



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 1 augusti 2022*

”Begäran om förhandsavgörande – Sök- och räddningsverksamhet i fråga om personer som befinner sig i fara eller nöd till havs, som bedrivs av en humanitär icke-statlig organisation – Tillämpligt regelverk för fartyg – Direktiv 2009/16/EG – Förenta nationernas havsrättskonvention – Den internationella konventionen om säkerheten för människoliv till sjöss – Flaggstatsens och hamnstatsens respektive behörigheter och befogenheter – Inspektion och kvarhållande av fartyg”

I de förenade målen C-14/21 och C-15/21,

angående två beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Regionala förvaltningsdomstolen för Sicilien, Italien), av den 23 december 2020 som inkom till domstolen den 8 januari 2021, i målen

Sea Watch eV

mot

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

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

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

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen),

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden L. Bay Larsen, avdelningsordförandena A. Arabadjiev, A. Prechal, E. Regan, I. Jarukaitis, N. Jääskinen, I. Ziemele och J. Passer (referent) samt domarna F. Biltgen, P.G. Xuereb, N. Piçarra, L.S. Rossi, N. Wahl och D. Gratsias,

generaladvokat: A. Rantos,

justitiesekreterare: handläggaren C. Di Bella,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 30 november 2021,

* Rättegångsspråk: italienska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Sea Watch eV, genom advokaterna C.L. Cecchini, G. Crescini, L. Gennari, E. Mordiglia och A. Mozzati,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av L. D'Ascia och A. Jacoangeli, avvocati dello Stato,
- Spaniens regering, genom L. Aguilera Ruiz, i egenskap av ombud,
- Norges regering, genom V. Hauan, L.-M. Moen Jünge och K. Moe Winther, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom A. Bouquet, C. Cattabriga och S. L. Kalèda, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 22 februari 2022 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/16/EG av den 23 april 2009 om hamnstatskontroll (EUT L 131, 2009, s. 57, och rättelse i EUT L 32, 2013, s. 23 och EUT L 360, 2014, s. 111), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/2110 av den 15 november 2017 (EUT L 315, 2017, s. 61) (nedan kallat direktiv 2009/16), samt den internationella konventionen om säkerheten för människoliv till sjöss, som ingicks i London den 1 november 1974 (*United Nations Treaty Series*, vol. 1185, nr 18961, s. 3) (nedan kallad konventionen om säkerheten för människoliv till sjöss).
- 2 Den ena begäran har framställts i ett mål mellan Sea Watch, å ena sidan, och Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (ministeriet för infrastruktur och transport, Italien) och Capitaneria di Porto di Palermo (hamnkontoret i Palermo, Italien), å andra sidan, och den andra i ett mål mellan Sea Watch eV, å ena sidan, och nämnda ministerium och Capitaneria di Porto di Porto Empedocle (hamnkontoret i Porto Empedocle, Italien), å andra sidan. Målen rör hamnkontorens beslut om kvarhållande av fartyget Sea Watch 4 respektive fartyget Sea Watch 3.

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

Havsrättskonventionen

- 3 Förenta nationernas havsrättskonvention, som ingicks i Montego Bay den 10 december 1982 (*United Nations Treaty Series*, vol. 1833, 1834 och 1835, s. 3) (nedan kallad havsrättskonventionen), trädde i kraft den 16 november 1994 och godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 98/392/EG av den 23 mars 1998 (EGT L 179, 1998, s. 1, och rättelse i EGT L 132, 1999, s. 28).
- 4 Del II i havsrättskonventionen, med rubriken ”Territorialhav och angränsande zon”, innehåller artiklarna 2–33 i konventionen.
- 5 Artikel 2 i konventionen har rubriken ”Rättsordning för territorialhavet, för luftrummet över territorialhavet samt för dess botten och dess underlag”, och i artikel 2.1 föreskrivs följande:

”En kuststats suveränitet omfattar, utöver dess landterritorium och inre vatten och, då det är fråga om en arkipelagstat, dess arkipelagvatten, även ett angränsande havsområde, som benämns territorialhavet.”
- 6 Artikel 17 i konventionen, med rubriken ”Rätt till oskadlig genomfart”, har följande lydelse:

”Om inte annat följer av bestämmelserna i denna konvention, skall alla staters fartyg, vare sig staterna är kuststater eller ej, åtnjuta rätt till oskadlig genomfart av territorialhavet.”
- 7 I artikel 18 i samma konvention, med rubriken ”Innebörden av genomfart”, föreskrivs följande:

”1. Med genomfart avses färd genom territorialhavet i syfte att

 - a) passera detta hav utan att inlöpa till inre vatten eller anlöpa en redd eller hamnanläggning utanför inre vatten, eller
 - b) inlöpa till eller gå till havs från inre vatten eller anlöpa eller lämna sådan redd eller hamnanläggning.

2. Genomfart skall vara oavbruten och skyndsam. Genomfart innefattar emellertid rätt att stoppa och ankra, dock endast i den mån som detta sammanhänger med fartygets normala framförande eller nödvändig görs av force majeure eller nöd eller i syfte att bistå personer, fartyg eller luftfartyg som är i fara eller nöd.”
- 8 Artikel 19 i havsrättskonventionen har rubriken ”Innebörden av oskadlig genomfart”. I artikel 19.1 och 19.2 anges att genomfart av ett utländskt fartyg är oskadlig om den inte stör kuststatens lugn, ordning eller säkerhet, och att genomfarten ska anses störa kuststatens lugn, ordning eller säkerhet, om det utländska fartyget deltar i någon av en rad bestämda verksamheter i territorialhavet. Enligt artikel 19.2 g ska verksamhet som avser ombordtagning eller avlämning av handelsvaror, kontanta penningmedel eller personer i strid med kuststatens lagar och andra författningar rörande tullar, skatter, invandring eller hälsovård anses höra till sådan verksamhet.

- 9 I artikel 21 i konventionen, som har rubriken ”Kuststatens lagar och andra författningar om oskadlig genomfart”, föreskrivs följande:

”1. Kuststaten får anta lagar och andra författningar, i enlighet med bestämmelserna i denna konvention och andra folkrättsliga regler, rörande oskadlig genomfart av territorialhavet med avseende på alla eller någon av följande frågor:

a) sjösäkerhet ...

...

h) förhindrande av överträdelser av kuststatens lagar och andra författningar rörande tullar, skatter, invandring eller hälsovård.

2. Sådana lagar och andra författningar skall inte tillämpas på utformning, konstruktion, bemanning eller utrustning av utländska fartyg, om de inte ger uttryck åt allmänt accepterade internationella regler eller standarder.

...

4. Utländska fartyg som utövar rätten till oskadlig genomfart av territorialhavet skall iaktta alla sådana lagar och andra författningar ...”

- 10 Artikel 24 i konventionen har rubriken ”Kuststatens skyldigheter”, och i artikel 24.1 i föreskrivs följande:

”Kuststaten får ej, utom med stöd av denna konvention, hindra utländska fartygs oskadliga genomfart av territorialhavet. Kuststaten får framför allt inte, vid tillämpning av denna konvention eller av lagar och andra författningar som antagits i enlighet med denna konvention,

a) ställa sådana krav på utländska fartyg som faktiskt medför att rätten till oskadlig genomfart förvägras eller inskränks, eller

b) formellt eller faktiskt diskriminera någon stats fartyg eller fartyg som fraktar last till eller från någon stat eller för dess räkning.”

- 11 Del VII i havsrättskonventionen, som har rubriken ”Det fria havet”, omfattar artiklarna 86–120 i konventionen.

- 12 I artikel 86 i konventionen, som har rubriken ”Tillämpning av bestämmelserna i denna del”, föreskrivs följande:

”Bestämmelserna i denna del äger tillämpning på alla delar av havet vilka inte hör till en stats ekonomiska zon, territorialhav eller inre vatten eller till en arkipelagstats arkipelagvatten. ...”

- 13 I artikel 91 i konventionen, med rubriken ”Fartygs nationalitet”, föreskrivs följande:

”1. Varje stat skall fastställa villkoren för att dess nationalitet skall tillerkännas fartyg, villkoren för fartygs registrering inom dess territorium samt villkoren för rätten att föra dess flagg. Fartyg har den stats nationalitet vars flagg de äger rätt att föra. ...

2. Varje stat skall för fartyg, som den har tillerkänt rätt att föra dess flagg, utfärda dokument som utvisar detta.”

- 14 Artikel 92 i samma konvention har rubriken ”Fartygs status”, och i artikel 92.1 anges följande:

”Fartyg skall segla under endast en stats flagg och vara underkastade denna stats exklusiva jurisdiktion på det fria havet utom i undantagsfall, varom uttryckligen stadgas i internationella fördrag eller i denna konvention. ...”

- 15 I artikel 94 i havsrättskonventionen, som har rubriken ”Flaggstatens skyldigheter”, föreskrivs följande:

”1. Varje stat skall med avseende på administrativa, tekniska och sociala frågor utöva faktisk jurisdiktion och kontroll över fartyg som för dess flagg.

2. Varje stat skall särskilt

- a) föra fartygsregister, som innehåller namn och kännetecknande uppgifter vad avser fartyg som för dess flagg, med undantag av de fartyg som ej omfattas av allmänt godtagna internationella regler på grund av sin ringa storlek, och
- b) åta sig jurisdiktion enligt nationell rätt över varje fartyg som för dess flagg samt över dess befälhavare, övrigt befäl och manskap med avseende på administrativa, tekniska och sociala frågor rörande fartyget.

3. Varje stat skall vidta sådana åtgärder i fråga om fartyg under dess flagg som är nödvändiga för att trygga säkerheten till sjöss med hänsyn till bland annat

- a) fartygets konstruktion, utrustning och sjövärdighet,
- b) fartygets bemanning samt besättningens arbetsförhållanden och utbildning, med beaktande av tillämpliga internationella överenskommelser och rekommendationer,

...

4. Dessa åtgärder skall omfatta sådana som är nödvändiga för att säkerställa att

- a) varje fartyg, före registrering och därefter med lämpliga mellanrum, besiktigas av sakkunnig skeppsbesiktningsman ...

...

- c) befälhavaren, övrigt befäl och, i lämplig utsträckning, manskapet är fullt förtrogna med och skyldiga att följa tillämpliga internationella regler rörande säkerheten för människoliv till sjöss ...

5. Vid vidtagande av de i punkterna 3 och 4 angivna åtgärderna skall varje stat följa allmänt godtagna internationella regler, förfaranden och praxis samt vidta de mått och steg som kan bli nödvändiga för att säkerställa att dessa följs.

6. En stat, som har uppenbara skäl att tro att vederbörlig jurisdiktion och kontroll över ett fartyg inte har utövats, kan rapportera detta till flaggstaten. Vid mottagandet av en sådan rapport skall flaggstaten undersöka saken och, om så är lämpligt, vidta erforderliga åtgärder för att avhjälpa situationen.

...”

- 16 Artikel 98 i konventionen, med rubriken ”Skyldighet att lämna bistånd”, har följande lydelse:

”1. Varje stat skall kräva att befälhavare på fartyg som för dess flagg, i den mån så är möjligt utan allvarlig fara för fartyget, dess besättning eller passagerare

a) bistår varje person som anträffas på havet och befinner sig i sjönöd,

b) så snabbt som möjligt vidtar åtgärder för att rädda personer som råkat i sjönöd, om han underrättats om deras behov av bistånd, i den mån sådana åtgärder skäligen kan förväntas av honom,

...

2. Varje kuststat skall främja inrättandet, driften och upprätthållandet av en ändamålsenlig och effektiv sjöräddningstjänst för tryggheten av säkerheten på och över havet samt, när omständigheterna så kräver, för detta ändamål samarbeta med grannstaterna genom ömsesidiga regionala arrangemang.”

Konventionen om säkerheten för människoliv till sjöss

- 17 Konventionen om säkerheten för människoliv till sjöss trädde i kraft den 25 maj 1980. Europeiska unionen är inte part i konventionen, men samtliga medlemsstater är det.

- 18 I artikel I konventionen om säkerheten för människoliv till sjöss, som har rubriken ”Allmänna förpliktelser enligt konventionen”, föreskrivs följande:

”a) De fördragsslutande regeringarna förbinder sig att låta bestämmelserna i denna konvention och i därtill fogad bilaga, som skall utgöra en integrerande del av denna konvention, träda i kraft. Varje hänvisning till denna konvention innebär samtidigt en hänvisning till bilagan.

b) De fördragsslutande regeringarna förbinder sig att utfärda alla lagar, förordningar, föreskrifter och bestämmelser och att vidta alla andra åtgärder som kan vara nödvändiga för att ge denna konvention full kraft och verkan i syfte att säkerställa att fartyg vad beträffar säkerheten för människoliv är lämpade för avsedd användning.”

- 19 Artikel II i konventionen, med rubriken ”Tillämpningsområde”, har följande lydelse:

”Denna konvention skall äga tillämpning på fartyg som är berättigade att föra de staters flagg vars regeringar är fördragsslutande regeringar.”

20 Artikel IV i konventionen har rubriken ”Force majeure”, och i artikel IV b föreskrivs följande:

”Personer som befinner sig ombord på ett fartyg på grund av *force majeure* eller till följd av den på befälhavaren lagda skyldigheten att medföra skeppsbrutna eller andra personer, skall inte medräknas vid bedömning av frågan om någon av bestämmelserna i denna konvention skall äga tillämpning på fartyget.”

21 Parterna i konventionen om säkerheten för människoliv till sjöss ingick i London den 11 november 1988 ett protokoll avseende denna konvention, som utgör en integrerad del av denna. Protokollet, vilket trädde i kraft den 3 februari 2000, innehåller i sig en bilaga som utgör en integrerad del av konventionen och som omfattar 14 kapital som fastställer en omfattande uppsättning regler för konstruktion, utrustning och drift av fartyg som nämnda konvention är tillämplig på.

22 Del B i kapitel 1 i denna bilaga innehåller bland annat följande regler:

”Regel 11

Upprätthållande av skicket efter besiktning

a) Skicket på fartyget och dess utrustning ska upprätthållas för att iaktta bestämmelserna i dessa regler och säkerställa att fartyget i alla avseenden förblir lämpat att gå till sjöss utan fara för fartyget eller personerna ombord.

...

Regel 17

Godtagande av certifikat

Certifikat som har utfärdats under överinseende av en fördragsslutande regering ska godtas av de andra fördragsslutande regeringarna för de ändamål som denna konvention avser. De ska av de andra fördragsslutande regeringarna anses ha samma verkan som de certifikat som har utfärdats av dem.

...

Regel 19

Kontroll

a) Varje fartyg som befinner sig i en annan fördragsslutande regerings hamn ska underkastas kontroll av de myndigheter som vederbörligen har bemyndigats av denna regering i den mån denna kontroll syftar till att kontrollera att certifikaten ... är giltiga.

b) Om sådana certifikat är giltiga ska de godtas såvida det inte finns otvetydiga skäl att anta att skicket på fartyget eller dess utrustning inte motsvarar uppgifterna i något av dessa certifikat eller att fartyget eller dess utrustning inte överensstämmer med bestämmelserna i regel 11 [a och b].

- c) Under de omständigheter som avses i [led b] ..., ska den myndighet som utför kontrollen vidta åtgärder för att hindra att fartyget framförs till dess att det kan gå till sjöss eller lämna hamnen för att bege sig till ett lämpligt reparationsvarv utan fara för fartyget eller personerna ombord.

...

Sjöräddningskonventionen

- 23 Den internationella sjöräddningskonventionen, vilken ingicks i Hamburg den 27 april 1979 (*United Nations Treaty Series*, vol. 1405, nr 23489, s. 133) (nedan kallad sjöräddningskonventionen), trädde i kraft den 22 juni 1985. Unionen är inte part i denna konvention. Endast vissa medlemsstater, däribland Förbundsrepubliken Tyskland och Republiken Italien, är parter i konventionen.

IMO:s resolution om hamnstatskontroll

- 24 Den 4 december 2019 antog Internationella sjöfartsorganisationens (IMO) församling resolution A.1138(31), med titeln "Förfaranden för hamnstatskontroll, 2019" (nedan kallad IMO:s resolution om hamnstatskontroll), till vilken har fogats en bilaga med samma titel.
- 25 Kapitel 1 i denna bilaga, som har rubriken "Allmänt", innehåller punkt 1.3, med rubriken "Inledning", som föreskriver följande:

"1.3.1 I enlighet med vad som föreskrivs i de konventioner som avses i avsnitt 1.2 ovan ska den behöriga myndigheten (dvs flaggstatens regering) utfärda lagar och förordningar, samt vidta alla andra åtgärder som kan vara nödvändiga för att ge de[ss]a konvention[er] full kraft och verkan i syfte att säkerställa att fartyg vad beträffar säkerheten för människoliv och förhindrande av föroreningar är lämpade för avsedd användning, och att besättningen är duglig och förmögen att utföra sina uppgifter.

...

1.3.3 De kontrollförfaranden som beskrivs nedan ska anses komplettera de nationella åtgärder som vidtas av flaggstatens myndigheter i deras land och i utlandet och är avsedda att ge en gemensam och enhetlig syn på resultatet av de inspektions- och kontrollåtgärder som vidtas av hamnstaten när allvarliga brister upptäcks. Dessa förfaranden är även avsedda att ge flaggstatens myndigheter bistånd för att se till att konventionsbestämmelser följs, för att skydda säkerheten för besättningar, passagerare och fartyg och för att säkerställa förhindrandet av föroreningar."

Unionsrätt

Direktiv 2009/16

- 26 Direktiv 2009/16 antogs på grundval av artikel 80.2 EG (nu artikel 100.2 FEUF) i syfte att omarbета rådets direktiv 95/21/EG av den 19 juni 1995 om hamnstatskontroll av fartyg (EGT L 157, 1995, s. 1), vilket hade varit föremål för ett stort antal ändringar sedan det antagits, och för att stärka de mekanismer som inrättats genom detta.

27 Skälen 2–4, 6, 7, 11, 23 och 34 i direktiv 2009/16 har följande lydelse:

”(2) Gemenskapen är allvarligt oroad över fartygsolyckor och föroreningar i medlemsstaternas farvatten och utmed kusterna.

(3) Gemenskapen är i lika hög grad angelägen om boende- och arbetsförhållanden ombord.

(4) Säkerheten, möjligheterna att förhindra förorening samt boende- och arbetsförhållanden ombord kan påtagligt förbättras om man drastiskt minskar antalet undermåliga fartyg i gemenskapens farvatten genom att strikt tillämpa konventioner, internationella koder och resolutioner.

...

(6) Ansvar för att övervaka fartygens efterlevnad av internationella normer för säkerhet, förhindrande av föroreningar och boende- och arbetsförhållanden ombord vilar i första hand på flaggstaten. Genom att i erforderliga fall anlita erkända organisationer ska flaggstaten fullt ut garantera att de inspektioner och besiktningar som görs för att utfärda relevanta certifikat är kompletta och effektiva. Ansvar för att upprätthålla fartygets skick och dess utrustning efter besiktningen för att uppfylla kraven i de konventioner som är tillämpliga på fartyg vilar på det företag som ansvarar för fartyget. Ett antal flaggstater har emellertid underlåtit att genomföra och tillämpa internationella normer. Hädanefter bör som en andra försvarslinje mot undermålig sjöfart övervakningen av fartygens efterlevnad av internationella normer för säkerhet, förhindrande av föroreningar och boende- och arbetsförhållanden ombord också vara hamnstatens skyldighet med erkännande av att hamnstatskontroll inte är en besiktning och att relevanta inspektionsformulär inte är sjövärdighetscertifikat.

(7) En harmonisering av medlemsstaternas sätt att effektivt verkställa dessa internationella normer, med avseende på fartyg som framförs i vatten som lyder under deras jurisdiktion och anlöper deras hamnar, bör förhindra att konkurrensen snedvrids.

...

(11) Målsättningen för ett effektivt system för hamnstatskontroll bör vara att säkerställa att alla fartyg som anlöper hamnar och ankarplatser i gemenskapen inspekteras regelbundet. ...

...

(23) Åsidosättande av bestämmelser i tillämpliga konventioner bör rättas till. I de fall bristerna på ett påtagligt sätt utgör en fara för säkerhet, hälsa eller miljö bör de fartyg som är i behov av korrigerande åtgärder hållas kvar till dess att bristerna har rättats till.

...

(34) Eftersom målen för detta direktiv, nämligen att minska antalet undermåliga fartyg i vatten under medlemsstaternas jurisdiktion genom en förbättring av gemenskapens inspektionssystem för havsgående fartyg och genom att utveckla metoder för förebyggande åtgärder inom området för havsföroreningar, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av

medlemsstaterna och de därför, på grund av dess omfattning och verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå, kan gemenskapen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen ...”

28 Artikel 1 i direktiv 2009/16, med rubriken ”Syfte”, har följande lydelse:

”Syftet med detta direktiv är att åstadkomma en drastisk minskning av antalet undermåliga fartyg i vatten under medlemsstaternas jurisdiktion genom

- a) ökad efterlevnad av internationell och tillämplig gemenskapslagstiftning angående säkerhet till sjöss, sjöfartsskydd, skydd av den marina miljön och boende- och arbetsförhållanden ombord på fartyg från samtliga flaggstater,
- b) upprättande av gemensamma kriterier för hamnstatens fartygskontroll och harmoniserade förfaranden för inspektion och kvarhållande av fartyg ...
- c) införande i gemenskapen av ett system för hamnstatskontroll grundat på inspektioner som utförs inom gemenskapen ... i syfte att inspektera alla fartyg med en frekvens som följer av deras riskprofil och där fartyg med högre riskprofil inspekteras mer ingående och oftare.”

29 I artikel 2 i direktivet föreskrivs följande:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

- 1) *konventionerna*: följande konventioner med tillhörande protokoll och ändringar och därmed förknippade koder med obligatorisk status, i uppdaterad version:

...

- b) ... konvention[en] om säkerheten för människoliv till sjöss ...

...

- 5) *fartyg*: varje havsgående fartyg som omfattas av en eller flera av konventionerna och som har annan flagg än hamnstatens.

- 6) *samverkan mellan fartyg och hamn*: samverkan som inträffar när ett fartyg påverkas direkt eller indirekt [direkt och omedelbart] av verksamhet som innebär förflyttning av varor eller människor eller tillhandahållandet av hamntjänster till och från fartyget.

- 7) *fartyg vid ankarplats*: ett fartyg i en hamn eller ett annat område under en hamns jurisdiktion, men inte vid kaj, som utför samverkan mellan fartyg och hamn.

...

- 12) *mer ingående inspektion*: en inspektion genom vilken fartyget, dess utrustning och besättning under de omständigheter som närmare anges i artikel 13.3 helt eller, om detta är lämpligare, delvis görs till föremål för en undersökning av mer djupgående karaktär som avser fartygets konstruktion, utrustning, bemanning, boende- och arbetsförhållanden samt efterlevnaden av de driftsanvisningar som gäller ombord.

...

- 15) *kvarhållande*: ett formellt förbud för ett fartyg att gå till sjöss på grund av påvisade brister som var och en för sig eller tillsammans medför att fartyget inte är sjövärdigt.

...

- 20) *föreskrivet certifikat*: certifikat utfärdat av en flaggstat eller på dess vägnar i enlighet med konventioner.

- 21) *klasscertifikat*: ett dokument som styrker överensstämmelse med [konventionen om säkerheten för människoliv till sjöss] ...

...”

- 30 I artikel 3 i direktivet, som har rubriken ”Tillämpningsområde”, anges följande:

”1. Detta direktiv ska gälla varje fartyg som anlöper en medlemsstats hamn eller ankarplats, liksom dess besättning, för att upprätta samverkan mellan fartyg och hamn.

...

Om en medlemsstat inspekterar ett fartyg som finns i vatten inom dess jurisdiktion, men inte i en hamn, ska det betraktas som en inspektion i enlighet med detta direktiv.

...

4. Fiskefartyg, örlogsfartyg, räddningsfartyg, primitivt konstruerade träfartyg, fartyg i statens tjänst som inte används kommersiellt och fritidsbåtar som inte används i handelssjöfart ska inte omfattas av detta direktiv.

...”

- 31 Artikel 4 i direktivet har rubriken ”Inspektionsbefogenheter”, och i artikel 4.1 föreskrivs att ”[m]edlemsstaterna ska vidta alla de åtgärder som är nödvändiga för att lagligen kunna utföra de inspektioner som anges i detta direktiv ombord på utländska fartyg i enlighet med internationell rätt”.

- 32 I artikel 11 i direktiv 2009/16, med rubriken ”Inspektionernas frekvens”, föreskrivs följande:

”Fartyg som anlöper hamnar eller ankarplatser inom gemenskapen ska underkastas periodiska inspektioner eller tilläggsinspektioner enligt följande:

- a) Periodiska inspektioner av fartyg ska utföras med i förväg bestämda intervall beroende på deras riskprofil ...
- b) Fartyg ska underkastas tilläggsinspektioner oavsett tidsintervallet efter den senaste periodiska inspektionen enligt följande:

- Den behöriga myndigheten ska se till att inspektera fartyg för vilka faktorer av högsta prioritet föreligger enligt bilaga I del II.2 a.
- Fartyg för vilka oförutsedda faktorer enligt bilaga I del II.2 b föreligger får inspekteras. Beslut att utföra en sådan tilläggsinspektion överläts åt den behöriga myndighetens sakkunniga bedömning.”

33 Artikel 12 i direktivet, med rubriken ”Val av fartyg för inspektion”, har följande lydelse:

”Den behöriga myndigheten ska se till att fartyg väljs ut för inspektion på grundval av deras riskprofil ... och när faktorer av högsta prioritet eller oförutsedda faktorer uppstår i enlighet med bilaga I del II.2 A och 2 B. ...

...”

34 I artikel 13 i direktivet, som har rubriken ”Inledande och mer ingående inspektioner”, föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska säkerställa att fartyg som väljs ut för inspektion i enlighet med artikel 12 ... underkastas en inledande inspektion eller en mer ingående inspektion enligt följande:

- 1) Den behöriga myndigheten ska vid varje inledande inspektion säkerställa att inspektören åtminstone
 - a) kontrollerar de ... certifikat som ska bevaras ombord enligt gemenskapens sjöfartslagstiftning och konventioner om sjösäkerhet och sjöfartsskydd,

...

- c) förvissas sig om fartygets allmänna skick, inklusive sanitära förhållanden, däribland i maskinutrymme och i bostäder.

...

- 3) En mer ingående inspektion, inklusive en vidare granskning av att de bestämmelser som gäller verksamheten ombord efterlevs, ska göras när det efter en sådan inspektion som avses i punkt 1 finns otvetydiga skäl att anta att fartygets skick eller utrustning eller besättningens tillstånd inte uppfyller de tillämpliga villkoren i en konvention.

Otvetydiga skäl ska anses föreligga när en inspektör finner omständigheter som han sakkunnigt bedömer utgöra skäl för en mer ingående inspektion av fartyget, dess utrustning eller besättning.

Exempel på *otvetydiga skäl* finns i bilaga V.”

35 Artikel 19 i samma direktiv, med rubriken ”Åtgärdande och kvarhållande”, har följande lydelse:

”1. Den behöriga myndigheten ska försäkra sig om att alla brister som bekräftats av eller framkommit under en inspektion rättas till eller kommer att rättas till i enlighet med konventionerna.

2. När sådana brister upptäcks som innebär otvetydig fara för säkerhet, liv eller miljö ska den behöriga myndigheten i den medlemsstat där fartyget inspekteras se till att fartyget kvarhålls eller

att den verksamhet i samband med vilken bristerna har upptäckts stoppas. Beslutet om kvarhållande eller driftsförbudet får inte upphävas förrän faran har avlägsnats eller myndigheten försäkrat sig om att fartyget efter att ha uppfyllt vissa nödvändiga villkor kan ge sig av till sjöss eller fortsätta driften utan fara för passagerares och besättnings säkerhet eller hälsa, utan fara för andra fartyg och utan att den marina miljön hotas på ett oacceptabelt sätt.

...

När inspektören gör sina sakkunnigbedömningar av om ett fartyg ska kvarhållas eller inte ska han följa de kriterier som fastställs i bilaga X.

6. Vid kvarhållande ska den behöriga myndigheten omedelbart skriftligen och med inspektionsrapporten bifogad underrätta flaggstatens administration eller, när detta inte är möjligt, konsuln eller, i dennes frånvaro, den aktuella statens närmaste diplomatiska representant, om alla omständigheter som gjort att ingripandet bedömts vara nödvändigt. I förekommande fall ska dessutom utsedda inspektörer eller erkända organisationer som ansvarar för utfärdande av klasscertifikat eller föreskrivna certifikat enligt konventionerna informeras. ...

...”

- 36 I artikel 21 i direktiv 2009/16, med rubriken ”Uppföljning av inspektioner och kvarhållanden”, föreskrivs följande:

”1. När sådana brister som avses i artikel 19.2 inte kan åtgärdas i inspektionshamnen får medlemsstatens behöriga myndighet tillåta det ifrågavarande fartyget att utan oskäligt dröjsmål fortsätta till det närmast lämpliga reparationsvarv, som utses av befälhavaren och den aktuella myndigheten där uppföljning kan ske, förutsatt att de villkor som har uppställts av flaggstatens behöriga myndighet och godtagits av den medlemsstaten följs. Sådana villkor ska säkerställa att fartyget kan fortsätta färden utan fara för passagerares och besättnings säkerhet och hälsa, utan fara för andra fartyg och utan att utgöra ett oacceptabelt hot mot den marina miljön.

...

3. Då sådana omständigheter som anges i punkt 1 föreligger ska medlemsstatens behöriga myndighet i den hamn där inspektionen genomfördes meddela dels den behöriga myndigheten i den stat där reparationsvarvet är beläget, dels de parter som anges i artikel 19.6, dels varje annan lämplig myndighet om villkoren för färden.

Den behöriga myndigheten i den medlemsstat som mottar ett sådant meddelande ska upplysa den myndighet som utfärdat meddelandet om de åtgärder som vidtagits.

4. Medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att se till att de fartyg som avses i punkt 1 vägras tillträde till alla hamnar och ankarplatser i gemenskapen om fartyget fortsätter sin resa

- a) utan att i inspektionshamnen uppfylla de villkor som den behöriga myndigheten i någon medlemsstat har uppställt, eller
- b) under vägran att uppfylla tillämpliga konventionskrav genom att inte anlöpa det anvisade reparationsvarvet.

En sådan vägran ska gälla tills ägaren eller den driftsansvarige på ett för den behöriga myndigheten i den medlemsstat där fartyget befanns vara undermåligt tillfredsställande sätt visar att fartyget uppfyller alla tillämpliga krav i konventionerna.

5. Under de omständigheter som avses i punkt 4 a ska den behöriga myndigheten i den medlemsstat där fartyget befanns vara undermåligt omedelbart uppmärksamma de behöriga myndigheterna i alla andra medlemsstater på detta.

Under de omständigheter som avses i punkt 4 b ska den behöriga myndigheten i den medlemsstat där reparationsvarvet är beläget omedelbart uppmärksamma de behöriga myndigheterna i alla andra medlemsstater på detta.

Innan fartyget vägras att anlöpa får en medlemsstat begära överläggningar med administrationen i fartygets flaggstat.

6. Med avvikelse från bestämmelserna i punkt 4 får tillträde till en anvisad hamn eller ankarplats tillåtas av berörd myndighet i hamnstaten om force majeure eller bjudande säkerhetsskäl föreligger, eller för att minska eller begränsa föroreningsrisk eller för att rätta till brister, förutsatt att fartygets ägare, den driftsansvarige eller befälhavaren har vidtagit lämpliga åtgärder som har godkänts av den behöriga myndigheten i den medlemsstaten för att säkerställa ett säkert anlop.”

37 Bilaga I till direktivet har rubriken ”Beståndsdelarna i gemenskapens system för hamnstatsinspektion” och omfattar följande bestämmelser:

”...

II. Inspektion av fartyg

1. Periodiska inspektioner

...

2. Tilläggsinspektioner

Fartyg för vilka följande faktorer av högsta prioritet eller oförutsedda faktorer gäller ska inspekteras oavsett när de senast genomgick en periodisk inspektion. Huruvida det behövs en tilläggsinspektion på grundval av oförutsedda faktorer överläts dock åt inspektören att yrkesmässigt bedöma.

2A. Faktorer av högsta prioritet

Fartyg för vilka följande faktorer av högsta prioritet gäller ska inspekteras oavsett när de senast genomgick en periodisk inspektion:

- Fartyg som av säkerhetsskäl har avstängts eller dragits tillbaka från sin klass efter den senaste inspektionen i gemenskapen ...
- Fartyg som har rapporterats eller anmälts av en annan medlemsstat.
- Fartyg som inte kan identifieras i inspektionsdatabasen.

- Fartyg som
 - har varit inblandat i en kollision, grundstötning eller strandning på väg till hamnen,
 - anklagas för att ha brutit mot bestämmelserna om utsläpp av skadliga ämnen eller spillvatten, eller
 - har manövrerats på ett oberäkneligt eller riskabelt sätt i strid med IMO:s trafikregleringsåtgärder och praxis och rutiner för säkert framförande av fartyg.

2B. Oförutsedda faktorer

Fartyg för vilka följande oförutsedda faktorer gäller ska inspekteras oavsett när de senast genomgick en periodisk inspektion. Beslutet att utföra en sådan tilläggsinspektion överläts dock åt den behöriga myndigheten att yrkesmässigt bedöma.

...

- Fartyg certifierade av en tidigare erkänd organisation vars erkännande har återkallats efter fartygets senaste inspektion i gemenskapen ...
- Fartyg som har rapporterats av lots eller hamnmyndighet eller -organ med anledning av uppenbara avvikelser som kan inverka menligt på fartygets säkra framförande eller utgöra ett hot mot miljön ...
- Fartyg som inte har uppfyllt anmälningsplikten ...
- Fartyg som har varit föremål för en rapport eller ett klagomål, inklusive klagomål i land, från befälhavaren, en besättningsmedlem eller annan person eller organisation med ett legitimt intresse av fartygets säkra drift, boende- och arbetsförhållanden ombord eller förhindrande av förorening, om inte den berörda medlemsstaten bedömer att rapporten eller klagomålet uppenbart saknar grund.
- Fartyg som tidigare hållits kvar för mer än tre månader sedan.
- Fartyg som har rapporterats ha ej åtgärdade brister ...
- Fartyg som har rapporterats ha problem med lasten, särskilt om lasten är giftig eller farlig.
- Fartyg som har framförts på ett sätt som innebär en fara för personer, egendom eller miljö.
- Fartyg som enligt uppgifter från en tillförlitlig källa har riskparametrar som skiljer sig från dem som registrerats och vars risknivå därför har höjts.

...”

- 38 I bilaga V till direktivet, som har rubriken ”Exempel på ’otvetydiga skäl’”, föreskrivs i punkt A.1 att ”[e]xempel på otvetydiga skäl för en mer ingående inspektion” omfattar ”[f]artyg som beskrivs i bilaga I del II.2A och 2B”.

39 Bilaga X till samma direktiv, med rubriken ”Kriterier för kvarhållande”, har följande lydelse:

”Innan beslut fattas om huruvida brister som upptäckts ombord under en inspektion utgör grund för kvarhållande av fartyget, måste inspektören följa riktlinjerna i punkterna 1 och 2.

Punkt 3 innehåller exempel på brister som i och för sig själva utgör anledning till kvarhållande av fartyget (se artikel 19.3).

...

1. Huvudsakliga kriterier

När en inspektör enligt sin sakkunniga bedömning överväger om ett fartyg ska kvarhållas eller ej ska han använda sig av följande kriterier:

...

Fartyget ska kvarhållas om bristerna är av så allvarlig natur att inspektören måste göra en avsyning för att försäkra sig om att bristerna har rättats innan fartyget får gå till sjöss.

Även om det inte är nödvändigt att kvarhålla fartyget i varje enskilt fall, ska inspektörens bedömning att en avsyning är nödvändig betraktas som ett mått på bristernas svårighetsgrad. Det betyder att myndigheten på ett eller annat sätt måste kontrollera att bristerna har rättats till före fartygets avgång, helst genom ett återbesök.

2. Tillämpning av huvudsakliga kriterier

När beslut fattas om huruvida fartygets brister är så allvarliga att kvarhållande är nödvändigt ska inspektören försäkra sig om att

...

Under inspektionen måste inspektören även försäkra sig om att fartyget och/eller dess besättning

3. kan framföra fartyget utan risk under hela den förestående resan,

...

8. kan lämna fartyget snabbt och säkert i en eventuell nödsituation och utföra räddningsuppdrag under hela den förestående resan,

9. kan hindra miljöföroreningar under hela den förestående resan,

...

13. kan upprätthålla riskfri och god arbetsmiljö ombord under hela den förestående resan,

...

Om bedömningen enligt någon av dessa punkter med tanke på alla brister som uppdagats är negativ ska inspektören allvarligt överväga att kvarhålla fartyget. En kombination av flera brister av mindre allvarlig natur kan också utgöra grund för kvarhållande.

3. Som vägledning för inspektörer som ska använda dessa riktlinjer följer en uppräkningslista av brister, ordnade under respektive konventioner och/eller koder, som är av så allvarlig art att de utgör grund för kvarhållande. Förteckningen är inte uttömmande.

...

3.2. Områden enligt [konventionen om säkerheten för människoliv till sjöss]

...

5. Avsaknad av, otillräcklig kapacitet eller allvarligt slitage och åldring på personlig livräddningsutrustning, livräddningsfarkoster och deras sjösättningsanordningar.

...

3.10. Områden enligt [sjöarbetskonventionen, 2006]

...

8. Förhållandena ombord innebär otvetydig fara för sjömännens säkerhet, hälsa eller trygghet.

9. Den bristande efterlevnaden utgör en allvarlig eller upprepad överträdelse av kraven i [sjöarbetskonventionen, 2006], inklusive sjömännens rättigheter, med avseende på sjömäns boende- och arbetsförhållanden ombord på fartyget, enligt vad som föreskrivs i fartygets sjöarbetscertifikat och försäkran om överensstämmelse med sjöarbetskonventionen.

...”

Rekommendationen av den 23 september 2020

- 40 Den 23 september 2020 antog Europeiska kommissionen rekommendation (EU) 2020/1365 om samarbete mellan medlemsstaterna när det gäller insatser som utförs av fartyg som ägs eller används av privata enheter för sök- och räddningsverksamhet (EUT L 317, 2020, s. 23) (nedan kallad rekommendationen av den 23 september 2020).
- 41 I skälen 1–8, 11, 12, 15, 16 och 18 i rekommendationen anges de skäl som låg till grund för antagandet av denna. För det första anger kommissionen att sammanhanget med den migrationskris som unionen har upplevt sedan år 2014, och särskilt den mycket stora ökningen av antalet personer som försöker att korsa Medelhavet på sjöodugliga fartyg för att fly sina ursprungsstater och söka skydd i Europa, har föranlett flera icke-statliga organisationer som använder fartyg att ägna sig åt en komplex verksamhet för att söka efter och rädda människor som befinner sig i fara eller nöd till havs, för att bistå dessa personer. För det andra förklarar kommissionen att även om denna verksamhet kan ses mot bakgrund av medlemsstaternas skyldighet, som följer av internationell sedvanerätt och traktatbaserad internationell rätt, att bistå sådana personer, kräver verksamheten bättre samordning och samarbete, både mellan dessa icke-statliga organisationer och medlemsstaterna och mellan medlemsstaterna själva, oavsett om

de agerar i egenskap av flaggstat för de fartyg som används, hamnstat där de undsatta personerna har landsatts eller kan komma att landsättas eller värdstat för dessa personer. För det tredje anser slutligen kommissionen att det, utan att det påverkar skyldigheter som följer av internationell rätt och unionsrätten, är nödvändigt att inrätta en ram som är anpassad till denna verksamhet, bland annat för att säkerställa sjösäkerheten för undsatta personer och för besättningarna som har undsatt dessa, och att detta projekt innefattar inrättandet av en kontaktgrupp som ska göra det möjligt för medlemsstaterna att samarbeta, samordna sin verksamhet sinsemellan och utveckla bästa praxis, i samråd med alla berörda parter.

- 42 Med beaktande av detta anmodas medlemsstaterna i rekommendationen att utöka sitt samarbete i fråga om privat sök- och räddningsverksamhet i fråga om personer som befinner sig i fara eller nöd till havs, bland annat genom att, tillsammans med kommissionen och i samråd med alla berörda parter, inrätta en kontaktgrupp på detta område.

Italiensk rätt

- 43 Direktiv 2009/16 har införlivats med italiensk rätt genom decreto legislativo n° 53 – Attuazione della direttiva 2009/16/CE recante le norme internazionali per la sicurezza della 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 (lagstiftningsdekret nr 53 – angående genomförande av direktiv 2009/16/EG angående internationella normer om fartygs säkerhet, förhindrande av föroreningar samt boende- och arbetsförhållanden ombord på fartyg som anlöper hamnar inom unionen och framförs i vatten under medlemsstaternas jurisdiktion) av den 24 mars 2011 (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 53/2011) (GURI nr 96, den 27 april 2011, s. 1, nedan kallat lagstiftningsdekret).
- 44 Artikel 3 i lagstiftningsdekret nr 53/2011 har följande lydelse:

”1. Detta dekret ska gälla fartyg och fritidsbåtar som används kommersiellt och som inte för italiensk flagg samt deras besättning när de anlöper en nationell hamn eller ankarplats för att upprätta samverkan mellan fartyg och hamn. Inspektion av ett fartyg som utförs i vatten inom den nationella jurisdiktionen likställs i detta dekret med en inspektion som utförs i en hamn.

...

5. Fiskefartyg, örlogsfartyg, räddningsfartyg, primitivt konstruerade träfartyg, fartyg i statens tjänst som inte används kommersiellt och fritidsbåtar som inte används i handelssjöfart ska inte omfattas av detta dekret.”

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 45 Sea Watch är en ideell humanitär organisation med säte i Berlin (Tyskland). I organisationens stadgar föreskrivs att organisationen särskilt har till ändamål att rädda personer som är i fara eller nöd till havs samt utföra underhåll och drift av fartyg och luftfartyg för det syftet. I enlighet med detta ändamål utför organisationen sök- och räddningsverksamhet på internationellt vatten i Medelhavet med hjälp av fartyg som organisationen både äger och driver. Bland dessa fartyg finns två fartyg kallade Sea Watch 3 och Sea Watch 4, vilka för tysk flagg och har certifierats av en klassificerings- och certifieringsorganisation i Tyskland som multifunktionella lastfartyg.

- 46 Under sommaren 2020 lämnade Sea Watch 3 och Sea Watch 4 i tur och ordning Burrianas hamn (Spanien) och genomförde en insats för att rädda flera hundra personer som befann sig i fara eller nöd till havs på internationellt vatten i Medelhavet. Befälhavarna på dessa fartyg informerades därefter av Italian Maritime Rescue Coordination Centre (italienska samordningscentret för sjöräddningsaktioner), som är beläget i Rom, att Ministero degli Interni (inrikesministeriet, Italien) hade gett tillstånd till att de berörda personerna skulle få stiga i land och flyttas över till andra fartyg som befann sig i Palermos hamn, vad beträffar Sea Watch 4, och i Porto Empedocles hamn, vad beträffar Sea Watch 3. De fick således instruktioner om att styra sina fartyg till dessa hamnar och att genomföra dessa åtgärder.
- 47 När dessa åtgärder hade vidtagits beslutade Ministro della Salute (hälsoministern, Italien) att Sea Watch 4 och Sea Watch 3 skulle ankra i närheten av de aktuella hamnarna, till att börja med för att sätta besättningen i karantän för att förhindra spridningen av covid-19-pandemin, och därefter för rengöring, desinficering och utfärdande av saneringsintyg för fartygen.
- 48 Efter avslutad rengöring och desinficering genomförde hamnkontoret i Palermo och hamnkontoret i Porto Empedocle inspektioner ombord med stöd av lagstiftningsdekret nr 53/2001, och beslutade därefter att Sea Watch 4 respektive Sea Watch 3 skulle kvarhållas. Som framgår av de rapporter som upprättades till följd av dessa inspektioner och de beslut om kvarhållande som därefter antogs, ansåg dessa hamnkontor, för det första, att dessa fartyg hade "ägnat sig åt att bistå migranter till havs trots att de inte [var] certifierade för detta". För det andra påtalade hamnkontoren fler än 20 "tekniska och driftmässiga brister" i förhållande till tillämplig unionslagstiftning och tillämpliga internationella konventioner. Nio av dessa ansågs, "var för sig eller gemensamt, [vara] klart farliga för säkerhet, hälsa eller miljö" och vara av sådan svårighetsgrad att de motiverade ett kvarhållande av fartygen i enlighet med artikel 19 i direktiv 2009/16.
- 49 Sedan dess har Sea Watch åtgärdat ett antal av dessa brister. Däremot anser organisationen att de återstående bristerna inte har styrkts. Dessa brister hänför sig först och främst, enligt hamnkontoren i Palermos hamn och Porto Empedocles hamn, till att Sea Watch 4 och Sea Watch 3 inte är certifierade för att ta ombord och transportera flera hundra personer, vilket skedde under sommaren 2020. Vidare har dessa två fartyg inte en teknisk utrustning som är anpassad för sådan verksamhet, trots att de egentligen är avsedda för – och faktiskt uteslutande används till – denna verksamhet. I synnerhet är fartygens installationer för rening av avloppsvatten och räddningsutrustning dimensionerade för 22 respektive 30 personer och inte för flera hundra, och extra toaletter och duschar som töms direkt i havet har installerats på däck. Slutligen har de räddningsinsatser som utfördes av besättningsmedlemmarna inte bokförts som arbetstimmar.
- 50 Sea Watch har ingett två överklaganden till Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Regionala förvaltningsdomstolen för Sicilien, Italien) med yrkande om upphävande av besluten om kvarhållande av Sea Watch 4 och Sea Watch 3, de inspektionsrapporter som föregick dessa beslut och "alla andra föregående, härmed sammanhängande eller påföljande rättsakter" (nedan kallade de åtgärder som är aktuella i de nationella målen). Till stöd för sina yrkanden har Sea Watch hävdad, för det första, att de hamnkontor som beslutade om dessa åtgärder överskred de befogenheter som hamnstaten har i enlighet med direktiv 2009/16, tolkat mot bakgrund av tillämplig internationell sedvanerätt och traktatbaserad internationell rätt, särskilt principen om ömsesidigt erkännande mellan staterna av certifikat som har utfärdats av flaggstater, genom att de genomförde inspektioner som hade till syfte eller resultat att ifrågasätta klassificeringen och certifieringen av fartygen Sea Watch 4 och Sea Watch 3 som hade gjorts av de behöriga tyska

myndigheterna. För det andra utfördes dessa inspektioner trots att de processuella och materiella villkoren för att få genomföra dessa, som föreskrivs i direktiv 2009/16, inte var uppfyllda. För det tredje utgjorde dessa inspektioner i själva verket ett indirekt sätt att uppnå målet att hindra de sök- och räddningsinsatser som anordnades av Sea Watch i Medelhavet. För det fjärde är de brister som – för övrigt på ett mycket allmänt sätt – har gjorts gällande av hamnkontoren under alla omständigheter inte sådana att de motiverar besluten att kvarhålla de båda berörda fartygen.

- 51 Sea Watch har i samband med sina överklaganden dessutom ingett ansökningar om interimistiska åtgärder i syfte att det ska vidtas säkerhetsåtgärder. Organisationen har motiverat behovet av sådana åtgärder med att det föreligger en risk för allvarlig och irreparabel skada, i den mening som avses i de bestämmelser i italiensk rätt som är tillämpliga på området.
- 52 I besluten att begära förhandsavgörande, som har ingetts i målet rörande Sea Watch 4 (mål C-14/21) respektive i målet rörande Sea Watch 3 (mål C-15/21), har den hänskjutande domstolen bland annat uppgett att det av uppgifterna i akten i respektive mål framgår att inte bara parterna i målen, utan även de berörda myndigheterna i Italien, som är hamnstat, och i Tyskland, som är flaggstat, har olika uppfattningar beträffande huruvida de kvarvarande brister som är aktuella i de nationella målen föreligger. Enligt den hänskjutande domstolen anser nämligen de italienska myndigheterna att dessa brister har styrkts och att de måste avhjälpas, medan de tyska myndigheterna anser att på grundval av en korrekt tolkning av de relevanta bestämmelserna i unionsrätten och internationell rätt ska slutsatsen dras att det inte föreligger några brister och att situationen följaktligen inte kräver någon åtgärd från Sea Watchs sida för att åtgärda dessa.
- 53 Med hänsyn till denna situation anser den hänskjutande domstolen att det, för att avgöra de nationella målen, är nödvändigt att hänskjuta en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen för att sistnämnda domstol ska klargöra den rättsliga reglering som är tillämplig på fartyg som används av humanitära icke-statliga organisationer, såsom Sea Watch, i avsikt att bedriva systematisk sök- och räddningsverksamhet i fråga om personer som är i fara eller nöd till havs.
- 54 Den hänskjutande domstolen vill särskilt få klarhet i vilket tillämpningsområde direktiv 2009/16 har, och närmare bestämt huruvida artikel 3 i nämnda direktiv, med hänsyn till dess lydelse, direktivets systematik och de mål som eftersträvas med direktivet, ska tolkas så, att den omfattar fartyg som visserligen har officiellt klassificerats och certifierats av en organisation, som har bemyndigats av flaggstaten och har erkänts på unionsnivå, som "lastfartyg" avsedda för användning kommersiellt eller i handelssjöfart, i praktiken uteslutande och systematiskt är avsedda för och används till en sök- och räddningsverksamhet i fråga om personer som befinner sig i fara eller nöd till havs.
- 55 I det avseendet har den hänskjutande domstolen uppgett att den är benägen att anse att direktiv 2009/16 – med hänsyn till artikel 3.4 och skälen 2–4 och 6 i direktivet samt det sammanhang som denna bestämmelse och dessa skäl ingår i – ska tolkas så, att det inte är tillämpligt på sådana fartyg som Sea Watch 4 och Sea Watch 3, vilka används för en verksamhet som inte är kommersiell eller avser handelssjöfart, såsom sök- och räddningsverksamhet i fråga om personer som befinner sig i fara eller nöd till havs, såvida inte dessa fartyg kan likställas med passagerarfartyg. Enligt denna tolkning kan dessa fartyg inte bli föremål för en inspektion som utförs med stöd av artiklarna 11–13 i nämnda direktiv. Den hänskjutande domstolen inser dock att detta direktiv även kan tolkas på motsatt sätt, med hänsyn till särskilt artikel 3.1 i direktivet.

Om så vore fallet, har nämnda domstol påpekat att frågan ändå uppkommer huruvida lagstiftningsdekret nr 53/2011, vilket antogs av Republiken Italien för att införliva direktiv 2009/16 med dess nationella rätt, är förenligt med direktivet.

- 56 Vidare vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida den uppenbara diskrepansen mellan maximiantalet på 22 eller 30 personer som får transporteras på fartygen Sea Watch 4 och Sea Watch 3 enligt deras respektive certifikat och de hundratals personer som faktiskt transporterades på dessa i samband med de räddningsinsatser som gav upphov till de åtgärder som är aktuella i de nationella målen kan utgöra en ”faktor av högsta prioritet” eller en ”oförutsedd faktor”, i den mening som avses i bilaga I del II punkterna 2A och 2B i direktiv 2009/16, som motiverar att dessa fartyg blir föremål för en tilläggsinspektion med stöd av artikel 11 i direktivet.
- 57 Den hänskjutande domstolen anser att denna uppenbara diskrepans utgör en ”oförutsedd faktor”, och närmare bestämt en situation där fartyg har framförts ”på ett sätt som innebär en fara för personer, egendom eller miljö”. I det avseendet har den hänskjutande domstolen först påpekat att den skyldighet som åligger befälhavare på fartyg att hjälpa den som är i fara eller nöd till havs, vilken anges i artikel 98 i havsrättskonventionen och upprepas i sjöräddningskonventionen, gäller enligt dessa internationella konventioner endast om den kan genomföras utan allvarlig fara för fartyget, dess besättning eller berörda passagerare. Den hänskjutande domstolen har av detta vidare dragit slutsatsen att sådana risker kan uppstå när man på ett visst fartyg tar ombord ett antal personer som uppenbart inte tycks stå i proportion till fartygets mottagningskapacitet och utrustning, som anges i eller återspeglas i dess olika certifikat, samt storleken på dess besättning. Den hänskjutande domstolen har härav slutligen dragit slutsatsen att för det fall att detta mottagande är en följd av en systematisk verksamhet som uteslutande avser sök- och räddningsverksamhet i fråga om personer som befinner sig i fara eller nöd till havs, vilken utförs med hjälp av fartyg i vilkas certifikat det anges att de inte är anpassade till denna verksamhet, kan det anses föreligga en situation av farlig drift som motiverar att det anordnas en tilläggsinspektion enligt artikel 11 i direktiv 2009/16.
- 58 Dessutom vill den hänskjutande domstolen att det allmänt ska fastställas vilken omfattning och räckvidd de befogenheter har som kan utövas av hamnstaten i samband med den mer ingående inspektionen av ett fartyg som den inte är flaggstat för, vilken utförs med stöd av artikel 13 i direktiv 2009/16. Mer specifikt vill nämnda domstol få klarhet i huruvida dessa befogenheter omfattar möjligheten att förvissa sig om att fartyget, oavsett för vilken verksamhet fartyget har klassificerats och certifierats av de behöriga myndigheterna i flaggstaten, uppfyller gällande krav om säkerhet, förhindrande av föroreningar samt boende- och arbetsförhållanden ombord, som följer av unionens sekundärrätt och/eller av internationell sedvanerätt eller traktatbaserad sjö rätt, för det fall att fartyget i praktiken bedriver en annan verksamhet som består i att systematiskt och uteslutande söka efter och rädda personer som befinner sig i fara eller nöd till havs.
- 59 I det avseendet har den hänskjutande domstolen först uppgett att den anser att artikel 13 i direktiv 2009/16, med hänsyn till dess lydelse, ska förstås så, att den tillåter att hamnstaten utför inspektioner som inte är begränsade till en formell kontroll av att samtliga erforderliga certifikat finns ombord, utan även innefattar en materiell kontroll av det aktuella företagens faktiska skick. Vidare har den framhållit att denna materiella kontroll – med hänsyn till lydelsen i denna artikel och systematiken i direktiv 2009/16, såsom den har klargjorts i bland annat skäl 6 i direktivet och i tillämpliga internationella konventioner –, dock ska utföras med hänsyn till den klassificering och certifiering som gjorts av flaggstaten, och således syfta till att endast kontrollera

att det berörda fartygets faktiska skick överensstämmer med de krav som gäller för de verksamheter för vilka fartyget har klassificerats och certifierats av denna stat. En sådan kontroll sker först ”i andra hand” och kan därför inte, genom sitt syfte eller resultat, påverka den kontroll som utförts och de beslut som fattats ”i första hand” i flaggstaten, vilket skulle vara fallet om den möjliggjorde för hamnstaten att kvarhålla ett fartyg på grund av att det inte uppfyller andra krav än dem som motsvarar den verksamhet för vilken fartyget har certifierats. Slutligen har den hänskjutande domstolen visserligen medgett att en sådan tolkning av unionens sekundärrätt kan möjliggöra bedrägerier, men den har påpekat att den sök- och räddningsverksamhet i fråga om personer som är i fråga i de nationella målen inte är av bedräglig karaktär eftersom den, för det första, överensstämmer med det ändamål som Sea Watch eftersträvar, för det andra, de behöriga tyska och italienska myndigheterna känner till denna verksamhet och, för det tredje, verksamheten i princip har erkänts, såsom framgår av rekommendationen av den 23 september 2020.

- 60 Den hänskjutande domstolen vill vidare få klarhet i huruvida, i avsaknad av en möjlighet för hamnstaten att på grundval av direktiv 2009/16 kontrollera att ett visst företag uppfyller gällande krav i fråga om säkerhet, förhindrande av föroreningar samt boende- och arbetsförhållanden ombord, med hänsyn till fartygets faktiska verksamhet, en sådan befogenhet kan grunda sig antingen på artikel I b i konventionen om säkerheten för människoliv till sjöss, som omnämns i artikel 2 i direktivet, vilken kräver att de fördragsslutande regeringarna ska vidta de åtgärder som kan vara nödvändiga för att ”säkerställa att fartyg vad beträffar säkerheten för människoliv är lämpade för avsedd användning”, eller på punkt 1.3.1 i bilagan till IMO:s resolution om hamnstatskontroll.
- 61 Slutligen vill den hänskjutande domstolen få klarhet i vilken mån och på vilka villkor myndigheterna i hamnstaten har rätt att kräva att ett fartyg som har certifierats av flaggstaten som lastfartyg dessutom ska vara certifierat för att bedriva en sök- och räddningsverksamhet i fråga om personer som befinner sig i fara eller nöd till havs, och att fartyget uppfyller de krav som gäller för denna verksamhet eller som gör det möjligt att utöva sådan verksamhet under förhållanden som är ägnade att säkerställa säkerheten till sjöss. Den hänskjutande domstolen vill även få klarhet i huruvida dessa myndigheter har rätt att kvarhålla ett sådant fartyg enligt artikel 19 i direktiv 2009/16 till dess att fartyget har anpassats till dessa krav.
- 62 I samband med alla dessa frågeställningar har den hänskjutande domstolen påpekat, för det första, att rekommendationen av den 23 september 2020 framhåller den vikt som unionen tillmäter att de fartyg som ägnar sig åt sök- och räddningsverksamhet i fråga om personer som befinner sig i fara eller nöd på Medelhavet uppfyller de krav som gäller på säkerhetsområdet. För det andra anser den hänskjutande domstolen att det emellertid inte finns någon internationell lagstiftning eller unionslagstiftning som är klart tillämplig och verkligen anpassad till de fartyg som uteslutande och systematiskt ägnar sig åt denna verksamhet. För det tredje anser den hänskjutande domstolen i huvudsak att hamnstaten, i avsaknad av lämplig klassificering och certifiering, inte kan kräva att sådana fartyg innehar andra certifikat än dem som flaggstaten har utfärdat till dem eller att de uppfyller andra krav än dem som motsvarar dessa certifikat.

63 Mot denna bakgrund beslutade Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Regionala förvaltningsdomstolen för Sicilien), i de båda nationella målen, att förklara målen vilande och att hänskjuta följande tolkningsfrågor till EU-domstolen, vilka har samma lydelse, bortsett från att mål C-14/21 avser fartyget Sea Watch 4 och mål C-15/21 avser fartyget Sea Watch 3:

- ”1) a) Omfattar tillämpningsområdet för direktiv 2009/16 och fartyg som av flaggstatens klassificeringsorgan har klassificerats som lastfartyg, men som faktiskt enbart och systematiskt bedriver icke-kommersiell verksamhet, såsom så kallad SAR-verksamhet [*search and rescue*, sök- och räddningsverksamhet] (av den art som bedrivs av [Sea Watch] och [av fartyget Sea Watch 4 och fartyget Sea Watch 3] enligt organisationens stadgar), och får en [inspektion av hamnstaten] utföras med avseende på ett sådant fartyg?
- b) För det fall att EU-domstolen finner att tillämpningsområdet för direktiv 2009/16 även omfattar denna typ av fartyg, utgör då direktivet, såsom det tolkats enligt ovan, hinder mot sådan nationell lagstiftning som artikel 3 i lagstiftningsdekret nr 53/2011, som har införlivat artikel 3 i direktiv 2009/16 med nationell rätt men där tillämpningsområdet för [en inspektion av hamnstaten] uttryckligen begränsas i artikel 3.1 i detta lagstiftningsdekret till att endast omfatta fartyg som används kommersiellt, vilket innebär att inte bara fritidsbåtar utan även lastfartyg som faktiskt inte bedriver någon kommersiell verksamhet – och därför inte används kommersiellt – undantas från [en] sådan [inspektion]?
- c) Finns det avslutningsvis rimlig grund för att anse att även lastfartyg som systematiskt bedriver [sök- och räddnings]verksamhet omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2009/16, eftersom det till följd av 2017 års ändringar [av direktiv 2009/16] även omfattar passagerarfartyg, så att transport av personer som räddats till sjöss då de befunnit sig i livsfara kan likställas med transport av passagerare?
- 2) Kan den omständigheten att fartyget har transporterat ett antal personer som avsevärt överstiger den kapacitet som anges i utrustningssäkerhetscertifikatet, trots att detta var en följd av [sök- och räddnings]verksamheten, eller att fartyget innehar ett utrustningssäkerhetscertifikat som är giltigt för ett betydligt lägre antal personer än det antal som faktiskt har transporterats, anses utgöra en faktor av högsta prioritet i den mening som avses i bilaga I del II punkt 2A eller en oförutsedd faktor i den mening som avses i bilaga I del II punkt 2B, vartill det hänvisas i artikel 11 i direktiv 2009/16?
- 3) Får eller ska befogenheten [för hamnstaten] att utföra en mer ingående inspektion, i den mening som avses i artikel 13 i direktiv 2009/16, av fartyg som för en medlemsstats flagg även inbegripa befogenheten att kontrollera vilken verksamhet som fartyget faktiskt bedriver, oavsett för vilken verksamhet flaggstaten och det berörda klassificeringsorganet har utfärdat klasscertifikat och tillhörande säkerhetscertifikat för fartyget, och därmed även befogenheten att kontrollera att fartyget i fråga innehar erforderliga certifikat och allmänt sett uppfyller de villkor och krav som anges i internationella normer för säkerhet, förhindrande av föroreningar, samt boende- och arbetsförhållanden ombord? För det fall att denna fråga ska besvaras jakande, kan denna befogenhet även utövas med avseende på ett fartyg som faktiskt och systematiskt bedriver [sök- och räddnings]verksamhet?
- 4) a) Hur ska man tolka [artikel 1] b i [konventionen om säkerheten för människoliv till sjöss] – som artikel 2 i direktiv 2009/16 uttryckligen hänvisar till och som således ska ges en enhetlig tolkning [i unionsrätten] i fråga om och i samband med [en inspektion av hamnstaten] – vad gäller den del där det stadgas att '[d]e fördragsslutande regeringarna förbinder sig att utfärda alla lagar, förordningar, föreskrifter och bestämmelser och att

vidta alla andra åtgärder som kan vara nödvändiga för att ge denna konvention full kraft och verkan i syfte att säkerställa att fartyg vad beträffar säkerheten för människoliv är lämpade för avsedd användning? Ska i synnerhet den bedömning av huruvida fartyget är lämpat för avsedd användning som hamnstaten är skyldig att utföra genom inspektioner utgå från en enda kontrollparameter – det vill säga de krav som följer av fartygets klassificering och de tillhörande säkerhetscertifikat som har utfärdats för fartyget på grundval av den formellt deklarerade verksamheten – eller kan hänsyn även tas till fartygets faktiska användning?

- b) Har hamnstaternas förvaltningsmyndigheter – även vad gäller ovannämnda internationella kontrollparameter – befogenhet att kontrollera inte enbart att utrustning ombord uppfyller de krav som gäller enligt de certifikat som flaggstaten har utfärdat för fartygets formella klassificering, utan även befogenhet att bedöma huruvida fartygets certifikat och tillhörande utrustning svarar mot den verksamhet som fartyget faktiskt bedriver och som inte överensstämmer med vad som anges i klasscertifikatet?
- c) Hur ska man tolka punkt 1.3.1 i [bilagan till] [IMO:s resolution om hamnstatskontroll], vad gäller den del där det stadgas att '[i] enlighet med vad som föreskrivs i de konventioner som avses i avsnitt 1.2 ovan ska den behöriga myndigheten (det vill säga flaggstatens regering) utfärda lagar och förordningar, samt vidta alla andra åtgärder som kan vara nödvändiga för att ge de[ss]a konvention[er] full kraft och verkan i syfte att säkerställa att fartyg vad beträffar säkerheten för människoliv och förhindrande av föroreningar är lämpade för avsedd användning, och att besättningen är duglig och förmögen att utföra sina uppgifter'?

- 5) a) Slutligen, för det fall att EU-domstolen finner att hamnstaten har befogenhet att kontrollera att fartyget innehar erforderliga certifikat och uppfyller tillämpliga villkor och krav för den verksamhet som fartyget faktiskt är avsett för, får den hamnstat som har utfört inspektionen kräva att fartyget, för att undvika kvarhållande, ska inneha erforderliga certifikat samt – i tillägg till de villkor och krav om säkerhet och förhindrande av föroreningar som fartyget redan uppfyller – uppfylla dylika villkor och krav i fråga om den verksamhet som faktiskt bedrivs, det vill säga [sök- och räddnings]verksamhet i förevarande fall?
- b) För det fall att [led a] ska besvaras jakande, måste det finnas tydliga och tillförlitliga internationella eller [unionsrättsliga] bestämmelser avseende klassificering av sök- och räddningsverksamhet, erforderliga certifikat, samt villkor och krav om säkerhet och förhindrande av föroreningar inom ramen för sådan verksamhet för att det ska kunna uppställas ett krav på att fartyget, för att undvika kvarhållande, ska inneha erforderliga certifikat samt – i tillägg till de villkor och krav om säkerhet och förhindrande av föroreningar som fartyget redan uppfyller – uppfylla dylika villkor och krav i fråga om den verksamhet som faktiskt bedrivs, det vill säga [sök- och räddnings]verksamhet i förevarande fall?
- c) För det fall att [led b] ska besvaras nekande, är det lagstiftningen i flaggstaten eller i hamnstaten som måste innehålla ett krav på att fartyget ska inneha erforderliga certifikat samt – i tillägg till de villkor och krav om säkerhet och förhindrande av föroreningar som fartyget redan uppfyller – uppfylla dylika villkor och krav i fråga om den verksamhet som faktiskt bedrivs, det vill säga [sök- och räddnings]verksamhet i förevarande fall? Krävs det härvidlag att fråga är om primärrättsliga bestämmelser eller är även sekundärrättsliga bestämmelser eller allmänna administrativa föreskrifter godtagbara i detta avseende?
- d) För det fall att [led c] ska besvaras jakande, är hamnstaten skyldig att i samband med en inspektion klart och tydligt ange vilka nationella bestämmelser (identifierade i enlighet med [led c]) i form av lagar, förordningar eller föreskrifter i en allmän förvaltningsrättsakt som innehåller de villkor eller tekniska krav om säkerhet och förhindrande av föroreningar

som det fartyg som är föremål för inspektionen ska uppfylla för att få bedriva [sök- och räddnings]verksamhet, och exakt vilka korrigerande eller avhjälpande åtgärder som krävs för att säkerställa efterlevnaden av dessa bestämmelser?

- e) I avsaknad av nationella regler i hamnstaten eller flaggstaten i form av lagar, förordningar eller föreskrifter i en allmän förvaltningsrättsakt, kan hamnstatens myndigheter då i det enskilda fallet ange de villkor eller tekniska krav om säkerhet, förhindrande av föroreningar och boende- och arbetsförhållanden ombord som det fartyg som är föremål för en inspektion [av denna stat] ska uppfylla för att få bedriva [sök- och räddnings]verksamhet?
- f) För det fall att [led d och e] ska besvaras nekande, kan [sök- och räddnings]verksamheten – i avsaknad av specifika anvisningar från flaggstaten i detta avseende – anses vara tillåten tillsviðare, så att verksamheten inte kan hindras genom beslut om kvarhållande, för det fall att det fartyg som är föremål för en inspektion [som utförs av hamnstaten] uppfyller ovannämnda villkor och krav vad gäller en annan fartygskategori (närmare bestämt lastfartyg i förevarande fall), såsom faktiskt har intygats av flaggstaten?”

Förfarandet vid domstolen

- 64 Domstolens ordförande har genom beslut av den 2 februari 2021 förenat målen C-14/21 och C-15/21 vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domstolens avgörande.
- 65 I sina beslut om hänskjutande ansökte Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Regionala förvaltningsdomstolen för Sicilien) även om att EU-domstolen skulle handlägga de aktuella målen skyndsamt enligt det förfarande som föreskrivs i artikel 105 i domstolens rättegångsregler. Till stöd för denna ansökan hänvisade den hänskjutande domstolen till, för det första, den stora betydelsen, särskilt under sommarmånaderna, av den sök- och räddningsverksamhet i fråga om personer som befinner sig i fara eller nöd på Medelhavet som utförs av humanitära organisationer med hjälp av sådana fartyg som dem som är i fråga i de nationella målen, för det andra, den omständigheten att flera av dessa fartyg, vid ingivandet av besluten om hänskjutande som gett upphov till förevarande mål, var föremål för åtgärder för kvarhållande i italienska hamnar och, för det tredje, att det finns mål anhängiga vid italienska förvaltningsdomstolar avseende vissa av dessa åtgärder.
- 66 Genom beslut av den 25 februari 2021, Sea Watch (C-14/21 och C-15/21, EU:C:2021:149), avslog domstolens ordförande dessa ansökningar på grund av att de omständigheter som hade åberopats till stöd för dessa inte i sig motiverade att förevarande mål skulle handläggas enligt förfarandet för skyndsamt handläggning, utan att det påverkade den hänskjutande domstolens möjlighet att vid behov besluta om nödvändiga interimistiska åtgärder för att säkerställa den fulla verkan av de avgöranden som den ska fatta i de nationella målen.
- 67 Domstolens ordförande ansåg dock att de särskilda omständigheterna i förevarande mål motiverade att domstolen ska avgöra dessa med förtur, enligt artikel 53.3 i rättegångsreglerna.

Prövning av tolkningsfrågorna

Fråga 1

- 68 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan, vilken avser tillämpningsområdet för direktiv 2009/16, för att få klarhet i huruvida direktivet ska tolkas så, att det är tillämpligt på fartyg som, trots att de har klassificerats och certifierats som lastfartyg av flaggstaten, i praktiken systematiskt används av en humanitär organisation för icke-kommersiell sök- och räddningsverksamhet i fråga om personer som befinner sig i fara eller nöd till havs (nedan kallade privata fartyg för humanitärt bistånd). För det fall att denna fråga ska besvaras jakande vill den hänskjutande domstolen även få klarhet i huruvida direktivet ska tolkas så, att det utgör hinder mot att en nationell lagstiftning, som säkerställer att direktivet införlivas med nationell rätt, begränsar direktivets tillämplighet till att endast avse fartyg som används för kommersiell verksamhet.
- 69 Domstolen påpekar först att artikel 3 i direktiv 2009/16 avgränsar direktivets tillämpningsområde, på ett allmänt sätt och utan att det påverkar särskilda bestämmelser om vissa fartygskategorier, genom hänvisning till två kumulativa uppsättningar av kriterier. Den första uppsättningen av kriterier avser de fartyg som direktivet är tillämpligt på och den andra avser de situationer då direktivet är tillämpligt på dessa.
- 70 Vad beträffar de fartyg som omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2009/16, anges det i artikel 3.1 första stycket i direktivet att detta direktiv ska gälla "varje fartyg", och uttrycket "fartyg" definieras i sig i artikel 2 punkt 5 i detta direktiv som varje havsgående fartyg som, för det första, omfattas av en eller flera av de internationella konventioner som avses i artikel 2 punkt 1 och som, för det andra, har annan flagg än hamnstatens.
- 71 I artikel 3.4 i direktiv 2009/16 föreskrivs emellertid att fiskefartyg, örlogsfartyg, räddningsfartyg, primitivt konstruerade träfartyg, fartyg i statens tjänst som inte används kommersiellt och fritidsbåtar som inte används i handelssjöfart inte ska omfattas av direktivet.
- 72 Eftersom de olika fartygskategorier som på så sätt har undantagits utgör lika många undantag från den huvudregel som uppställs i artikel 3.1 första stycket i direktiv 2009/16, ska de anses vara uttömmande och tolkas restriktivt.
- 73 Av detta följer särskilt att uttrycken "fartyg i statens tjänst som inte används kommersiellt" och "fritidsbåtar som inte används i handelssjöfart", vilka anges i artikel 3.4 i direktiv 2009/16, inte kan förstås så, att de analogt omfattar fartyg som – i likhet med de fartyg som är i fråga i de nationella målen – i praktiken "inte används kommersiellt" eller som "inte används i handelssjöfart" utan att för den skull vara "fartyg i statens tjänst" eller "fritidsbåtar", i den mening som avses i denna bestämmelse.
- 74 Om det berörda fartyget inte hör till en av de kategorier som på ett uttömmande sätt, enligt artikel 3.4 i direktiv 2009/16, har undantagits från direktivets tillämpningsområde, har den omständigheten att den verksamhet som fartyget faktiskt bedriver inte sammanfaller med den verksamhet för vilket fartyget har klassificerats och certifierats i dess flaggstat inte någon betydelse för direktivets tillämplighet, såsom generaladvokaten i huvudsak påpekade i punkt 35 i sitt förslag till avgörande. Det saknar även betydelse huruvida den verksamhet som ett sådant fartyg faktiskt bedriver är kommersiell eller icke-kommersiell. Slutligen saknar det betydelse

huruvida transporten av de personer som har fått bistånd till havs, såsom den transport som den systematiska sök- och räddningsverksamhet som är i fråga i de nationella målen ger upphov till, kan likställas med transport av passagerare.

- 75 Vad vidare beträffar de situationer som omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2009/16, anges det i artikel 3.1 första stycket i direktivet att detta direktiv särskilt ska gälla varje fartyg "som anlöper en medlemsstats hamn eller ankarplats", liksom dess besättning, "för att upprätta samverkan mellan fartyg och hamn". Som framgår av artikel 2 punkt 6 i direktivet omfattar en sådan verksamhet alla former av samverkan som inträffar när ett sådant fartyg påverkas direkt och omedelbart av verksamhet som innebär förflyttning av varor eller människor eller tillhandahållandet av hamntjänster.
- 76 Direktiv 2009/16 är dock inte bara tillämpligt i denna situation, vilket framgår av artikel 3.1 tredje stycket i direktivet, som hänvisar till möjligheten för en medlemsstat att inspektera ett fartyg som finns i vatten inom dess jurisdiktion.
- 77 Det framgår således av punkterna 69–76 i förevarande dom att direktiv 2009/16 ska tolkas så, att det är tillämpligt på varje fartyg som – i likhet med de fartyg som är i fråga i de nationella målen – finns i en hamn, vid en ankarplats eller i vatten inom en medlemsstats jurisdiktion och som för en annan medlemsstat eller tredjelands flagg, utan att omfattas av ett av de undantag som anges i artikel 3.4 i direktivet (nedan kallade fartyg som omfattas av hamnmedlemsstatens jurisdiktion).
- 78 Denna tolkning av lydelsen i direktiv 2009/16 överensstämmer med syftet med detta direktiv, vilket – såsom framgår av artikel 1 däri – består i ökad efterlevnad av bestämmelser i internationell rätt och unionslagstiftningen angående säkerhet till sjöss, sjöfartsskydd, skydd av den marina miljön samt boende- och arbetsförhållanden ombord, genom en mekanism för kontroll, inspektion och kvarhållande som grundar sig på gemensamma kriterier och ett enhetligt förfarande som, med förbehåll för de undantag som unionslagstiftaren uttryckligen har föreskrivit, är tillämpligt på alla fartyg som omfattas av hamnmedlemsstatens jurisdiktion.
- 79 Denna tolkning är för övrigt förenlig med artikel 80.2 EG (nu artikel 100.2 FEUF) som utgör rättslig grund för direktiv 2009/16. Denna bestämmelse ger unionslagstiftaren möjlighet att anta allmänna bestämmelser för att förbättra transportsäkerheten och följaktligen säkerheten på sjöfartsområdet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 oktober 2007, kommissionen/rådet, C-440/05, EU:C:2007:625, punkterna 58 och 59 och där angiven rättspraxis), utan att det krävs att dessa bestämmelser ska vara begränsade enbart till de fartyg som är avsedda att användas, eller som i praktiken används, kommersiellt eller i handelssjöfart.
- 80 Med beaktande av samtliga dessa omständigheter ska det anses att när de villkor som avses i punkt 77 i förevarande dom är uppfyllda, så är direktiv 2009/16 tillämpligt på privata fartyg för humanitärt bistånd.
- 81 Vidare framgår det klart av direktiv 2009/16 att alla fartyg som avses i artikel 3.1 i direktivet omfattas av den mekanism för kontroll, inspektion och kvarhållande som föreskrivs i artiklarna 11–13 och 19 i direktivet.
- 82 I de lagar och andra författningar som medlemsstaterna är skyldiga att anta enligt direktiv 2009/16, för att deras nationella rätt ska överensstämma med direktivet, ska det följaktligen föreskrivas att tillämpningsområdet för denna mekanism omfattar samtliga dessa

fartyg, inbegripet de som avses i punkt 80 i förevarande dom, eftersom direktivet utgör hinder för att sådana bestämmelser begränsar sin tillämplighet till att endast avse fartyg som används för en kommersiell verksamhet.

- 83 Med hänsyn till den hänskjutande domstolens frågor som det har redogjorts för i punkterna 55 och 68 i förevarande dom, ska det tilläggas att – såsom framgår av domstolens fasta praxis – principen om unionsrättens företräde medför en skyldighet för alla myndigheter i medlemsstaterna att säkerställa unionsrättens fulla verkan, och mer specifikt åläggs de nationella domstolarna att i möjligaste mån tolka sin nationella rätt på ett sätt som är förenligt med unionsrätten. Denna princip innebär att de nationella domstolarna ska ta hänsyn till den nationella rätten i dess helhet och tillämpa de tolkningsmetoder som är erkända i nationell rätt, för att säkerställa att den unionsrättsakt som är aktuell i ett visst fall ges full verkan och för att uppnå ett resultat som överensstämmer med rättsaktens syfte (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 juni 2019, *Popławski*, C-573/17, EU:C:2019:530, punkterna 53, 54, 57 och 77).
- 84 Denna princip har emellertid vissa begränsningar. I synnerhet kan den inte tjäna som grund för att tolka nationell rätt *contra legem* (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 juni 2019, *Popławski*, C-573/17, EU:C:2019:530, punkterna 74 och 76 och där angiven rättspraxis).
- 85 I förevarande fall ankommer det på den hänskjutande domstolen att i möjligaste mån tolka den nationella lagstiftning som säkerställer införlivandet av de bestämmelser som fastställer tillämpningsområdet för direktiv 2009/16, och särskilt den mekanism för kontroll, inspektion och kvarhållande som föreskrivs i artiklarna 11–13 och 19 i direktivet, på ett sätt som är förenligt med dessa bestämmelser, med beaktande av den nationella rätten i dess helhet och med tillämpning av de tolkningsmetoder som är erkända i nationell rätt, vilket vissa av de berörda som har deltagit i förfarandet vid domstolen anser är möjligt.
- 86 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågan besvaras så, att direktiv 2009/16 ska tolkas så
- att det är tillämpligt på fartyg som, trots att de har klassificerats och certifierats som lastfartyg av flaggstaten, i praktiken systematiskt används av en humanitär organisation för icke-kommersiell sök- och räddningsverksamhet i fråga om personer som befinner sig i fara eller nöd till havs, och
 - att det utgör hinder mot att en nationell lagstiftning, som säkerställer att direktivet införlivas med nationell rätt, begränsar direktivets tillämplighet till att endast avse fartyg som används för kommersiell verksamhet.

Frågorna 2, 3, 4 och 5

Inledande synpunkter

- 87 Den andra, den tredje, den fjärde och den femte frågan avser villkoren för genomförandet av den mekanism för kontroll, inspektion och kvarhållande som föreskrivs i artiklarna 11–13 och 19 i direktiv 2009/16 med avseende på fartyg som omfattas av hamnmedlemsstatens jurisdiktion och mer specifikt privata fartyg för humanitärt bistånd.

- 88 Detta direktiv har, såsom påpekats i punkt 78 i förevarande dom, till syfte att öka efterlevnaden av bestämmelser i internationell rätt och unionslagstiftningen angående säkerhet till sjöss, sjöfartsskydd, skydd av den marina miljön samt boende- och arbetsförhållanden ombord.
- 89 För det syftet är direktivet mer specifikt avsett att möjliggöra för unionen och medlemsstaterna att se till att de fartyg som omfattas av hamnmedlemsstatens jurisdiktion iakttar bestämmelserna i de internationella konventioner som förtecknas i artikel 2 punkt 1 i direktivet. Till dessa hör konventionen om säkerheten för människoliv till sjöss, som samtliga medlemsstater i unionen – men inte unionen själv – är parter i, såsom har angetts i punkt 17 i förevarande dom.
- 90 I det avseendet ska det hållas i minnet att även om unionen inte är part i en internationell konvention och unionen således inte är bunden av denna konvention, följer det av domstolens fasta praxis att konventionen kan beaktas, vid tolkningen av de sekundärrättsliga unionsbestämmelser som ingår i konventionens tillämpningsområde, om alla medlemsstater är parter i konventionen (dom av den 3 juni 2008, *Intertanko m.fl.*, C-308/06, EU:C:2008:312, punkterna 47–52, dom av den 23 januari 2014, *Manzi och Compagnia Naviera Orchestra*, C-537/11, EU:C:2014:19, punkt 45, och dom av den 11 juli 2018, *Bosphorus Queen Shipping*, C-15/17, EU:C:2018:557, punkt 45).
- 91 I förevarande fall är det nödvändigt att beakta konventionen om säkerheten för människoliv till sjöss, som alla medlemsstater är parter i, vid tolkningen av direktiv 2009/16. Detta direktiv är nämligen ett uttryck för unionslagstiftarens val att öka efterlevnaden av bestämmelserna i denna konvention inom unionen, trots att unionen själv inte är part i denna. Syftet, vilket det har erinrats om i punkt 89 i förevarande dom, som unionslagstiftaren eftersträvade vid antagandet av direktivet har yttrat sig i att en del av de regler som anges i protokollet till nämnda konvention i huvudsak har återgetts i vissa av bilagorna till direktivet.
- 92 Vidare följer det av domstolens fasta praxis att bestämmelserna i unionens sekundärrätt ska, i möjligaste mån, tolkas i överensstämmelse med både de internationella avtal som unionen är bunden av och relevanta regler och principer i allmän folkrätt, och unionen är skyldig att utöva sin befogenhet med iakttagande av dessa när den antar sådana bestämmelser (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 september 2008, *Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen*, C-402/05 P och C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 291, och dom av den 27 februari 2018, *Western Sahara Campaign UK*, C-266/16, EU:C:2018:118, punkterna 43–47).
- 93 I förevarande fall ska direktiv 2009/16, med hänsyn till dess syfte och innehåll, tolkas med beaktande inte bara av konventionen om säkerheten för människoliv till sjöss, utan även havsrättskonventionen.
- 94 Såsom har angetts i punkt 3 i förevarande dom ingicks havsrättskonventionen av unionen, vilket gör att den är bindande för unionen och dess bestämmelser utgör en integrerad del av unionens rättsordning. Vidare har den, inom denna rättsordning, företrädde framför unionens sekundärrättsakter, vilket innebär att dessa rättsakter, i den mån det är möjligt, ska tolkas i överensstämmelse med bestämmelserna i denna konvention (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 maj 2006, *kommissionen/Irland*, C-459/03, EU:C:2006:345, punkt 82, dom av den 3 juni 2008, *Intertanko m.fl.*, C-308/06, EU:C:2008:312, punkterna 42 och 53, och dom av den 11 juli 2018, *Bosphorus Queen Shipping*, C-15/17, EU:C:2018:557, punkt 44).
- 95 I det avseendet är två kategorier av överväganden relevanta för de svar som ska lämnas på den andra, den tredje, den fjärde och den femte tolkningsfrågan.

- 96 För det första är det huvudsakliga ändamålet med havsrättskonventionen en kodifiering och en utveckling av regler i den allmänna folkrätten om världssamfundets fredliga samarbete vid användningen, utnyttjandet och utforskningen av havsområdena. För detta syfte införs genom havsrättskonventionen det regelverk som är tillämpligt på de olika havsområden som identifieras i konventionen, däribland territorialhavet och det fria havet, genom att fastställa materiella och territoriella gränser för de suveräna rättigheter och den jurisdiktion som staterna har i dessa olika havsområden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 juni 2008, *Intertanko m.fl.*, C-308/06, EU:C:2008:312, punkterna 55, 57 och 58).
- 97 Detta regelverk syftar till att upprätta en rättvis jämvikt mellan de potentiellt motstridiga intressena för stater i egenskap av kuststater respektive flaggstater (se, bland annat, dom av den 3 juni 2008, *Intertanko m.fl.*, C-308/06, EU:C:2008:312, punkt 58, och dom av den 11 juli 2018, *Bosphorus Queen Shipping*, C-15/17, EU:C:2018:557, punkt 63).
- 98 Denna rättvisa jämvikt kännetecknas av den exklusiva befogenhet som varje stat har tillerkänts, enligt artikel 91 i havsrättskonventionen, att fastställa villkoren för att dess nationalitet ska tillerkännas fartyg, villkoren för fartygs registrering inom dess territorium och villkoren för rätten att föra dess flagg. Utövandet av denna befogenhet tar sig bland annat uttryck i att flaggstaten klassificerar och certifierar de fartyg som för dess flagg, eller låter ett organ som bemyndigats för det ändamålet klassificera och certifiera dessa fartyg, efter att ha kontrollerat att fartygen uppfyller samtliga krav som föreskrivs i de tillämpliga internationella konventionerna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 juni 2008, *Intertanko m.fl.*, C-308/06, EU:C:2008:312, punkt 59, och dom av den 7 maj 2020, *Rina*, C-641/18, EU:C:2020:349, punkterna 43, 44 och 46).
- 99 Vidare har varje stat, enligt artikel 92 i havsrättskonventionen, exklusiv jurisdiktion över de fartyg som för statens flagg på det fria havet. Av detta följer ett visst antal skyldigheter för flaggstaten vilka, såsom framgår av artikel 94.1–94.3 i denna konvention, omfattar skyldigheten att utöva faktisk jurisdiktion och kontroll över dessa fartyg och skyldigheten att vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att trygga säkerheten till sjöss med hänsyn till bland annat utrustning, sjövärdighet, utbildning och arbetsförhållanden. Dessutom ska flaggstaten, enligt artikel 94.4 i havsrättskonventionen, säkerställa bland annat att befälhavaren, övrigt befäl och, i lämplig utsträckning, manskapet är fullt förtrodda med och följer tillämpliga internationella regler rörande säkerheten för människoliv till sjöss.
- 100 Härav följer bland annat att på det fria havet omfattas ett fartyg av flaggstatens exklusiva jurisdiktion och lyder under flaggstatens lag (dom av den 24 november 1992, *Poulsen och Diva Navigation*, C-286/90, EU:C:1992:453, punkt 22, och dom av den 25 februari 2016, *Stroumpoulis m.fl.*, C-292/14, EU:C:2016:116, punkt 59), särskilt vad gäller säkerheten till sjöss och säkerheten för människoliv till sjöss. Mer allmänt fortsätter ett fartyg som befinner sig i ett annat havsområde än på det fria havet att lyda under flaggstatens jurisdiktion inom detta område (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 juni 2018, *Deutscher Naturschutzring*, C-683/16, EU:C:2018:433, punkterna 53 och 54), samtidigt som fartyget kan bli föremål för kontroller som utförs av den stat som har suveränitet eller jurisdiktion över detta område, inom gränserna för denna stats behörigheter och befogenheter.
- 101 En rimlig avvägning mellan kuststaternas respektive flaggstaternas olika intressen kännetecknas vidare av det förhållandet att varje kuststats suveränitet omfattar – såsom framgår av artikel 2.1 i havsrättskonventionen – utöver dess landterritorium, inbegripet dess hamnar och inre vatten

(dom av den 24 november 1992, Poulsen och Diva Navigation, C-286/90, EU:C:1992:453, punkt 28, och dom av den 25 februari 2016, Stroumpoulis m.fl., C-292/14, EU:C:2016:116, punkt 59), även det angränsande havsområdet till dess territorium, som benämns territorialhavet.

- 102 Begreppet ”kuststat”, i den mening som avses i havsrättskonventionen, sammanfaller till viss del med begreppet ”hamnstat”, i den mening som avses i direktiv 2009/16, vilket – trots att det inte formellt definieras i detta direktiv – enligt artikel 3.1 första, femte och sjätte stycket i direktivet avser varje medlemsstat i unionen som har en kusthamn eller flodhamn.
- 103 Den suveränitet som kuststaten har över sitt territorialhav ska dock inte anses påverka den skyldighet som denna stat åläggs genom artikel 24.1 i havsrättskonventionen att inte, utom med stöd av denna konvention, hindra utländska fartygs oskadliga genomfart av dess territorialhav, vilket bland annat, enligt artiklarna 17 och 18 i konventionen, ska anses avse rätten att färdas genom territorialhavet i syfte att inlöpa till kuststatens inre vatten eller anlöpa en av kuststatens hamnar eller lämna denna hamn, dessa inre vatten eller territorialhavet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 november 1992, Poulsen och Diva Navigation, C-286/90, EU:C:1992:453, punkt 25).
- 104 Kuststaten har befogenhet enligt artikel 21.1 och 21.4 i havsrättskonventionen att anta lagar och andra författningar rörande utländska fartygs rätt till oskadlig genomfart av territorialhavet och särskilt med avseende på sjösäkerhet, vilka ska iakttas av de fartyg som utför en sådan genomfart. För att anses som ”oskadlig” ska en sådan genomfart dessutom ha de kännetecken som anges i artikel 19 i konventionen.
- 105 I del VII i havsrättskonventionen som ägnas det fria havet föreskrivs, för det andra i artikel 98.1 en ”skyldighet att lämna bistånd”, som har sin grund i sedvanerätten på sjörettens område och som enligt artikel 86 i konventionen är tillämplig på det fria havet, enligt vilken varje stat ska kräva att varje befälhavare på fartyg som för dess flagg bistår personer som befinner sig i fara eller nöd till havs, i den mån så är möjligt utan allvarlig fara för fartyget, dess besättning eller passagerare och i den mån sådana åtgärder skäligen kan förväntas av honom (nedan kallad skyldigheten att lämna bistånd till havs). Vidare anges det i artikel 18.2 i denna konvention att den omständigheten att ett fartyg har bistått sådana personer kan medföra en genomfart av fartyget i en kuststats territorialhav, inbegripet rätt att stoppa eller ankra i ett sådant område, om detta är nödvändigt.
- 106 Härav följer att genomförandet av denna skyldighet att lämna bistånd till havs har rättsliga konsekvenser för flaggstaternas respektive kuststaternas befogenheter vad gäller kontrollen av att reglerna om säkerhet till sjöss har iakttagits, såsom har angetts i punkterna 99, 100, 103 och 104 i förevarande dom.
- 107 I enlighet med vad som har påpekats i punkterna 90 och 91 i förevarande dom är det, vid tolkningen av bestämmelserna i direktiv 2009/16, nödvändigt att beakta artikel IV b i konventionen om säkerheten för människoliv till sjöss, enligt vilken personer som befinner sig ombord på ett fartyg på grund av force majeure eller till följd av den på befälhavaren lagda skyldigheten att medföra skeppsbrutna eller andra personer, inte ska medräknas vid bedömande av frågan om någon av bestämmelserna i denna konvention ska äga tillämpning på detta fartyg.
- 108 Härav följer att för det fall att befälhavaren på ett fartyg vars flaggstat är part i konventionen om säkerheten för människoliv till sjöss har fullgjort den skyldighet att lämna bistånd till havs som avses i punkt 105 i förevarande dom, kan varken kuststaten, som också är part i konventionen, eller flaggstaten använda sig av sina respektive befogenheter att kontrollera att reglerna om

säkerhet till sjöss, vilka har preciserats i punkterna 99, 100, 103 och 104 i denna dom, har iakttagits för att kontrollera huruvida den omständigheten att dessa personer finns ombord kan leda till att fartyget i fråga åsidosätter någon av bestämmelserna i denna konvention.

- 109 Det är med beaktande av dessa överväganden som den hänskjutande domstolens andra, tredje, fjärde och femte fråga ska besvaras.

Fråga 2

- 110 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 11 b i direktiv 2009/16, jämförd med bilaga I del II i direktivet, ska tolkas så, att användningen av lastfartyg för en systematisk sök- och räddningsverksamhet i fråga om personer som är i fara eller nöd till havs kan, på grund av att verksamheten medför att dessa fartyg transporterar ett antal personer som inte står i proportion till dess transportkapacitet, såsom denna följer av fartygens klassificering och utrustningscertifikat, anses som en faktor som motiverar att dessa fartyg blir föremål för en tilläggsinspektion.
- 111 Såsom har framhållits i punkterna 78 och 81 i förevarande dom, utgör artikel 11 i direktiv 2009/16 en integrerad del av en mekanism för kontroll, inspektion och kvarhållande som, med vissa undantag, kan tillämpas på alla fartyg som omfattas av hamnmedlemsstatens jurisdiktion, i syfte att öka efterlevnaden av bestämmelser i internationell rätt och unionslagstiftningen angående säkerhet till sjöss, sjöfartsskydd, skydd av den marina miljön samt boende- och arbetsförhållanden ombord.
- 112 För det syftet kräver denna artikel, jämförd med artikel 12 i direktiv 2009/16, att de medlemsstater som är hamnstater ska se till att sådana fartyg underkastas både periodiska inspektioner, vilka ska anordnas med bestämda intervall beroende på deras riskprofil, och tilläggsinspektioner, oavsett tidsintervallet efter den senaste periodiska inspektionen. I artikel 11 b anges även att dessa medlemsstater är skyldiga att genomföra tilläggsinspektioner i fråga om fartyg som uppvisar en av de ”faktorer av högsta prioritet” som förtecknas i bilaga I del II punkt 2A i direktivet och att de har möjlighet att använda tilläggsinspektioner i fråga om fartyg som motsvarar en av de ”oförutsedda faktorer” som förtecknas i bilaga I del II punkt 2B i direktivet.
- 113 I förevarande fall framgår det av skälen i besluten om hänskjutande, som har sammanfattats i punkterna 48, 56 och 57 i förevarande dom, att även om de behöriga myndigheterna ansåg att de fartyg som är aktuella i de nationella målen hade ”ägnat sig åt att bistå migranter till havs trots att de inte [var] certifierade för detta”, drog de slutligen slutsatsen att det förelåg en rad brister, varav vissa av dessa ansågs, ”var för sig eller gemensamt, [vara] klart farliga för säkerhet, hälsa eller miljö”. Det framgår även av dessa skäl att enligt den hänskjutande domstolen avser dessa brister, i sin helhet, den uppenbara diskrepansen mellan antalet personer som får transporteras av dessa fartyg enligt deras respektive certifikat och antalet personer som fartygen faktiskt transporterade under de räddningsinsatser som har föranlett målen vid den nationella domstolen.
- 114 I avsaknad av uppgifter i besluten om hänskjutande som gör det möjligt att knyta denna situation till en ”faktor av högsta prioritet” i den mening som avses i punkt 2A i del II i bilaga I till direktiv 2009/16, såsom att fartyget av säkerhetsskäl har avstängts eller dragits tillbaka från sin klass, att fartyget har rapporterats eller anmälts eller att fartyget anklagas för att ha brutit mot bestämmelserna om utsläpp av skadliga ämnen eller spillvatten, kan denna situation endast höra till en ”oförutsedd faktor”, i den mening som avses i punkt 2B i del II i denna bilaga. Vidare framgår det inte av besluten om hänskjutande att de italienska myndigheterna vidtog de åtgärder

som är aktuella i de nationella målen antingen till följd av en anmälan, en rapport eller ett klagomål avseende fartygens säkra framförande, den marina miljön och boende- och arbetsförhållanden ombord, eller på grund av att Sea Watchs fartyg tidigare har hållits kvar för mer än tre månader sedan, eller med hänsyn till att dessa fartyg enligt uppgifter från en tillförlitlig källa har riskparametrar som skiljer sig från dem som har registrerats och att deras risknivå därför har höjts. Med hänsyn till dessa omständigheter tycks en sådan situation i förevarande fall endast kunna bedömas mot bakgrund av den "oförutsedda faktor" som består i att dessa fartyg "har framförts på ett sätt som innebär en fara för personer, egendom eller miljö", i den mening som avses i den nionde strecksatsen i punkt 2B, vilket för övrigt är den faktor som den hänskjutande domstolen har framhållit i sina beslut om hänskjutande.

- 115 För att avgöra huruvida så kan vara fallet ska denna bestämmelse, i enlighet med domstolens fasta praxis, tolkas med beaktande inte bara av dess lydelse, utan också sammanhanget som den utgör en del av och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (dom av den 7 juni 2005, VEMW m.fl., C-17/03, EU:C:2005:362, punkt 41, och dom av den 21 januari 2021, Tyskland/Esso Raffinage, C-471/18 P, EU:C:2021:48, punkt 81).
- 116 Det ska i det avseendet först påpekas att det framgår av själva lydelsen i bilaga I del II punkt 2B nionde strecksatsen i direktiv 2009/16 att den oförutsedda faktor som avses i denna bestämmelse kan åberopas i ett visst fall endast om det är styrkt att ett fartyg har framförts på ett sätt som innebär en fara för personer, egendom eller miljö.
- 117 Med hänsyn till det rättsliga sammanhang som nämnda bestämmelse ingår i kan inte användningen av lastfartyg för en systematisk sök- och räddningsverksamhet i fråga om personer som är i fara eller nöd till havs, enbart på grund av att verksamheten medför att dessa fartyg transporterar ett antal personer som inte står i proportion till fartygens kapacitet som framgår av deras klassificering och certifiering, och oberoende av varje annan omständighet, anses utgöra en oförutsedd faktor i den mening som avses i nämnda strecksats, som gör det möjligt för hamnstaten att genomföra en tilläggsinspektion.
- 118 En sådan tolkning skulle nämligen strida mot bestämmelserna i havsrättskonventionen genom att den kan hindra det faktiska genomförandet av skyldigheten att lämna bistånd till havs som stadgas i artikel 98 i den konventionen. Dessutom skulle den inte vara förenlig med artikel IV b i konventionen om säkerheten för människoliv till sjöss.
- 119 Lydelsen i artikel 11 b i direktiv 2009/16, jämförd med bilaga I del II punkt 2B nionde strecksatsen i nämnda direktiv, utgör däremot inte, med hänsyn till dess generella ordalydelse, hinder mot att det, beroende på omständigheterna i det aktuella fallet, kan anses att fartyg som bedriver en systematisk sök- och räddningsverksamhet och som befinner sig i en hamn eller i vatten inom en medlemsstats jurisdiktion, efter att ha kommit in i dessa vatten och efter att ha fullgjort samtliga åtgärder för överflyttning till andra fartyg eller landsättning av de personer som fartygens respektive befälhavare beslutade att bistå när de var i fara eller nöd till havs, har "framförts på ett sätt som innebär en fara för personer, egendom eller miljö", såsom generaladvokaten påpekade i punkterna 43 och 46 i sitt förslag till avgörande. I det avseendet ska det påpekas att artiklarna 11 och 13 samt bilaga I del II i direktivet, genom att precisera att beslutet att utföra en tilläggsinspektion "överläts åt den behöriga myndighetens sakkunniga bedömning", ger den behöriga myndigheten i den berörda medlemsstaten ett stort utrymme för skönsmässig bedömning att avgöra huruvida dessa omständigheter kan utgöra en "oförutsedd faktor" som motiverar en sådan inspektion.

- 120 Det beslut som denna myndighet fattat måste dock likväl motiveras och i sak vara berättigat både i rättsligt och faktiskt hänseende. För att vara berättigat på detta sätt ska beslutet grundas på allvarliga indicier som visar att det föreligger en fara för hälsan, säkerheten, arbetsförhållandena ombord eller miljön med avseende på relevanta bestämmelser i unionsrätten, med hänsyn till de konkreta förhållanden under vilka den aktuella driften har skett. I förevarande fall ankommer det på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida dessa krav har iakttagits. Till de omständigheter som kan beaktas vid denna kontroll hör, för det första, den verksamhet som det aktuella fartyget används till i praktiken, för det andra, den eventuella skillnaden mellan denna verksamhet och den verksamhet som fartyget har certifierats och utrustats för, för det tredje, hur ofta verksamheten utförs och, för det fjärde, fartygets utrustning med hänsyn till det förväntade, men även det faktiska antalet personer ombord.
- 121 Beträffande den sistnämnda omständigheten ska det påpekas att det i sig kan ha avgörande betydelse för bedömningen av huruvida fartyget har framförts på ett sätt som innebär en fara för personer, egendom eller miljö att den säkerhets- eller räddningsutrustning som finns på det aktuella fartyget är klart otillräcklig, med hänsyn till antalet personer som detta fartyg kan komma att rädda i samband med en systematisk sök- och räddningsverksamhet. Den betydelse som däremot, både individuellt och övergripande, ska tillmätas sådana konstateranden som att installationerna för rening av avloppsvatten är otillräckliga, att det finns extra toaletter och duschar som töms direkt i havet eller att räddningsinsatserna inte har bokförts som arbetstimmar för besättningen kan vara mer eller mindre stor i varje enskilt fall. Den kan nämligen variera beroende på bland annat hur ofta det aktuella fartygets faktiska verksamhet utförs och hur stor skillnaden är mellan det faktiska antalet personer som transporteras vid sök- och räddningsinsatser till sjöss och antalet personer som fartyget kan ta ombord enligt de certifikat som har utfärdats av flaggstaten.
- 122 Vidare framgår det av det rättsliga sammanhang som artikel 11 b och punkt 2B i del II i bilaga I till direktiv 2009/16 ingår i att kontrollen av en sådan drift och inspektionen av det berörda fartyget från hamnstatens sida kan, i en situation av detta slag, bidra till att kraven i de relevanta bestämmelserna i internationell rätt faktiskt iakttas.
- 123 Det framgår av regel 11 a i del B i kapitel I i bilagan till protokollet till konventionen om säkerheten för människoliv till sjöss att efter att ha besiktigats, klassificerats och certifierats under flaggstatens överinseende, ska ett fartyg i alla avseenden hållas i ett sådant skick som garanterar att det förblir ”lämpat att gå till sjöss utan fara för fartyget eller personerna ombord”. Vidare framgår det av regel 19 a och b i samma kapitel att denna lämplighet hör till de omständigheter som hamnstaten är behörig att kontrollera om ett fartyg befinner sig i en av dess hamnar när det finns otvetydiga skäl att anta att denna lämplighet inte garanteras. Slutligen, och mer allmänt, kräver artikel I b i nämnda konvention att parterna i konventionen ska vidta alla åtgärder som är nödvändiga ”i syfte att säkerställa att fartyg vad beträffar säkerheten för människoliv är lämpade för avsedd användning”.
- 124 Även om det, såsom det har erinrats om i punkt 107 i förevarande dom, följer av artikel IV b i konventionen om säkerheten för människoliv till sjöss att förekomsten, som sådan, av personer ombord på ett fartyg på grund av force majeure eller på grund av att befälhavaren på detta fartyg har utfört sin skyldighet att lämna bistånd till havs, inte kan beaktas vid bedömningen av huruvida fartyget överensstämmer med bestämmelserna i denna konvention, kvarstår dock det faktum att denna skyldighet, enligt lydelsen i artikel 98.1 i havsrättskonventionen, ska – såsom har framhållits i punkt 105 i förevarande dom – utföras ”i den mån så är möjligt utan allvarlig fara för fartyget, dess besättning eller passagerare”.

- 125 Slutligen överensstämmer den tolkning som har angetts i punkterna 119–124 i förevarande dom med det syfte som eftersträvas med direktiv 2009/16, såsom det har preciserats i punkterna 78, 88 och 89 i förevarande dom, eftersom det är just detta syfte som föranledde unionslagstiftaren att anförtro medlemsstaterna, i egenskap av hamnstater, ansvaret för att säkerställa en ”andra försvarslinje” mot ”undermåliga fartyg”, som komplement till det ansvar som ”i första hand” åligger flaggstaterna på området, såsom framgår av skäl 6 i direktivet.
- 126 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den andra frågan besvaras så, att artikel 11 b i direktiv 2009/16, jämförd med bilaga I del II till direktivet, ska tolkas så, att hamnstaten får genomföra en tilläggsinspektion av fartyg som bedriver en systematisk sök- och räddningsverksamhet och som befinner sig i en av hamnstatens hamnar eller i vatten inom dess jurisdiktion, efter att ha kommit in i dessa vatten och efter att ha fullgjort samtliga åtgärder för överflyttning till andra fartyg eller landsättning av de personer som fartygens respektive befälhavare har beslutat att bistå, när denna stat, på grundval av detaljerade rättsliga och faktiska omständigheter, har visat att det förelåg allvarliga indicier som vittnar om en fara för hälsan, säkerheten, arbetsförhållandena ombord eller miljön, med hänsyn till de konkreta förhållandena för driften av dessa fartyg.

Frågorna 3 och 4

- 127 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje och den fjärde frågan för att få klarhet i huruvida artikel 13 i direktiv 2009/16 ska tolkas så, att hamnstaten, vid de mer ingående inspektioner som anordnas enligt denna artikel, har befogenhet att dels beakta den omständigheten att fartyg som har klassificerats och certifierats som lastfartyg av flaggstaten i praktiken används för en systematisk sök- och räddningsverksamhet i fråga om personer som är i fara eller nöd till havs, dels kräva bevis för att dessa fartyg har andra certifikat än dem som har utfärdats av flaggstaten eller att de uppfyller de krav som gäller för en annan klassificering.
- 128 Artikel 13 i direktiv 2009/16 ålägger medlemsstaterna att se till att fartyg som väljs ut för inspektion i enlighet med artikel 12 i direktivet underkastas en inledande inspektion eller en mer ingående inspektion. I nämnda artikel 13 punkt 1 att vid den inledande inspektionen av ett fartyg ska den behöriga myndigheten åtminstone kontrollera de certifikat som ska bevaras ombord enligt unionens lagstiftning och internationella konventioner om sjösäkerhet och sjöfartsskydd samt förvissa sig om det aktuella fartygets allmänna skick. I samma artikel 13 punkt 3 föreskrivs även att en mer ingående inspektion, inklusive en vidare granskning av att fartyget efterlever de bestämmelser som gäller verksamheten ombord, ska göras när det efter en inledande inspektion ”finns otvetydiga skäl att anta att fartygets skick eller utrustning eller besättningens tillstånd inte uppfyller de tillämpliga villkoren i en konvention”. I nämnda artikel hänvisas det slutligen till bilaga V till direktivet, vad gäller exempel på sådana otvetydiga skäl.
- 129 I bilaga V anges bland annat, i förteckningen över exempel på otvetydiga skäl som motiverar en mer ingående inspektion, ”[f]artyg som beskrivs i bilaga I del II.2A och 2B” i direktiv 2009/16, det vill säga de fartyg som kännetecknas av det föreligger en av de faktorer av högsta prioritet eller oförutsedda faktorer som omnämns i punkt 2A respektive punkt 2B i bilaga I.
- 130 Med hänsyn till dessa bestämmelser ska det, för det första, påpekas att befogenheten att anordna en mer ingående inspektion som föreskrivs i artikel 13 punkt 3 i direktiv 2009/16 ger konkret form åt skyldigheten eller möjligheten för medlemsstater som är hamnstater att, enligt artiklarna 11 och 12 i detta direktiv, utföra en tilläggsinspektion av fartyg som omfattas av deras jurisdiktion, i de situationer som avses i punkt 112 i denna dom. I likhet med alla tilläggsinspektioner kan därför

en sådan mer ingående inspektion, vad beträffar privata fartyg för humanitärt bistånd som ägnar sig åt en systematisk sök- och räddningsverksamhet, anordnas först efter de åtgärder som har beslutats av befälhavaren på det berörda fartyget, såsom har angetts i punkt 119 i denna dom.

- 131 För det andra framgår det av den klara ordalydelsen i artikel 13 i direktiv 2009/16 att genomförandet av denna befogenhet att göra en mer ingående inspektion förutsätter dels att hamnstaten har utfört en inledande inspektion med tillämpning av punkt 1 i denna artikel, dels att denna stat, efter denna inspektion, ansåg att det fanns "otvetydiga skäl att anta att fartygets skick eller utrustning eller besättningens tillstånd inte uppfyll[de] de tillämpliga villkoren i en konvention". Som framgår av punkt 114 i denna dom utgör den omständigheten att ett fartyg har framförts på ett sätt som innebär en fara för personer, egendom eller miljö ett exempel på sådana skäl.
- 132 Av detta följer att en mer ingående inspektion av ett fartyg med nödvändighet syftar till att göra det möjligt för hamnstaten att genomföra en kontroll av detta fartyg som är både mer omfattande och grundligare än den som utfördes i samband med den inledande inspektionen. Såsom framgår av artikel 13 punkt 3 i direktiv 2009/16, jämförd med artikel 2 punkt 12 i direktivet vari definieras en "mer ingående inspektion", kan denna kontroll således avse "fartygets konstruktion, utrustning, bemanning, boende- och arbetsförhållanden samt efterlevnaden av de driftsanvisningar som gäller ombord".
- 133 Härav följer att om en mer ingående inspektion anordnas på grund av att det finns otvetydiga skäl att anta att ett fartyg har "framförts på ett sätt som innebär en fara för personer, egendom eller miljö", kan samtliga dessa omständigheter beaktas av hamnstaten för att bedöma huruvida det föreligger en sådan fara, med hänsyn till kraven i tillämpliga internationella konventioner.
- 134 Såsom har framhållits i punkterna 120 och 121 i förevarande dom, hör till nämnda omständigheter den verksamhet som det berörda fartyget används till i praktiken, den eventuella skillnaden mellan denna verksamhet och den verksamhet som fartyget har certifierats och utrustats för, hur ofta verksamheten utförs samt konsekvenserna av denna verksamhet vad gäller de förhållandena för fartygets drift, med hänsyn till bland annat fartygets utrustning.
- 135 Det kan följaktligen tas hänsyn till bland annat den omständigheten att vissa fartyg i praktiken används för en systematisk sök- och räddningsverksamhet i fråga om personer som är i fara eller nöd till havs, trots att de har klassificerats och certifierats som lastfartyg av flaggstaten. Det ankommer dock på hamnstaten att ta hänsyn till detaljerade rättsliga och faktiska omständigheter som kan visa skälen till att denna omständighet, i sig eller tillsammans med andra omständigheter, ger upphov till en fara för hälsa, säkerhet, boende- och arbetsförhållanden ombord eller miljö.
- 136 För det tredje och slutligen framgår det av de omständigheter av kontextuell och teleologisk art som det har redogjorts för i punkterna 123–125 i förevarande dom att en sådan tolkning är förenlig med de bestämmelser i internationell rätt som direktiv 2009/16 utgör en del av och vilkas effektivitet direktivet syftar till att öka.
- 137 Att den kontroll som kan utföras av hamnstaten underkastas ett krav på att det ska finnas otvetydiga skäl att anta att ett fartyg eller dess utrustning inte iakttar regeln att ett fartyg i alla avseenden ska hållas i ett sådant skick som garanterar att det förblir lämpat att gå till sjöss utan fara för fartyget eller personerna ombord är förenligt med de bestämmelser i internationell rätt som reglerar fördelningen av befogenheter mellan denna stat och flaggstaten.

- 138 En kontroll som överskrider denna fördelning av befogenheter, såsom att hamnstaten kräver att de fartyg som är föremål för en mer ingående inspektion har andra certifikat än dem som de har fått utfärdade av flaggstaten eller att de uppfyller samtliga krav som är tillämpliga på fartyg som hör till en klassificering, skulle inte bara strida både mot de relevanta bestämmelserna i internationell rätt, såsom framgår av punkterna 98–100 i förevarande dom, utan även mot direktiv 2009/16. En sådan kontroll skulle nämligen i slutändan innebära ett ifrågasättande av det sätt på vilket flaggstaten har utövat sin behörighet att tillerkänna fartyg dess nationalitet, och klassificeringen och certifieringen av dessa fartyg.
- 139 Mot bakgrund av samtliga ovanstående överväganden ska den tredje och den fjärde frågan besvaras så, att artikel 13 i direktiv 2009/16 ska tolkas så, att hamnstaten, vid de mer ingående inspektioner som anordnas enligt denna artikel, har befogenhet att beakta den omständigheten att fartyg som har klassificerats och certifierats som lastfartyg av flaggstaten i praktiken används för en systematisk sök- och räddningsverksamhet i fråga om personer som är i fara eller nöd till havs, inom ramen för en kontroll som syftar till att, på grundval av detaljerade rättsliga och faktiska omständigheter, bedöma huruvida det föreligger en fara för personer, egendom eller miljö med hänsyn till förhållandena för driften av dessa fartyg. Hamnstaten har däremot inte befogenhet att kräva bevis för att fartygen har andra certifikat än dem som flaggstaten har utfärdat eller att de uppfyller samtliga krav som gäller för en annan klassificering.

Fråga 5

- 140 Den hänskjutande domstolen har ställt den femte frågan för att få klarhet i huruvida artikel 19 i direktiv 2009/16 ska tolkas så, att för det fall att det har visats att fartyg – som i praktiken används för en systematisk sök- och räddningsverksamhet i fråga om personer som är i fara eller nöd till havs, trots att de har klassificerats och certifierats som lastfartyg av en medlemsstat som är flaggstat – har framförts på ett sätt som innebär en fara för personer, egendom eller miljö, kan den medlemsstat som är hamnstat uppställa som villkor, för att dessa fartyg inte ska kvarhållas eller för att ett sådant kvarhållande ska hävas, att fartygen har certifikat som är lämpliga för denna verksamhet och uppfyller de motsvarande kraven eller, om så inte sker, kravet att de ska iaktta de korrigerande åtgärder som har fastställts i fråga om säkerhet, förhindrande av föroreningar samt boende- och arbetsförhållanden ombord.
- 141 Domstolen påpekar för det första att det i artikel 19.1 i direktiv 2009/16 föreskrivs att den behöriga myndigheten i hamnstaten ska försäkra sig om att alla brister som har bekräftats av eller framkommit under de inspektioner som den har utfört rättas till eller kommer att rättas till i enlighet med de internationella konventionerna.
- 142 I artikel 19.2 i direktivet anges även att när sådana brister upptäcks som innebär otvetydig fara för säkerhet, liv eller miljö ska denna myndighet se till att det aktuella fartyget kvarhålls eller att den verksamhet i samband med vilken bristerna har upptäckts stoppas. Därefter anges det att beslutet om kvarhållande eller driftsförbudet inte får upphävas förrän faran har avlägsnats eller myndigheten försäkrat sig om att fartyget efter att ha uppfyllt vissa nödvändiga villkor kan ge sig av till sjöss eller fortsätta driften utan fara för passagerares och besättnings säkerhet eller hälsa, utan fara för andra fartyg och utan att den marina miljön hotas på ett oacceptabelt sätt.
- 143 I artikel 19.3 i direktivet föreskrivs vidare att när den behöriga myndigheten i hamnstaten gör sina sakkunnigbedömningar av om ett fartyg ska kvarhållas eller inte ska den följa de kriterier som fastställs i bilaga X. I punkt 2 i bilaga X anges att myndigheten därvid bland annat ska försäkra sig om att det går att ”lämna fartyget snabbt och säkert i en eventuell nödsituation och utföra

räddningsuppdrag under hela den förestående resan”, ”hindra miljöföroreningar under hela den förestående resan” och ”upprätthålla riskfri och god arbetsmiljö ombord under hela den förestående resan”. Nämnade bilaga innehåller även den icke-uttömmande förteckningen över brister som i sig kan motivera kvarhållandet av det aktuella fartyget, bland annat ”[a]vsaknad av, otillräcklig kapacitet eller allvarligt slitage och åldring på personlig livräddningsutrustning, livräddningsfarkoster och deras sjösättningsanordningar” och en allvarlig eller upprepad överträdelse med avseende på sjömäns boende- och arbetsförhållanden ombord.

- 144 Det framgår klart av ordalydelsen och systematiken i dessa olika bestämmelser att även om hamnstaten är skyldig att försäkra sig om att alla brister som har bekräftats av eller framkommit under en inspektion som utförts enligt artiklarna 11–13 i direktiv 2009/16, särskilt de inspektioner som avser säkerhetsutrustning ombord, rättas till eller kommer att rättas till i enlighet med de internationella konventioner vilkas effektivitet detta direktiv syftar till att öka, kan den däremot hålla kvar ett fartyg endast när sådana brister innebär otvetydig fara för säkerhet, liv eller miljö.
- 145 Härav följer även att ett sådant beslut om kvarhållande inte får upphävas förrän faran har avlägsnats eller den behöriga myndigheten i hamnstaten har försäkrat sig om att det aktuella fartyget kan ge sig av till sjöss, efter att ha uppfyllt vissa nödvändiga villkor, eller fortsätta driften utan fara för passagerares och besättnings säkerhet eller hälsa, utan fara för andra fartyg och utan att den marina miljön hotas på ett oacceptabelt sätt.
- 146 Denna tolkning följer även av begreppet kvarhållande, såsom det definieras i artikel 2 punkt 15 i direktiv 2009/16, där det anges att detta uttryck ska förstås som ett formellt förbud för ett fartyg att gå till sjöss på grund av brister som var och en för sig eller tillsammans medför att fartyget inte är sjövärdigt, och av skäl 23 i direktivet, där det anges att ”[i] de fall bristerna på ett påtagligt sätt utgör en fara för säkerhet, hälsa eller miljö bör de fartyg som är i behov av korrigerande åtgärder hållas kvar tills bristerna har rättats till”.
- 147 Av detta följer att det inte kan beslutas om ett sådant kvarhållande enbart på grund av att en inspektion som utförts enligt artiklarna 11–13 i direktiv 2009/16 gjorde det möjligt för hamnstaten att med precision fastställa att ett fartyg hade framförts på ett sätt som innebar en fara för personer, egendom eller miljö. Det krävs nämligen även att denna stat i ett visst fall fastställer dels att en sådan fara eller framtida risk är otvetydig, dels att de brister som ligger till grund för denna fara eller risk var och en för sig eller tillsammans medför att det aktuella fartyget inte är sjövärdigt.
- 148 Sistnämnda krav ska i sig tolkas mot bakgrund av den regel som det har erinrats om i punkterna 123, 124 och 137 i förevarande dom, enligt vilken fartygen måste vara lämpade för avsedd användning, vad beträffar säkerheten till sjöss, och för att gå till sjöss utan fara för fartygen eller personerna ombord. Kravet ska därför förstås så, att det inte syftar på att fartyget är helt sjöovärdigt utan, i mer vid mening, på att detta fartyg inte kan framföras, med hänsyn till bland annat dess angivna verksamhet och dess faktiska verksamhet, under förhållanden som är ägnade att säkerställa säkerheten till sjöss för personer, egendom och miljö. Denna situation motsvarar för övrigt situationen då regel 19 c i kapitel I del B i bilagan till protokollet till konventionen om säkerheten för människoliv till sjöss bemyndigar staten i vars hamn ett fartyg befinner sig att vidta nödvändiga åtgärder för att se till att fartyget inte framförs. I direktiv 2009/16 återges således i huvudsak denna regel.

- 149 I förevarande fall ankommer det på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida de behöriga myndigheterna i hamnstaten iakttog de krav som avses i de två föregående punkterna när de beslutade att kvarhålla de fartyg som är i fråga i de nationella målen.
- 150 Vad, för det andra, beträffar de korrigerande åtgärder som sådana myndigheter har rätt att vidta när de har fastställt att det föreligger brister som innebär otvetydig risk eller fara för säkerhet, liv eller miljö och som var och en för sig eller tillsammans medför att det aktuella fartyget inte är sjövärdigt, ska det erinras om att de bestämmelser i internationell rätt som direktiv 2009/16 utgör en del av och vilkas effektivitet direktivet syftar till att säkerställa utgör hinder för att tolka direktivet så, att den medlemsstat som enligt artikel 3.1 i direktivet, är hamnstat kan kräva att fartyg som omfattas av dess jurisdiktion har andra certifikat än dem som flaggstaten har utfärdat till dem eller att de uppfyller samtliga krav som är tillämpliga på fartyg som hör till en annan klassificering än deras egen, såsom har angetts i punkt 138 i denna dom.
- 151 Härav följer att hamnstaten inte får uppställa sådana krav för att dessa fartyg inte ska kvarhållas eller att kvarhållandet ska hävas.
- 152 Sedan detta klargjorts ska det vidare påpekas att artikel 19.2 i direktiv 2009/16, jämförd med skäl 23 i direktivet, gör det möjligt för hamnstaten att vidta de korrigerande åtgärder som den anser är nödvändiga, vilkas efterlevnad är ett villkor för att det fartyg som har hållits kvar ska kunna ge sig av till sjöss eller fortsätta driften. Det följer även av denna bestämmelse att dessa korrigerande åtgärder ska vara avsedda att säkerställa att fartyget kan ge sig av till sjöss eller fortsätta driften utan att utgöra en fara för passagerares och besättnings säkerhet eller hälsa, en fara för andra fartyg och utan att den marina miljön hotas på ett oacceptabelt sätt.
- 153 De korrigerande åtgärder som således kan komma att vidtas i ett visst fall är med nödvändighet avhängiga av de faktiska omständigheter och juridiska skäl som motiverade tilläggsinspektionerna och de mer ingående inspektionerna samt kvarhållandet av det aktuella fartyget. Åtgärderna måste dock under alla omständigheter inte bara vara lämpliga och nödvändiga för att avhjälpa de brister som innebär otvetydig fara för säkerhet, liv eller miljö och som medför att fartyget inte är sjövärdigt, vilka motiverade kvarhållandet, utan även stå i proportion till detta syfte, vilket det ankommer på den behöriga myndigheten att fastställa, med möjlighet till överprövning i behörig nationell domstol, med beaktande av bland annat de överväganden som har angetts i punkt 121 i förevarande dom.
- 154 Slutligen framgår det både av artikel 19.6 i direktiv 2009/16 och av artikel 21.1, 21.3 och 21.5 i detta direktiv och de regler i internationell rätt mot bakgrund av vilka dessa bestämmelser ska tolkas, att innan hamnstaten bestämmer vilka korrigerande åtgärder som den avser att kräva, ska den skriftligen underrätta flaggstaten om de omständigheter och de skäl som föranledde inspektionen och kvarhållandet av ett fartyg som för dess flagg, genom att till flaggstaten översända den eller de rapporter som upprättades efter denna inspektion. Detta krav gäller oavsett vilken flaggstat det rör sig om och således oberoende av huruvida det är fråga om en annan medlemsstat eller ett tredjeland.
- 155 Det framgår klart av artikel 94.6 i havsrättskonventionen att en stat, som har uppenbara skäl att tro att vederbörlig jurisdiktion och kontroll över ett fartyg inte har utövats, kan rapportera detta till flaggstaten. Vid mottagandet av en sådan rapport ankommer det på flaggstaten, inom ramen för de behörigheter och befogenheter som den har, att undersöka saken och, om så är lämpligt, vidta erforderliga åtgärder för att avhjälpa situationen. Denna bestämmelse innebär att flaggstaten ska, i förhållande till fartyg som för dess flagg, vidta alla de åtgärder som krävs för att skydda de

intressen som den kuststat som ingett anmälan har (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 juni 2008, *Intertanko m.fl.*, C-308/06, EU:C:2008:312, punkt 62, och dom av den 26 november 2014, parlamentet och kommission/rådet, C-103/12 och C-165/12, EU:C:2014:2400, punkt 63).

- 156 I förhållandena mellan medlemsstaterna ska det även tas hänsyn till principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU, vilken ålägger medlemsstaterna, på ett allmänt sätt och således bland annat i samband med de situationer som regleras av direktiv 2009/16, att respektera och bistå varandra när de fullgör de uppgifter som följer av fördragen, att vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer bland annat av unionsinstitutionernas rättsakter och att avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av unionens mål.
- 157 Med hänsyn till denna princip är medlemsstaterna skyldiga att samråda med varandra och samarbeta lojalt vid utövandet av sina respektive kontrollbefogenheter, så att skyldigheterna enligt direktiv 2009/16 iakttas av den behöriga staten samtidigt som deras ändamålsenliga verkan säkerställs. Det ska därför slås fast att om det fartyg som har inspekterats och kvarhållits för en annan medlemsstats flagg än hamnstatens, ska sistnämnda stat, som är ensam behörig inom ramen för den mekanism som har inrättats genom direktiv 2009/16 att vidta korrigerande åtgärder på de villkor som anges i punkterna 150–153 i denna dom, i samband med detta iakta den klassificering och de certifikat som har utfärdats av flaggstaten. Flaggstaten ska, å sin sida, beakta de skäl som föranledde hamnstaten att inspektera och därefter kvarhålla detta fartyg, och bistå hamnstaten i sökandet efter de lämpligaste korrigerande åtgärderna för att avhjälpa de påvisade bristerna och de otvetydiga risker eller faror som följer därav. Dessa två medlemsstater ska även båda sträva efter att komma fram till en gemensam ståndpunkt beträffande de åtgärder som ska vidtas av var och en av dessa, inom ramen för deras respektive befogenheter och vid genomförandet av dessa åtgärder.
- 158 Dessa olika krav är än viktigare då det, enligt det rådande rättsläget i unionsrätten, inte finns några bestämmelser som särskilt reglerar den systematiska sök- och räddningsverksamhet i fråga om personer som är i fara eller nöd till havs som är i fråga i de nationella målen.
- 159 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den femte frågan besvaras enligt följande. Artikel 19 i direktiv 2009/16 ska tolkas så, att för det fall att det har visats att fartyg – som i praktiken används för en systematisk sök- och räddningsverksamhet i fråga om personer som är i fara eller nöd till havs, trots att de har klassificerats och certifierats som lastfartyg av en medlemsstat som är flaggstat – har framförts på ett sätt som innebär en fara för personer, egendom eller miljö, kan den medlemsstat som är hamnstat inte uppställa som villkor, för att dessa fartyg inte ska kvarhållas eller för att ett sådant kvarhållande ska hävas, att fartygen har certifikat som är lämpliga för denna verksamhet och uppfyller alla de motsvarande kraven. Däremot kan denna stat införa bestämda korrigerande åtgärder i fråga om säkerhet, förhindrande av föroreningar och boende- och arbetsförhållanden ombord, under förutsättning att dessa korrigerande åtgärder är motiverade av att det föreligger brister som innebär otvetydig fara för säkerhet, liv eller miljö och som medför att fartyget inte kan framföras under förhållanden som kan säkerställa säkerheten till sjöss. Sådana korrigerande åtgärder ska dessutom vara lämpliga, nödvändiga och stå i proportion till detta syfte. Antagandet och genomförandet av dessa åtgärder från hamnstatens sida ska dessutom ske genom lojalt samarbete med flaggstaten, med iakttagande av dessa båda staters respektive befogenheter.

Rättegångskostnader

- 160 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i de nationella målen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/16/EG av den 23 april 2009 om hamnstatskontroll, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/2110, av den 15 november 2017,

ska tolkas så, att

- det är tillämpligt på fartyg som, trots att de har klassificerats och certifierats som lastfartyg av flaggstaten, i praktiken systematiskt används av en humanitär organisation för icke-kommersiell sök- och räddningsverksamhet i fråga om personer som befinner sig i fara eller nöd till havs, och
 - det utgör hinder mot att en nationell lagstiftning, som säkerställer att direktivet införlivas med nationell rätt, begränsar direktivets tillämplighet till att endast avse fartyg som används för kommersiell verksamhet.
- 2) Artikel 11 b i direktiv 2009/16, i dess lydelse enligt direktiv 2017/2110, jämförd med bilaga I del II i direktivet i ändrad lydelse, ska tolkas så, att hamnstaten får genomföra en tilläggsinspektion av fartyg som bedriver en systematisk sök- och räddningsverksamhet och som befinner sig i en av hamnstatens hamnar eller i vatten inom dess jurisdiktion, efter att ha kommit in i dessa vatten, efter att ha kommit in i dessa vatten och efter att ha fullgjort samtliga åtgärder för överflyttning till andra fartyg eller landsättning av de personer som fartygens respektive befälhavare har beslutat att bistå, när denna stat, på grundval av detaljerade rättsliga och faktiska omständigheter, har visat att det förelåg allvarliga indicier som vittnar om en fara för hälsan, säkerheten, arbetsförhållandena ombord eller miljön, med hänsyn till de konkreta förhållandena för driften av dessa fartyg.
- 3) Artikel 13 i direktiv 2009/16, i dess lydelse enligt direktiv 2017/2110, ska tolkas så, att hamnstaten, vid de mer ingående inspektioner som anordnas enligt denna artikel, har befogenhet att beakta den omständigheten att fartyg som har klassificerats och certifierats som lastfartyg av flaggstaten i praktiken används för en systematisk sök- och räddningsverksamhet i fråga om personer som är i fara eller nöd till havs, inom ramen för en kontroll som syftar till att, på grundval av detaljerade rättsliga och faktiska omständigheter, bedöma huruvida det föreligger en fara för personer, egendom eller miljö med hänsyn till förhållandena för driften av dessa fartyg. Hamnstaten har däremot inte befogenhet att kräva bevis för att fartygen har andra certifikat än dem som flaggstaten har utfärdat eller att de uppfyller samtliga krav som gäller för en annan klassificering.

- 4) Artikel 19 i direktiv 2009/16, i dess lydelse enligt direktiv 2017/2110, ska tolkas så, att för det fall att det har visats att fartyg – som i praktiken används för en systematisk sök- och räddningsverksamhet i fråga om personer som är i fara eller nöd till havs, trots att de har klassificerats och certifierats som lastfartyg av en medlemsstat som är flaggstat – har framförts på ett sätt som innebär en fara för personer, egendom eller miljö, kan den medlemsstat som är hamnstat inte uppställa som villkor, för att dessa fartyg inte ska kvarhållas eller för att ett sådant kvarhållande ska hävas, att fartygen har certifikat som är lämpliga för denna verksamhet och uppfyller alla de motsvarande kraven. Däremot kan denna stat införa bestämda korrigerande åtgärder i fråga om säkerhet, förhindrande av föroreningar och boende- och arbetsförhållanden ombord, under förutsättning att dessa korrigerande åtgärder är motiverade av att det föreligger brister som innebär otvetydig fara för säkerhet, liv eller miljö och som medför att fartyget inte kan framföras under förhållanden som kan säkerställa säkerheten till sjöss. Sådana korrigerande åtgärder ska dessutom vara lämpliga, nödvändiga och stå i proportion till detta syfte. Antagandet och genomförandet av dessa åtgärder från hamnstatens sida ska dessutom ske genom lojalt samarbete med flaggstaten, med iakttagande av dessa båda staters respektive befogenheter.

Underskrifter