvonnan kohteena oleva alus täyttää edellä mainitut, toista luokitusta (nimittäin rahtialusta) koskevat vaatimukset ja/tai määräykset, joiden täyttymisen lippuvaltio on konkreettisesti vahvistanut?”

IV Oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa

20. Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia pyysi ennakkoratkaisupyynnöissään unionin tuomioistuimelta asioiden käsittelemistä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 105 artiklassa määrätyssä nopeutetussa menettelyssä.

21. Unionin tuomioistuimen presidentin 2.2.2021 antamalla määräyksellä asiat yhdistettiin asioiden käsittelyn kirjallista ja suullista vaihetta varten, ja unionin tuomioistuimen presidentti hylkäsi nopeutettua menettelyä koskevan pyynnön 25.2.2021 antamallaan määräyksellä ja totesi, että käsiteltävien asioiden erityisten olosuhteiden vuoksi on perusteltua, että unionin tuomioistuin ratkaisee asiat asettaen ne etusijalle työjärjestyksensä 53 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

22. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Sea Watch, Italian, Espanjan ja Norjan hallitukset sekä Euroopan komissio. Nämä osapuolet esittivät myös suullisia lausumia 30.11.2021 pidetyssä istunnossa.

V Asian tarkastelu

23. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät kysymykset koskevat direktiivin 2009/16 soveltamisalaa (A), satamavaltion valvontavaltuuksien laajuutta mainitun direktiivin 11 artiklassa säädettyjen yksityiskohtaisen lisätarkastuksen edellytysten osalta (B), kyseisen direktiivin 13 artiklaan, ihmishengen turvallisuutta merellä koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen ja satamavaltion valvontaa koskevaan IMO:n päätöslauselmaan perustuvien tarkastusvaltuuksien laajuutta (C) sekä saman direktiivin 19 artiklassa säädettyjä aluksen pysäyttämisen edellytyksiä (D).

A Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys (direktiivin 2009/16 soveltamisala)

24. Ensimmäisessä kysymyksessään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, sovelletaanko direktiiviä 2009/16 aluksiin, jotka on luokiteltu ja sertifioitu lastialuksiksi mutta joita käytetään yksinomaan ja järjestelmällisesti merellä tapahtuvaan etsintä- ja pelastustoimintaan (a kohta), ja tarvittaessa, voiko näiden alusten toiminta kuulua kyseisen direktiivin soveltamisalaan matkustajien kuljettamiseen rinnastettavana toimintana (c kohta). Jos tähän vastataan myöntävästi, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko asetuksen nro 53/2011 3 §, jolla pannaan täytäntöön mainitun direktiivin 3 artikla siten, että sen soveltamisala rajoitetaan koskemaan ainoastaan kaupallisessa tarkoituksessa käytettäviä aluksia, yhteensopiva kyseisen direktiivin kanssa (b kohta).

25. Kyseisen tuomioistuimen mielestä direktiiviä 2009/16 on tulkittava siten, että sitä ei sovelleta kyseessä olevien kaltaisiin aluksiin, joten niitä ei voida tarkastaa kyseisen direktiivin perusteella.

26. Ensinnäkin katson, toisin kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, että direktiiviä 2009/16 sovelletaan kyseessä olevien kaltaisiin aluksiin, jotka on rekisteröity ”yleislasti- ja monikäyttöaluksiksi” mutta jotka harjoittavat etsintä- ja pelastustoimintaa merellä.

27. Direktiivin 2009/16 3 artiklan 1 kohdassa säädetään nimittäin yhtäältä, että kyseistä direktiiviä sovelletaan sellaiseen *alukseen* ja sen miehistöön, joka käy jäsenvaltion satamassa tai ankkuripaikassa ja osallistuu *aluksen ja sataman vuorovaikutukseen*. Kyseessä olevat alukset on kuitenkin rekisteröity ”aluksiksi”.[15] Mielestäni on lisäksi selvää, että nämä alukset harjoittavat toimintaa, johon liittyy muun muassa henkilöiden liikkuminen aluksesta satamaan, ja että ne osallistuvat näin ollen ”aluksen ja sataman vuorovaikutukseen”,[16] eikä se, ettei tämä toiminta ole säännöllistä tai ennakoitavissa, vaikuta kyseessä olevaan määritelmään.

28. Toisaalta direktiivin 2009/16 3 artiklan 4 kohdassa säädetään, että kyseisen direktiivin soveltamisalaan eivät kuulu muun muassa *ei-kaupallisiin tarkoituksiin käytettävät julkisen vallan alukset* eivätkä *ei-ammattimaisessa käytössä olevat huviveneet*. Pitää paikkansa, että kyseessä olevia aluksia käytetään muihin kuin kaupallisiin tarkoituksiin, kuten edellä mainittuja kahta alusluokkaa, mutta niitä ei voida pelkästään tästä syystä rinnastaa julkisen vallan aluksiin tai huviveneisiin.

29. Tältä osin totean aluksi, että vaikka kyseiset alukset auttavat tosiasiallisesti toteuttamaan merellä tapahtuvat etsintä- ja pelastusoperaatiot, jotka ovat lähtökohtaisesti rannikkovaltion viranomaisten vastuulla, ja vaikka ne ovat tietyssä määrin velvollisia toimimaan yhteistyössä merellä tapahtuvan etsintä- ja pelastustoiminnan koordinointijärjestelmän kanssa,[17] ne eivät ole direktiivin 2009/16 3 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuja julkisen vallan aluksia. Tämä poikkeus ei myöskään näytä liittyvän harjoitetun toiminnan yleishyödylliseen luonteeseen vaan pikemminkin suhteissa muihin valtioihin kuin lippuvaltioon lainkäyttövallasta myönnettyyn täydelliseen

[15] Direktiivin 2009/16 2 artiklan 5 kohdassa täsmennetään tältä osin, että ”aluksella” tarkoitetaan kyseisessä direktiivissä ”meriliikenteessä olevaa alusta, johon sovelletaan yhtä tai useampaa yleissopimusta ja joka purjehtii muun kuin kyseisen satamavaltion lipun alla”.

[16] Direktiivin 2009/16 2 artiklan 6 kohdassa täsmennetään tältä osin, että ”aluksen ja sataman vuorovaikutuksella” tarkoitetaan ”vuorovaikutusta, joka syntyy, kun alukseen vaikuttavat suoraan ja välittömästi toimet, jotka liittyvät henkilöiden ja tavaroiden liikkumiseen tai satamapalvelujen suorittamiseen alukselle tai aluksesta”.

[17] Muistutan, että viime vuosina vakiintuneen käytännön mukaan Ministero degli Interni (sisäministeriö, Italia) antoi pääasioissa luvan pelastustoimien jälkeisille maihinnousuille, ja niitä koordinoi Italian meripelastuksen koordinointikeskus (Italian Maritime Rescue Coordination Centre).

vapautukseen, joka taataan erityisesti merioikeusyleissopimuksen [18] 96 artiklassa ”valtion omistamille tai sen hallinnassa oleville aluksille, joita valtio käyttää yksinomaan muihin kuin kaupallisiin tarkoituksiin”.

30. Kyseessä olevat alukset eivät myöskään voi olla huviveneitä, koska ne on rekisteröity yleislasti- ja monikäyttöaluksiksi ja koska ne on osoitettu toimintaan, joka on varmasti arvostettavaa mutta ei virkistys- tai urheilutoimintaa tai vastaavantyyppistä toimintaa.

31. Lopuksi katson, ettei näiden kahden muuta kuin kaupallista toimintaa harjoittavan alusluokan nimenomainen jättäminen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle voi olla lisäosoitus siitä, että unionin lainsäätäjä on halunnut jättää direktiivin 2009/16 soveltamisalan ulkopuolelle koko sellaisen alusluokan, joka ei harjoita kaupallista toimintaa. Kahden hyvin täsmällisen ei-kaupallisiin tarkoituksiin käytettäviä aluksia (nimittäin julkisen vallan aluksia ja huviveneitä) koskevan poikkeuksen mainitseminen näyttää mielestäni päinvastoin vahvistavan pikemminkin sen, että lainsäätäjä halusi rajoittaa kyseisen poikkeuksen näihin kahteen luokkaan.

32. Kun otetaan huomioon kyseisen direktiivin 3 artiklan 1 ja 4 kohdan sanamuoto, on näin ollen todettava, että muihin kuin kaupallisiin tarkoituksiin käytettävät alukset kuuluvat kyseisen direktiivin aineelliseen soveltamisalaan kahta edellä mainittua luokkaa lukuun ottamatta.

33. Tätä toteamusta tukee mielestäni direktiivin 2009/16 teleologinen tulkinta, sillä direktiivillä on sen 1 artiklan ja johdanto-osan neljännen perustelukappaleen mukaan tarkoitus osaltaan vaikuttaa siihen, että alikuntoisten alusten määrä vähenisi merkittävästi jäsenvaltioiden lainkäyttövaltaan kuuluvilla vesillä, jotta voidaan muun muassa *parantaa turvallisuutta, pilaantumisen ehkäisemistä ja asumis- ja työskentelyolosuhteita aluksilla*. Se, että kyseessä olevat alukset harjoittavat järjestelmällisesti etsintä- ja pelastustoimintaa merellä muita kuin kaupallisia tarkoituksia varten, ei kuitenkaan sinänsä voi vapauttaa kyseisiä aluksia satamavaltion toimivallasta, etenkään siltä osin kuin on kyse turvallisuutta, ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä sekä alusten asumis- ja työskentelyolosuhteita koskevien kansainvälisten standardien noudattamisen valvonnasta. Lähtökohtaisesti ei voida sulkea pois esimerkiksi sitä, että tällaisista aluksista voi niiden käyttötavan vuoksi aiheutua turvallisuuteen, ympäristön pilaantumiseen sekä alusten asumis- ja työskentelyolosuhteisiin liittyviä ongelmia. [19] Tällainen poikkeus olisi lisäksi kyseisen direktiivin ilmoitetun tavoitteen vastaista, koska direktiivissä säädetyt velvoitteet koskisivat aluksia, jotka harjoittavat samaa tai samankaltaista voittoa tavoittelematonta toimintaa ja jotka luonteensa vuoksi aiheuttavat samanlaisen vaaran turvallisuudelle, ympäristölle sekä alusten asumis- ja työskentelyolosuhteille.

34. Toisin kuin Sea Watch väittää, mielestäni ei myöskään vaikuta siltä, ettei merellä tapahtuva etsintä- ja pelastustoiminta muuna kuin kaupallisena toimintana voi olla direktiivin 2009/16 kaltaisen, EY 80 artiklan 2 kohdan (josta on tullut SEUT 100 artiklan 2 kohta) nojalla annetun unionin säädöksen kohteena. Kyseisessä määräyksessä nimittäin määrätään lähinnä, että unionin lainsäätäjä voi antaa meri- ja lentoliikennettä koskevat aiheelliset säännökset, eikä tehdä eroa

[18] Montego Bayssa 10.12.1982 tehty Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimus (Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma, nide 1833, 1834 ja 1835, s. 3; jäljempänä merioikeusyleissopimus). Kyseinen yleissopimus tuli voimaan 16.11.1994. Sen tekeminen hyväksyttiin Euroopan unionin puolesta 23.3.1998 tehdyllä neuvoston päätöksellä 98/392/EY (EYVL 1998, L 179, s. 1).

[19] Kuten Italian hallitus totesi kirjallisissa huomautuksissaan, direktiivin 2009/16 soveltamisalan ulkopuolelle jätetyt alusluokat eivät ole tällaisia, koska ne aiheuttavat vähemmän vaaroja kuin kyseisen direktiivin soveltamisalaan kuuluvat alukset. Unionin ja kansainvälisen oikeusjärjestyksen erityislähteissä mainitaan kunkin ulkopuolelle jätetyn luokan osalta erityiset syyt, joiden vuoksi siihen ei sovelleta kyseistä lainsäädäntöä.

kaupallisen tai ei-kaupallisen toiminnan välillä. Kyseisen määräyksen perusteella annettu direktiivi 2009/16 ei myöskään koske suoraan sen soveltamisalaan kuuluvien alusten toimintaa vaan merenkulun edellytyksiä ja erityisesti satamavaltiolla tässä yhteydessä olevia valvontavaltuuksia.

35. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esiin tuomasta mahdollisuudesta soveltaa direktiiviä 2009/16 kyseessä oleviin aluksiin sillä perusteella, että niiden toiminta voidaan rinnastaa matkustajien kuljettamiseen, totean lopuksi, että koska kyseinen direktiivi koskee näitä aluksia siitä riippumatta, miten ne on luokiteltu lippuvaltion lainsäädännön mukaan, kyseisen toiminnan rinnastaminen matkustajien kuljettamiseen ei ole välttämätöntä eikä merkityksellistä sen kannalta, voidaanko direktiiviä soveltaa kyseessä oleviin aluksiin. [20]

36. Toiseksi totean asetuksen nro 53/2011 3 §:n yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa siltä osin kuin kyseisessä säännöksessä näytetään rajoittavan direktiivin 2009/16 soveltaminen yksinomaan kaupallista toimintaa harjoittaviin aluksiin, että kyseisessä direktiivissä omaksutaan yhtenäinen lähestymistapa, jonka tarkoituksena on varmistaa turvallisuutta, ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä sekä jäsenvaltioiden lainkäyttövaltaan kuuluvilla vesillä purjehtivien ja niiden satamia käyttävien alusten [21] asumis- ja työskentelyolosuhteita koskevien kansainvälisten standardien tehokas noudattaminen, jotta alikuntoisten alusten määrä vähenisi merkittävästi näillä vesillä. [22] Näin ollen minusta vaikuttaa siltä, ettei kyseisessä direktiivissä jätetä jäsenvaltioille lainkaan harkintavaltaa, jotta ne voisivat rajoittaa sen soveltamisalan koskemaan ainoastaan aluksia, jotka harjoittavat kaupallista toimintaa.

37. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on näin ollen selvitettävä, rajoitetaanko asetuksen nro 53/2011 3 §:llä lähtökohtaisesti direktiivin 2009/16 soveltamisalaa, ja jos näin on, arvioitava, voidaanko kyseistä säännöstä tulkita kyseisen direktiivin 3 artiklan mukaisesti, tai päinvastaisessa tapauksessa pääteltävä, että kyseinen säännös on osittain ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, ja oltava tarvittaessa soveltamatta sitä. [23]

38. Ehdotan näin ollen, että ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan siten, että direktiiviä 2009/16 sovelletaan aluksiin, jotka lippuvaltio on luokitellut ja sertifioinut ”yleislasti- ja monikäyttöaluksiksi” ja jotka harjoittavat yksinomaan ja järjestelmällisesti etsintä- ja pelastustoimintaa merellä, ja että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana on tehdä tästä kaikki päätelmät, jotka koskevat kansallisen lainsäädännön, jolla tämä direktiivi on pantu täytäntöön, tulkintaa ja soveltamista.

B Toinen ennakkoratkaisukysymys (direktiivin 2009/16 11 artiklan nojalla tehtävän lisätarkastuksen edellytykset)

39. Toisessa kysymyksessään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, voidaanko sitä, että pääasiassa kyseessä olevien toimenpiteiden perusteena olleiden pelastusoperaatioiden aikana kuljetettujen henkilöiden määrä ylitti sen henkilöiden

[20] Joka tapauksessa totean lisäksi, että kaikki näiden alusten luokitteluun liittyvät asiat, jotka sertifiointilaitos suorittaa, kuuluvat lippuvaltion toimivaltaan eivätkä ole merkityksellisiä satamavaltiolla direktiivin 2009/16 nojalla olevan toimivallan kannalta. Kuten Espanjan hallitus huomautti, epäilen lisäksi sitä, voidaanko merellä tapahtuvaa etsintä- ja pelastustoiminta rinnastaa matkustajien kuljettamiseen, kun otetaan huomioon sen erilaiset ominaispiirteet, kuten erityisesti palvelun absoluuttinen ennustettavuus (sitä tarjotaan selkeästi yksilöidyille henkilöille ennalta määrättyjen reittien ja ehtojen mukaisesti) ja sen sopimusluonne.

[21] Ks. erityisesti direktiivin 2009/16 johdanto-osan seitsemäs perustelukappale ja suosituksen 12 kohta, jossa viitataan ”asianmukaisesti varusteltuihin” aluksiin.

[22] Ks. erityisesti direktiivin 2009/16 1 artikla.

[23] Tuomio 29.7.2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, 77 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

enimmäismäärän, jonka kyseiset alukset voivat turvallisuuskirjojensa mukaan kuljettaa, pitää direktiivin 2009/16 liitteessä I olevan II osan 2A ja 2B kohdassa tarkoitettuna ensisijaisena tekijänä tai ennalta arvaamattomana tekijänä, erityisesti siitä johtuvana ennalta arvaamattomana tekijänä, että ”[kyseisiä aluksia] on käytetty tavalla, joka aiheuttaa vaaraa ihmisille, omaisuudelle tai ympäristölle”[24], mikä oikeuttaa tekemään kyseisille aluksille lisätarkastuksen kyseisen direktiivin 11 artiklan nojalla.

40. Kyseinen tuomioistuin katsoo, että vaikka merellä olevien henkilöiden pelastaminen ja lippuvaltion myöntämien turvallisuuskirjojen mahdollinen epäasianmukaisuus suhteessa tosiasiallisesti aluksella olevien henkilöiden määrään eivät ole edellä mainituissa säännöksissä tarkoitettuja ensisijaisia tekijöitä tai ennalta arvaamattomia tekijöitä, todistuskirjojen mukaan sallitun henkilömäärän ja pelastusoperaatioissa tosiasiallisesti kuljetettavan henkilömäärän välistä ilmeistä eroa ja epätarkoituksenmukaisuutta voitaisiin sitä vastoin pitää ennalta arvaamattomana tekijänä.

41. Huomautan tältä osin, että direktiivin 2009/16 johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa todetaan, että vaikka sen valvominen, että alukset täyttävät turvallisuutta, pilaantumisen ehkäisemistä ja asumis- ja työskentelyolosuhteita koskevat kansainväliset standardit, on pääasiassa lippuvaltion vastuulla, myös satamavaltioiden olisi valvottava näiden standardien noudattamista lisätoimenpiteenä alikuntoisten alusten liikennöinnin vähentämiseksi, pitäen kuitenkin mielessä, että satamavaltion tekemät tarkastukset eivät ole (todistusten myöntämiseksi) suoritettavia katsastuksia eivätkä asiaa koskevat tarkastuslomakkeet ole merikelpoisuustodistuksia.[25]

42. Kyseisen direktiivin 11 artiklan nojalla satamavaltion on tehtävä aluksille lisätarkastuksia vain, jos on olemassa ”ensisijaisia tekijöitä” tai ”ennalta arvaamattomia tekijöitä”, jotka luetellaan tyhjentävästi kyseisen direktiivin liitteessä I olevan II osan 2A ja 2B kohdassa.[26] Ennalta arvaamattomiin tekijöihin kuuluu ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsema tekijä ”alusta on käytetty tavalla, joka aiheuttaa vaaraa ihmisille, omaisuudelle tai ympäristölle”, jonka tulkinnassa kyseisellä tuomioistuimella on vaikeuksia.

43. Tältä osin mielestäni on selvää, että alus, jolla järjestelmällisesti kuljetettavien henkilöiden määrä ylittää sen todistuskirjoissa sallitun enimmäismäärän, voi tietyissä olosuhteissa aiheuttaa vaaraa ihmisille, omaisuudelle tai ympäristölle. Tällainen seikka voi lähtökohtaisesti olla direktiivin 2009/16 liitteessä I olevan II osan 2B kohdassa tarkoitettu ennalta-arvaamaton tekijä ja oikeuttaa kyseisen direktiivin 11 artiklassa tarkoitetun lisätarkastuksen.

[24] Kyseinen tuomioistuin täsmentää, että Italian viranomaiset ovat tarkastuskertomuksiin liittyvissä lomakkeissa luokitelleet tämän seikan direktiivin 2009/16 liitteessä I olevan II osan 2A kohdassa tarkoitetuksi ensisijaiseksi tekijäksi eikä liitteessä I olevan II osan 2B kohdassa tarkoitetuksi ennalta arvaamattomaksi tekijäksi, koska näissä lomakkeissa ei ole kohtaa, jossa ilmoitettaisiin nimenomaisesti ennalta arvaamattomat tekijät, minkä vuoksi on katsottava, että näiden lomakkeiden kohdassa, jossa ilmoitetaan ensisijainen tekijä, viitataan yleisesti direktiivin 2009/16/EY 11 artiklassa tarkoitetun lisätarkastuksen suorittamisen edellytyksiin.

[25] Unionin lainsäätäjä ottaa tältä osin huomioon Pariisissa 26.1.1982 allekirjoitetun satamavaltioiden harjoittamaa tarkastustoimintaa koskevan Pariisin yhteisymmärryspöytäkirjan, jonka neljännessä ja viidennessä kappaleessa todetaan, että vastuu kansainvälisissä oikeudellisissa asiakirjoissa vahvistettujen standardien tosiasiallisesta täytäntöönpanosta on ensisijaisesti lippuvaltion viranomaisilla ja että satamavaltioiden on toteutettava tehokkaita toimenpiteitä estääkseen kansainvälisten sopimusmääräysten vastaisten alusten liikennöinnin.

[26] Näiden kahden tekijän välisestä erosta on todettava, että ennalta arvaamattomat tekijät ovat yleensä vähemmän vakavia tai vähemmän ilmeisen vakavia ja liittyvät samankaltaisiin ongelmiin, kuten voimassa olevien sääntöjen rikkomiseen, puutteisiin, valituksiin ja aiempiin pysäyttämisiin (ks. 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, s. 872). Direktiivin 2009/16 11 artiklan b alakohdasta ilmenee lisäksi, että ensisijaisten tekijöiden ollessa kyseessä lisätarkastus näyttää olevan pakollista, kun taas ennalta arvaamattomien tekijöiden tapauksessa päätös tällaisen tarkastuksen suorittamisesta kuuluu toimivaltaisen viranomaisen harkintavaltaan.

44. Tosiseikat on kuitenkin tarkistettava tapauskohtaisesti, mikä kuuluu kansalliselle tuomioistuimelle, joka ei voi tyytyä vain muodolliseen toteamukseen kuljetettujen henkilöiden määrän ja todistuskirjojen mukaan sallitun henkilömäärän välisestä erosta,[27] vaan sen on arvioitava konkreettisesti tällaiseen toimintaan liittyvät riskit.[28]

45. Lisäksi on todettava, että tämä tilanne voi, kuten käsiteltävissä asioissa, olla toisinaan suora ja välttämätön seuraus kuljetuksesta, joka on tehty aluksen päällikölle kansainvälisen tapaoikeuden nojalla kuuluvan meripelastusvelvollisuuden noudattamiseksi ja joka on kirjattu muun muassa merioikeusyleissopimuksen 98 artiklaan[29] (jäljempänä meripelastusvelvollisuus). Merioikeusalan tapaoikeudessa alukset nimittäin vapautetaan alusten luokituksen perusteella asetetuista vaatimuksista siltä osin kuin ne noudattavat tätä velvollisuutta.[30] Tällaisessa tilanteessa pelkästään sitä, että aluksella on kuljetettu enimmäiskapasiteettia suurempi määrä henkilöitä, ei voida pitää direktiivin 2009/16 11 artiklassa ja liitteessä I olevan II osan 2B kohdassa tarkoitettuna ennalta arvaamattomana tekijänä.[31]

46. Ei silti voida lähtökohtaisesti sulkea pois sitä, että vaikka meripelastusvelvollisuutta noudatettaisiin, aluksia voidaan käytännössä käyttää siten, että ne aiheuttavat vaaraa ihmisille, omaisuudelle tai ympäristölle, mikä voi olla direktiivin 2009/16 11 artiklassa ja liitteessä I olevan II osan 2B kohdassa tarkoitettu ennalta arvaamaton tekijä. Näin voi olla erityisesti silloin, kun aluksen osoitetaan rikkovan pääasiallisella toiminnallaan järjestelmällisesti alusten turvallisuutta koskevia sääntöjä niiden luokitteluun liittyvistä standardeista riippumatta.[32] Viime kädessä toimivaltaisten kansallisten viranomaisten asiana on osoittaa, että käsiteltävissä asioissa kyseessä olevia aluksia on käytetty siten, että ne ovat aiheuttaneet vaaraa ihmisille, omaisuudelle tai ympäristölle siitä riippumatta, että ne ovat toteuttaneet meripelastusvelvollisuuden noudattamisen kannalta ehdottoman välttämättömiä toimia.

47. Ehdotan näin ollen, että toiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan siten, että direktiivin 2009/16 11 artiklaa ja liitteessä I olevan II osan 2A ja 2B kohtaa, luettuina erityisesti merioikeusyleissopimuksen 98 artiklassa mainitun meripelastusvelvollisuuden kanssa, on tulkittava siten, että pelkästään sitä, että alus on kuljettanut meripelastusoperaatioiden jälkeen

27 Aluksen turvallisuuskirjoissa asetettujen edellytysten ja erityisesti aluksella kuljetettavien henkilöiden lukumäärää koskevan edellytyksen noudattaminen kuuluu lippuvaltion toimivaltaan. Sama koskee sen toiminnan, johon alukset on tarkoitettu, harjoittamista varten myönnetyn todistuksen asianmukaisuutta abstraktilla tasolla, mikä kuuluu lippuvaltion toimivaltaan.

28 Mielestäni on erityisen vaikeaa osoittaa, että alus, jolla on lupa kuljettaa esimerkiksi satoja henkilöitä, voi aiheuttaa vaaraa ihmisille, omaisuudelle tai ympäristölle kuljettaessaan hieman enemmän henkilöitä. Tilanne on erilainen silloin, kun alukselle, jota ei lähtökohtaisesti ole tarkoitettu henkilöiden kuljettamiseen ja jolla saa turvallisuuskirjojen mukaan olla enintään 30 henkilöä miehistön jäseninä, kuten käsiteltävissä asioissa, otetaan noin 400 henkilöä.

29 Kyseisen määräyksen, jonka otsikko on ”Avunantovelvollisuus”, 1 kappaleessa määrätään seuraavaa: ”Jokaisen valtion on velvoitettava sen lippua käyttävän aluksen päällikkö, siinä määrin kuin se on mahdollista vaarantamatta vakavasti alusta, sen miehistöä tai matkustajia: a) antamaan apua jokaiselle henkilölle, joka tavataan merellä hukkumisvaarassa; b) rientämään mahdollisimman nopeasti pelastamaan hätään joutuneita henkilöitä, jos hänelle on ilmoitettu heidän avuntarpeestaan, ja avunantoa voidaan kohtuudella häneltä vaatia; – –”

30 Muistutan tässä yhteydessä aluksi, että direktiivin 2009/16 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa mainitun ihmishengen turvallisuutta merellä koskevan kansainvälisen yleissopimuksen IV artiklan b kohdassa määrätään, että henkilöitä, jotka ovat aluksella muun muassa sen vuoksi, että päällikkö on velvollinen kuljettamaan haaksirikkoisia, ei oteta lukuun selvitettäessä kysymystä siitä, onko tämän yleissopimuksen jotakin määräystä sovellettava alukseen, seuraavaksi, että myös kyseisen direktiivin 2 artiklan 1 kohdan c alakohdassa mainitun Lontoossa 2.11.1973 allekirjoitetun, alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen, sellaisena kuin se on täydennettynä 17.2.1978 tehdyllä pöytäkirjalla, liitteissä määrätään poikkeuksista merellä tapahtuvia päästöjä koskevaan järjestelmään, jos se on välttämätöntä ihmishengen turvallisuuden kannalta merellä, ja lopuksi, että vuoden 2006 merityöyleissopimuksessa, johon viitataan myös kyseisen direktiivin 2 artiklan 1 kohdan i alakohdassa, määrätään aluksen päällikön oikeudesta vaatia merenkulkijoita pidentämään tavanomaista työaikaansa, jos tämä on tarpeen muiden alusten tai merihädässä olevien henkilöiden auttamiseksi.

31 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin sulki perustellusti pois sen, että toimivaltaisten kansallisten viranomaisten esittämät perustelut voisivat olla direktiivin 2009/16 11 artiklassa ja liitteessä I olevan II osan 2A kohdassa tarkoitettuja ensisijaisia tekijöitä. Yksikään näiden viranomaisten esittämistä syistä ei nimittäin vastaa tapauksia, jotka on lueteltu tyhjentävästi ensisijaisten tekijöiden joukossa.

32 Kyseisten sääntöjenvastaisuuksien yhteydessä näin voi olla esimerkiksi sellaisissa rikkomisissa, jotka koskevat jätevesien lisäkäsittelyjärjestelmiä, joiden jätevedet päästetään suoraan mereen.

varusteturvallisuuskirjassa mainittua enimmäiskapasiteettiaan suuremman määrän henkilöitä, ei sellaisenaan voida pitää ensisijaisena tekijänä tai ennalta arvaamattomana tekijänä, joka edellyttäisi tai oikeuttaisi kyseisissä säännöksissä tarkoitettuja lisätarkastuksia. Ei voida kuitenkaan lähtökohtaisesti sulkea pois sitä, että aluksen kapasiteettia huomattavasti suuremman henkilömäärän järjestelmällinen kuljettaminen voi vaikuttaa alukseen siten, että se voi aiheuttaa vaaraa ihmisille, omaisuudelle tai ympäristölle, mikä on kyseisissä säännöksissä tarkoitettu ennalta arvaamaton tekijä, ja tämän tarkistaminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä.

C Kolmas ja neljäs ennakkoratkaisukysymys (direktiivin 2009/16 13 artiklaan, ihmishengen turvallisuutta merellä koskevan yleissopimuksen I artiklan b kohtaan ja satamavaltion valvontaa koskevan IMO:n päätöslauselman liitteessä olevaan 1.3.1 kohtaan perustuvien tarkastusvaltuuksien laajuus)

48. Kolmannella ja neljännellä kysymyksellään, joita on käsiteltävä yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa lähinnä selvittää, mahdollistetaanko direktiivin 2009/16 13 artiklassa tai ihmishengen turvallisuutta merellä koskevan yleissopimuksen I artiklan b kohdassa ja satamavaltion valvontaa koskevan IMO:n päätöslauselman liitteessä olevassa 1.3.1 kohdassa se, että satamavaltio voi tarkastaa, että aluksella on tarvittavat todistuskirjat ja että se noudattaa kansainvälisiä sääntöjä, jotka koskevat turvallisuutta, ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä sekä aluksen asumis- ja työskentelyolosuhteita ja jotka liittyvät kyseisen aluksen tosiasiallisesti harjoittamaan toimintaan – käsiteltävissä asioissa merellä tapahtuvaan etsintä- ja pelastustoimintaan – siitä riippumatta, mihin toimintaan se on luokiteltu. [33]

49. Kyseinen tuomioistuin katsoo, ettei satamavaltion harjoittamalla valvonnalla voida kyseenalaistaa lippuvaltiossa suoritettua valvontaa ja tehtyjä päätöksiä, ja toteaa yhtäältä, ettei kansainvälisissä yleissopimuksissa, unionin oikeudessa eikä Italian tai Saksan oikeudessa aseteta täsmällisiä edellytyksiä etsintä- ja pelastustoiminta merellä järjestelmällisesti harjoittaville yksityisille aluksille, [34] ja toisaalta, että kansainvälisissä yleissopimuksissa poiketaan nimenomaisesti tarvittaessa aluksen luokituksen perusteella asetetuista vaatimuksista, kun otetaan huomioon meripelastuksen tavoite. [35]

50. Direktiivin 2009/16 13 artiklan 3 alakohdan nojalla pääasioissa kyseessä olevien kaltaiseen yksityiskohtaiseen tarkastukseen kuuluu ”sen lähempi tarkastaminen, vastaako alus sen käytölle asetettuja vaatimuksia”, ja se on suoritettava, jos perustarkastuksen jälkeen on ilmennyt ”ilmeisiä

[33] Minusta vaikuttaa erityisesti siltä, että mainittujen sopimusvälineiden soveltamista koskeva neljäs ennakkoratkaisukysymys on toissijainen direktiivin 2009/16 13 artiklan 3 alakohdan soveltamista koskevaan kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen nähden siten, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee neljännessä kysymyksessään lähinnä sitä, voiko satamavaltion toimivalta kuitenkin perustua mainittuihin sopimusvälineisiin, jos se ei voi aluksen tosiasiallisen toiminnan vuoksi valvoa sovellettavien vaatimusten noudattamista kyseisessä direktiivissä tarkoitetulla tavalla.

[34] Se, ettei kansainvälisessä tai unionin oikeudessa aseteta tällaisia edellytyksiä, vahvistetaan suosituksen 2020/1365 johdanto-osan 12 perustelukappaleessa, jonka mukaan muun muassa turvallisuussyistä on julkisen vallan asia varmistaa, että nämä alukset on soveltuvalla tavalla rekisteröity ja asianmukaisesti varusteltu niin, että ne täyttävät tähän toimintaan liittyvät vaatimukset eivätkä aiheuta vaaraa miehistölle tai pelastetuille. Kyseisen tuomioistuimen mukaan tässä yhteydessä ei ole muuten mitään perustetta vedota yleiseen järjestykseen.

[35] Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo lisäksi, että kun mainituissa sopimusvälineissä määrätään, että sopimushallitukset sitoutuvat ryhtymään kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin varmistaakseen sen, että ihmishengen turvallisuutta silmällä pitäen alus on ”sopiva siihen käyttöön, johon se on tarkoitettu”, aluksen soveltuvuus aiottuun käyttöön on ymmärrettävä abstraktisti ottaen huomioon sen luokituksen mukaisen alustyypin eikä konkreettisesti ottaen huomioon tosiasiallisesti harjoitetun toiminnan erityispiirteet, koska muutoin olisi käytetty ilmaisua ”johon sitä käytetään” tai vastaavaa ilmaisua. Se myöntää kuitenkin, että ilmaisun ”tarkoitettu” käyttäminen mahdollistaa myös tulkinnan, jonka mukaan käyttötarkoituksella ei viitata aluksen luontaisiin ominaisuuksiin tai näiden ominaisuuksien käyttöön, vaan myös tavoitteeseen, johon varustamo on aluksen tosiasiallisesti tarkoittanut.

syitä” olettaa, että aluksen tai sen varusteiden kunto tai miehistö eivät olennaisesti täytä yleissopimuksen asiaan liittyviä vaatimuksia.[36] Kyseisen direktiivin liitteessä V annetaan esimerkkejä ”ilmeisistä syistä”.[37]

51. Käsiteltävissä asioissa merkityksellistä on se, että direktiivin 2009/16 13 artiklan 3 alakohdan mukaiset yksityiskohtaiset tarkastukset perustuivat ennakkoratkaisupyynnön mukaan kyseisen direktiivin liitteessä V olevan A osan 3 kohdassa mainittuun ”ilmeiseen syyhyn” eli siihen, että ”todistuskirjojen ja muiden asiakirjojen tarkastamisen yhteydessä on ilmennyt epätarkkuuksia”, ja tässä tapauksessa kyse on ihmishengen turvallisuutta merellä koskevan yleissopimuksen liitteessä olevan XI-2 luvun 9 säännön mukaisesta turvallisuustodistuksen tarkastuksesta.[38] Lisäksi Italian hallitus toteaa kirjallisissa huomautuksissaan, että valtuudet tehdä yksityiskohtaisia tarkastuksia perustuivat pääasioissa erityisesti kyseisen yleissopimuksen liitteessä olevan I luvun 19 sääntöön.[39]

52. Vaikka direktiivin 2009/16 13 artiklan 3 alakohdassa vahvistetaan puitteet, joissa yksityiskohtainen tarkastus on sallittu, siinä ei määritellä selkeästi tämän tarkastuksen rajoja. Näin ollen on selvitettävä, rajoittuuko ”sen lähempi tarkastaminen, vastaako alus sen käytölle asetettuja vaatimuksia”, ainoastaan aluksen luokituksen perusteella sovellettaviin vaatimuksiin vai koskeeko se myös aluksen konkreettiseen toimintaan sovellettavia vaatimuksia.

53. Kyseisessä säännöksessä tarkoitetun satamavaltion suorittaman valvonnan laajuutta määriteltäessä on mielestäni todettava yhtäältä, että kyseisessä säännöksessä annetaan valvontavaltuudet, jotka väistämättä menevät pidemmälle kuin kyseisen direktiivin 13 artiklan 1 alakohdassa säädetty ”perustarkastus”, joka koskee lähinnä aluksen todistuskirjoja ja yleistä kuntoa, ja toisaalta, että tämän valvonnan tarkoituksena on varmistaa ”yleissopimuksen asiaan liittyvien vaatimusten” noudattaminen. Tällainen valvonta ei siis voi rajoittua pelkästään sertifiointilaitoksen tekemään aluksen luokitteluun liittyvissä todistuskirjoissa asetettuihin muodollisiin vaatimuksiin, vaan se koskee pikemminkin sitä, onko alus kaikkien sovellettavien turvallisuutta, ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä sekä aluksen asumis- ja

[36] Kyseisessä säännöksessä täsmennetään, että tällainen ”ilmeinen syy” on olemassa, kun tarkastaja pitää yksityiskohtaista tarkastusta ammatillisen harkintansa mukaan oikeutettuna.

[37] Koska direktiivin 2009/16 13 artiklan 3 alakohdassa viitataan yleissopimuksen – muun muassa direktiivin 2 artiklassa mainitun ihmishengen turvallisuutta merellä koskevan yleissopimuksen – asiaan liittyviin vaatimuksiin, sitä on nähdäkseni tulkittava erityisesti kyseisen yleissopimuksen I artiklan b kohdan perusteella. Vaikka unioni ei ole kyseisen yleissopimuksen sopimuspuoli (kaikki jäsenvaltiot ovat sitä vastoin allekirjoittaneet sen), unionin tuomioistuin voi nimittäin ottaa huomioon sen määräykset tulkitessaan johdetun oikeuden oikeudellista välinettä (ks. vastaavasti tuomio 3.6.2008, Intertanko ym., C-308/06, EU:C:2008:312, 47–52 kohta).

[38] Ihmishengen turvallisuutta merellä koskevan yleissopimuksen liitteessä olevan XI-2 luvun 9 säännössä määrätään kyseisen säännön 1.1 kohdassa tarkoitettujen todistuskirjojen ja erityisesti kansainvälisen turvallisuuskirjan voimassaolon rajoitetusta valvonnasta. Käsiteltävissä asioissa ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että yksityiskohtaiset tarkastukset oli määrätty sillä perusteella, että alusten satamaan saapumista edeltäneet turvallisuustietolomakkeet oli täytetty virheellisesti, koska niissä ei ollut mainittu muun muassa yrityksen numeroa, alusten sijaintia kertomusten laatimishetkellä, kansainväliset turvallisuustodistukset antanutta viranomaista eikä näiden todistuskirjojen voimassaolon päättymispäivää. Lisäksi todettiin, että alusten turvallisuussuunnitelmien tulokset oli hyväksytty, vaikka näin ei vielä ollutkaan.

[39] Ihmishengen turvallisuutta merellä koskevan yleissopimuksen I luvun 19 säännön, joka koskee alusten todistuskirjojen valvontaa, b kohdassa täsmennetään, että jos tällaiset todistuskirjat ovat voimassa, ne on hyväksyttävä, jollei ole selviä perusteita otaksua, ettei aluksen kunto tai sen varusteet olennaisesti vastaa jossakin todistuskirjassa olevia tietoja tai että alus ja sen varusteet eivät vastaa kyseisen luvun 11 säännön a ja b kohdan määräyksiä. Saman luvun 11 säännön a kohdan mukaan aluksen ja sen varusteiden kunto on säilytettävä sellaisena, että se vastaa yleissopimuksen vaatimuksia, jotta varmistetaan, että alus pysyy joka suhteessa siinä kunnossa, että se voi lähteä merelle vaarantamatta omaa turvallisuuttaan tai siinä olevien henkilöiden turvallisuutta. Ihmishengen turvallisuutta merellä koskevan yleissopimuksen I luvun 11 säännön b kohta ei sitä vastoin ole merkityksellinen käsiteltävissä asioissa, koska se koskee sitä, ettei mitään muutosta saa tehdä sen jälkeen, kun jokin aluksen katsastus on suoritettu kyseisen luvun 7–10 säännön mukaisesti.

työskentelyolosuhteita koskevien kansainvälisten sopimusmääräysten mukainen, kun otetaan huomioon aluksen ja sen varusteiden todellinen tila sekä sen tosiasiallisesti harjoittama toiminta, erityisesti jos se eroaa aluksen luokitteluun liittyvästä toiminnasta. [40]

54. Näin ollen Italian hallituksen väitteiden mukaisesti voidaan lähtökohtaisesti päätellä, että jos alusta ei käytetä sen todistuskirjojen mukaisesti, saatetaan rikkoa kyseisen aluksen käytölle asetettuja vaatimuksia ja aiheuttaa erityisesti vaaraa ihmisille, omaisuudelle tai ympäristölle, mikä toimivaltaisen viranomaisen on osoitettava toimintaan, johon alus on tosiasiallisesti osoitettu, sovellettavien sääntöjen perusteella.

55. Tämän jälkeen on kuitenkin täsmennettävä, että – kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin väittää – unionin oikeudessa tai kansainvälisessä oikeudessa ei säädetä etsintä- ja pelastustoimintaa merellä suorittavien alusten luokituksesta. [41] Tällaisen luokituksen puuttuessa ei näin ollen voida päätellä, että pelkästään kyseessä olevien alusten luokitus ”yleislasti- ja monikäyttöaluksiksi” on sellaisenaan direktiivin 2009/16 13 artiklan 3 alakohdassa tarkoitettu ”ilmeinen syy olettaa, että aluksen tai sen varusteiden kunto tai miehistö eivät olennaisesti täytä yleissopimuksen asiaan liittyviä vaatimuksia”, ellei kyseisen aluksen järjestelmällinen käyttö ole sen luokitusta koskevien sääntöjen vastaista. [42]

56. Ehdotan näin ollen, että kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan siten, että satamavaltion toimivaltaan tehdä direktiivin 2009/16 13 artiklan mukainen yksityiskohtainen tarkastus jäsenvaltion lipun alla purjehtivalle alukselle sisältyy toimivalta varmistaa, että kyseinen alus noudattaa turvallisuutta, ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä sekä aluksen asumis- ja työskentelyolosuhteita koskevia määräyksiä, joita sovelletaan toimintaan, johon alus on tosiasiallisesti osoitettu, ottaen huomioon sen luokituksen mukaisen toiminnan.

D Viides ennakkoratkaisukysymys (mahdollisuus pysäyttää alus direktiivin 2009/16 19 artiklan nojalla sillä perusteella, että se harjoittaa todistuskirjojen mukaisesta toiminnasta poikkeavaa toimintaa)

57. Viidennellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensinnäkin lähinnä sitä, onko satamavaltion viranomaisilla oikeus vaatia, että välttääkseen pysäyttämisen aluksella on oltava sellaiset todistuskirjat ja sen on täytettävä sellaiset turvallisuutta ja meren pilaantumisen ehkäisemistä koskevat vaatimukset tai määräykset, jotka liittyvät sen tosiasiallisesti harjoittamaan toimintaan – käsiteltävissä asioissa merellä suoritettavaan etsintä- ja pelastustoimintaan (a kohta), ja jos tähän vastataan myöntävästi, voidaanko tällaisia todistuskirjoja ja vaatimuksia tai määräyksiä edellyttää vain, jos on olemassa selkeä ja luotettava kansainvälinen tai unionin oikeudellinen kehys merellä tapahtuvan etsintä- ja pelastustoiminnan luokittelulle ja siihen liittyville sertifioinneille, vaatimuksille tai määräyksille (b kohta), vai onko

[40] Tätä päätelmää ei mielestäni voida kyseenalaistaa myöskään direktiivin 2009/16 13 artiklan 1 alakohdan tulkinnalla, kun kyseistä kohtaa luetaan yhdessä ihmishengen turvallisuutta merellä koskevan yleissopimuksen I artiklan b kohdan ja satamavaltion valvontaa koskevan IMO:n päätöslauselman liitteessä olevan 1.3.1 kohdan kanssa. Näitä säännöksiä ja määräyksiä, joiden nojalla on mahdollista valvoa, että alus on ”sopiva siihen käyttöön, johon se on tarkoitettu”, voidaan nimittäin tulkita siten, että kaikessa aluksen soveltuvuutta koskevassa arvioinnissa on otettava huomioon sen tosiasiallisesti suorittama liikennöinti sekä asiaa koskeva lainsäädäntö.

[41] Tätä luokitusta ei näytä esiintyvän myöskään Saksan tai Italian oikeudessa.

[42] Myönnän, että on vaikea hyväksyä sitä, että hädässä olevien henkilöiden kuljetus voidaan jossain määrin rinnastaa ”lastin” kuljetukseen, mutta lippuvaltion sertifiointilaitoksen tekemää kyseessä olevien alusten luokittelua ei pidä kyseenalaistaa. Jos satamavaltio on eri mieltä aluksen luokituksesta, merioikeusyleissopimuksessa määrätään lisäksi ilmoitusmenettelystä, jonka mukaan valtio, jolla on perusteltua syytä uskoa, että johonkin alukseen nähden ei ole käytetty asianmukaista lainkäyttövaltaa tai valvontaa, voi ilmoittaa asiasta lippuvaltiolle, joka on velvollinen tutkimaan asian ja ryhtymään tarvittaessa tilanteen vaatimiin toimiin sen korjaamiseksi (ks. kyseisen yleissopimuksen 94 artiklan 6 kappale). Tämä lähestymistapa vastaa satamavaltion valvontaa koskevan IMO:n päätöslauselman liitteessä olevassa 1.3.1 kohdassa noudatettua lähestymistapaa.

niitä päinvastoin vaadittava lippuvaltion tai satamavaltion kansallisen lainsäädännön perusteella, ja tarvitaanko tätä varten laintasoista sääntelyä tai alemmantasoista lainsäädäntöä vai riittääkö yleisesti sovellettava hallinnollinen sääntely (c kohta).

58. Seuraavaksi kyseinen tuomioistuin tiedustelee, onko satamavaltion velvollisuus ilmoittaa tarkastuksen aikana, minkä kansallisen lainsäädännön (lain, asetuksen tai hallinnollisen toimen) perusteella vaatimukset tai määräykset on määritettävä ja mitä korjaavia toimia edellytetään, jotta voidaan taata tämän lainsäädännön noudattaminen (d kohta), ja voiko satamavaltion viranomainen tällaisen lainsäädännön puuttuessa konkreettisessa yksittäistapauksessa ilmoittaa vaatimukset, jotka valvonnan kohteena olevan aluksen on täytettävä (e kohta).

59. Lopuksi kyseinen tuomioistuin tiedustelee, voidaanko etsintä- ja pelastustoimintaa pitää tällaisen lainsäädännön ja lippuvaltion nimenomaisten asiaa koskevien ohjeiden puuttuessa sallittuna (siten, ettei sitä voida estää antamalla pysäyttämismääräyksiä), jos alus täyttää toista luokkaa koskevat vaatimukset tai määräykset, joiden tosiasiallisen noudattamisen lippuvaltio on vahvistanut (f kohta).

60. Aluksi on todettava, että toimivaltaisen viranomaisen on direktiivin 2009/16 19 artiklan 1 kohdan nojalla varmistuttava siitä, että tarkastuksessa varmistuneet tai ilmenneet puutteet on korjattu tai korjataan yleissopimusten mukaisesti, ja kyseisen direktiivin 19 artiklan 2 kohdassa säädetään, että kun on kyse tarkastuksissa vahvistetuista tai todetuista puutteista, jotka muodostavat selvän vaaran muun muassa turvallisuudelle, satamavaltion toimivaltaisen viranomaisen on varmistettava, että alus pysäytetään.

61. Kuten edellisiin ennakkoratkaisukysymyksiin ehdotetuista vastauksista siis ilmenee, satamavaltio voi direktiivin 2009/16 13 artiklan 3 alakohdan mukaisesti varmistaa merenkulun turvallisuutta ja turvatoimia, meriympäristön suojelua sekä alusten asumis- ja työskentelyolosuhteita koskevien kansainvälisten yleissopimusten ja unionin lainsäädännön noudattamisen ottaen huomioon aluksen tosiasiallisesti harjoittaman toiminnan, kunhan tällainen valvonta ei vaikuta aluksen luokittelua koskevaan lippuvaltion toimivaltaan eikä meripelastusvelvollisuuden noudattamiseen.

62. Näin ollen pelkästään se, että alus harjoittaa järjestelmällisesti etsintä- ja pelastustoimintaa merellä, ei vapauta kyseistä alusta velvoitteesta noudattaa siihen kansainvälisen tai unionin oikeuden nojalla sovellettavia vaatimuksia, eikä se ole esteenä sille, että alukseen kohdistetaan kyseisen direktiivin 19 artiklan nojalla pysäyttämistoimenpiteitä silloin, kun se rikkoo näitä sääntöjä. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, aluksiin ei toisin sanoen sovelleta merenkulun turvallisuutta ja meriympäristön suojelua koskevia kansainvälisiä sääntöjä siltä osin kuin ne suorittavat tilapäisiä meripelastusoperaatioita, mutta niitä ei ole vapautettu mistään muusta säännöstä, jota sovelletaan aluksiin kansainvälisen oikeuden vaatimusten perusteella, kun otetaan huomioon tosiasiallisesti harjoitettu toiminta.

63. Ehdotan näin ollen, että viidenteen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan aluksi, että direktiiviä 2009/16 on tulkittava siten, että satamavaltion viranomaisilla on oikeus vaatia, että aluksella on sellaiset todistuskirjat ja että se täyttää sellaiset turvallisuutta ja meren pilaantumisen ehkäisemistä koskevat vaatimukset tai määräykset, jotka liittyvät toimintaan, johon alus on luokiteltu, ja sama koskee kaikkia muita kansainväliseen tai unionin oikeudelliseen kehykseen

perustuvia todistuskirjoja, vaatimuksia tai määräyksiä. [43]

64. Seuraavaksi totean, että kyseistä direktiiviä on mielestäni tulkittava siten, että satamavaltion velvollisuutena on ilmoittaa tarkastuksen aikana, minkä lainsäädännön perusteella vaatimukset tai määräykset, joiden rikkominen todetaan, on määritettävä ja mitä korjaavia toimia edellytetään, jotta voidaan taata tämän lainsäädännön noudattaminen.

65. Lopuksi kyseistä direktiiviä on nähdäkseni tulkittava siten, että alus, joka harjoittaa järjestelmällisesti etsintä- ja pelastustoimintaa merellä, voi sinänsä olla pysäyttämistoimenpiteiden kohteena, jos se ei täytä siihen kansainvälisen tai unionin oikeuden nojalla sovellettavia vaatimuksia, sanotun kuitenkaan rajoittamatta meripelastusvelvollisuutta. [44]

VI Ratkaisuehdotus

66. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Tribunale amministrativo regionale per la Sicilian esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Satamavaltioiden suorittamasta valvonnasta 23.4.2009 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä, sellaisena kuin se on muutettuna 12.8.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2013/38/EU, 20.11.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1257/2013, 29.4.2015 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2015/757 sekä 15.11.2017 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2017/2110, sovelletaan aluksiin, jotka lippuvaltio on luokitellut ja sertifioinut ”yleislasti- ja monikäyttöaluksiksi” ja jotka harjoittavat yksinomaan etsintä- ja pelastustoimintaa merellä. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana on tehdä tästä kaikki päätelmät, jotka koskevat kansallisten oikeussääntöjen, joilla tämä direktiivi on pantu täytäntöön, tulkintaa ja soveltamista.

2) Direktiivin 2009/16 11 artiklaa ja liitteessä I olevan II osan 2A ja 2B kohtaa, luettuina erityisesti Montego Bayssa 10.12.1982 tehdyn Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimuksen 98 artiklassa mainitun ja kansainvälisen tapaoikeuden nojalla aluksen päällikölle kuuluvan meripelastusvelvollisuuden kanssa, on tulkittava siten, että sitä, että alus on kuljettanut meripelastusoperaatioiden jälkeen varusteturvallisuuskirjassa mainittua enimmäiskapasiteettiaan suuremman määrän henkilöitä, ei sellaisenaan voida pitää ensisijaisena tekijänä tai ennalta arvaamattomana tekijänä, joka edellyttäisi tai oikeuttaisi kyseisissä säännöksissä tarkoitettuja lisätarkastuksia. Ei voida kuitenkaan lähtökohtaisesti sulkea pois sitä, että aluksen kapasiteettia huomattavasti suuremman henkilömäärän järjestelmällinen kuljettaminen voi vaikuttaa alukseen siten, että se voi aiheuttaa vaaraa ihmisille, omaisuudelle tai ympäristölle, mikä on kyseisissä säännöksissä tarkoitettu ennalta arvaamaton tekijä, ja tämän tarkistaminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä.

[43] Jos alus ei sitä vastoin täytä lippuvaltion tai satamavaltion lainsäädännössä säädettyjä edellytyksiä tai jos satamavaltio on eri mieltä aluksen luokituksesta, se voi (tai sen jopa täytyy) ilmoittaa tästä lippuvaltiolle ja tehdä sen kanssa yhteistyötä, jotta havaitut puutteet voidaan korjata.

[44] Esitän tässä vaiheessa vielä viimeisen huomautuksen. Ihmishenki ja sen pelastaminen on tietenkin kaikkiin muihin näkökohtiin nähden ensisijainen arvo. ”Laupiaan samarialaisen tehtävää” ei kuitenkaan ole vapautettu velvoitteista. Esimerkiksi Uudessa testamentissa mainittu laupias samarialainen pelasti vaarassa olevan ihmisen epäröimättä, sikäli kuin tämä on merkityksellistä. Hän joka tapauksessa kuljetti tämän henkilön omalla kustannuksellaan turvallisimmalla kuljetusvälineellä – omalla aasillaan – turvalliseen paikkaan, majataloon, huolehti hänestä siirtämättä ”taakkaa” muille, antoi omat rahansa majatalon isännälle, jotta tämä hoitaisi häntä sillä välin, ja lupasi, että ”mitä sinulta lisää kuluu, sen minä palatessani sinulle maksan”. Vertaukset ovat toisinaan hankalia.

3) Satamavaltion toimivaltaan tehdä direktiivin 2009/16 13 artiklan mukainen yksityiskohtainen tarkastus jäsenvaltion lipun alla purjehtivalle alukselle sisältyy toimivalta varmistaa, että kyseinen alus noudattaa turvallisuutta, ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä sekä aluksen asumis- ja työskentelyolosuhteita koskevia määräyksiä, joita sovelletaan toimintaan, johon alus on tosiasiallisesti osoitettu, ottaen huomioon sen luokituksen mukaisen toiminnan.

4) a) Direktiiviä 2009/16, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2013/38, asetuksilla N:o 1257/2013 ja 2015/757 sekä direktiivillä 2017/2110, on tulkittava siten, että satamavaltion viranomaisilla on oikeus vaatia, että aluksella on sellaiset todistuskirjat ja että se täyttää sellaiset turvallisuutta ja meren pilaantumisen ehkäisemistä koskevat vaatimukset tai määräykset, jotka liittyvät toimintaan, johon alus on luokiteltu, ja sama koskee kaikkia muita kansainväliseen tai unionin oikeudelliseen kehykseen perustuvia todistuskirjoja, vaatimuksia tai määräyksiä.

b) Kyseistä direktiiviä on tulkittava siten, että satamavaltion velvollisuutena on ilmoittaa tarkastuksen aikana, minkä lainsäädännön perusteella vaatimukset tai määräykset, joiden rikkominen todetaan, on määritettävä ja mitä korjaavia toimia edellytetään, jotta voidaan taata tämän lainsäädännön noudattaminen.

c) Kyseistä direktiiviä on tulkittava siten, että alus, joka harjoittaa järjestelmällisesti etsintä- ja pelastustoimintaa merellä, voi sinänsä olla pysäyttämistoimenpiteiden kohteena, jos se ei täytä siihen kansainvälisen tai unionin oikeuden nojalla sovellettavia vaatimuksia, sanotun kuitenkaan rajoittamatta meripelastusvelvollisuutta.