



Samling af Afgørelser

KENDELSE AFSAGT AF DOMSTOLENS PRÆSIDENT

25. februar 2021 *

»Præjudiciel forelæggelse – fremskyndet procedure – manglende effektiv virkning – sammenhæng med en national procedure om foreløbige forholdsregler«

I de forenede sager C-14/21 og C-15/21,

angående to anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (den regionale forvaltningsdomstol for Sicilien, Italien) ved afgørelser af 23. december 2020, indgået til Domstolen den 8. januar 2021, i sagerne

Sea Watch eV

mod

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (sagerne C-14/21 og C-15/21),

Capitaneria di Porto di Palermo (sag C-14/21),

Capitaneria di Porto di Porto Empedocle (sag C-15/21),

har

DOMSTOLENS præsident,

efter at have hørt den refererende dommer, J. Passer, og generaladvokaten, A. Rantos,

afsagt følgende

Kendelse

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/16/EF af 23. april 2009 om havnestatskontrol (EUT 2009, L 131, s. 57) og den internationale konvention om sikkerhed for menneskeliv på søen, der blev undertegnet i London den 1. november 1974 (*United Nations Treaty Series*, bind 1185, nr. 18961, s. 3).
- 2 Disse anmodninger er blevet indgivet i forbindelse med to tvister, dels 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), dels mellem Sea Watch og det samme ministerium samt 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.

* Processprog: italiensk.

Tvisterne i hovedsagerne

- 3 Sea Watch er en humanitær organisation uden gevinst for øje, der har hjemsted i Berlin (Tyskland). Organisationens vedtægter fastsætter, at dens formål navnlig er at redde personer i nød eller fare på søen samt vedligeholdelse og drift af skibe, både og luftfartøjer med henblik på at komme disse personer til undsætning. I overensstemmelse med dette formål udfører organisationen i praksis eftersøgning og redning af personer på Middelhavet ved hjælp af skibe, som den både ejer og driver. Blandt disse skibe skal bl.a. nævnes to, nemlig Sea Watch 3 og Sea Watch 4, som begge er registreret i det tyske nationale skibsregister, fører tysk flag og er certificeret af et tysk klassificerings- og certificeringsselskab med klassificeringen som »general cargo/multipurpose«.
- 4 I løbet af sommeren 2020 stod Sea Watch 3 og Sea Watch 4 på skift ud fra havnen i Borriana (Spanien) for at bjærge flere hundrede personer, der var i nød i internationalt farvand i Middelhavet. Efterfølgende fik skibsførerne på disse to skibe meddelelse fra Italian Maritime Rescue Coordination Centre (det italienske koordinationscenter for søredning) om, at Ministero degli Interni (indenrigsministeriet, Italien) havde givet tilladelse til, at de pågældende personer kunne gå fra borde for at blive flyttet over på andre skibe, der befandt sig i havnen i Palermo (Italien), hvortil Sea Watch 4 blev dirigeret, og havnen i Porto Empedocle (Italien) for Sea Watch 3's vedkommende, og de to skibsførere skulle derfor sejle deres skibe til disse to havne for dér at foretage denne overflytning.
- 5 Når overflytningen var sket, skulle de to skibe ifølge Ministro della Sanità (sundhedsministeren, Italien) forblive på ankerplads nær de nævnte havne, i første omgang for at holde besætningen i karantæne med henblik på at hindre udbredelse af sygdommen covid-19 og dernæst for, at skibet kunne gennemgå rengøring og desinfektion med henblik på udstedelse af et desinfektionscertifikat.
- 6 Efter rengøring og desinfektion indledte havnekontoret i Palermo og havnekontoret i Porto Empedocle en inspektionsprocedure om bord på de to skibe og beordrede derefter tilbageholdelse af henholdsvis Sea Watch 4 og Sea Watch 3, idet de havde konstateret en række tekniske og driftsmæssige uregelmæssigheder, herunder fejl og mangler, som måtte betegnes som »alvorlige« og i sig selv begrundede denne tilbageholdelse.
- 7 Siden da har Sea Watch afhjulpet et antal af disse uregelmæssigheder. Organisationen er til gengæld af den opfattelse, at det ikke er fastslået, at de resterende uregelmæssigheder (herefter »de omhandlede uregelmæssigheder«) foreligger. Disse uregelmæssigheder vedrører nærmere bestemt det forhold, at Sea Watch 3 og Sea Watch 4 ifølge de kompetente italienske myndigheder hverken er certificeret til at medføre flere hundrede personer om bord, som det var tilfældet i sommeren 2020, eller er relevant teknisk udstyret hertil, navnlig for så vidt angår spildevandsbehandling og bade- og toiletforhold.
- 8 På baggrund af disse omstændigheder har Sea Watch anlagt to søgsmål ved Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (den regionale forvaltningsdomstol for Sicilien, Italien) med påstand om annullation af de afgørelser, som havnekontoret i Palermo og i Porto Empedocle har truffet om tilbageholdelse af henholdsvis Sea Watch 4 og Sea Watch 3, indtil de omhandlede uregelmæssigheder er blevet afhjulpet, og med påstand om annullation af de inspektionsrapporter, som er bilagt disse afgørelser, og af enhver anden foranstaltning, der tidsmæssigt ligger før, i forbindelse med eller efter disse afgørelser.
- 9 Sea Watch har endvidere i forbindelse med disse søgsmål anmodet om foreløbige forholdsregler med henblik på fastsættelse af retsbevarende foranstaltninger, hvilket Sea Watch har begrundet med, at der i henhold til de relevante bestemmelser i italiensk ret er risiko for alvorlig og uoprettelig skade.
- 10 I anmodningerne om præjudiciel afgørelse har den forelæggende ret bl.a. anført, at det af oplysningerne i sagsakterne vedrørende de to tvister i hovedsagerne fremgår, at eksistensen af de omhandlede uregelmæssigheder har givet anledning til forskellige holdninger ikke blot hos parterne i disse tvister, men også hos de kompetente myndigheder i havnestaten, Italien, og flagstaten, Tyskland. De

kompetente italienske myndigheder er nemlig nærmere bestemt af den opfattelse, at disse uregelmæssigheder er fastslået, og at de skal afhjælpes, mens de kompetente tyske myndigheder er af den opfattelse, at en rimelig fortolkning af de gældende relevante bestemmelser i EU-retten og i national ret gør det muligt at konkludere, at disse uregelmæssigheder ikke foreligger.

- 11 Henset til denne situation har den forelæggende ret fundet, at fortolkningen af direktiv 2009/16 og den internationale konvention om sikkerhed for menneskeliv på søen rejser komplekse nye retlige spørgsmål af væsentlig betydning for alle medlemsstater, som nødvendigvis må besvares, for at den kan træffe afgørelse i tvisterne i hovedsagerne.
- 12 På denne baggrund har Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (den regionale forvaltningsdomstol for Sicilien, Italien) besluttet at udsætte sagen vedrørende begge tvister i hovedsagerne og at forelægge Domstolen fem præjudicielle spørgsmål med næsten samme ordlyd. Den forelæggende ret har endvidere anmodet Domstolen om at undergive de foreliggende sager en fremskyndet procedure i henhold til artikel 105 i Domstolens procesreglement.
- 13 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 2. februar 2021 er disse sager blevet forenet med henblik på retsforhandlingernes skriftlige og mundtlige del og Domstolens dom.

Anmodningerne om, at sagerne undergives den fremskyndede procedure

- 14 I henhold til procesreglementets artikel 105, stk. 1, kan Domstolens præsident efter anmodning fra den forelæggende ret eller i undtagelsestilfælde af egen drift beslutte at undergive en sag en fremskyndet procedure, der fraviger bestemmelserne i dette reglement, når sagens karakter kræver, at den behandles hurtigt.
- 15 I det foreliggende tilfælde har den forelæggende ret begrundet sine anmodninger om, at de foreliggende sager undergives den fremskyndede procedure i henhold til denne bestemmelse, med følgende forhold.
- 16 For det første har den forelæggende ret i det væsentlige fremhævet, at disse sager vedrører et følsomt område, for så vidt som de drejer sig om aktiviteter med redning og bjærgning af personer i nød i Middelhavet, som siden 2014 og 2015 er blevet udført af humanitære NGO'er ved hjælp af navnlig fragtskibe, der fører medlemsstaternes flag, således bl.a. Sea Watch 3 og Sea Watch 4.
- 17 Den nævnte ret har dernæst nærmere bestemt gjort rede for, at den foranstaltede tilbageholdelse af de af Sea Watch drevne skibe er en af flere foranstaltninger, som generelt kan påvirke de i foregående præmis nævnte aktiviteter. Stort set alle de skibe, som medvirker i disse aktiviteter, er nemlig i øjeblikket omfattet af tilbageholdelsesforanstaltninger, som er truffet af havnekontorerne i forskellige italienske havne (bl.a. i Olbia, Palermo, Porto Empedocle og Venedig) med den begrundelse, at skibene ikke overholder de fornødne krav.
- 18 Den forelæggende ret har endvidere, henset til denne situation, fundet det nødvendigt hurtigt at få klarlagt den retlige ramme, inden for hvilken de nævnte aktiviteter udføres, idet den ikke alene har anført, at overholdelsen af de nødvendige krav vedrørende sikkerhed og sundhed udgør et ufravigeligt retsprincip, men også, at der i øjeblikket i mangel af en sådan afklaring ikke findes noget instrument, der kan anvendes til at sætte et stopper for metoden med at tilbageholde skibe.
- 19 Den forelæggende ret er endelig af den opfattelse, at Domstolens gennemsnitlige sagsbehandlingstid hindrer denne ret i at træffe afgørelse i tvisterne i hovedsagerne inden begyndelsen af sommeren 2021, mens erfaringen fra tidligere år viser, at det er på denne årstid, at der normalt skal udføres redningsoperationer af personer i nød på Middelhavet af NGO'er som Sea Watch og dens ligesindede.

- 20 På baggrund af alle disse omstændigheder har den nævnte ret vurderet, at det er nødvendigt hurtigt at få besvaret de spørgsmål, som den har forelagt Domstolen, idet den har anført, at den i betragtning af sine anmodninger om, at disse sager undergives den fremskyndede procedure, selv rent midlertidigt og uden at foregribe en endelig afgørelse af dette spørgsmål, når Domstolens valg med hensyn til disse anmodninger kendes, har givet afslag på de anmodninger om foreløbige forholdsregler, som Sea Watch havde indgivet til den med henblik på vedtagelse af retsbevarende foranstaltninger.
- 21 Henset til de af den forelæggende ret fremførte forhold skal det for det første bemærkes, at det af Domstolens faste praksis følger, at den retsikkerhed, der kan foreligge om aktiviteterne hos en part i en national tvist, i forbindelse med hvilken den kompetente ret har fundet det nødvendigt at forelægge Domstolen spørgsmål om fortolkning af EU-retten, på den ene side, og denne parts berettigede interesse i hurtigst muligt at kende sine ved EU-retten tillagte rettigheder, på den anden side, udgør omstændigheder, som kan optræde i mange tvister og derfor ikke kan begrunde, at en præjudiciel sag undergives den fremskyndede procedure i procesreglementets artikel 105 (jf. i denne retning Domstolens præsidents kendelse af 20.12.2017, M.A. m.fl., C-661/17, ikke trykt i Sml., EU:C:2017:1024, præmis 16, og dom af 14.1.2021, The International Protection Appeals Tribunal m.fl., C-322/19 og C-385/19, EU:C:2021:11, præmis 47).
- 22 Denne fremskyndede procedure udgør nemlig et processuelt instrument til behandling af en ekstraordinær nødsituation, hvis tilstedeværelse skal godtgøres i forhold til de usædvanlige omstændigheder, der kendetegner den sag, i forbindelse med hvilken der er indgivet en anmodning om behandling efter den fremskyndede procedure (jf. i denne retning Domstolens præsidents kendelse af 20.12.2017, M.A. m.fl., C-661/17, ikke trykt i Sml., EU:C:2017:1024, præmis 17).
- 23 For det andet og af samme grund udgør det store antal personer, der kan være ramt af samme usikkerhed som parterne i tvisten i hovedsagerne, eller retlige situationer, som potentielt berøres af den afgørelse, som den forelæggende ret skal træffe efter at have fået svar på de præjudicielle spørgsmål, som den har forelagt Domstolen, eller af afgørelser, som denne ret eller andre nationale retsinstanser eventuelt skal træffe i lignende tvister, ikke i sig selv en ekstraordinær omstændighed, der kan begrunde anvendelsen af den fremskyndede procedure (jf. i denne retning Domstolens præsidents kendelse af 13.7.2016, Banco Santander, C-96/16, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:566, præmis 18, og af 20.9.2018, Minister for Justice and Equality, C-508/18 og C-509/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:766, præmis 14, samt dom af 8.12.2020, Staatsanwaltschaft Wien (Forfalskede overførselsordrer), C-584/19, EU:C:2020:1002, præmis 36).
- 24 Det skal følgelig fastslås, at selv om disse forskellige forhold, hvis tilstedeværelse i den foreliggende sag klart fremgår af den forelæggende rets udsagn, jf. sammenfatningen heraf i denne kendelses præmis 17 og 18, fremhæver den vigtige og følsomme karakter af tvisterne i hovedsagerne og af Domstolens potentielle svar på de forelagte spørgsmål, kan de inden for rammerne af det berørte EU-retlige område (jf. analogt Domstolens præsidents kendelse af 8.3.2018, Vitali, C-63/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:199, præmis 16, og af 27.2.2019, M.V. m.fl., C-760/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:170, præmis 17) ikke begrunde, at de foreliggende sager undergives den fremskyndede procedure.
- 25 Det følger endelig for det tredje åbenlyst af den forelæggende rets udsagn, der er sammenfattet i denne kendelses præmis 16 og 19, at de tvister, i forbindelse med hvilke denne ret ønsker Domstolens hjælp til fortolkningen af EU-retten, ud over de retlige aspekter og konkrete konsekvenser heraf er kendetegnet ved en vigtig og følsom menneskelig dimension, for så vidt som de vedrører de forhold, under hvilke de humanitære NGO'er udfører deres operationer med redning og bjærgning af personer i nød eller fare på søen. I denne forbindelse har den forelæggende ret navnlig påpeget, at den anmoder om anvendelse af den fremskyndede procedure med henblik på at opnå Domstolens svar så betids, at den kan træffe afgørelse i tvisterne i hovedsagerne inden begyndelsen af sommeren 2021, som erfaringsmæssigt er den årstid, hvor udførelsen af redningsoperationer af personer i nød eller fare til søs på Middelhavet normalt er koncentreret.

- 26 Som det følger af Domstolens faste praksis, begrundes den omstændighed, at en national tvist har uopsættelig karakter, og at den kompetente ret har pligt til at sætte alt i værk for at sikre en hurtig afgørelse, imidlertid ikke i sig selv, at Domstolen undergiver den tilhørende præjudicielle sag den fremskyndede procedure, der er fastsat i procesreglementets artikel 105 (Domstolens præsidents kendelse af 31.7.2017, *Mobit*, C-350/17 og C-351/17, ikke trykt i Sml., EU:C:2017:626, præmis 6, og af 29.11.2017, *Bosworth og Hurley*, C-603/17, ikke trykt i Sml., EU:C:2017:933, præmis 9).
- 27 Denne procedure adskiller sig nemlig ved såvel sin genstand som betingelserne for sin iværksættelse fra en procedure om foreløbige forholdsregler som den, der er fastsat i procesreglementets artikel 160-166 og 190 vedrørende direkte søgsmål og appelsager (jf. i denne retning Domstolens præsidents kendelse af 7.4.2016, *Rådet mod Front Polisario*, C-104/16 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:232, præmis 18, og af 11.10.2017, *Kommissionen mod Polen*, C-441/17, ikke trykt i Sml., EU:C:2017:794, præmis 15), eller den, der finder anvendelse for den forelæggende ret, jf. den foreliggende kendelses præmis 20.
- 28 Den fremskyndede procedure i procesreglementets artikel 105 har navnlig til formål at sætte Domstolen i stand til hurtigt at træffe afgørelse om realiteten i den præjudicielle sag, som den har fået forelagt, og ikke at vurdere nødvendigheden af at vedtage foreløbige forholdsregler i afventning af denne afgørelse.
- 29 Til forskel fra de i denne kendelses præmis 27 nævnte procedurer om foreløbige forholdsregler sætter den fremskyndede procedure ikke Domstolen i stand til at træffe afgørelse straks og om fornødent tage foreløbig stilling til de spørgsmål, som den har fået forelagt, men pålægger den på forhånd at respektere den ret til at indgive skriftlige bemærkninger, som procesreglementets artikel 105, stk. 3, tillægger parterne i tvisten i hovedsagen og de øvrige berørte, som er omfattet af artikel 23 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, heriblandt medlemsstaterne, som i overensstemmelse med procesreglementets artikel 38, stk. 4, kan indgive deres bemærkninger på deres eget officielle sprog. Foruden fristerne for overholdelsen af dette krav er der fastlagt frister for oversættelsen af anmodningen om præjudiciel afgørelse til Unionens officielle sprog, af de skriftlige bemærkninger, som medlemsstaterne har indgivet, til processproget og siden af Domstolens afgørelse med henblik på offentliggørelse.
- 30 I betragtning af disse krav og af datoen for den forelæggende rets indgivelse af anmodningerne om præjudiciel afgørelse forekommer det i det foreliggende tilfælde imidlertid ikke muligt for Domstolen, selv hvis den undergiver de foreliggende sager den fremskyndende procedure, at træffe afgørelse i disse sager inden for et tidsrum, som tager hensyn til forsvarlig retspleje og gør det muligt for den forelæggende ret at træffe afgørelse i tvisterne i hovedsagerne før begyndelsen af sommeren 2021, sådan som denne ret har anført at skulle gøre af de grunde, der er nævnt i denne kendelses præmis 19 og 25.
- 31 Det følger heraf, at iværksættelsen af en sådan procedure under ingen omstændigheder kan opfylde det formål, der er omhandlet i nærværende kendelses foregående præmis, og derfor ikke har nogen effektiv virkning i de foreliggende sager (jf. analogt Domstolens præsidents kendelse af 20.12.2017, *de Diego Porras*, C-619/17, ikke trykt i Sml., EU:C:2017:1025, præmis 25). Omstændighederne i den foreliggende sag begrundes følgelig ikke, at Domstolen fraviger sit procesreglements almindelige bestemmelser i det foreliggende tilfælde på grundlag af dette reglements artikel 105, stk. 1.
- 32 Når dette er sagt, har Domstolen allerede fastslået, at enhver national domstol, som får forelagt en tvist, der er omfattet af EU-retten, skal have beføjelse til at indrømme foreløbige forholdsregler med henblik på at sikre den fulde virkning af den retsafgørelse, der skal træffes om eksistensen af de rettigheder, der gøres krav på efter EU-retten, i givet fald ved at udelukke anvendelsen af nationale retsregler, som kan være til hinder for denne beføjelse. Dette gælder så meget desto mere, når den kompetente nationale domstol beslutter at udsætte sagen på Domstolens besvarelse af dens

præjudicielle spørgsmål, idet sådanne foreløbige forholdsregler kan vise sig at være tilstrækkelige til at sikre den effektive virkning af ordningen for præjudiciel forelæggelse som fastsat i artikel 267 TEUF (jf. i denne retning dom af 19.6.1990, Factortame m.fl., C-213/89, EU:C:1990:257, præmis 21-23).

- 33 Det tilkommer således først og fremmest den nationale domstol, som får forelagt en tvist af uopsættelig karakter, som bedst kan vurdere de konkrete aspekter for parterne, og som finder det nødvendigt at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af EU-retten, i afventning af Domstolens afgørelse at træffe alle de foreløbige forholdsregler, der kan sikre den fulde virkning af den afgørelse, som den selv skal træffe (jf. i denne retning Domstolens præsidents kendelse af 10.4.2018, Gómez del Moral Guasch, C-125/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:253, præmis 15 og den deri nævnte retspraksis).
- 34 I det foreliggende tilfælde tilkommer det derfor den forelæggende ret, sådan som den selv har anført i sine anmodninger om præjudiciel afgørelse, jf. denne kendelses præmis 20, at beslutte, om den kan vedtage tilstrækkelige foreløbige forholdsregler til at sikre den fulde virkning af de afgørelser, som den skal træffe, og i givet fald at vælge de foranstaltninger, som skal træffes.
- 35 Domstolen vil på sin side pådømme de foreliggende sager forud for andre i henhold til procesreglementets artikel 53, stk. 3, henset til de særlige omstændigheder i disse sager, således som disse fremgår af den forelæggende rets udsagn, der er sammenfattet i denne kendelses præmis 16-19.
- 36 På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger må det konkluderes, at anmodningerne fra den forelæggende ret om, at de foreliggende sager undergives den fremskyndede procedure i procesreglementets artikel 105, ikke kan imødekommes.

Af disse grunde bestemmer Domstolens præsident:

De af Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (den regionale forvaltningsdomstol for Sicilien, Italien) indgivne anmodninger om, at de forenede sager C-14/21 og C-15/21 undergives den fremskyndede procedure i artikel 105 i Domstolens procesreglement, afslås.

Underskrifter