



Datum van inontvangstneming : 12/02/2021

**Zaak C-14/21**

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

8 januari 2021

**Verwijzende rechter:**

Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Italië)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

22 december 2020

**Verzoekende partij:**

Sea-Watch e.V.

**Verwerende partijen:**

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Capitaneria di Porto di Palermo

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Beroep ingesteld door de ngo Sea-Watch tegen het door de Capitaneria di Porto di Palermo (de havenautoriteit van Palermo) uitgevaardigde bevel tot aanhouding van het schip Sea-Watch 4. Het geschil betreft met name de precieze omschrijving van de bevoegdheden van een havenstaat om een schip te controleren wanneer die staat, zoals in casu, niet de vlaggenstaat is. Relevant zijn met name richtlijn 2009/16/EG en het Italiaanse wetsbesluit nr. 53/2011, waarbij deze richtlijn is omgezet.

**Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing**

Artikel 267 VWEU.

Verzocht wordt richtlijn 2009/16 uit te leggen om te verduidelijken aan welke voorwaarden precies moet worden voldaan om een meer gedetailleerde

aanvullende inspectie door de havenpolitie van de havenstaat te kunnen rechtvaardigen en welke bevoegdheden deze politiedienst in dit verband heeft.

Artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”).

### **Prejudiciële vragen**

A) Vallen schepen die door het classificatiebureau van de vlaggenstaat als vrachtschip zijn aangemerkt, maar in de praktijk uitsluitend en stelselmatig een niet-commerciële activiteit verrichten, namelijk de zogenoemde SAR-activiteit [search and rescue, opsporing en redding] (die de ngo Sea-Watch en het schip Sea-Watch 4 verrichten op basis van de eigen statuten), ook binnen de werkingssfeer van richtlijn 2009/16/EG, en kan de havenstaatcontrole dus ook worden uitgeoefend ten aanzien van deze schepen?

Indien het Hof van oordeel is dat ook die schepen [die in de praktijk geen commerciële activiteit verrichten] binnen de werkingssfeer van richtlijn 2009/16/EG vallen, staat een nationale regeling zoals die van artikel 3 van wetsbesluit nr. 53/2011, waarbij artikel 3 van richtlijn 2009/16/EG in nationaal recht is omgezet, dan in de weg aan een dergelijke uitlegging van de richtlijn? In artikel 3, lid 1, van dit wetsbesluit wordt de werkingssfeer van havenstaatcontrole namelijk uitdrukkelijk beperkt tot schepen die voor commerciële doeleinden worden gebruikt, waardoor niet alleen pleziervaartuigen zijn uitgesloten, maar ook vrachtschepen die in de praktijk geen commerciële activiteit verrichten en dus niet voor commerciële doeleinden worden gebruikt.

Kan, gezien de in 2017 doorgevoerde wijzigingen, met recht worden aangenomen dat de werkingssfeer van de richtlijn, voor zover die betrekking heeft op passagiersschepen, ook vrachtschepen omvat die stelselmatig zogenoemde SAR-activiteiten verrichten om personen in nood op zee te redden, waardoor het vervoer van op zee geredde personen die in levensgevaar verkeerden op gelijke voet komt te staan met het vervoer van passagiers?

B) Kan de omstandigheid dat het schip veel meer personen vervoerde dan het certificaat inzake veiligheidsuitrusting vermeldde, al dan niet als gevolg van de verrichting van zogenoemde SAR-activiteiten, dan wel dat het schip over een certificaat beschikte dat een veel kleiner aantal personen vermeldde dan er daadwerkelijk werd vervoerd, met recht worden beschouwd als een dwingende factor als bedoeld in bijlage I, deel II, punt 2A, of een onverwachte factor als bedoeld in bijlage I, deel II, punt 2B, waarnaar wordt verwezen in artikel 11 van richtlijn 2009/16/EG?

C) Kan en/of moet de bevoegdheid om meer gedetailleerde havenstaatinspecties als bedoeld in artikel 13 van richtlijn 2009/16/EG uit te voeren op schepen die onder de vlag van een lidstaat varen, ook de bevoegdheid omvatten om na te gaan welke activiteit het schip in de praktijk daadwerkelijk verricht, ongeacht de

activiteit waarvoor de vlaggenstaat en het desbetreffende classificatiebureau het klassecertificaat en de bijbehorende veiligheidslicenties hebben afgegeven, alsook, bijgevolg, de bevoegdheid om na te gaan of het schip in het bezit is van de licenties en, in het algemeen, voldoet aan de eisen en/of voorschriften die voortvloeien uit de internationale normen op het gebied van veiligheid, voorkoming van verontreiniging en leef- en werkomstandigheden aan boord, en zo ja, kan deze bevoegdheid ook worden uitgeoefend ten aanzien van een schip dat in de praktijk stelselmatig zogenoemde SAR-activiteiten verricht?

D) Hoe moet [artikel] 1, onder b), van het SOLAS-verdrag – dat uitdrukkelijk wordt genoemd in artikel 2 van richtlijn 2009/16/EG en derhalve een homogene communautaire uitlegging behoeft met het oog op havenstaatcontroles – worden uitgelegd, voor zover het bepaalt: *„b. De verdragsluitende regeringen verbinden zich ertoe alle wetten, besluiten, bevelen en regels uit te vaardigen en alle overige maatregelen te nemen die nodig zijn om dit verdrag volledig ten uitvoer te leggen teneinde te garanderen dat, vanuit het oogpunt van de veiligheid van mensenlevens, een schip geschikt is voor de dienst waarvoor het bestemd is”?* Meer bepaald, dient e geschiktheid van een schip voor de dienst waarvoor het bestemd is – waarover havenstaten aan de hand van havenstaatsinspecties een oordeel moeten vellen –uitsluitend te worden getoetst aan de voorschriften die voortvloeien uit de classificatie en desbetreffende veiligheidslicenties die het schip op basis van de theoretisch opgegeven activiteit heeft verkregen, of mag hierbij ook rekening worden gehouden met de dienst waarvoor het schip daadwerkelijk wordt gebruikt?

Beschikken de administratieve autoriteiten van havenstaten, onder meer met het oog op deze internationale norm, niet alleen over de bevoegdheid om na te gaan of de uitrusting aan boord voldoet aan de voorschriften die zijn vastgelegd in de door de vlaggenstaat afgegeven licenties en die voortvloeien uit de formele classificatie van het schip, maar daarnaast ook over de bevoegdheid om te beoordelen of de licenties waarover het schip beschikt en de desbetreffende uitrusting aan boord overeenkomen met de daadwerkelijk verrichte activiteit, die verschilt van de in het klassecertificaat vermelde activiteit?

Dezelfde overwegingen gelden voor punt 1.3.1 van de op 4 december 2019 aangenomen IMO-resolutie A.1138(31) - *Procedures of Port State Control, 2019*, dat als volgt luidt: *„Under the provisions of the relevant conventions set out in section 1.2 above, the Administration (i.e. the Government of the flag State) is responsible for promulgating laws and regulations and for taking all other steps which may be necessary to give the relevant conventions full and complete effect so as to ensure that, from the point of view of safety of life and pollution prevention, a ship is fit for the service for which it is intended and seafarers are qualified and fit for their duties.”*

E) Indien het Hof bevestigt dat de havenstaat bevoegd is om op basis van de activiteit waarvoor het schip daadwerkelijk wordt gebruikt, te beoordelen of het

schip in het bezit is van de certificaten en voldoet aan de eisen en/of voorschriften, wordt het ten slotte gevraagd:

1) Mag de havenstaat die de havenstaatcontrole heeft uitgevoerd, verlangen dat het schip in het bezit is van certificaten en voldoet aan eisen en/of voorschriften inzake veiligheid en voorkoming van verontreiniging van de zee, naast die welke het reeds bezit/waaraan het reeds voldoet, die overeenkomen met de daadwerkelijk verrichte activiteit – in casu met name de zogenoemde SAR-activiteit – om aanhouding van het schip te voorkomen?

2) Indien het antwoord op de eerste vraag bevestigend luidt, kan de verplichting dat het schip in het bezit is van certificaten en voldoet aan eisen en/of voorschriften naast die welke het reeds bezit/waaraan het reeds voldoet, die overeenkomen met de daadwerkelijk verrichte activiteit – in casu met name de zogenoemde SAR-activiteit – om aanhouding van het schip te voorkomen, alleen worden opgelegd als er een duidelijk en betrouwbaar internationaal en/of Unierechtskader bestaat voor de classificatie van de zogenoemde SAR-activiteit en de bijbehorende certificaten en eisen en/of voorschriften inzake veiligheid en voorkoming van verontreiniging van de zee?

3) Indien de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord, moet de verplichting dat het schip in het bezit is van certificaten en voldoet aan eisen en/of voorschriften naast die welke het reeds bezit/waaraan het reeds voldoet, die overeenkomen met de daadwerkelijk verrichte activiteit – in casu met name de zogenoemde SAR-activiteit – om aanhouding van het schip te voorkomen, worden opgelegd op grond van een nationale regeling van de vlaggenstaat en/of van de havenstaat, en is daartoe primaire wetgeving noodzakelijk of volstaat secundaire wetgeving of slechts een algemene administratieve regeling ook?

4) Indien het antwoord op de derde vraag bevestigend luidt, staat het aan de havenstaat om bij de havenstaatcontrole specifiek aan te geven op basis van welke nationale regeling (als bedoeld in vraag 3) van wetgevende of regelgevende aard of zoals vastgelegd in een algemene administratieve handeling, de eisen en/of technische voorschriften inzake veiligheid en voorkoming van verontreiniging van de zee moeten worden vastgesteld waaraan het aan havenstaatinspectie onderworpen schip moet voldoen om de zogenoemde SAR-activiteit te kunnen verrichten, en welke corrigerende/rectificerende maatregelen moeten er precies worden genomen om te garanderen dat die regeling wordt nageleefd?

5) Kan de administratie van de havenstaat, bij gebreke van een regeling van de havenstaat en/of vlaggenstaat van wetgevende of regelgevende aard dan wel vastgelegd in een algemene administratieve handeling, aangeven aan welke eisen en/of technische voorschriften inzake veiligheid, voorkoming van verontreiniging van de zee en bescherming van leef- en werkomstandigheden aan boord het aan havenstaatinspectie onderworpen schip moet voldoen om de zogenoemde SAR-activiteit te kunnen verrichten?

6) Indien de vierde en vijfde vraag ontkennend worden beantwoord, kan bij gebreke van specifieke aanwijzingen van de vlaggenstaat in dit verband worden aangenomen dat de zogenoemde SAR-activiteit tijdelijk is toegestaan en dus niet middels een aanhoudingsbevel kan worden verboden wanneer het aan havenstaatcontrole onderworpen schip daadwerkelijk voldoet aan de voornoemde eisen en/of voorschriften voor een andere categorie (in het bijzonder voor vrachtschepen), hetgeen door de vlaggenstaat moet zijn bevestigd?"

### **Aangevoerde bepalingen van Unierecht en internationaal recht**

De artikelen 3, 21 en 197 VWEU, wat betreft de relevantie van de internationale verdragen, en artikel 100 VWEU, wat betreft de bevoegdheden om de zeevaart te reguleren.

Richtlijn 2009/15/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 inzake gemeenschappelijke voorschriften en normen voor met de inspectie en controle van schepen belaste organisaties en voor de desbetreffende werkzaamheden van maritieme instanties (PB 2009, L 131, blz. 47).

Richtlijn 2009/16/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende havenstaatcontrole (PB 2009, L 131, blz. 57), zoals gewijzigd. Met name de overwegingen 2, 3, 4 en 6, de artikelen 2, 3, 11, 13 en 19, alsmede de bijlagen, voor zover daarnaar wordt verwezen in deze bepalingen.

Aanbeveling (EU) 2020/1365 van de Commissie van 23 september 2020 betreffende samenwerking tussen lidstaten met betrekking tot operaties die worden uitgevoerd door vaartuigen die eigendom zijn van of geëxploiteerd worden door particuliere entiteiten met het oog op opsporings- en reddingsactiviteiten (PB 2020, L 317, blz. 23). Met name de overwegingen 1 en 12 en punt 1.

Verschillende internationale zeerechtverdragen, met name MARPOL, SOLAS, MLC, STCW, LL 66 en IMO-resoluties, die bijzonder relevant zijn omdat ze worden genoemd in artikel 2 van richtlijn 2009/16/EG, en verdragen die worden aangehaald in bovengenoemde aanbeveling (Unclos-verdrag van 1982 en SAR-verdrag van 1979). In de vierde vraag verwijst de verwijzende rechter uitdrukkelijk naar artikel 1, onder b), van het SOLAS-verdrag (Internationaal Verdrag voor de veiligheid van mensenlevens op zee), dat op 20 januari 1914 te Londen werd ondertekend, en naar punt 1.3.1 van resolutie A.1138(31) van de IMO (Internationale Maritieme Organisatie) inzake havenstaatcontroles, die op 4 december 2019 werd aangenomen.

## Aangevoerde nationale bepalingen

Decreto legislativo 24 marzo 2011, n. 53, Attuazione della direttiva 2009/16/CE recante le norme internazionali per la sicurezza delle navi, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo per le navi che approdano nei porti comunitari e che navigano nelle acque sotto la giurisdizione degli Stati membri (wetsbesluit nr. 53 van 24 maart 2011, Uitvoering van richtlijn 2009/16/EG tot vaststelling van internationale normen op het gebied van de veiligheid van schepen, voorkoming van verontreiniging en leef- en werkomstandigheden aan boord met betrekking tot schepen die gebruikmaken van havens in de Gemeenschap en varen in de onder de jurisdictie van de lidstaten vallende wateren) (GURI nr. 96 van 27 april 2011). Met name de artikelen 3, 8, 16, 19 en 22. De verwijzende rechter vestigt vooral de aandacht op de formulering van artikel 3, aangezien die – in tegenstelling tot die van de andere voornoemde artikelen – niet overeenkomt met de letterlijke inhoud van de bepalingen van de richtlijn die met dit artikel worden omgezet. De Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (bestuursrechter in eerste aanleg voor de regio Sicilië, Italië; hierna: TAR Sicilia) citeert hiervan de volgende relevante bepalingen: „1. Dit wetsbesluit is van toepassing op niet onder Italiaanse vlag varende schepen en pleziervaartuigen die voor commerciële doeleinden worden gebruikt, alsmede op hun bemanning, die een nationale haven of ankerplaats aandoen om activiteiten te verrichten in het kader van een interactie schip/haven-raakvlak. Voor de toepassing van dit wetsbesluit wordt de inspectie van een schip dat zich in de onder de nationale jurisdictie vallende wateren bevindt, gelijkgesteld aan de inspectie in een haven. [...] 5. Dit wetsbesluit is niet van toepassing op vissersvaartuigen, oorlogsschepen, ondersteuningsvaartuigen, houten schepen van primitieve bouw, voor niet-commerciële doeleinden gebruikte overheidsschepen en niet-commerciële pleziervaartuigen.”

## Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 Verzoekster Sea-Watch (hierna ook: „SW”) is een humanitaire organisatie zonder winstoogmerk met zetel in Berlijn, die stelselmatig opsporings- en reddingsactiviteiten (search and rescue-activiteiten, oftewel SAR-activiteiten) verricht in het centrale deel van de Middellandse Zee.
- 2 In paragraaf 2 van de statuten van de organisatie („Purpose of the Association”) is het volgende bepaald: „[...] The purpose of the statutes is realized in particular by: a. the rescue of human lives from distress at sea and dangerous situations, in particular – but not exclusively – of refugees who continue to flee across the Mediterranean and find themselves in distress and danger there; b. the maintenance and operation of ships, boats and flying appliances with the aim of in particular in the Mediterranean Sea for rescue from there on the escape of persons in danger of death [...]”.

- 3 SW is ook eigenaar en exploitant van het schip Sea-Watch 4 - IMO n. 7427518 (hierna ook: „SW4”), dat onder Duitse vlag vaart, sinds 10 maart 2020 in het desbetreffende nationale register staat ingeschreven en door het Duitse classificatie- en certificatiebureau Det Norske Veritas-Germanischer Lloyd (DNV-GL) is gecertificeerd. Op het op 11 juni 2020 afgegeven certificaat is het schip ingedeeld onder het type „general cargo/multipurpose”.
- 4 Op 22, 23 en 28 augustus 2020 heeft SW4 in totaal 354 personen op zee gered, die op bevel van het Italian Maritime Rescue Coordination Centre (IMRCC) te Rome op 2 september 2020 met een ander schip, de „GNV Allegra”, zijn overgebracht naar Palermo. Diezelfde dag gelastte het Ministero della Salute (ministerie van Volksgezondheid) het schip in de buurt van de haven van Palermo voor anker te blijven liggen opdat de bemanning, in verband met de strijd tegen het COVID-19-virus, 14 dagen in quarantaine zou gaan. Aan het einde van deze periode moest het schip worden gereinigd en ontsmet, waarna een sanitair certificaat zou worden afgegeven zodat het schip zou kunnen aanmeren en de bemanning van boord zou kunnen gaan.
- 5 Zoals blijkt uit het „Report of inspection in accordance with the Paris memorandum of understanding on port state control” en het daarmee samenhangende „Report of inspection in accordance with EU legislation” van 19 september 2020, begonnen de havenstaatcontroleurs van de haven van Palermo die dag, na afloop van de schoonmaakprocedures, met een meer gedetailleerde aanvullende inspectie omdat er sprake zou zijn van de volgende „dwingende factor”: „The ship is engaged in assisting migrants at sea while it is not certified for the intended service. According to the ship’s safety equipment certificate the ship is equipped for carrying 30 persons while it has recovered on board 354 persons (7 persons on 22/08/2020, 195 persons on 23/08/2020 and 152 persons on 28/08/2020)”.
- 6 Aan het einde van de inspectie waren er 22 technische tekortkomingen vastgesteld, die – ingevolge de regelingen van richtlijn 2009/16 en wetsbesluit nr. 53/2011 ter omzetting daarvan – volgens de Italiaanse autoriteiten rechtvaardigden dat het schip werd aangehouden. Van deze tekortkomingen werden er met name 9 als ernstig beschouwd, maar alle 22 tekortkomingen moesten worden verholpen alvorens de aanhouding kon worden opgeheven en SW4 toestemming zou krijgen om de haven van Palermo te verlaten.
- 7 Sea-Watch heeft alle tekortkomingen verholpen, op vier na, die specifiek worden beschreven in de verwijzingsbeslissing:

„n. 3 [...] ,The ship recovered on board 7 persons on 22/08/2020, 195 persons on 23/08/2020 and 152 persons on 28/08/2020 (total persons on board 354). The International Sewage Pollution Prevention Certificate found on board provides for a Sewage treatment plant and a holding tank with capacity sufficient for 30 persons only and therefore inadequate for the service for which the ship is intended’;



n. 5 [...] „As per PSC report, the ship recovered on board 7 persons on 22/08/2020, 195 persons on 23/08/2020 and 152 persons on 28/08/2020 (total 354 persons). According to the Cargo Ship Safety Equipment (CSSE) certificate the total number of persons for which life-saving appliances are provided are 30. The ship has been carrying more persons than the number certified according to the aforesaid Statutory Certificate’;

n. 8 [...] „Three additional toilets and two showers installed on deck (aft) discharging directly at sea’;

n. 14 [...] „As per PSC report, several crew members hours of work and rest record: rescue operations carried out on 22nd, 23rd and 24th August 2020 not marked as working hours. Eg. 2nd mate (23rd Aug), Master (24 Aug), Bosun (24th Aug) etc’.”

- 8 Ter rechtvaardiging van de vier niet verholpen tekortkomingen voert Sea-Watch aan dat zij in dit specifieke verband goedkeuring had gekregen van de Duitse autoriteiten, oftewel de vlaggenstaat. Hoewel Italië als havenstaat dus van mening is dat deze tekortkomingen nog moeten worden verholpen, stelt Duitsland als vlaggenstaat dat uit de juiste uitlegging van de internationale regeling en het Unierecht ter zake, alsook uit onderzoek van de bevoegde Duitse controlerende instanties, naar voren komt dat de nog niet verholpen tekortkomingen niet werkelijk bestaan en dat de reder derhalve geen verdere maatregelen hoeft te nemen.
- 9 Op grond daarvan is Sea-Watch bij de verwijzende rechter opgekomen tegen het aanhoudingsbevel van 19 september 2020, alsook tegen het „Report of inspection in accordance with the Paris memorandum of understanding on port state control” en het „Report of inspection in accordance with EU legislation” van dezelfde datum, die aan het bevel ten grondslag liggen.

### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 10 Wat de Italiaanse regering betreft, verwijst de verwijzende rechter enkel naar de specifieke regelingen waarmee de bevoegde autoriteiten hun beslissingen hebben gerechtvaardigd. Het gaat hoofdzakelijk om richtlijn 2009/16, wetsbesluit nr. 53/2011 ter omzetting daarvan en het internationale MARPOL-verdrag.
- 11 De grieven van Sea-Watch hebben met name betrekking op: a) de omvang van de uitgeoefende controlebevoegdheid; b) de voorwaarden ter rechtvaardiging van de meer gedetailleerde aanvullende inspectie; c) het werkelijke doel van de Italiaanse overheid, en d) de afzonderlijke verweten tekortkomingen.
- 12 Wat a) betreft, zou wederzijdse erkenning tussen de staten van de door vlaggenstaten afgegeven of gecontroleerde certificaten een van de leidende beginselen van het internationale zeerecht zijn (zie de verdragen SOLAS en MARPOL). De betreffende verdragen zouden met name krachtens het VWEU en

richtlijn 2009/16 zijn opgenomen in de communautaire rechtsorde. Deze richtlijn zou de havenstaat niet toestaan om tijdens de havenstaatinspectie de door de vlaggenstaat uitgevoerde classificatie van het schip te wijzigen of in twijfel te trekken, aangezien de havenstaat uitsluitend kan nagaan of de vereiste certificaten aan boord aanwezig zijn en aan de voorschriften voldoen. De Italiaanse overheid zou echter in strijd met haar toezichts- en controlebevoegdheden hebben gehandeld door het schip opnieuw te classificeren en zich aldus te mengen in de werkzaamheden van de Duitse Staat en de bevoegde gedelegeerde autoriteiten.

- 13 Wat b) betreft, voert verzoekster aan dat de voorwaarden ter rechtvaardiging van een meer gedetailleerde inspectie – die haars inziens objectief zijn vastgelegd in de desbetreffende Unie- (en overeenkomstige Italiaanse) regeling – niet waren vervuld. SW4 zou regelmatig worden gecontroleerd door de bevoegde Duitse autoriteiten. Het feit dat SW4 weleens wordt ingezet om migranten te redden zou een havenstaatinspectie niet rechtvaardigen. De Italiaanse autoriteiten zouden ook geen concrete redenen voor hun optreden hebben gegeven (motiveringsgebrek).
- 14 Wat c) betreft, zou de Italiaanse Staat in werkelijkheid geen inspectie in de zin van richtlijn 2009/16 willen verrichten, maar de intentie hebben om de activiteiten op het gebied van toezicht op en controle van de migratiestromen in het Middellandse Zeegebied tegen te houden. In het aanhoudingsbevel wordt immers benadrukt dat SW4 wordt ingezet om migranten op zee te redden, en bovendien is SW4 het vijfde schip van een ngo dat na een havenstaatcontrole is aangehouden.
- 15 Wat d) betreft, zijn de argumenten ter rechtvaardiging van de aanhouding („other deficiencies which, individually or together, are clearly hazardous to safety, health or environment”) volgens verzoekster algemeen van aard en tonen zij niet aan dat de voorwaarden voor aanhouding op grond van de relevante regeling zijn vervuld, aangezien SW4 geen duidelijk gevaar opleverde voor de scheepvaart, de veiligheid van de personen aan boord of het mariene milieu. Sea-Watch had bovendien het merendeel van de verweten tekortkomingen verholpen, en de nog niet verholpen tekortkomingen zouden irrelevante, onbelangrijke zaken betreffen in verband met de geldigheid van de certificaten en de classificatie van het schip.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing**

- 16 De verwijzende rechter benadrukt dat de prejudiciële verwijzing van belang is omdat het beroep van Sea-Watch moet worden toegewezen indien het Hof van oordeel is dat: 1) een schip dat door de vlaggenstaat als vrachtschip is geclassificeerd, maar in de praktijk door de reder uitsluitend voor niet-commerciële doeleinden en activiteiten wordt gebruikt, niet binnen de werkingssfeer van richtlijn 2009/16 valt; 2) de betwisting van de toereikendheid van de door de vlaggenstaat aan het schip afgegeven veiligheidscertificaten, niet kan vallen onder de dwingende of onverwachte factoren als bedoeld in artikel 11 van richtlijn 2009/16, die een aanvullende havenstaatinspectie rechtvaardigen; 3) de havenstaat bij de meer gedetailleerde havenstaatinspectie als bedoeld in

artikel 13 van richtlijn 2009/16 niet over de verstrekende bevoegdheid beschikt om na te gaan welke activiteit het schip daadwerkelijk verricht en te verlangen dat het schip in het bezit is van de certificaten en voldoet aan de eisen zoals neergelegd in de relevante internationale verdragen inzake veiligheid, voorkoming van verontreiniging en leef- en werkomstandigheden aan boord die overeenkomen met de daadwerkelijk verrichte activiteit, of dat de havenstaat weliswaar in theorie over die bevoegdheid beschikt, maar deze niet kan uitoefenen wanneer de daadwerkelijk verrichte activiteit de zogenoemde SAR-activiteit is; 4) deze controle niet rechtmatig kan worden uitgevoerd bij gebrek aan een specifieke internationale of Unieregeling, dan wel nationale regeling van de vlaggenstaat of havenstaat, waarin de certificaten en eisen met betrekking tot de zogenoemde SAR-activiteit nauwkeurig worden omschreven.

- 17 Wat in het bijzonder de eerste vraag betreft, die ertoe strekt te verduidelijken ten aanzien van welk type schip havenstaatcontrole kan worden uitgeoefend, maakt de TAR Sicilia alleen al uit een tekstuele analyse van artikel 3 van richtlijn 2009/16 en artikel 3 van wetsbesluit nr. 53/2011 (zie hierboven onder „Aangevoerde nationale bepalingen”) op dat uitsluitend schepen die daadwerkelijk „voor commerciële doeleinden worden gebruikt” aan havenstaatcontrole kunnen worden onderworpen, met dien verstande echter dat de primaire verantwoordelijkheid voor het toezicht op de naleving van de internationale regeling inzake veiligheid, voorkoming van verontreiniging en leef- en werkomstandigheden aan boord berust bij de vlaggenstaat (in casu dus Duitsland).
- 18 Wat de tweede vraag betreft, merkt de verwijzende rechter op dat SW4 op grond van zijn gecertificeerde capaciteit maximaal 30 personen veilig kan vervoeren, maar na de drie interventies meer dan 350 personen aan boord had en volgens de Italiaanse autoriteiten daarom in een onregelmatige situatie verkeerde. Na analyse van de relevante regeling verklaart de verwijzende rechter dat zijns inziens: het redden van personen op zee op zichzelf geen dwingende of onverwachte factor is die havenstaatcontrole op grond van artikel 11 van de richtlijn rechtvaardigt; de eventuele ontoereikendheid van de door de vlaggenstaat afgegeven veiligheidscertificaten als gevolg van het werkelijke aantal personen aan boord op zichzelf niet als een onverwachte factor kan worden beschouwd; het vervoer van een veel groter aantal personen dan het in het certificaat inzake veiligheidsuitrusting vermelde aantal echter wel kan vallen onder een van de onverwachte factoren van bijlage I, deel II, punt 2B, bij richtlijn 2009/16, waarnaar tevens wordt verwezen in artikel 11 van deze richtlijn, waarbij het gaat om „schepen die op zodanige wijze zijn gebruikt dat zij gevaar voor personen, eigendommen of het milieu opleverden”; het enerzijds altijd de verantwoordelijkheid van de kapitein van het schip is om in te schatten of personen op zee veilig kunnen worden gered, maar dat deze afweging anderzijds in de praktijk ook bij havenstaatcontroles moet kunnen worden gemaakt.
- 19 Wat de derde vraag betreft, hangt het antwoord volgens de verwijzende rechter samen met het kernprobleem van het exacte onderscheid tussen enerzijds de controleactiviteit, die onder de verantwoordelijkheid van de vlaggenstaat valt en

niet verder mag gaan dan een wezenlijke controle van de naleving van de eisen waaraan een schip moet voldoen in het licht van de daadwerkelijk verrichte activiteit, en anderzijds de havenstaatinspectie, die tot de bevoegdheden van de havenstaat behoort en erop gericht is te garanderen dat een schip dat tijdens een internationale reis een haven aandoet, in een toestand verkeert die verenigbaar is met de internationale verdragen inzake de veiligheid van de scheepvaart en derhalve geen gevaar oplevert voor mensenlevens op zee of voor het milieu; het doel is dus de activiteit tegen te gaan van schepen die niet meer voldoen aan de integriteitseisen en sociale minimumnormen, zodat die schepen uiteindelijk buiten bedrijf worden gesteld – de internationale verdragen en daaraanvolgende Unieregeling zouden namelijk onder de emotionele druk van diverse milieurampen tot stand zijn gekomen. Hieruit volgt dat de havenstaat niet kan toezien op de naleving van de eisen die verbonden zijn aan de activiteit die het schip daadwerkelijk verricht. Dit geldt temeer daar, zoals de TAR Sicilia opmerkt, noch de internationale zeerechtverdragen, noch de desbetreffende Unieregeling, noch de Italiaanse en Duitse regelingen specifieke bepalingen bevatten die precieze eisen stellen aan particuliere schepen die stelselmatig zogenoemde SAR-activiteiten verrichten om personen in nood op zee te redden. Dit betreft een wettelijke leemte die alleen kan worden opgevuld met het traditionele zeerecht, zoals omgezet in alle relevante internationale verdragen, en dat – juist met het oog op het in de praktijk nagestreefde doel om personen in nood op zee te redden – afwijkt van de individuele criteria die steeds vereist zijn op basis van de classificatie van het schip.

- 20 Wat de vierde vraag betreft, hangt het antwoord volgens de verwijzende rechter af van de precieze betekenis van de term „bestemd” in artikel 1, onder b), van het SOLAS-verdrag, zoals geciteerd in de vraag in kwestie. De term kan immers worden opgevat als een verwijzing naar de intrinsieke kenmerken van het schip en het gebruik dat er in theorie van wordt gemaakt, maar ook als een verwijzing naar het doel waarvoor de reder het schip daadwerkelijk gebruikt. Deze verschillende opvattingen hebben duidelijk tegengestelde gevolgen.
- 21 Wat ten slotte de vijfde vraag betreft, stelt de verwijzende rechter vast dat uit aanbeveling 2020/1365 (zie hierboven) kan worden afgeleid dat er thans noch op internationaal niveau, noch op het niveau van de Unie een specifieke regeling bestaat voor de classificatie van zogenoemde SAR-activiteiten van particuliere schepen die al dan niet eigendom zijn van of worden geëxploiteerd door ngo's, en dat het deze schepen daarom ontbreekt aan een specifieke classificatie die nauwkeurig bepaalt aan welke normen zij dienen te voldoen op het gebied van de veiligheid van de scheepvaart en de bescherming van het milieu. Hieruit volgt dat de regeling van de havenstaat geen geldige referentieparameters bevat op grond waarvan kan worden verlangd dat het schip in het bezit is van certificaten en voldoet aan eisen naast die welke voortvloeien uit de specifieke classificatie door de vlaggenstaat.
- 22 Wat het verzoek om toepassing van de versnelde procedure van artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof betreft, benadrukt de TAR

Sicilia dat het feit dat schepen van ngo's die in het centrale Middellandse Zeegebied SAR-activiteiten verrichten stelselmatig worden stilgelegd bij havenstaatcontroles, een argument is om zo snel mogelijk opheldering te verschaffen over de bevoegdheden in kwestie, te meer daar op het moment van opstelling van de verwijzingsbeslissing maar liefst zes schepen waren stilgelegd of dreigden te worden stilgelegd om bovengenoemde redenen. De door de verwijzende rechter genoemde wettelijke leemten lijken op dit moment niet te kunnen worden verholpen, hoewel er duidelijk behoefte is aan een stabiel wettelijk referentiekader. De onzekerheden zouden bovendien vóór de zomer van 2021 moeten worden weggenomen, aangezien de ervaring leert dat de meeste reddingsoperaties in het centrale Middellandse Zeegebied in het zomerseizoen plaatsvinden.