Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
A. RANTOS
fremsat den 22. februar 2022[1]

**Forenede sager C-14/21 og C-15/21**

**Sea Watch eV**
**mod**
**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)**

(anmodninger om præjudiciel afgørelse indgivet af Tribunale amministrativo regionale la Sicilia (den regionale forvaltningsdomstol for Sicilien, Italien))

»Præjudiciel forelæggelse – søtransport – eftersøgning og redning til søs – ordning for skibe – direktiv 2009/16/EU – havnestatens kontrolbeføjelser – artikel 3 – anvendelsesområde – artikel 11 – betingelser for en yderligere inspektion – artikel 13 – mere detaljeret inspektion – kontrolbeføjelsernes omfang – artikel 19 – tilbageholdelse af skibe«

## I. Indledning

1. Disse anmodninger om præjudiciel afgørelse er blevet indgivet af Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (den regionale forvaltningsdomstol for Sicilien, Italien) i forbindelse med to tvister, i den første sag mellem Sea Watch eV og Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (ministeriet for infrastruktur og transport, Italien) samt Capitaneria di Porto di Palermo (havnekontoret i Palermo, Italien), i den anden sag mellem Sea Watch og Capitaneria di Porto di Porto Empedocle (havnekontoret i Porto Empedocle, Italien), om to afgørelser, som er truffet af disse to havnekontorer om tilbageholdelse af henholdsvis skibet *Sea Watch 4* og skibet *Sea Watch 3* (herefter »de omhandlede skibe«).

2. De præjudicielle spørgsmål vedrører nærmere bestemt omfanget af havnestatens kontrolbeføjelser i medfør af direktiv 2009/16/EU[2] og andre internationale standarder, der finder anvendelse på private skibe, som systematisk og udelukkende udfører eftersøgning og redning af

[1] – Originalsprog: fransk.

[2] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 23.4.2009 om havnestatskontrol (EUT 2009, L 131, s. 57, berigtiget i EUT 2013, L 32, s. 23), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/38/EU af 12.8.2013 (EUT 2013, L 218, s. 1), ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1257/2013 af 20.11.2013 (EUT 2013, L 330, s. 1) og forordning (EU) nr. 2015/757 af 29.4.2015 (EUT 2015, L 23, s. 55), og ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/2110 af 15.11.2017 (EUT 2017, L 315, s. 61) (herefter »direktiv 2009/16«).

personer, der er i fare eller nød på søen (herefter »SAR-aktivitet«). Domstolen skal nærmere bestemt præcisere anvendelsesområdet for direktiv 2009/16, kontrollers hyppighed og intensitet samt grundlaget for tilbageholdelsesforanstaltninger.

3. Den største vanskelighed i de foreliggende sager beror på, at der ikke findes international lovgivning eller EU-lovgivning vedrørende private enheders systematiske udøvelse af SAR-aktivitet[3], en aktivitet, hvis omfang er tiltaget meget i de seneste år som følge af statslige og internationale organisationers manglende evne til at håndtere den stadigt mere kritiske situation med hensyn til sikkerheden for personer, der krydser Middelhavet i ikke-sødygtige fartøjer.

4. Hidtil har internationale og europæiske lovgivere undladt at udfylde dette tomrum og derved tage direkte stilling til dette fænomen[4], hvis betydning på nuværende tidspunkt fremgår af det forhold, at de private skibe, som systematisk udfører SAR-aktivitet, i realiteten samarbejder med de statslige systemer for eftersøgning og redning til søs[5]. Manglen på specifikke regler vedrørende denne praksis giver imidlertid anledning til, at der opstår uklare situationer, hvor tilstedeværelsen af private skibe, der regelmæssigt udøver SAR-aktivitet, kan føre til omgåelse af reglerne for indrejse på Unionens område og endog tilskynde til denne form for aktivitet. Indledningsvis skal det dog nævnes, at de foreliggende sager ikke vedrører SAR-aktiviteten som sådan, men et særskilt efterfølgende stadium, nemlig inspektionen af skibe, efter at »skibbrudne« er gået fra borde.

[3] – De eneste regler vedrørende private skibe og dermed deres drift er Rådets direktiv 2002/90/EU af 28.11.2002 om definition af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold (EFT 2002, L 328, s. 17) (jf. i denne henseende P. Dumas, »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). Reglerne vedrørende SAR-aktivitet i forbindelse med grænseovervågningsoperationer, der udføres af medlemsstaterne ved deres ydre søgrænser, er til gengæld fastsat i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 656/2014 af 15.5.2014 om regler for overvågning af de ydre søgrænser inden for rammerne af det operative samarbejde, der samordnes af Det Europæiske Agentur for Forvaltning af det Operative Samarbejde ved EU-medlemsstaternes Ydre Grænser (EUT 2014, L 189, s. 93). Endvidere henviser de eneste konventionstekster, der findes, til søredning i situationer, der omfatter nogle væsentlige omstændigheder, nemlig at den pågældende redning er af »tilfældig« og »usædvanlig« karakter. Disse bestemmelser skal imidlertid fortolkes og anvendes så bredt, som deres ordlyd og retlige sammenhæng tillader, uden at overskride denne grænse.

[4] – Det eneste »regelsæt« fra Den Europæiske Union er mig bekendt Kommissionens henstilling (EU) 2020/1365 af 23.9.2020 om samarbejde mellem medlemsstaterne vedrørende operationer, som udføres af fartøjer, der ejes eller drives af private enheder, med henblik på eftersøgnings- og redningsaktiviteter (EUT 2020, L 317, s. 23), som efter sin art ikke er bindende og derfor blot anfører, at der gælder en forpligtelse til samarbejde mellem de kompetente myndigheder i de berørte medlemsstater.

[5] – De organisationer, som driver de pågældende skibe, skal f.eks. samarbejde med kystmedlemsstaternes centre for koordinering af søredning, der giver dem anvisninger vedrørende mulighederne for, at personer, der er blevet bjerget i den pågældende medlemsstat, kan gå fra borde og blive overflyttet til et andet skib.

## II. Retsforskrifter

### *A. EU-retten*

5. Direktiv 2009/16[6] vedrører havnestatens kontrol af skibsfart. Sjette betragtning til dette direktiv har følgende ordlyd:

»Ansvaret for kontrollen med, om skibe overholder internationale standarder for sikkerhed, forureningsforebyggelse og leve- og arbejdsvilkår om bord, påhviler hovedsagelig flagstaten. Flagstaten, der eventuelt støtter sig på anerkendte organisationer, garanterer fuldt ud for, at de inspektioner og syn, der er nødvendige for at udstede de relevante certifikater, er fuldstændige og effektive. Ansvaret for vedligeholdelsen af skibets stand og dets udstyr efter synet med henblik på at opfylde kravene i konventioner, som skibet er omfattet af, påhviler rederiet. Flere flagstater har imidlertid ikke gennemført og håndhævet de internationale standarder på forsvarlig vis. Kontrollen med, om de internationale standarder for sikkerhed, forureningsforebyggelse og leve- og arbejdsvilkår om bord er opfyldt, bør derfor som endnu et værn mod sejlads med skibe, der ikke overholder standarderne[,] også varetages af havnestaten, men i erkendelse af, at havnestatskontrollens inspektion ikke er et syn, og at de relevante inspektionsskemaer ikke er sødygtighedsbeviser.«

6. Nævnte direktivs artikel 3 med overskriften »Anvendelsesområde«, bestemmer:

»1. Dette direktiv gælder for ethvert skib, der anløber en havn eller en ankerplads i en medlemsstat, med henblik på at indgå i en grænseflade mellem skib og havn, og dets besætning.

[…]

Intet i denne artikel berører en medlemsstats ret til indgriben i henhold til de relevante konventioner.

[…]

4. Dette direktiv gælder ikke for fiskerfartøjer, krigsskibe, marinehjælpefartøjer, træskibe af primitiv konstruktion, statsskibe, der anvendes til ikke-erhvervsmæssige formål, og fritidsfartøjer, der ikke benyttes erhvervsmæssigt.

[…]«

[6] – Direktiv 2009/16 blev vedtaget på grundlag af EF-traktatens artikel 80, stk. 2 [nu artikel 100, stk. 2, TEUF], med henblik på en omarbejdning af Rådets direktiv 95/21/EU af 19.6.1995 om havnestatskontrol af skibsfart (EFT 1995, L 157, s. 1), som havde undergået flere ændringer siden dets vedtagelse, og med henblik på at styrke de mekanismer, der blev indført ved dette direktiv. Direktiv 2009/16 er en del af en række retsakter i afledt EU-ret, der blev vedtaget samme dag, herunder Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/21/EU af 23.4.2009 om opfyldelse af kravene til flagstater (EUT 2009, L 131, s. 132), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/15/EF af 23.4.2009 om fælles regler og standarder for organisationer, der udfører inspektion og syn af skibe, og for søfartsmyndighedernes aktiviteter i forbindelse dermed (EUT 2009, L 131, s. 47) og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 391/2009 af 23.4.2009 om fælles regler og standarder for organisationer, der udfører inspektion og syn af skibe (EUT 2009, L 131, s. 11).

7. Samme direktivs artikel 11 med overskriften »Inspektionernes hyppighed« fastsætter:

»Skibe, der anløber [EU's] havne eller ankerpladser, skal underkastes periodiske inspektioner eller følgende yderligere inspektioner:

a) Skibe underkastes periodiske inspektioner med på forhånd fastsatte intervaller, der afhænger af skibets risikoprofil […].

b) Skibe underkastes følgende yderligere inspektioner, uanset hvornår de sidst var gennem en periodisk inspektion:

   – Den kompetente myndighed sikrer, at skibe, for hvilke topprioriteringsfaktorerne i bilag I, del II, punkt 2A, gør sig gældende, inspiceres.

   – Skibe, for hvilke de uventede faktorer i bilag I, del II, punkt 2B, gør sig gældende, kan inspiceres. Det overlades til de kompetente myndigheders faglige skøn, om en sådan yderligere inspektion skal foretages.«

8. Artikel 13 i direktiv 2009/16 med overskriften »Indledende inspektion og mere detaljerede inspektioner« har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne sikrer, at skibe, der udvælges til inspektion i overensstemmelse med artikel 12 eller 14a, underkastes en indledende inspektion eller en mere detaljeret inspektion som fastlagt i det følgende:

1) Myndighederne sørger i forbindelse med hver indledende inspektion af et skib for, at skibsinspektøren som et minimum:

   a) kontrollerer de certifikater […], der skal foreligge om bord i henhold til [Unionens] maritime lovgivning og konventioner om sikkerhed og sikring

[…]

   c) forvisser sig om, at skibets generelle tilstand, inklusive hygiejnen, er tilfredsstillende, herunder maskinrum og opholdsrum.

[…]

3) Der skal udføres en mere detaljeret inspektion, som omfatter yderligere kontrol af overholdelsen af de driftsmæssige krav om bord, når der efter den i nr. 1) omhandlede inspektion er begrundet mistanke om, at skibets besætning eller den tilstand, skibet eller dets udrustning befinder sig i, ikke i alt væsentligt opfylder de relevante krav i en konvention.

   Der er begrundet mistanke, hvis skibsinspektøren finder konkrete beviser, som efter hans faglige skøn gør en mere detaljeret inspektion af skibet, dets udrustning eller dets besætning berettiget.

   Bilag V indeholder eksempler på begrundet mistanke.«

9. Direktivets artikel 19, som har overskriften »Udbedring og tilbageholdelse«, bestemmer:

»1. Det skal over for myndighederne godtgøres, at fejl og mangler, der er blevet bekræftet eller konstateret ved inspektion, er eller vil blive udbedret i overensstemmelse med konventionerne.

2. Når fejlene og manglerne udgør en åbenbar fare for sikkerhed, sundhed eller miljø, sikrer den kompetente myndighed i den havnestat, hvor skibet blev inspiceret, at skibet tilbageholdes, eller at den operation, i forbindelse med hvilken fejlene og manglerne blev konstateret, afbrydes. Tilbageholdelsen eller afbrydelsen af en operation ophæves ikke, før faren er afværget, eller før myndighederne fastslår, at skibet, eventuelt på bestemte betingelser, som anses for nødvendige, kan afsejle, eller at operationen kan genoptages, uden at der er risiko for passagerers eller besætningsmedlemmers sikkerhed eller sundhed, uden at der er risiko for andre skibe, og uden at skibet eller operationen udgør nogen uforholdsmæssig trussel om skade på havmiljøet.

[…]

6. I tilfælde af tilbageholdelse skal den kompetente myndighed straks skriftligt og ved samtidig fremsendelse af inspektionsrapporten underrette flagstatsadministrationen eller, hvis dette ikke er muligt, konsulen eller i dennes fravær den nærmeste diplomatiske repræsentant for nævnte stat, om alle de forhold, der lå til grund for indgrebet. Endvidere skal de bemyndigede skibsinspektører eller de anerkendte organisationer, der er ansvarlige for udstedelsen af klassificeringscertifikater eller myndighedscertifikater i overensstemmelse med konventionerne, også underrettes, når det er relevant. […]

[…]«

10. Bilag I til det nævnte direktiv, som har overskriften »Elementer i Fællesskabets system for havneinspektion«, indeholder en del II, hvori andet afsnit med titlen »Yderligere inspektioner« omfatter et punkt 2B med overskriften »Uventede faktorer«, der har følgende ordlyd:

»Skibe, for hvilke følgende uventede faktorer gør sig gældende, kan underkastes inspektion, uanset hvornår de sidst var gennem en periodisk inspektion. Det overlades til de kompetente myndigheders faglige skøn, om der skal foretages en sådan yderligere inspektion.

[…]

– skibe, der har manøvreret på en sådan måde, at der har været fare for personer, ejendom eller miljøet

– […]«

11. I bilag V til samme direktiv med overskriften »Eksempler på »begrundet mistanke««« anføres i listen over »begrundet mistanke, som giver anledning til en mere detaljeret inspektion« (del A), følgende eksempler:

»1. Skibe i henhold til bilag I, del II, punkt 2A og 2B.

[…]

3. Kontrollen af certifikater og andre dokumenter viser, at der foreligger unøjagtigheder.

[…]«

### *B. Italiensk ret*

12. Direktiv 2009/16 blev gennemført i italiensk ret ved 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 (lovdekret nr. 53 – Gennemførelse af direktiv [2009/16] med de internationale standarder for sikkerhed, forureningsforebyggelse og leve- og arbejdsvilkår om bord for skibe, der anløber EU's havne og sejler i farvande under medlemsstaternes jurisdiktion) af 24. marts 2011 [7].

## III. Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

13. Sea Watch er en humanitær organisation uden gevinst for øje, der har hjemsted i Berlin (Tyskland), og hvis formål ifølge vedtægterne bl.a. er eftersøgnings- og redningsaktivitet på søen, hvorved organisationen udøver denne aktivitet i internationalt farvand i Middelhavet ved hjælp af skibe, som den både ejer og driver. Blandt disse skibe er de omhandlede skibe, som fører tysk flag og er certificeret af et godkendt tysk klassificerings- og certificeringsselskab (herefter »certificeringsselskabet«) med klassificeringen som »general cargo/multipurpose« [8].

14. Efter at de omhandlede skibe i løbet af sommeren 2020 havde gennemført redningsoperationer i internationalt farvand i Middelhavet og havde sat de personer, der var blevet reddet på søen, i land i havnene i Palermo (Italien) og Porto Empédocle (Italien) i overensstemmelse med de italienske myndigheders tilladelse og anvisninger, blev de omhandlede skibe rengjort og desinficeret, hvorefter havnekontorerne i de to byer hver især foretog inspektioner om bord, herunder mere detaljerede inspektioner som omhandlet i artikel 13 i direktiv 2009/16 [9].

15. Disse mere detaljerede inspektioner blev udført på grundlag af en »topprioriteringsfaktor« som omhandlet i artikel 11 i direktiv 2009/16 [10] vedrørende den omstændighed, at de omhandlede skibe havde været anvendt til SAR-aktivitet, selv om de ikke var certificeret til denne tjeneste og om bord havde medført et langt større antal personer end det tilladte i henhold til disse skibes sikkerhedscertifikater.

16. Ifølge de italienske myndigheder blev der ved de nævnte mere detaljerede inspektioner konstateret et vist antal tekniske og driftsmæssige fejl og mangler i forhold til bestemmelserne i EU-lovgivningen og de relevante internationale konventioner [11], hvoraf nogle, særskilt eller samlet set, måtte anses for at udgøre en åbenbar fare for sikkerhed, sundhed eller miljø og for at være så

7 – GURI nr. 96 af 27.4.2011, s. 1 (herefter »lovdekret nr. 53/2011«).

8 – Som det blev bekræftet under retsmødet, førte de omhandlede skibe nederlandsk flag indtil udgangen af 2019 og blev derefter registreret i Tyskland, idet de kompetente nederlandske myndigheder planlagde at ændre skibenes klassificering efter anmodning fra de italienske myndigheder.

9 – Som gennemført ved artikel 16 i lovdekret nr. 53/2011.

10 – Som gennemført ved artikel 8 i lovdekret nr. 53/2011.

11 – Den forelæggende ret har navnlig henvist til regel I, litra b), i den internationale konvention om sikkerhed for menneskeliv på søen, der blev undertegnet i London den 1.11.1974 (United Nations Treaty Series, bind 1185, nr. 18961, s. 3, herefter »Solas-konventionen«), og til punkt 1.3.1 i bilaget til resolution A.1138(31) med titlen »Procedures of Port State Control, 2019«, fra den internationale skibsfartsorganisation (International Maritime Organisation, »IMO«) (herefter »IMO-resolutionen om havnestatskontrol«).

alvorlige, at de begrundede en tilbageholdelse af de pågældende skibe i henhold til artikel 19 i direktiv 2009/16[12]. Som følge heraf beordrede to berørte havnekontorer tilbageholdelse af de omhandlede skibe. Siden da har Sea Watch afhjulpet et antal af disse uregelmæssigheder, mens organisationen er af den opfattelse, at det ikke er fastslået, at de resterende uregelmæssigheder (herefter »de omhandlede uregelmæssigheder«[13]) foreligger.

17. Efter tilbageholdelsen af de omhandlede skibe anlagde Sea Watch to søgsmål med påstand om annullation af afgørelserne om tilbageholdelse af disse skibe, af inspektionsrapporterne, der gik forud for denne afgørelse, og af »enhver anden foranstaltning, der tidsmæssigt ligger før, i forbindelse med eller efter disse afgørelser«, ved Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (den regionale forvaltningsdomstol for Sicilien), som er den forelæggende ret. Til støtte for sine søgsmål har Sea Watch i det væsentlige gjort gældende, at havnekontorerne, hvorfra disse foranstaltninger stammer, har overskredet de beføjelser, der er tillagt havnestaten i henhold til direktiv 2009/16 fortolket i lyset af relevant folkeretlig sædvaneret og konventionsret.

18. Den forelæggende ret har i generelle vendinger anført, at der hersker uenighed om, hvorvidt de omhandlede uregelmæssigheder foreligger, ikke blot mellem parterne i hovedsagen, men også mellem de berørte myndigheder i havnestaten (Italien) og i flagstaten (Tyskland)[14], og at hovedsagerne rejser retsspørgsmål, som er komplekse, nye og af særlig betydning, og som navnlig vedrører den relevante retlige ramme og ordning for skibe, som humanitære ikke-statslige organisationer anvender til at udføre målrettet og ikke blot tilfældig SAR-aktivitet. På baggrund af denne præcisering er den forelæggende ret nærmere bestemt dels i tvivl om, hvorvidt direktiv 2009/16 finder anvendelse på de omhandlede skibe, dels om betingelserne og grundlaget for havnestatens beføjelser med hensyn til kontrol og tilbageholdelse.

19. På denne baggrund har Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (den regionale forvaltningsdomstol for Sicilien) besluttet at udsætte sagen vedrørende begge tvister i hovedsagerne og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål med samme ordlyd i de to sager:

»1) a) Omfatter anvendelsesområdet for direktiv [2009/16] – og kan havnestatskontrollen [Port State Control, PSC] derfor også foretages med – et skib, der af flagstatens klassificeringsorganisation er klassificeret som fragtskib, men som reelt udelukkende og systematisk udfører en ikke-erhvervsmæssig aktivitet såsom den såkaldte SAR-aktivitet [search and rescue, eftersøgning og redning] (sådan som den udføres af [Sea Watch] og [de omhandlede skibe] ifølge den berørte organisations vedtægter)?

12 – Som gennemført ved artikel 22 i lovdekret nr. 53/2011.

13 – Disse uregelmæssigheder vedrører nærmere bestemt for det første det forhold, at de omhandlede skibe ikke er certificeret til at medføre flere hundrede personer om bord, som det systematisk var tilfældet i sommeren 2020, dernæst den omstændighed, at disse skibe ikke er relevant teknisk udstyret til at udføre disse aktiviteter, selv om de i realiteten er beregnet hertil – og rent faktisk udelukkende anvendes til dette formål (navnlig er skibenes installationer til behandling af spildevand dimensioneret til henholdsvis 22 og 30 personer og ikke til flere hundrede personer, og der er installeret ekstra toilet- og badefaciliteter på dækkene, hvorfra spildevandet ledes direkte ud i havet; endelig er de redningsoperationer, som besætningsmedlemmerne har udført, ikke indregnet i deres arbejdstimer.

14 – Under retsmødet præciserede den italienske regering dog, at de tyske myndigheder efter yderligere kommunikation mellem de italienske og de tyske myndigheder har pålagt Sea Watch i organisationens egenskab af reder at foretage de nødvendige reparationer for at afhjælpe de nævnte uregelmæssigheder. Sea Watch har anført, at organisationen har foretaget nogle ændringer for at efterkomme disse instrukser, selv om de er givet uden for enhver lovgivningsmæssig ramme, for at undgå risikoen for yderligere tilbageholdelse.

b) Såfremt […] Domstolen måtte fastslå, at […] anvendelsesområdet for direktiv 2009/16/EF også omfatter skibe[, der reelt ikke udfører erhvervsmæssig aktivitet], er direktivet som fortolket ovenfor da til hinder for en national bestemmelse som artikel 3 i [lovdekret] nr. 53/2011, der har gennemført artikel 3 i direktiv [2009/16], og som udtrykkeligt i stk. 1 [i det nævnte lovdekrets artikel 3] afgrænser anvendelsesområdet for havnestatskontrollen til kun at omfatte skibe, der anvendes til erhvervsmæssige formål, således at ikke alene fritidsfartøjer, men også fragtskibe, der ikke reelt udfører erhvervsmæssige aktiviteter – og derfor ikke benyttes erhvervsmæssigt – er udelukket herfra?

c) Er der endelig rimelig grund til at antage, at også fragtskibe, der systematisk udfører såkaldte SAR-aktiviteter for mennesker i havsnød, henhører under direktiv [2009/16's] anvendelsesområde, for så vidt som det også omfatter passagerskibe som følge af ændringerne i 2017, med den konsekvens, at transport af personer, der er bjerget på havet, fordi de er i livsfare, sidestilles med transport af passagerer?

2) Kan den omstændighed, at skibet har transporteret et antal personer, der markant overstiger den i udrustningssikkerhedscertifikatet oplyste kapacitet, selv om dette var en følge af såkaldte SAR-aktiviteter, eller at skibet har et udrustningssikkerhedscertifikat, der gælder for et markant mindre antal personer end det reelt transporterede, med rette kvalificeres som en af de topprioriteringsfaktorer i bilag I, del II, punkt 2A, eller en af de uventede faktorer i bilag I, del II, punkt 2B, i [direktiv 2009/16], hvortil direktivets artikel 11 henviser?

3) Kan og/eller skal beføjelsen til mere detaljeret havnestatskontrol som omhandlet i artikel 13 i direktiv [2009/16] med skibe, der fører en medlemsstats flag, også inkludere beføjelsen til at kontrollere, hvilken aktivitet skibet reelt udfører, uafhængigt af den aktivitet, for hvilken flagstaten og den respektive klassificeringsorganisation har udstedt klassecertifikatet og de tilknyttede sikkerhedscertifikater til skibet, og i konsekvens heraf også beføjelsen til at kontrollere, at det ovennævnte skib har de fornødne certifikater og generelt opfylder betingelserne [eller] kravene i de internationale standarder for sikkerhed, forureningsforebyggelse og leve- og arbejdsvilkår om bord, og kan den nævnte beføjelse, såfremt spørgsmålet besvares bekræftende, også udøves over for et skib, der reelt og systematisk udfører såkaldte SAR-aktiviteter?

4) a) Domstolen anmodes om fortolkningsbidrag vedrørende Solas-konventionens regel I […], litra b) – hvortil artikel 2 i direktiv [2009/16] udtrykkeligt henviser, og der således skal sikres en ensartet fortolkning i hele EU med hensyn til og i forbindelse med havnestatskontrol – hvad angår den del, hvor den bestemmer, at »b. [d]e kontraherende regeringer forpligter sig til at udstede alle de love, forordninger, anordninger og reglementer samt træffe alle andre foranstaltninger, som måtte være nødvendige for en fuldstændig gennemførelse af denne konvention, således at det sikres, at et skib ud fra et sikkerhedsmæssigt synspunkt er egnet for den fart, det er bestemt for«; skal især vurderingen af skibets egnethed for den fart, det er bestemt for, som havnestaterne har pligt til at foretage i form af havnestatskontroller, tage udgangspunkt i et enkelt kontrolparameter – dvs. de krav, der følger af skibets klassificering og de tilknyttede sikkerhedscertifikater, som skibet har opnået på grundlag af den formelt erklærede aktivitet – eller kan der også tages højde for skibets reelle anvendelse?

b) Har havnestaternes administrative myndigheder bl.a. med henvisning til ovennævnte internationale parameter beføjelse til at kontrollere ikke alene, at udstyr og udrustning om bord opfylder de krav ifølge certifikaterne fra flagstaten, der følger af skibets formelle klassificering, men også beføjelse til at vurdere, om skibets certifikater og det tilknyttede udstyr og udrustning om bord er i overensstemmelse med den aktivitet, som skibet reelt udfører, og som ligger uden for og afviger fra den i klassecertifikatet oplyste?

c) Tilsvarende anmodes om fortolkningsbidrag vedrørende punkt 1.3.1 i [bilaget til] IMO-resolution [en om havnestatskontrol] for så vidt angår den del, hvor det fastsættes: »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) Såfremt Domstolen måtte fastslå, at havnestaten har beføjelse til at kontrollere, at skibet har de fornødne certifikater og opfylder de relevante betingelser og/krav på grundlag af den aktivitet, skibet reelt er bestemt for, anmodes Domstolen om at besvare yderligere følgende spørgsmål: […] Kan den havnestat, der har foretaget havnestatskontrollen, kræve, at skibet for at undgå at blive tilbageholdt skal have andre certifikater og opfylde betingelser [eller] krav vedrørende sikkerhed og forebyggelse af havforurening, der henfører sig til den reelle aktivitet, navnlig den såkaldte SAR-aktivitet i den foreliggende situation, ud over de betingelser og krav, som skibet allerede opfylder?

b) Såfremt [punkt a)] besvares bekræftende, kan kravet om, at skibet for at undgå tilbageholdelse skal have andre certifikater [eller] opfylde betingelser, der henfører sig til den reelle aktivitet, navnlig den såkaldte SAR-aktivitet i den foreliggende situation, ud over de betingelser og krav, som skibet allerede opfylder, da kun fremsættes på grundlag af klare og pålidelige internationale [eller] [EU-retlige] bestemmelser om klassificering af den såkaldte SAR-aktivitet og de tilknyttede certifikater og betingelser [eller] krav vedrørende sikkerhed og forebyggelse af havforurening?

c) Såfremt [punkt b)] besvares benægtende, skal kravet om, at skibet skal have andre certifikater og opfylde betingelser [eller] krav, der henfører sig til den reelle aktivitet, navnlig den såkaldte SAR-aktivitet i den foreliggende situation, ud over de betingelser og krav, som skibet allerede opfylder, da fremsættes i henhold til den nationale lovgivning i flagstaten [eller] i havnestaten, og er primærretlige bestemmelser påkrævet i dette øjemed, eller kan også sekundærretlige bestemmelser eller generelle administrative forskrifter være tilstrækkelige hertil?

d) Såfremt [punkt c)] besvares bekræftende, har havnestaten da pligt til i forbindelse med havnestatskontrol på nøjagtig og specifik vis at oplyse om de nationale regler (jf. angivelsen i [punkt c)]) i form af love, administrative bestemmelser eller forskrifter i en almindelig forvaltningsakt, der skal ligge til grund for at fastlægge de betingelser [eller] tekniske krav vedrørende sikkerhed og forebyggelse af forurening, som det af havnestatskontrol undergivne skib skal opfylde for at udføre den såkaldte SAR-aktivitet, og de nøjagtige former for udbedring/afhjælpning, der skal iværksættes for at sikre overholdelsen af de nævnte bestemmelser?

e) Kan havnestatens myndighed i den konkrete situation, henset til, at der ikke findes nationale regler i havnestaten [eller] flagstaten i form af love, administrative bestemmelser eller forskrifter i en almindelig forvaltningsakt, angive de betingelser [eller] tekniske krav vedrørende sikkerhed, forureningsforebyggelse og leve- og arbejdsvilkår om bord, som det af havnestatskontrol undergivne skib skal opfylde for at udføre den såkaldte SAR-aktivitet?

f) Såfremt [punkt d)] og [e)] besvares benægtende, kan den såkaldte SAR-aktivitet i mangel af specifikke anvisninger fra flagstaten på dette område da anses for at være blevet tilladt i mellemtiden, således at denne aktivitet ikke må forbydes ved at træffe afgørelse om tilbageholdelse, hvis det af havnestatskontrol undergivne skib opfylder de ovennævnte betingelser [eller] krav for så vidt angår en anden kategori (navnlig fragtskib), hvilket konkret er attesteret i certifikater udstedt af flagstaten?«

## IV. Retsforhandlingerne for Domstolen

20. I sin forelæggelsesafgørelse har Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (den regionale forvaltningsdomstol for Sicilien) anmodet Domstolen om at undergive de foreliggende sager en fremskyndet procedure i henhold til artikel 105 i Domstolens procesreglement.

21. Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 2. februar 2021 er disse sager blevet forenet med henblik på retsforhandlingernes skriftlige og mundtlige del, og ved kendelse af 25. februar 2021 har Domstolens præsident afslået anmodningen om en fremskyndet procedure, men anført, at Domstolen, henset til de særlige omstændigheder i disse sager, vil pådømme de foreliggende sager forud for andre i henhold til procesreglementets artikel 53, stk. 3.

22. Sea Watch, den italienske, den spanske og den norske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Disse procesdeltagere har endvidere afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 30. november 2021.

## V. Bedømmelse

23. De præjudicielle spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet, vedrører anvendelsesområdet for direktiv 2009/16 (A) og omfanget af havnestatens kontrolbeføjelser, for det første med hensyn til betingelserne for en yderligere mere detaljeret inspektion i henhold til dette direktivs artikel 11 (B), dernæst med hensyn til omfanget af inspektionsbeføjelserne i henhold til både samme direktivs artikel 13 og IMO-resolutionen om havnestatskontrol (C) og endelig med hensyn til betingelserne for tilbageholdelse af et skib i henhold til det nævnte direktivs artikel 19 (D).

### *A. Det første præjudicielle spørgsmål (anvendelsesområdet for direktiv 2009/16)*

24. Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om direktiv 2009/16 gælder for skibe, som ganske vist er klassificeret og certificeret som fragtskibe, men som udelukkende og systematisk udfører SAR-aktivitet [punkt a)], og i bekræftende fald om disse skibes aktivitet kan henhøre under dette direktivs anvendelsesområde som en aktivitet, der sidestilles med transport af passagerer [punkt c)]. I bekræftende fald ønsker den forelæggende ret

oplyst, om artikel 3 i lovdekret nr. 53/2011, der gennemfører artikel 3 i det nævnte direktiv, er forenelig med dette direktiv, når den afgrænser sit anvendelsesområde til kun at omfatte skibe, der anvendes til erhvervsmæssige formål [punkt b)].

25. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at direktiv 2009/16 skal forstås således, at det ikke gælder for skibe som de omhandlede, hvorfor disse skibe ikke kan underkastes en inspektion, der gennemføres på grundlag af dette direktiv.

26. For det første er jeg i modsætning til den forelæggende ret af den opfattelse, at direktiv 2009/16 gælder for skibe som de omhandlede, som ganske vist er registreret som »multipurpose fragtskibe«, men som udøver SAR-aktivitet.

27. I artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/16 er det nemlig for det første fastsat, at dette direktiv gælder for ethvert *skib*, der anløber en havn eller en ankerplads i en medlemsstat, med henblik på at indgå i *en grænseflade mellem skib og havn*, og dets besætning. De omhandlede skibe er registreret som »skibe« [15]. Efter min opfattelse er det desuden åbenbart, at disse skibe udøver en aktivitet, der bl.a. indebærer overførsel af personer fra skib til havn, og at de således indgår i »en grænseflade mellem skib og havn« [16], idet den omstændighed, at denne aktivitet ikke udøves i en regelmæssig eller forudsigelig rytme, er uden betydning for den omhandlede definition.

28. På den anden side er det fastsat i artikel 3, stk. 4, i direktiv 2009/16, at dette direktiv navnlig ikke gælder for *statsskibe, der anvendes til ikke-erhvervsmæssige formål*, og *fritidsfartøjer, der ikke benyttes erhvervsmæssigt*. Selv om det er korrekt, at de omhandlede skibe anvendes til ikke-erhvervsmæssige formål, som de to ovennævnte kategorier af skibe, kan de dog ikke af denne ene grund sidestilles med »statsskibe« eller »fritidsfartøjer«.

29. I denne forbindelse skal det indledningsvis anføres, at selv om disse skibe de facto bidrager til at sikre SAR-missioner, som principielt påhviler kyststatens offentlige myndigheder, og i en vis udstrækning er forpligtet til at samarbejde med systemet til koordinering af SAR-aktivitet [17], udgør de ikke »statsskibe« som omhandlet i artikel 3, stk. 4, i direktiv 2009/16. Det forekommer mig i øvrigt, at denne undtagelse ikke er knyttet til karakter af den offentlige interesse i den udøvede aktivitet, men snarere til den fuldstændige immunitet over for enhver anden end flagstatens jurisdiktion, som navnlig er sikret i artikel 96 i havretskonventionen [18] for så vidt angår »skibe, som tilhører eller drives af en stat, og som udelukkende benyttes i ikke-kommerciel statstjeneste«.

30. Endelig kan de omhandlede skibe ikke udgøre »fritidsfartøjer«, eftersom de er registreret som multipurpose-fragtskibe og anvendes til en aktivitet, som ganske vist er prisværdig, men ikke er af rekreativ, sportsbetonet eller lignende karakter.

[15] – I denne henseende præciseres det i artikel 2, nr. 5), i direktiv 2009/16, at der i dette direktiv ved begrebet »skib« forstås »ethvert søgående fartøj, for hvilket en eller flere af konventionerne gælder, og som fører et andet flag end havnestatens«.

[16] – I denne henseende præciseres det i artikel 2, nr. 5) og 6), i direktiv 2009/16, at der i dette direktiv ved begrebet »grænseflade mellem skib og havn« forstås »det samspil, der opstår, når et skib direkte og umiddelbart inddrages i overførslen mellem skib og havn af personer eller gods eller udførelsen af havnetjenesteydelser«.

[17] – Jeg skal erindre om, at der i overensstemmelse med en fast praksis i de senere år var blevet givet til tilladelse til ilandsætningerne af Ministero degli Interni (indenrigsministeret, Italien), og at disse blev koordineret af Italian Maritime Rescue Coordination Centre (det italienske koordinationscenter for søredning).

[18] – De Forenede Nationers havretskonvention, som blev undertegnet i Montego Bay den 10.12.1982 (United Nations Treaty Series, bind 1833, 1834 og 1835, s. 3, herefter »havretskonventionen«). Denne konvention trådte i kraft den 16.11.1994. Konventionen blev godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 98/392/EF af 23.3.1998 (EFT 1998, L 179, s. 1).

31. Endelig er jeg af den opfattelse, at den udtrykkelige udelukkelse af disse to kategorier af skibe, der udøver en ikke-erhvervsmæssig aktivitet, ikke kan udgøre en yderligere indikation af, at EU-lovgiver havde til hensigt at udelukke hele den kategori af skibe, der ikke udøver aktiviteter af erhvervsmæssig karakter, fra anvendelsesområdet for direktiv 2009/16. Tværtimod forekommer det mig, at angivelsen af to meget specifikke undtagelser vedrørende skibe, der anvendes til ikke-erhvervsmæssige formål (nemlig statsskibe og fritidsfartøjer), snarere bekræfter, at EU-lovgiver havde til hensigt at begrænse den pågældende undtagelse til disse to kategorier.

32. Henset til ordlyden af direktivets artikel 3, stk. 1 og 4, må det således fastslås, at skibe, der anvendes til ikke-erhvervsmæssige formål, med undtagelse af de to ovennævnte kategorier, er omfattet af direktivets materielle anvendelsesområde.

33. Denne konstatering bekræftes efter min opfattelse af den teleologiske fortolkning af direktiv 2009/16, idet dette ifølge direktivets artikel 1 og fjerde betragtning hertil tager sigte på at bidrage til en kraftig begrænsning af sejladsen i farvande under medlemsstaternes jurisdiktion med skibe, der ikke lever op til standarderne, navnlig med henblik på at *forbedre sikkerheden, forureningsforebyggelsen og leve- og arbejdsvilkårene om bord*. Den omstændighed, at de omhandlede skibe systematisk udøver SAR-aktivitet med ikke-erhvervsmæssigt formål, kan derfor ikke i sig selv medføre, at disse skibe kan unddrage sig havnestatens beføjelser, navnlig med hensyn til kontrollen med, om skibene overholder internationale standarder for sikkerhed, forureningsforebyggelse og leve- og arbejdsvilkår om bord. Eksempelvis kan det, henset til den måde, hvorpå de anvendes, i princippet ikke udelukkes, at de pågældende skibe kan give anledning til problemer vedrørende sikkerhed, forurening og leve- og arbejdsvilkår om bord [19]. En sådan undtagelse ville i øvrigt være i strid med det i direktivet erklærede mål, henset til den omstændighed, at skibe, der udøver samme eller lignende aktiviteter med gevinst for øje, og som efter deres art udgør den samme risiko med hensyn til sikkerhed, forurening og leve- og arbejdsvilkår om bord, er undergivet de heri fastsatte forpligtelser.

34. I modsætning til, hvad Sea Watch har gjort gældende, er jeg i øvrigt ikke af den opfattelse, at SAR-aktiviteterne på grund af deres ikke-erhvervsmæssige karakter ikke kan være omfattet af en lovgivningsmæssig EU-retsakt såsom direktiv 2009/16, der er vedtaget på grundlag af artikel 80, stk. 2, EF (nu artikel 100, stk. 2, TEUF). Denne bestemmelse fastsætter nemlig i det væsentlige, at EU-lovgiver kan fastsætte passende bestemmelser vedrørende sø- og luftfart, og sondrer ikke mellem erhvervsmæssige og ikke-erhvervsmæssige aktiviteter. I øvrigt vedrører direktiv 2009/16, som er vedtaget på grundlag af den nævnte bestemmelse, ikke direkte aktivitet udøvet af de skibe, der er omfattet af direktivet, men betingelserne for sejlads og nærmere bestemt havnestatens kontrolbeføjelser i denne forbindelse.

35. Endelig for så vidt angår muligheden for at anvende direktiv 2009/16 på de omhandlede skibe, fordi deres aktivitet kan sidestilles med transport af passagerer, som den forelæggende ret har anført, er jeg – henset til den omstændighed, at dette direktiv vedrører disse skibe uanset deres

[19] – Som den italienske regering har anført i sit skriftlige indlæg, er grunden til, at kategorierne er udelukket fra anvendelsesområdet for direktiv 2009/16, i øvrigt ikke, at de er forbundet med mindre risici end de skibe, der er omfattet af dette direktiv. For hver af de udelukkede kategorier findes der særlige årsager til, at den omhandlede lovgivning ikke finder anvendelse på disse, i specifikke kilder i Unionens retsorden og den internationale retsorden.

klassificering i henhold til flagstatens ret – af den opfattelse, at det hverken er nødvendigt eller relevant at sidestille denne aktivitet med transport af passagerer for at kunne anvende direktivet på de omhandlede skibe [20].

36. Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt artikel 3 i lovdekret nr. 53/2011 er forenelig med EU-retten, skal det, for så vidt som denne bestemmelse synes at begrænse anvendelsen af direktiv 2009/16 til skibe, der udøver en erhvervsmæssig aktivitet, bemærkes, at dette direktiv anvender en harmoniseret fremgangsmåde for medlemsstaternes effektive håndhævelse af de internationale standarder over for skibe, der sejler i farvande under deres jurisdiktion og anløber deres havne [21], med det formål at bidrage til en kraftig begrænsning af sejladsen i farvande under medlemsstaternes jurisdiktion med skibe, der ikke lever op til standarderne [22]. Jeg er imidlertid af den opfattelse, at direktivet ikke indrømmer medlemsstaterne nogen skønsmargen, som giver dem mulighed for at begrænse dets anvendelsesområde til kun at omfatte skibe, der udøver en erhvervsmæssig aktivitet.

37. Når dette er præciseret, tilkommer det den forelæggende ret at efterprøve, om artikel 3 i lovdekret nr. 53/2011 principielt begrænser anvendelsesområdet for direktiv 2009/16, og i bekræftende fald at vurdere, om det er muligt at fortolke denne bestemmelse i overensstemmelse med direktivets artikel 3, eller i modsat fald at drage konsekvensen af den pågældende bestemmelses delvise uforenelighed med EU-retten ved i givet fald at undlade at anvende den [23].

38. Jeg foreslår derfor, at det første præjudicielle spørgsmål besvares således, at direktiv 2009/16 gælder for skibe, som ganske vist er klassificeret og certificeret som »multipurpose-fragtskibe« af flagstaten, men som udelukkende og systematisk udfører SAR-aktivitet, og at det tilkommer den forelæggende ret at drage alle konsekvenser heraf med hensyn til fortolkningen og anvendelsen af den nationale lovgivning til gennemførelse af dette direktiv.

### *B. Det andet præjudicielle spørgsmål (betingelser for en yderligere inspektion i henhold til artikel 11 i direktiv 2009/16)*

39. Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om den omstændighed, at der under de redningsoperationer, der førte til de i hovedsagerne omhandlede foranstaltninger, blev transporteret et større antal personer end det maksimale antal personer, der kan transporteres med de omhandlede skibe i henhold til deres sikkerhedscertifikater, kan udgøre en »topprioriteringsfaktor« eller en »uventet faktor« som omhandlet i bilag I, del II, punkt 2A og 2B, i direktiv 2009/16, og nærmere bestemt den uventede faktor, som består i, at »[de

[20] – Under alle omstændigheder vil jeg tilføje, at ethvert spørgsmål vedrørende klassificeringen af de pågældende skibe, som foretages af certificeringsselskabet, hører under flagstatens jurisdiktion og ikke er relevant med hensyn til havnestatens beføjelser i medfør af direktiv 2009/16. Som den spanske regering har anført, tvivler jeg i øvrigt på, at SAR-aktiviteten kan sidestilles med transport af passagerer, idet sidstnævnte har andre kendetegn, såsom navnlig den fuldstændige forudsigelighed af tjenesteydelsen (som leveres til et bestemt antal personer ifølge sejlplaner og forud fastsatte betingelser) og dens kontraktmæssige karakter.

[21] – Jf. navnlig syvende betragtning til direktiv 2009/16 og punkt 12 i henstilling 2020/1365, som henviser til fartøjer, der er »passende udstyret«.

[22] – Jf. navnlig artikel 1 i direktiv 2009/16.

[23] – Dom af 29.7.2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis).

omhandlede] skibe[…] har manøvreret på en sådan måde, at der har været fare for personer, ejendom eller miljøet«[24], hvilket kan begrunde, at disse skibe underkastes en yderligere inspektion på grundlag af dette direktivs artikel 11.

40. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at såfremt søredningen af personer og den eventuelt mangelfulde karakter af de sikkerhedscertifikater, som flagstaten havde udstedt, set i forhold til det antal personer, der faktisk var om bord, hverken udgør »topprioriteringsfaktorer« eller »uventede faktorer« i de førnævnte bestemmelsers forstand, kan den åbenbare forskel og manglende overensstemmelse mellem de personer, der kan transporteres ifølge certifikaterne, og de personer, der faktisk blev transporteret under redningsoperationerne, til gengæld kvalificeres som »uventede faktorer«.

41. Hvad dette angår vil jeg anføre, at det fremgår af sjette betragtning til direktiv 2009/16, at selv om ansvaret for kontrollen med, om skibene opfylder de internationale standarder for sikkerhed, forureningsforebyggelse og leve- og arbejdsvilkår om bord, hovedsageligt påhviler flagstaten, skal kontrollen med opfyldelsen af disse standarder også sikres af havnestaten for at sikre endnu et værn mod sejlads med skibe, der ikke overholder standarderne, i erkendelse af, at havnestatskontrollens inspektion ikke er et syn (med henblik på udstedelse af certifikater), og at de relevante inspektionsskemaer ikke er sødygtighedsbeviser[25].

42. I henhold til artikel 11 i direktiv 2009/16 underkastes skibene kun yderligere inspektioner af havnestaten, hvis der foreligger »topprioriteringsfaktorer« eller »uventede faktorer«, som er opregnet udtømmende i direktivets bilag I, del II, punkt 2A, henholdsvis 2B[26]. Blandt de uventede faktorer nævnes faktoren »[S]kibe, der har manøvreret på en sådan måde, at der har været fare for personer, ejendom eller miljøet«, som den forelæggende ret har anført, og som volder retten fortolkningsvanskeligheder.

43. I denne forbindelse er det efter min opfattelse indlysende, at et skib, der systematisk transporterer et større antal personer end det maksimale antal personer, der kan transporteres ifølge skibets certifikater, under visse omstændigheder kan udgøre en fare for personer, ejendom eller miljøet. En sådan omstændighed kan i princippet udgøre en »uventet faktor« som omhandlet i bilag I, del II, punkt 2B, i direktiv 2009/16 og begrunde en »yderligere inspektion« som omhandlet i samme direktivs artikel 11.

[24] – Den forelæggende ret har præciseret, at den italienske administration i formularerne vedrørende inspektionsrapporterne har kvalificeret denne omstændighed som »topprioriteringsfaktor« som omhandlet i bilag I, del II, punkt 2A, i direktiv 2009/16 og ikke som »uventet faktor« som omhandlet i bilag I, del II, punkt 2B, i direktivet, hvilket skyldes, at disse formularer ikke indeholder en del, der specifikt er beregnet til angivelse af uventede faktorer, og det må derfor konstateres, at der i den del, hvori der i disse formularer angives en »topprioriteringsfaktor«, i generelle vendinger henvises til betingelserne for at foretage en yderligere inspektion som omhandlet i artikel 11 i direktiv 2009/16.

[25] – EU-lovgiver har i denne forbindelse taget hensyn til Parisaftalememorandummet om havnestatskontrol, som blev undertegnet i Paris den 26.1.1982, hvori det i fjerde og femte betragtning fastslås, at ansvaret for den effektive anvendelse af de standarder, der er fastsat i de internationale instrumenter, hovedsageligt påhviler flagstatens myndigheder, mens det samtidig tilføjes, at havnestaterne skal træffe effektive foranstaltninger med henblik på at forhindre anvendelsen af skibe, der ikke opfylder de internationale standarder.

[26] – For så vidt angår forskellen mellem de to faktorer er de »uventede faktorer« generelt mindre alvorlige eller af ringere grovhed og er knyttet til problemer af samme karakter, såsom overtrædelse af gældende regler, fejler og mangler, klager og tidligere tilbageholdelser (jf. M. Pimm »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). Det fremgår i øvrigt af artikel 11, litra b), i direktiv 2009/16, at en yderligere inspektion synes at være obligatorisk, når der foreligger topprioriteringsfaktorer, mens beslutningen om at foretage en sådan inspektion henhører under den kompetente myndigheds skønsbeføjelse, når der er tale om uventede faktorer.

44. Der skal dog foretages en efterprøvelse af de faktiske omstændigheder i den konkrete situation, hvilket tilkommer den nationale ret, som ikke kan nøjes med en formel konstatering af forskellen mellem antallet af transporterede personer og det antal personer, som det er tilladt at transportere ifølge certifikaterne [27], men skal foretage en konkret vurdering af risiciene ved en sådan adfærd [28].

45. Det skal desuden nævnes, at denne situation undertiden, som i de foreliggende tilfælde, kan være en direkte og nødvendig konsekvens af en transport, der foretages med henblik på at opfylde forpligtelsen til redning til søs, som påhviler skibets kaptajn i medfør af international sædvaneret og navnlig er nedfældet i artikel 98 i havretskonventionen [29] (herefter »forpligtelsen til redning til søs«). Havretlig sædvaneret fritager nemlig skibe fra de krav, der er pålagt på grundlag af skibets klassificering, når de opfylder denne forpligtelse [30]. Under sådanne omstændigheder kan alene det forhold, at skibet har transporteret et antal personer, der blot overstiger dets maksimale kapacitet, ikke i sig selv anses for en »uventet faktor« som omhandlet i artikel 11 og i bilag I, del II, punkt 2B, i direktiv 2009/16 [31].

46. Når dette er sagt kan det dog ikke principielt udelukkes, at skibene under opfyldelsen af forpligtelsen til redning til søs i det konkrete tilfælde kan have manøvreret på en måde, der udgør en fare for mennesker, ejendom eller miljøet, hvilket kan udgøre en »uventet faktor« som omhandlet i artikel 11 og i bilag I, del II, punkt 2B, i direktiv 2009/16. Dette kan navnlig være tilfældet, når det er påvist, at et skib med sin hovedaktivitet systematisk overtræder regler vedrørende skibssikkerheden, uafhængigt af standarderne for deres klassificering [32]. Det tilkommer i sidste ende de kompetente nationale myndigheder at påvise, at de omhandlede skibe i de foreliggende tilfælde har manøvreret på en sådan måde, at der har været fare for personer, ejendom eller miljøet, uden forbindelse til aktiviteter, der er strengt nødvendige af hensyn til forpligtelsen til redning til søs.

47. Jeg foreslår derfor, at det andet præjudicielle spørgsmål besvares således, at artikel 11 og bilag I, del II, punkt 2A og 2B, i direktiv 2009/16 set i lyset af forpligtelsen til redning til søs, som navnlig er gengivet i havretskonventionens artikel 98, skal fortolkes således, at alene det forhold, at

[27] – Overholdelsen af de betingelser, der er fastlagt i et skibs sikkerhedscertifikater, og nærmere bestemt betingelsen om antallet af personer, der må transporteres om bord, hører under flagstatens kompetence. Det samme gør sig gældende med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt det certifikat, der er udstedt med henblik på udøvelse af den aktivitet, hvortil skibene er bestemt, i abstrakt forstand er fyldestgørende, som fortsat hører under flagstatens kompetence.

[28] – Det forekommer mig særdeles vanskeligt at påvise, at et skib, der er godkendt til at transportere eksempelvis 100 personer, kan udgøre en fare for mennesker, ejendom eller miljøet, når det transporterer nogle personer mere. Situationen er en anden, når et skib, som principielt ikke er beregnet til transport af personer, og hvor der ifølge sikkerhedscertifikaterne maksimalt må være 30 personer om bord som besætningsmedlemmer, som i de foreliggende tilfælde, tager f.eks. omkring 400 personer om bord.

[29] – Stk. 1 i denne bestemmelse med overskriften »Pligten til at yde hjælp« har følgende ordlyd: »Enhver stat skal, så vidt det kan ske uden alvorlig fare for skibet, besætningen eller passagererne, pålægge kaptajnen på et skib, som fører dens flag: a) at yde hjælp til enhver person i livsfare, som findes på havet b) hurtigst muligt at komme nødstedte personer til undsætning, såfremt han underrettes om deres behov for hjælp, og for så vidt en sådan handling med rimelighed kan forventes af ham […]«

[30] – I denne forbindelse skal jeg indledningsvis erindre om, at Solas-konventionens artikel IV, litra b), hvortil der henvises i artikel 2, nr. 1), litra b), i direktiv 2009/16, bestemmer, at personer, der befinder sig om bord på et skib, navnlig som følge af den forpligtelse, som kaptajnen har til at transportere skibbrudne, ikke skal medregnes, når anvendelsen af en bestemmelse i denne konvention på skibet skal efterprøves, og dernæst om, at dette direktivs artikel 2, nr. 1), litra c), ligeledes henviser til bilagene til den internationale konvention om forebyggelse af forurening fra skibe, undertegnet i London den 2.11.1973, som suppleret ved protokollen af 17.2.1978, som fastsætter undtagelser til ordningen for udledning til søs i tilfælde, hvor dette er nødvendigt for at beskytte menneskeliv til søs, og endelig om, at konventionen af 2006 om søfarendes arbejdsforhold, hvortil direktivets artikel 2, nr. 1), litra i), også henviser, fastsætter en ret for kaptajnen til at kræve af søfolk, at arbejdstiden forlænges ud over de sædvanlige grænser, når dette er nødvendigt for at yde hjælp til andre skibe eller til personer, der er i vanskeligheder på havet.

[31] – Den forelæggende ret har med rette udelukket, at de af de kompetente nationale myndigheder anførte begrundelser kan udgøre »topprioriteringsfaktorer« som omhandlet i artikel 11 og i bilag I, del II, punkt 2A, i direktiv 2009/16. Ingen af de begrundelser, som disse myndigheder har anført, svarer til de situationer, der er opregnet udtømmende som »topprioriteringsfaktorer«.

[32] – For så vidt angår de omhandlede uregelmæssigheder kan dette f.eks. være tilfældet i forbindelse med overtrædelser vedrørende ekstra installationer, som udleder spildevand direkte i havet.

et skib efter redningsoperationer til søs har transporteret et antal personer, der overstiger den maksimale kapacitet i henhold til udrustningssikkerhedscertifikatet, ikke i sig selv kan anses for en »topprioriteringsfaktor« eller en »uventet faktor«, som enten nødvendiggør eller kan begrunde yderligere inspektioner i disse bestemmelsers forstand. Det kan dog principielt ikke udelukkes, at systematisk transport af et antal personer, der er langt højere end skibets kapacitet, kan påvirke sidstnævnte på en sådan måde, at det kan udgøre en fare for mennesker, ejendom eller miljøet, som udgør en »uventet faktor« i de nævnte bestemmelsers forstand, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at undersøge.

### *C. Det tredje og det fjerde præjudicielle spørgsmål [omfanget af havnestatens kontrolbeføjelser i medfør af artikel 13 i direktiv 2009/16, Solas-konventionens artikel I, litra b), og punkt 1.3.1 i bilaget til IMO-resolutionen om havnestatskontrol]*

48. Med sit tredje og fjerde spørgsmål, som behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 13 i direktiv 2009/16 på den ene side eller Solas-konventionens artikel I, litra b), og punkt 1.3.1 i bilaget til IMO-resolutionen om havnestatskontrol på den anden side giver havnestaten mulighed for at kontrollere, at et skib har de nødvendige certifikater og overholder de internationale standarder for sikkerhed, forureningsforebyggelse og leve- og arbejdsvilkår om bord, som vedrører den aktivitet, som skibet reelt udfører, i de foreliggende tilfælde SAR-aktivitet, uanset hvilken aktivitet det er klassificeret til [33].

49. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at havnestatskontrollen ikke kan rejse tvivl om den kontrol, der er foretaget, og de afgørelser, der er truffet, i flagstaten, og har på den ene side anført, at hverken de internationale konventioner, EU-retten, italiensk ret eller tysk ret indeholder præcise betingelser for private skibe, som systematisk udfører SAR-aktivitet [34], og på den anden side, at de internationale konventioner med henblik på redning til søs udtrykkeligt afviger fra krav, der måtte være fastlagt på grundlag af skibets klassificering [35].

50. I henhold til artikel 13, stk. 3, i direktiv 2009/16 omfatter en mere detaljeret inspektion som dem, der er genstand for hovedsagerne, en »yderligere kontrol af overholdelsen af de driftsmæssige krav om bord«, og den foretages, når der efter en indledende inspektion er

[33] – Nærmere bestemt forekommer det mig, at det fjerde præjudicielle spørgsmål vedrørende anvendelsen af de nævnte konventionsinstrumenter er et tillægsspørgsmål til det tredje vedrørende anvendelsen af artikel 13, nr. 3), i direktiv 2009/16, for så vidt som den forelæggende ret med sit fjerde spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, hvorvidt et af de nævnte konventionsinstrumenter, såfremt det ikke er muligt for havnestaten at kontrollere overholdelsen af de krav, der gælder med hensyn til dette skibs faktiske aktivitet, i henhold til dette direktiv, alligevel kan danne grundlag for en sådan beføjelse.

[34] – Fraværet af sådanne betingelser i folkeretten og i EU-retten bekræftes af henstilling 2020/1365, når det i 12. betragtning hertil anføres, at det er et spørgsmål om den »offentlige orden«, herunder den offentlige sikkerhed, at disse fartøjer skal være behørigt registreret og passende udstyret til at opfylde de relevante sikkerheds- og sundhedskrav, der er forbundet med disse aktiviteter, således at de ikke udgør nogen fare for besætningen eller de reddede personer. I modsat fald ville der ifølge den forelæggende ret ikke være nogen grund til at henvise til den offentlige orden i dette øjemed.

[35] – Eftersom de konventionsinstrumenter, hvortil der henvises, fastsætter, at de kontraherende medlemsstater i det væsentlige forpligter sig til at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at et skib ud fra et sikkerhedsmæssigt synspunkt er »egnet for den fart, det er bestemt for«, er den forelæggende ret desuden af den opfattelse, at egnetheden til den fart, det er bestemt for, skal forstås abstrakt med henblik på skibstypen ifølge dets klassificering, og ikke konkret med henblik på den type aktiviteter, der reelt udføres, eftersom der i modsat fald ville være benyttet et udtryk som »anvendt« eller et lignende udtryk. Retten medgiver dog, at anvendelsen af udtrykket »beregnet« også giver mulighed for en fortolkning, hvorefter udtrykket hverken henfører sig til skibets iboende karakteristika eller den anvendelse, som kan opnås ved hjælp af disse, men også til det formål, hvortil skibet reelt anvendes af rederen.

»begrundet mistanke« om, at skibets besætning eller den tilstand, skibet eller dets udrustning befinder sig i, ikke i alt væsentligt opfylder de relevante krav i en konvention [36]. Bilag V til dette direktiv giver eksempler på »begrundet mistanke« [37].

51. For så vidt som det er relevant i de foreliggende sager, var de mere detaljerede inspektioner i henhold til artikel 13, nr. 3), i direktiv 2009/16 ifølge forelæggelsesafgørelsen baseret på den »begrundede mistanke«, der er nævnt i bilag V, del A, punkt 3, i dette direktiv, dvs. det forhold, at »[k]ontrollen af certifikater og andre dokumenter viser, at der foreligger unøjagtigheder«, i de foreliggende sager ved den kontrol af sikkerhedscertifikatet, der er fastsat i regel 9 i Solas-konventionens kapitel XI-2 [38]. Den italienske regering har desuden anført i sit skriftlige indlæg, at beføjelsen til at foretage mere detaljerede inspektioner i hovedsagerne navnlig var baseret på regel 19 i kapitel I i bilaget til denne konvention [39].

52. Selv om artikel 13, nr. 3), i direktiv 2009/16 fastsætter den ramme, inden for hvilken en mere detaljeret inspektion er tilladt, præciserer bestemmelsen dog ikke klart grænserne for denne inspektion. Spørgsmålet er derfor, om den »yderligere kontrol af overholdelsen af de driftsmæssige krav om bord« er begrænset til de krav, der gælder på grundlag af skibets klassificering, eller vedrører de krav, der gælder for den aktivitet, som skibet konkret udøver.

53. Med henblik på at fastslå omfanget af havnestatskontrollen som omhandlet i denne bestemmelse er der efter min opfattelse grund til for det første at fremhæve, at den tildeler en kontrolbeføjelse, som nødvendigvis går videre end den »indledende inspektion« i artikel 13, nr. 1), i direktiv 2009/16, idet denne bestemmelse i det væsentlige vedrører skibets certifikater og dets generelle tilstand, og for det andet, at kontrollen har til formål at kontrollere overholdelsen af »de relevante krav i en konvention«. En sådan kontrol kan derfor ikke være begrænset alene til de krav af formel karakter, der er fastlagt i certifikaterne vedrørende certificeringsselskabets klassificering af skibet, men vedrører snarere skibets opfyldelse af alle de relevante standarder i internationale konventioner for sikkerhed, forureningsforebyggelse og leve- og arbejdsvilkår om bord, henset til skibets faktiske tilstand og dets udstyr samt de aktiviteter, som skibet reelt udfører, navnlig hvis disse afviger fra de aktiviteter, der er knyttet til skibets klassificering [40].

[36] – Denne bestemmelse præciserer, at der er en sådan »begrundet mistanke«, hvis skibsinspektøren finder dette berettiget efter hans faglige skøn.

[37] – Eftersom artikel 13, nr. 3), i direktiv 2009/16 henviser til krav i en relevant *konvention*, altså Solas-konventionen, hvortil der henvises i direktivets artikel 2, er jeg desuden af den opfattelse, at bestemmelsen navnlig skal fortolkes i lyset af denne konventions artikel I, litra b). Selv om Unionen ikke er kontraherende part i denne konvention (alle medlemsstaterne har til gengæld underskrevet den), kan Domstolen tage hensyn til bestemmelserne heri, når den fortolker et retligt instrument i den afledte ret (jf. i denne henseende dom af 3.6.2008, Intertanko m.fl., C-308/06, EU:C:2008:312, præmis 47-52).

[38] – Regel 9 i Solas-konventionens kapitel XI-2 fastsætter en begrænset kontrol af gyldigheden af de certifikater, der er nævnt i denne regels punkt 1.1, navnlig det internationale skibssikringscertifikat. I de foreliggende sager fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at de mere detaljerede inspektioner blev beordret, fordi formularerne til afgivelse af sikringsoplysninger før anløb af havn ikke var udfyldt korrekt, eftersom der bl.a. manglede virksomhedsidentifikationsnummer, skibenes lokation på det tidspunkt, hvor rapporterne blev udfyldt, den administration, der havde udfyldt de internationale sikkerhedscertifikater, og disse certifikaters udløbsdato. Desuden var det angivet, at resultaterne af sikkerhedsplanerne var blevet godkendt, selv om dette endnu ikke var tilfældet.

[39] – Regel 19 i Solas-konventionens kapitel I, som vedrører kontrollen af skibets certifikater, præciserer i litra b), at sådanne certifikater, hvis de er gyldige, skal anerkendes, medmindre der er åbenbare grunde til at antage, at skibet eller dets udrustning er i en stand, som ikke i alt væsentligt svarer til oplysningerne i noget af certifikaterne, eller at skibet eller dets udrustning ikke opfylder bestemmelserne i regel 11, litra a) og b), i det nævnte kapitel. Ifølge samme kapitels regel 11, litra a), skal skibet og dets udrustning vedligeholdes i overensstemmelse med konventionens krav, således at skibet i enhver henseende vil være egnet til at gå til søs uden fare for skibet eller de ombordværende personer. Regel 11, litra b), i Solas-konventionens kapitel I er til gengæld ikke relevant i de foreliggende sager, eftersom denne bestemmelse vedrører forbuddet mod at foretage ændringer efter afslutningen af et syn i henhold til kapitlets regel 7-10.

[40] – Jeg er i øvrigt af den opfattelse, at der ikke rejses tvivl om denne konklusion med fortolkningen af artikel 13, nr. 1), i direktiv 2009/16 set i lyset af Solas-konventionens artikel I, litra b), og punkt 1.3.1 i bilaget til IMO-resolutionen om havnestatskontrol. Når disse bestemmelser hjemler mulighed for at kontrollere, at skibet er »egnet for den fart, det er bestemt for«, kan de fortolkes således, at enhver vurdering af skibets egnethed kan foretages under hensyn til den tjeneste, som det reelt varetager, og de relevante regulativer.

54. Det kan derfor principielt – som den italienske regering har gjort gældende – konkluderes, at den omstændighed, at et skib ikke anvendes i overensstemmelse med dets certifikater, kan udgøre en overtrædelse af de driftsmæssige krav om bord på dette skib, herunder kan medføre en fare for mennesker, ejendom eller miljøet, hvilket det påhviler den kompetente administration at godtgøre, på grundlag af de relevante standarder for den aktivitet, hvortil skibet reelt anvendes.

55. Efter denne konstatering skal det dog, som den forelæggende ret har anført, præciseres, at der hverken i EU-retten eller i folkeretten findes en klassificering for skibe, der udøver SAR-aktiviteter [41]. I mangel af en sådan klassificering kan det dog ikke konkluderes, at den blotte klassificering af de omhandlede skibe som »general cargo/multipurpose« i sig selv udgør en »begrundet mistanke« om, at skibets besætning eller den tilstand, skibet eller dets udrustning befinder sig i, ikke i alt væsentligt opfylder »de relevante krav i en konvention« i overensstemmelse med artikel 13, nr. 3), i direktiv 2009/16, medmindre den systematiske anvendelse af det pågældende skib er i strid med reglerne for dets klassificering [42].

56. Jeg foreslår derfor, at det tredje præjudicielle spørgsmål besvares således, at havnestatens beføjelse til at foretage en mere detaljeret inspektion i henhold til artikel 13 i direktiv 2009/16 af et skib, der sejler under en medlemsstats flag, omfatter en beføjelse til at kontrollere, at det pågældende skib overholder de krav til sikkerhed, forureningsforebyggelse og leve- og arbejdsvilkår om bord, som gælder for de aktiviteter, hvortil skibet faktisk anvendes, hvorved der tages hensyn til de aktiviteter, hvortil det er klassificeret.

### *D. Det femte præjudicielle spørgsmål (mulighed for tilbageholdelse af et skib i medfør af artikel 19 i direktiv 2009/16 på grund af udøvelse af en anden aktivitet end den, der svarer til certificeringen)*

57. Med sit femte spørgsmål ønsker den forelæggende ret for det første nærmere bestemt oplyst, om havnestatens myndigheder har ret til at kræve, at et skib for at undgå at blive tilbageholdt skal have certifikater og opfylde krav vedrørende sikkerhed og forebyggelse af havforurening, der henfører sig til dets reelle aktivitet, i de foreliggende sager SAR-aktivitet [punkt a)], og i bekræftende fald, om krav om disse certifikater, betingelser og krav da kun kan fremsættes på grundlag af klare og pålidelige internationale eller EU-retlige bestemmelser om klassificering af SAR-aktivitet og de tilknyttede certifikater og betingelser eller krav [punkt b)], eller om disse krav tværtimod kan fremsættes på grundlag af flagstatens eller havnestatens nationale ret, og om primærretlige eller sekundærretlige bestemmelser er påkrævet i dette øjemed, eller om generelle administrative forskrifter kan være tilstrækkelige hertil [punkt c)].

58. Dernæst har den forelæggende ret rejst spørgsmålet om, hvorvidt havnestaten har pligt til i forbindelse med inspektionen at oplyse om de nationale regler (i form af love, administrative bestemmelser eller forskrifter), der skal ligge til grund for de pålagte betingelser eller krav, og

[41] – Denne klassificering findes i øvrigt øjensynligt hverken i tysk ret eller i italiensk ret.

[42] – Jeg må indrømme, at jeg har vanskeligt ved at tilslutte mig, at transport af nødstedte personer i et vist omfang skulle kunne sidestilles med transport af »gods«, selv om jeg anerkender, at det er nødvendigt at undgå at rejse tvivl om den klassificering af de omhandlede skibe, som certificeringsselskabet i flagstaten har foretaget. I tilfælde af, at havnestaten er uenig i klassificeringen af et skib, hjemler havretskonventionen i øvrigt en meddelelsesprocedure, hvorefter en stat, som har sikre holdepunkter for at antage, at den rette jurisdiktion og kontrol over et skib ikke er udøvet, kan meddele flagstaten omstændighederne herom, hvorefter flagstaten er forpligtet til at lade sagen undersøge og, efter behov, tage ethvert nødvendigt skridt for at afhjælpe situationen (jf. denne konventions artikel 94, stk. 6). Denne fremgangsmåde er i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der følges i punkt 1.3.3 i bilaget til IMO-resolutionen om havnestatskontrol.

hvilke former for udbedring/afhjælpning der skal iværksættes for at sikre overholdelsen af de nævnte bestemmelser [punkt d)], og om havnestaten i mangel af sådanne regler i den konkrete situation kan angive de krav, som det skib, der er undergivet inspektionen, skal opfylde [punkt e)].

59. Endelig ønsker den forelæggende ret oplyst, om SAR-aktiviteten i mangel af sådanne regler og i mangel af specifikke anvisninger fra flagstaten kan anses for at være blevet tilladt (således at denne aktivitet ikke må forbydes ved at træffe afgørelse om tilbageholdelse), når skibet opfylder betingelserne eller kravene for så vidt angår en anden kategori, hvilket konkret er attesteret i certifikater udstedt af flagstaten [litra f)].

60. Indledningsvis bemærkes, at det i henhold til artikel 19, stk. 1, i direktiv 2009/16 skal godtgøres over for myndighederne, at fejl og mangler, der er blevet bekræftet eller konstateret ved inspektion, er eller vil blive udbedret i overensstemmelse med konventionerne, og at den kompetente myndighed i havnestaten i henhold til samme direktivs artikel 19, stk. 2, når de bekræftede eller konstaterede fejl og mangler udgør en åbenbar fare, herunder for sikkerheden, sikrer, at skibet tilbageholdes.

61. Som det fremgår af de foreslåede besvarelser af de foregående præjudicielle spørgsmål, kan havnestaten i henhold til artikel 13, nr. 3), i direktiv 2009/16 sikre overholdelsen af de internationale konventioner og EU-retten om sikkerhed til søs, om maritim sikring, om beskyttelse af havmiljøet og om leve- og arbejdsvilkår om bord på skibe, under hensyntagen til de aktiviteter, som skibet faktisk udfører, såfremt en sådan kontrol hverken griber ind i flagstatens kompetence med hensyn til klassificeringen af skibet eller i overholdelsen af forpligtelsen til redning til søs.

62. Alene den omstændighed, at et skib systematisk udøver SAR-aktivitet, fritager dog ikke skibet fra at overholde de krav, der gælder for dette i henhold til folkeretten eller EU-retten, og er ikke til hinder for, at det pågældende skib kan omfattes af tilbageholdelsesforanstaltninger i henhold til samme direktivs artikel 19, når det overtræder disse regler. Selv om skibene, som den forelæggende ret har anført, er undtaget fra de internationale regler for sikkerhed under sejladsen og beskyttelse af havmiljøet, når de udfører enkelte redningsmissioner til søs, er de med andre ord ikke fritaget fra enhver anden regel, der gælder for skibe på grundlag af folkeretlige krav, henset til den aktivitet, der reelt udføres.

63. Jeg foreslår derfor, at det femte præjudicielle spørgsmål besvares således, at direktiv 2009/16 for det første skal fortolkes således, at havnestatens myndigheder har ret til at kræve, at et skib skal have certifikater og opfylde betingelser eller krav vedrørende sikkerhed og forebyggelse af havforurening, der henfører sig til den aktivitet, hvortil det er klassificeret, samt skal have ethvert andet certifikat og opfylde alle andre krav eller betingelser på grundlag af internationale eller EU-retlige bestemmelser [43].

64. Dernæst er jeg af den opfattelse, at dette direktiv skal fortolkes således, at havnestaten har pligt til i forbindelse med inspektionen at oplyse om de nationale regler, der skal ligge til grund for de betingelser eller krav, hvoraf overtrædelsen udledes, og hvilke former for udbedring/afhjælpning der skal iværksættes for at sikre overholdelsen af de nævnte bestemmelser.

[43] – Hvis skibet til gengæld ikke opfylder betingelserne i henhold til flagstatens eller havnestatens lovgivning, eller sidstnævnte er uenig i klassificeringen af et skib, kan (eller skal) havnestaten meddele flagstaten dette og samarbejde med denne for at finde en løsning på de anførte mangler.

65. Endelig er jeg af den opfattelse, at direktiv 2009/16 skal fortolkes således, at et skib, der systematisk udøver SAR-aktivitet, ikke i sig selv skal anses for ikke at kunne omfattes af tilbageholdelsesforanstaltninger, når det overtræder de krav, der gælder for dette i henhold til folkeretten eller EU-retten, uden at dette dog begrænser forpligtelsen til redning til søs [44].

## VI. Forslag til afgørelse

66. Henset til ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer de af Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (den regionale forvaltningsdomstol for Sicilien, Italien) forelagte præjudicielle spørgsmål således:

»1) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/16/EF af 23. april 2009 om havnestatskontrol, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/38/EU af 12. august 2013, ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1257/2013 af 20. november 2013 og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 2015/757 af 29. april 2015, og ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/2110 af 15. november 2017 gælder for skibe, som ganske vist er klassificeret og certificeret som »multipurpose-fragtskibe« af flagstaten, men som udelukkende udfører SAR-aktivitet. Det tilkommer den forelæggende ret at drage alle konsekvenser heraf med hensyn til fortolkningen og anvendelsen af den nationale lovgivning til gennemførelse af dette direktiv.

2) Artikel 11 i og bilag I, del II, punkt 2A og 2B, til direktiv 2009/16 set i lyset af forpligtelsen til redning til søs, som påhviler skibets kaptajn i medfør af international sædvaneret og navnlig er gengivet i artikel 98 i De Forenede Nationers havretskonvention, som blev undertegnet i Montego Bay den 10. december 1982, skal fortolkes således, at det forhold, at et skib efter redningsoperationer til søs har transporteret et antal personer, der overstiger den maksimale kapacitet i henhold til udrustningssikkerhedscertifikatet, ikke i sig selv kan anses for en »topprioriteringsfaktor« eller en »uventet faktor«, som enten nødvendiggør eller kan begrunde yderligere inspektioner i disse bestemmelsers forstand. Det kan dog principielt ikke udelukkes, at systematisk transport af et antal personer, der er langt højere end skibets kapacitet, kan påvirke sidstnævnte på en sådan måde, at det kan udgøre en fare for mennesker, ejendom eller miljøet, som udgør en »uventet faktor« i de nævnte bestemmelsers forstand, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at undersøge.

3) Havnestatens beføjelse til at foretage en mere detaljeret inspektion i henhold til artikel 13 i direktiv 2009/16 af et skib, der sejler under en medlemsstats flag, omfatter en beføjelse til at kontrollere, at det pågældende skib overholder de krav til sikkerhed, forureningsforebyggelse og leve- og arbejdsvilkår om bord, som gælder for de aktiviteter, hvortil skibet faktisk anvendes, hvorved der tages hensyn til de aktiviteter, hvortil det er klassificeret.

[44] – Her vil jeg tillade mig at fremsætte en allersidste bemærkning. Menneskeliv og redningen af menneskeliv er naturligvis den værdi, der går forud for enhver anden overvejelse. Imidlertid var »den barmhjertige samaritaners pligt« ikke fritaget for forpligtelser. For så vidt det kan være af interesse, reddede den barmhjertige samaritaner i Det Nye Testamente f.eks. ganske vist uden tøven den person, der var i fare. Han transporterede dog den pågældende til et sikkert sted, et herberg, for egen regning, med det sikreste transportmiddel, hans æsel; han tog sig af den pågældende person uden at lægge denne omkostning over på andre, og han gav sine egne penge til værten, for at denne skulle tage sig af personen, idet han lovede, at »hvad mere du lægger ud, vil jeg betale dig, når jeg kommer tilbage«. Sammenligninger er af og til vanskelige...

4) a) Direktiv 2009/16, som ændret ved direktiv 2013/38, forordning nr. 1257/2013, forordning nr. 2015/757 og direktiv 2017/2110, skal fortolkes således, at havnestatens myndigheder har ret til at kræve, at et skib skal have certifikater og opfylde betingelser eller krav vedrørende sikkerhed og forebyggelse af havforurening, der henfører sig til den aktivitet, hvortil det er klassificeret, samt skal have ethvert andet certifikat og opfylde alle andre krav eller betingelser på grundlag af internationale eller EU-retlige bestemmelser.

b) Dette direktiv skal fortolkes således, at havnestaten har pligt til i forbindelse med inspektionen at oplyse om de nationale regler, der skal ligge til grund for de betingelser eller krav, hvoraf overtrædelsen udledes, og hvilke former for udbedring eller afhjælpning der skal iværksættes for at sikre overholdelsen af de nævnte bestemmelser.

c) Nævnte direktiv skal fortolkes således, at et skib, der systematisk udøver SAR-aktivitet, ikke i sig selv skal anses for ikke at kunne omfattes af tilbageholdelsesforanstaltninger, når det overtræder de krav, der gælder for dette i henhold til folkeretten eller EU-retten, uden at dette dog begrænser forpligtelsen til redning til søs.«