

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

3. juni 2008^{*}

I sag C-308/06,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Det Forenede Kongerige) ved afgørelse af 4. juli 2006, indgået til Domstolen den 14. juli 2006, i sagen:

The Queen, på vegne af:

International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko),

International Association of Dry Cargo Shipowners (Intercargo),

Greek Shipping Co-operation Committee,

Lloyd's Register,

^{*} Processprog: engelsk.

International Salvage Union

mod

Secretary of State for Transport,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts og L. Bay Larsen samt dommerne K. Schiemann, J. Makarczyk, P. Kūris, J. Malenovský (refererende dommer), A. Ó Caoimh, P. Lindh og J.-C. Bonichot,

generaladvokat: J. Kokott,
justitssekretærer: ekspeditionssekretær L. Hewlett og fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 25. september 2007,

efter at der er afgivet indlæg af:

— International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko), International Association of Dry Cargo Shipowners (Intercargo), Greek Shipping

Co-operation Committee, Lloyd's Register og International Salvage Union ved C. Greenwood, QC, og barrister H. Mercer

- Det Forenede Kongeriges regering ved C. Gibbs, som befuldmægtiget, bistået af barristers C. Lewis og S. Wordsworth
- den danske regering ved J. Bering Liisberg og B. Weis Fogh, som befuldmægtigede
- den estiske regering ved L. Uibo, som befuldmægtiget
- den græske regering ved A. Samoni-Rantou, S. Chala og G. Karipsiadis, som befuldmægtigede
- den spanske regering ved M. Sampol Pucurull, som befuldmægtiget
- den franske regering ved G. de Bergues, L. Butel og C. Jurgensen, som befuldmægtigede
- den italienske regering ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato P. Gentili

- den cypriotiske regering ved D. Lysandrou og N. Charalampidou, som befuldmægtigede

- den maltesiske regering ved S. Camilleri, som befuldmægtiget

- den svenske regering ved K. Wistrand og A. Falk, som befuldmægtigede

- Europa-Parlamentet ved M. Gómez-Leal og J. Rodrigues, som befuldmægtigede

- Rådet for Den Europæiske Union ved E. Karlsson og E. Chaboureau, som befuldmægtigede

- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved K. Simonsson, H. Ringbom og F. Hoffmeister, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse 20. november 2007,

afsagt følgende

Dom

- ¹ Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører gyldigheden af artikel 4 og 5 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/35/EF af 7. september 2005 om forurening fra skibe og om indførelse af sanktioner for overtrædelser (EUT L 255, s. 11, og berigtigelse EUT 2006 L 33, s. 87, og EUT 2006 L 105, s. 65).
- ² Anmodningen er blevet fremsat i en sag mellem International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko), International Association of Dry Cargo Shipowners (Intercargo), Greek Shipping Co-operation Committee, Lloyd's Register samt International Salvage Union og Secretary of State for Transport vedrørende gennemførelsen af direktiv 2005/35.

Retsforskrifter

International ret

- ³ De Forenede Nationers havretskonvention, indgået i Montego Bay den 10. december 1982 (herefter »Montego Baykonventionen«), trådte i kraft den 16. november 1994. Den blev godkendt på De Europæiske Fællesskabers vegne ved Rådets afgørelse 98/392/EF af 23. marts 1998 (EFT L 179, s. 1).
- ⁴ Montego Baykonventionens artikel 2 omhandler den retlige status for søterritoriet, som følger:

»1. En kyststats suverænitet omfatter, ud over dens landterritorium og indre farvande, samt, hvor der er tale om en arkipelagstat, dens arkipelagfarvande, et tilstødende havbælte, benævnt søterritoriet.

[...]

3. Suveræniteten over søterritoriet udøves på de betingelser, der er fastsat i [Montego Baykonventionen] og andre folkeretlige regler.«

5 Konventionens artikel 17 bestemmer:

»Skibe fra alle stater, uanset om de er kyststater eller indlandsstater, har ret til uskadelig passage gennem søterritoriet under iagttagelse af [Montego Baykonventionens] bestemmelser.«

6 Nævnte konventions artikel 34 præciserer den retlige status for farvande, som udgør stræder benyttet i international sejlads, som følger:

»1. Den i dette kapitel fastsatte ordning for passage gennem stræder benyttet i international sejlads berører ikke i andre henseender den retlige status for de farvande, som udgør sådanne stræder, eller udøvelsen af strædestaters suverænitet eller jurisdiktion over disse farvande og deres luftrum, havbund og undergrund.

2. Strædestaters suverænitet eller jurisdiktion udøves på de betingelser, der er fastsat i henhold til dette kapitel og til andre folkeretlige regler.«

7 Montego Baykonventionens artikel 42 bestemmer:

»1. Medmindre andet er bestemt i dette afsnit, kan strædestater udstede love og forskrifter vedrørende transitpassage gennem stræder med hensyn til et eller flere af følgende forhold:

[...]

- b) forureningsforebyggelse, -begrænsning og -kontrol, ved at iværksætte gældende internationale regler vedrørende udtømning af olie, olieaffald og andre skadelige stoffer i strædet

[...]«

- 8 Konventionens kapitel V fastlægger en særlig retlig status for den eksklusive økonomiske zone.

- 9 I dette kapitel bestemmer nævnte konventions artikel 56, stk. 1:

»1. I den eksklusive økonomiske zone har kyststaten:

- a) suveræne rettigheder for så vidt angår efterforskning og udnyttelse, bevarelse og forvaltning af havbundens, undergrundens og den overliggende vandmasses naturlige ressourcer, såvel levende som ikke-levende, samt med hensyn til andre aktiviteter med henblik på økonomisk udnyttelse og efterforskning af zonen, såsom udvinding af energi fra vandet, strømme og vind

[...]«

10 Samme konventions artikel 58, stk. 1, bestemmer:

»I den eksklusive økonomiske zone nyder alle stater, kyststater såvel som indlandsstater, i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i denne konvention, de i artikel 87 omhandlede friheder til sejlads og overflyvning, udlægning af undersøiske kabler og rørledninger samt anden international retmæssig anvendelse af det åbne hav, der er knyttet til disse friheder, såsom anvendelse af havet i forbindelse med skibsfart, luftfart, undersøiske kabler og rørledninger, og som er forenelige med [Montego Baykonventionens] øvrige bestemmelser.«

11 Montego Baykonventionens artikel 79, stk. 1, bestemmer:

»Alle stater er berettiget til at udlægge undersøiske kabler og rørledninger på kontinentalsoklen i overensstemmelse med denne artikel.«

12 Konventionens artikel 89 bestemmer:

»Ingen stat kan retsgyldigt underlægge nogen del af det åbne hav sin suverænitet.«

13 Nævnte konventions artikel 90 bestemmer:

»Enhver stat har, hvad enten den er en kyststat eller en indlandsstat, ret til at lade skibe sejle under sit flag på det åbne hav.«

14 Montego Baykonventionens artikel 116 bestemmer:

»Alle stater er berettiget til at lade deres statsborgere drive fiskeri på det åbne hav [...]«

15 Konventionens kapitel XII vedrører beskyttelse og bevarelse af havmiljøet.

16 I dette kapitel XII bestemmer nævnte konventions artikel 211:

»1. Staterne skal gennem den kompetente internationale organisation eller ved en almindelig diplomatisk konference fastsætte internationale regler og normer til forebyggelse, begrænsning og kontrol af forurening af havmiljøet fra fartøjer og skal på tilsvarende måde efter behov fremme vedtagelsen af rutesystemer, som er udformet med henblik på at formindske risikoen for ulykker, som vil kunne medføre forurening af havmiljøet, herunder kystlinjen, og forureningsskade på kyststaternes beslægtede interesser. Sådanne regler og normer skal på tilsvarende måde fra tid til anden tages op til revision i fornødent omfang.

2. Staterne skal udstede love og forskrifter til forebyggelse, begrænsning og kontrol af forurening af havmiljøet fra fartøjer, som fører deres flag eller er optaget i deres registre. Sådanne love og forskrifter skal mindst have samme virkning som de almindeligt accepterede internationale regler og normer, der er fastsat gennem den kompetente internationale organisation eller ved en almindelig diplomatisk konference.

[...]

4. Kyststaterne kan, under udøvelsen af deres suverænitet inden for deres søterritorium, udstede love og forskrifter til forebyggelse, begrænsning og kontrol af havforurening fra fremmede fartøjer, herunder fartøjer, der udøver retten til uskadelig passage. Sådanne love og forskrifter må i overensstemmelse med kapitel II, afsnit 3, ikke hindre fremmede skibes uskadelige passage.

5. Kyststaterne kan, for så vidt angår deres eksklusive økonomiske zoner med henblik på den i afsnit 6 omhandlede håndhævelse og til forebyggelse, begrænsning og kontrol af forurening fra fartøjer, udstede love og forskrifter, som er i overensstemmelse med, og som gennemfører almindeligt accepterede internationale regler og normer fastsat af den kompetente internationale organisation eller ved en almindelig diplomatisk konference.

[...]«

¹⁷ Den internationale konvention om forebyggelse af forurening fra skibe undertegnet i London den 2. november 1973, suppleret af protokollen af 17. februar 1978 (herefter »Marpol-konvention 73/78«), fastsætter regler til bekæmpelse af forurening af havmiljøet.

¹⁸ Bestemmelserne om forebyggelse af olieforurening fremgår af bilag I til Marpol-konvention 73/78.

¹⁹ Ifølge dette bilags regel 9 er — med forbehold af bestemmelserne i nævnte bilags regel 10 og 11 og stk. 2 i regel 9 — enhver udtømning i havet af olie eller olieholdige blandinger fra skibe, som omfattes af dette bilag, forbudt, medmindre visse udtømmende opregnede betingelser alle er overholdt.

20 Regel 10 i nævnte bilag I foreskriver metoder til forebyggelse af olieforurening fra skibe, som befinder sig i særlige havområder.

21 Samme bilags regel 11, med overskriften »Undtagelsesbestemmelser«, bestemmer:

»Reglerne 9 og 10 finder ikke anvendelse på:

- a) udtømning i havet af olie eller olieholdige blandinger, som er nødvendig af hensyn til skibets sikkerhed eller for at redde menneskeliv på havet, eller
- b) udtømning i havet af olie eller olieholdige blandinger som følge af skade på et skib eller dets udstyr:
 - i) under forudsætning af, at der efter skadens indtræden eller opdagelsen af udtømningen er blevet iagttaget alle rimelige forholdsregler med henblik på at undgå udtømningen eller begrænse den til det mindst mulige, og
 - ii) undtagen hvis rederiet eller føreren handlede enten i den hensigt at volde skade eller skødesløst og med viden om, at der sandsynligvis ville opstå skade, eller
- c) udtømning i havet af olieholdige stoffer, når dette sker med [flagstatens] administrations godkendelse og med det formål at bekæmpe specifikke forureningshændelser og for at begrænse forureningsskaden mest muligt; [e]n sådan udtøm-

ning skal godkendes af enhver regering, inden for hvis jurisdiktion udtømningen påtænkes foretaget.«

- 22 Reglerne om forebyggelse af forurening fra skadelige flydende stoffer fremgår af bilag II til Marpol-konvention 73/78.
- 23 Ifølge dette bilags regel 5 er udtømning i havet af stoffer, der er omfattet af nævnte bilag, forbudt, medmindre visse udtømmende opregnede betingelser er opfyldt. Samme bilags regel 6, litra a)-c), gengiver med lignende formuleringer undtagelserne i regel 11, litra a)-c), i bilag I til Marpol-konvention 73/78.

Fællesskabsbestemmelser

- 24 Artikel 3, stk. 1, i direktiv 2005/35 bestemmer:

»1. Dette direktiv anvendes i overensstemmelse med folkeretten på udtømning af forurenende stoffer i:

- a) en medlemsstats indre farvande, herunder havne, for så vidt Marpolordningen finder anvendelse
- b) en medlemsstats territorialfarvande

- c) stræder benyttet i international sejlads, som er omfattet af bestemmelserne om transitpassage i kapitel III, afsnit 2, i [Montego Baykonventionen], for så vidt som sådanne stræder hører under en medlemsstats jurisdiktion
- d) en medlemsstats eksklusive økonomiske zone eller tilsvarende zone som fastlagt i overensstemmelse med folkeretten, og
- e) det åbne hav.«

25 Direktivets artikel 4 bestemmer:

»Medlemsstaterne sikrer, at udtømning af forurenende stoffer i alle de områder, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1, betragtes som overtrædelser, hvis de begås forsætligt, hensynsløst eller groft uagtsomt. Disse overtrædelser betragtes som strafbare handlinger i henhold til og under forhold fastsat i rammeafgørelse 2005/667/RIA, der supplerer dette direktiv.«

26 Artikel 5 i direktiv 2005/35 bestemmer:

»1. En udtømning af forurenende stoffer i de områder, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1, betragtes ikke som en overtrædelse, hvis den opfylder betingelserne i bilag I, regel 9, 10 eller regel 11, litra a) eller c), eller i bilag II, regel 5 eller regel 6, litra a) eller c), i [Marpol-konvention 73/78].

2. En udtømning af forurenende stoffer i de områder, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra c), d) og e), betragtes ikke som en overtrædelse fra ejerens, førerens eller besætningens side, når de handler på skibsførerens ansvar, hvis den opfylder betingelserne i bilag I, regel 11, litra b), eller i bilag II, regel 6, litra b), i [Marpol-konvention 73/78].«

27 Artikel 8 i direktiv 2005/35 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at de overtrædelser, der er omhandlet i artikel 4, fører til sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning, og som kan omfatte strafferetlige eller administrative sanktioner.

2. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de i stk. 1 omhandlede sanktioner finder anvendelse over for enhver, der er ansvarlig for en af de lovovertrædelser, der er omhandlet i artikel 4.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

28 Sagsøgerne i hovedsagen udgør en gruppe sammenslutninger i skibstransportindustrien, der repræsenterer en væsentlig del af denne industri. De har anlagt et søgsmål ved den forelæggende ret med henblik på en legalitetsprøvelse (»judicial review«) af gennemførelsen af direktiv 2005/35.

Ved afgørelse af 4. juli 2006 har den forelæggende ret besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Hvad angår stræder benyttet i international sejlads, en medlemsstats eksklusive økonomiske zone eller tilsvarende zone og det åbne hav: Er artikel 5, stk. 2, i [direktiv 2005/35] ugyldig, for så vidt som den begrænser undtagelserne i bilag I, regel 11, litra b), til [Marpol-konvention 73/78] og i bilag II, regel 6, litra b), til [Marpol-konvention 73/78] til ejerne, skibsførerne og besætningen?

- 2) Hvad angår en medlemsstats territorialfarvand:
 - a) Er artikel 4 i [direktiv 2005/35] ugyldig, for så vidt som den kræver, at medlemsstaterne anvender grov uagtsomhed som ansvarskriterium ved udtømning af forurenende stoffer?

 - b) Er artikel 5, stk. 1, i [direktiv 2005/35] ugyldig, for så vidt som den udelukker anvendelsen af undtagelserne i bilag I, regel 11, litra b), til [Marpol-konvention 73/78] og i bilag II, regel 6, litra b), til [Marpol-konvention 73/78]?

- 3) Tilsidesætter artikel 4 i [direktiv 2005/35], som kræver, at medlemsstaterne vedtager national lovgivning, som medtager grov uagtsomhed som et ansvarskriterium, og som kriminaliserer udtømminger i territorialfarvande, den ret til uskadelig passage, der er anerkendt i [Montego Baykonventionen], og, i bekræftende fald, er artikel 4 da ugyldig?

- 4) Tilsidesætter brugen af udtrykket »groft uagtsomt« i artikel 4 i [direktiv 2005/35] retssikkerhedsprincippet, og, i bekræftende fald, er artikel 4 da ugyldig?»

Om formaliteten

- ³⁰ Den franske regering har rejst spørgsmålet, om anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling, da den forelæggende ret ifølge den franske regering ikke har redegjort for de omstændigheder, hvorunder sagen er forelagt. Til forskel fra sager som dem, der gav anledning til dom af 10. december 2002, *British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco* (sag C-491/01, Sml. I, s. 11453), fremgår det ikke af nævnte anmodning, at sagsøgerne i hovedsagen har ønsket at anlægge en sag med det formål at anfægte Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands gennemførelse af direktiv 2005/35.
- ³¹ Det bemærkes i den forbindelse, at når et spørgsmål om gyldigheden af en retsakt, der er udstedt af Fællesskabets institutioner, rejses for en national ret, tilkommer det denne ret at tage stilling til, om en afgørelse på dette punkt er nødvendig for, at den kan afsige dom, og dermed at anmode Domstolen om at træffe afgørelse om dette spørgsmål. Følgelig er Domstolen i princippet forpligtet til at træffe afgørelse, når de af den nationale ret stillede spørgsmål vedrører gyldigheden af en bestemmelse i fællesskabsretten (dommen i sagen *British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco*, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).
- ³² Domstolen har alene mulighed for at undlade at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national ret, når det klart fremgår, at den af den nationale ret ønskede fortolkning eller vurdering af en fællesskabsbestemmelses gyldighed savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, eller når problemet er af hypotetisk karakter (dommen i sagen *British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco*, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

- 33 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at sagsøgerne i hovedsagen har indledt en sag til prøvelse af lovligheden med det formål at anfægte gennemførelsen af direktiv 2005/35 i Det Forenede Kongerige, og at de kan anlægge et sådant søgsmål, selv om den for direktivets gennemførelse fastsatte frist endnu ikke var udløbet på datoen for anlæggelsen af dette søgsmål, og at der ikke var vedtaget nogen national foranstaltning til gennemførelse af det pågældende direktiv.
- 34 Endvidere er det ikke bestridt for Domstolen, at de forelagte spørgsmål er relevante for afgørelsen af en sådan tvist i hovedsagen, idet vedtagelsen af nationale foranstaltninger til gennemførelse af et direktiv i Det Forenede Kongeriges retsorden kan være betinget af, at dette direktiv er gyldigt (jf. dommen i sagen *British American Tobacco (Investments)* og *Imperial Tobacco*, præmis 37).
- 35 Derfor fremgår det ikke klart, at den af den forelæggende ret ønskede vurdering af gyldigheden af direktiv 2005/35 savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand eller vedrører et problem af hypotetisk karakter.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første, andet og tredje spørgsmål

- 36 Med det første, andet og tredje spørgsmål anmoder den forelæggende ret nærmere bestemt Domstolen om at vurdere gyldigheden af artikel 4 og 5 i direktiv 2005/35 med hensyn til regel 9 og regel 11, litra b), i bilag I til Marpol-konvention 73/78 og regel 5 og regel 6, litra b), i bilag II til samme konvention samt med hensyn til bestem-

melserne i Montego Baykonventionen, der præciserer betingelserne for kyststaternes udøvelse af visse af deres rettigheder i forskellige havområder.

- ³⁷ Sagsøgerne i hovedsagen og den græske, den cypriotiske og den maltesiske regering har gjort gældende, at artikel 4 og 5 i direktiv 2005/35 i flere henseender ikke overholder hverken Marpol-konvention 73/78 eller Montego Baykonventionen. Navnlig ved at foreskrive et ansvarsniveau, der svarer til grov uagtsomhed, fastsætter disse artikler en strengere ansvarsordning for hændelig forurening end den, der er foreskrevet ved artikel 4 i Marpol-konvention 73/78, sammenholdt med regel 9 og regel 11, litra b), i bilag I til denne konvention samt regel 5 og regel 6, litra b), i bilag II hertil.
- ³⁸ I denne forbindelse går sagsøgerne i hovedsagen og de ovennævnte regeringer ud fra den antagelse, at lovligheden af direktiv 2005/35 kan vurderes med hensyn til Montego Baykonventionen, fordi denne konvention, idet Fællesskabet er kontraherende part heri, udgør en integrerende del af Fællesskabets retsorden.
- ³⁹ Ifølge nævnte procesdeltagere kan direktivets lovlighed ligeledes vurderes med hensyn til Marpol-konvention 73/78. Montego Baykonventionen definerer og regulerer udstrækningen af de kontraherende parter kompetence i forbindelse med deres handlinger i det åbne hav, i den eksklusive økonomiske zone og i internationale stræder. Fællesskabet har således ikke kompetence til at vedtage regler, der finder anvendelse på forurening fra skibe, der ikke sejler under en af medlemsstaternes flag, medmindre det falder inden for rammerne af den ret, som Fællesskabet har i henhold til Montego Baykonventionen til at vedtage sådanne regler. I henhold til denne har de kontraherende parter imidlertid alene kompetence til at vedtage regler, der gennemfører de internationale regler og normer i sådanne zoner, dvs. i det foreliggende tilfælde bestemmelserne i Marpol-konvention 73/78. Denne kompetence med hensyn til det åbne hav er præciseret i artikel 211, stk. 1 og 2, i Montego Baykonventionen, for internationale stræder i artikel 42, stk. 1, litra b), og artikel 45 i samme konvention og med hensyn til den eksklusive økonomiske zone i artikel 211, stk. 5, heri. Dette gælder i henhold til artikel 2, stk. 3, i Montego Baykonventionen også for territorialfarvande.

40 Sagsøgerne i hovedsagen har tilføjet, at lovligheden af direktiv 2005/35 skal vurderes med hensyn til Marpol-konvention 73/78, idet fællesskabslovgiver endvidere tilsigter at gennemføre konventionen i fællesskabsretten ved hjælp af dette direktiv.

41 Desuden er skibsfartsområdet et område, hvor Fællesskabets rolle er at iværksætte medlemsstaternes internationale forpligtelser. Situationen svarer til den, der forelå i henhold til den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel af 30. oktober 1947 (herefter »GATT 1947«), inden overenskomsten om oprettelse af Verdenshandelsorganisationen, dvs. en situation, hvor Fællesskabet uden selv at være kontraherende part i den første af disse overenskomster optrådte som efterfølger for medlemsstaterne i deres forpligtelser på grund af Fællesskabets aktivitet i forbindelse med den fælles handelspolitik. De områder, der var dækket af GATT 1947, var således kommet ind under Fællesskabets kompetenceområde, idet bestemmelserne i denne overenskomst havde til følge at binde Fællesskabet.

Domstolens bemærkninger

42 Det fremgår af artikel 300, stk. 7, EF, at Fællesskabets institutioner er bundet af de aftaler, der indgås af Fællesskabet, og disse aftaler har derfor forrang for afledte fællesskabsretsakter (jf. i denne retning dom af 10.9.1996, sag C-61/94, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3989, præmis 52, og af 12.1.2006, sag C-311/04, Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht, Sml. I, s. 609, præmis 25).

43 Det følger heraf, at en afledt fællesskabsretsakts gyldighed kan være påvirket af, at den er uforenelig med sådanne folkeretlige regler. Når ugyldigheden påberåbes ved en national ret, skal Domstolen således i medfør af artikel 234 EF vurdere gyldig-

heden af den omhandlede fællesskabsretsakt med hensyn til samtlige folkeretlige regler, under forudsætning af at to betingelser overholdes.

44 For det første skal Fællesskabet være bundet af disse regler (jf. dom af 12.12.1972, forenede sager 21/72-24/72, *International Fruit Company m.fl.*, Sml. 1972, s. 295, org.ref. Rec. s. 1219, præmis 7).

45 For det andet kan Domstolen alene foretage en undersøgelse af fællesskabsreglers gyldighed med hensyn til en international traktat, når dennes art og opbygning ikke er til hinder herfor, og når bestemmelserne i øvrigt, henset til deres indhold, fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise (jf. bl.a. i denne retning dom af 10.1.2006, sag C-344/04, *IATA og ELFAA*, Sml. I, s. 403, præmis 39).

46 Det skal derfor undersøges, om disse to betingelser er opfyldt for så vidt angår Marpol-konvention 73/78 og Montego Baykonventionen.

47 For det første skal det angående Marpol-konvention 73/78 indledningsvis bemærkes, at Fællesskabet ikke er kontraherende part heri.

48 Som Domstolen allerede har fastslået, fremgår det desuden ikke, at Fællesskabet i medfør af EF-traktaten har overtaget beføjelser, der tidligere udøvedes af medlemsstaterne inden for anvendelsesområdet for Marpol-konvention 73/78, og derfor heller ikke, at Fællesskabet er bundet af dennes bestemmelser (dom af 14.7.1994, sag C-379/92, *Peralta*, Sml. I, s. 3453, præmis 16). I denne forbindelse adskiller Marpol-konvention 73/78 sig således fra GATT 1947, inden for rammerne af hvilken Fællesskabet løbende har overtaget kompetencer, som tidligere blev udøvet af medlemsstaterne, hvilket har haft til følge, at Fællesskabet er blevet bundet af de pligter, som følger af denne overenskomst (jf. bl.a. i denne retning dommen i sagen *International Fruit Company m.fl.*, præmis 10-18). Denne retspraksis vedrørende GATT 1947 kan derfor ikke overføres på Marpol-konvention 73/78.

- 49 Det er korrekt, at alle Fællesskabets medlemsstater er kontraherende parter i Marpol-konvention 73/78. Eftersom der ikke er sket en fuldstændig overførsel af de kompetencer, som tidligere blev udøvet af Fællesskabets medlemsstater, er Fællesskabet imidlertid ikke — blot på grund af den omstændighed, at alle medlemsstaterne er kontraherende parter i Marpol-konvention 73/78 — bundet af reglerne heri, som Fællesskabet ikke selv har godkendt.
- 50 Eftersom Fællesskabet ikke er bundet af Marpol-konvention 73/78, er den omstændighed alene, at direktiv 2005/35 har til formål at inkorporere visse regler, der er indeholdt i direktivet, i fællesskabsretten, heller ikke tilstrækkelig til, at det tilkommer Domstolen at efterprøve dette direktivs gyldighed med hensyn til nævnte konvention.
- 51 Fællesskabet skal, som det følger af fast retspraksis, således udøve sine beføjelser under overholdelse af folkeretten, herunder bestemmelserne i internationale konventioner, i det omfang de kodificerer sædvaneretlige regler, som den almindelige folkeret sikrer (jf. i denne retning dom af 24.11.1992, sag C-286/90, Poulsen og Diva Navigation, Sml. I, s. 6019, præmis 9 og 10, af 24.11.1993, sag C-405/92, Mondiet, Sml. I, s. 6133, præmis 13-15, af 16.6.1998, sag C-162/96, Racke, Sml. I, s. 3655, præmis 45). Det fremgår imidlertid ikke, at regel 9 og regel 11, litra b), i bilag I til Marpol-konvention 73/78 og regel 5 og regel 6, litra b), i bilag II til denne konvention er udtryk for sædvaneretlige regler, som den almindelige folkeret sikrer.
- 52 Under disse omstændigheder må det konstateres, at gyldigheden af direktiv 2005/35 ikke kan vurderes med hensyn til Marpol-konvention 73/78, selv om medlemsstaterne er bundet heraf. Dette kan dog alligevel få betydning for fortolkningen på den ene side af Montego Baykonventionen og på den anden side af de bestemmelser i afledt ret, som er omfattet af anvendelsesområdet for Marpol-konvention 73/78. Ifølge det sædvaneretlige princip om god tro, som er en del af den almindelige folkeret, og artikel 10 EF, tilkommer det Domstolen at fortolke disse bestemmelser under hensyntagen til Marpol-konvention 73/78.

- 53 Hvad for det andet angår Montego Baykonventionen blev denne undertegnet af Fællesskabet og godkendt ved afgørelse 98/392, hvilket har til følge, at den er bindende for Fællesskabet, og konventionens bestemmelser udgør derfor en integrerende del af Fællesskabets retsorden (jf. dom af 30.5.2006, sag C-459/03, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 4635, præmis 82).
- 54 Det skal derfor efterprøves, om arten og opbygningen af Montego Baykonventionen, som de følger af bl.a. formålet, præambelen og ordlyden af konventionen, er til hinder for en undersøgelse af fællesskabsretsakternes gyldighed med hensyn til denne konventions bestemmelser.
- 55 Det primære formål med Montego Baykonventionen er at kodificere, præcisere og udvikle almindelige folkeretlige regler om det internationale samfunds fredelige samarbejde i forbindelse med efterforskning, anvendelse og udnyttelse af farvande.
- 56 Til dette formål har de kontraherende parter — ifølge konventionens præambel — ved konventionen ønsket at oprette en retsorden for havene og oceanerne, som vil lette den internationale sejlads, som tager hensyn til interesserne og behovene hos menneskeheden som helhed og i særdeleshed de særlige interesser og behov hos udviklingslandene, og som styrker fred, sikkerhed og samarbejde samt de venskabelige forbindelser blandt alle nationer.
- 57 I dette perspektiv fastsætter Montego Baykonventionen den retlige status for søterritoriet (artikel 2-33), for farvande, som udgør stræder benyttet i international sejlads (artikel 34-45), for arkipelagfarvande (artikel 46-54), for den eksklusive økonomiske zone (artikel 55-75), for kontinentalsoklen (artikel 76-85) og for det åbne hav (artikel 86-120).
- 58 For alle disse farvande har konventionen til formål at sikre en rimelig balance mellem kyststaternes interesser og flagstaternes interesser, som kan være modstridende. I den

forbindelse skal de kontraherende parter som det fremgår af flere af konventionens bestemmelser, såsom artikel 2, artikel 33, artikel 34, stk. 2, artikel 56 eller 89, fastlægge de materielle og territoriale grænser for deres respektive højhedsrettigheder.

59 Derimod har borgerne i princippet ikke selvstændige rettigheder og friheder i henhold til Montego Baykonventionen. Bl.a. kan de alene nyde friheden til sejlads, hvis de kan godtgøre, at der er et forhold mellem deres skib og en stat, der giver det sin nationalitet og bliver dets flagstat. Dette forhold skal fastlægges i henhold til nævnte stats interne ret. Konventionens artikel 91 præciserer i denne forbindelse, at enhver stat skal fastsætte betingelserne for at give skibe sin nationalitet, for registrering af skibe på sit territorium samt for retten til at føre sit flag, under forudsætning af at der er en ægte forbindelse mellem denne stat og nævnte skibe. Ifølge Montego Baykonventionens artikel 92, stk. 1, er skibe kun berettiget til at sejle under én stats flag, og et skib må ikke ændre sit flag i løbet af en rejse eller under ophold i en anløbshavn, undtagen i tilfælde af reelt ejerskifte eller reel registreringsændring.

60 I tilfælde hvor et skib ikke hører til en stat, nyder hverken skibet eller personerne ombord på det friheden til sejlads. I den forbindelse bestemmes det i Montego Baykonventionen, bl.a. i artikel 110, stk. 1, at et krigsskib, som på det åbne hav møder et fremmed skib, må borde dette, såfremt der er et rimeligt grundlag for mistanke om, at skibet er uden nationalitet.

61 Ordlyden af visse af Montego Baykonventionens bestemmelser, såsom artikel 17, artikel 110, stk. 3, og artikel 111, stk. 8, forekommer ganske vist at tillægge skibene rettigheder. Det følger imidlertid ikke heraf, at disse rettigheder tilkommer de borgere, der er forbundet med disse skibe, såsom deres ejere, idet skibets internationale retlige status afhænger af flagstaten og ikke af skibets tilhørsforhold til bestemte fysiske eller juridiske personer.

- ⁶² Endvidere påhviler det i henhold til nævnte konvention flagstaten at træffe alle de foranstaltninger, som er nødvendige for sikkerheden på havet og derfor for at beskytte andre staters interesser. Denne stat kan således også holdes ansvarlig i forhold til andre stater for skader på farvande under disse staters suverænitet forårsaget af et skib, som fører dens flag, hvis disse skader er en følge af flagstatens tilside sættelse af sine forpligtelser.
- ⁶³ Den foregående analyse ændres ikke af, at Montego Baykonventionens kapitel XI forbinder fysiske og juridiske personer med efterforskning, anvendelse og udnyttelse af havbunden og dennes undergrund ud over grænserne for den nationale jurisdiktion, eftersom den foreliggende sag på ingen måde vedrører bestemmelserne i dette kapitel XI.
- ⁶⁴ Under disse omstændigheder skal det konstateres, at Montego Baykonventionen ikke foreskriver regler, der skal finde direkte og umiddelbar anvendelse for borgerne og tillægge dem rettigheder eller friheder, der kan påberåbes over for en stat uafhængigt af flagstatens adfærd.
- ⁶⁵ Det følger heraf, at Montego Baykonventionens art og opbygning er til hinder for, at Domstolen kan vurdere gyldigheden af en fællesskabsretsakt med hensyn til konventionen.
- ⁶⁶ Det første, andet og tredje spørgsmål skal derfor besvares med, at gyldigheden af direktiv 2005/35 ikke kan vurderes

— hverken med hensyn til Marpol-konvention 73/78

— eller med hensyn til Montego Baykonventionen.

Det fjerde spørgsmål

⁶⁷ Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 4 i direktiv 2005/35 er ugyldig med den begrundelse, at bestemmelsen på grund af anvendelsen af udtrykket »grov uagtsomhed« tilsidesætter det generelle retssikkerhedsprincip.

⁶⁸ Sagsøgerne i hovedsagen og den græske regering er af den opfattelse, at artikel 4 i direktiv 2005/35 tilsidesætter det generelle retssikkerhedsprincip, som kræver, at en ordning er klar og utvetydig, for at borgerne ikke skal være i tvivl om deres rettigheder og pligter. Ansvar et hos de personer, som forårsager udtømmning af forurenende stoffer, er således efter denne bestemmelse underlagt kriteriet om grov uagtsomhed, der på ingen måde er defineret ved direktiv 2005/35, og som derfor ikke er klart. De berørte personer kan således ikke få kendskab til strengheden af de regler, som de er underlagt.

Domstolens bemærkninger

⁶⁹ Det generelle retssikkerhedsprincip, der er et grundlæggende fællesskabsretligt princip, kræver, at en ordning er klar og utvetydig, for at borgerne ikke skal være i tvivl om deres rettigheder og pligter, således at de kan handle derefter (jf. dom af 14.4.2005, sag C-110/03, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2801, præmis 30, samt IATA og ELFAA-dommen, præmis 68).

- 70 Endvidere skal artikel 4 i direktiv 2005/35, sammenholdt med artikel 8, eftersom medlemsstaterne herved pålægges at betragte visse handlinger som overtrædelser og sanktionere disse, desuden respektere princippet om, at strafbare forhold og straffe skal have lovhjemmel (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), som hører til de almindelige retsgrundsætninger, der er en grundlæggende bestanddel af de forfatningsmæssige traditioner, der er fælles for medlemsstaterne (dom af 3.5.2007, sag C-303/05, *Advocaten voor de Wereld*, Sml. I, s. 3633, præmis 49), og som er et særligt udtryk for det generelle retssikkerhedsprincip.
- 71 Princippet om, at strafbare forhold og straffe skal have lovhjemmel, indebærer, at Fællesskabets regler klart skal definere overtrædelserne og den straf, de medfører. Denne betingelse er opfyldt, når borgerne ud fra den relevante bestemmelses ordlyd og, om fornødent, ved hjælp af retternes fortolkning heraf kan vide, hvilke handlinger og undladelser der medfører strafansvar (jf. bl.a. *Advocaten voor de Wereld*-dommen, præmis 50, samt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 22.6.2000, *Coëme m.fl. mod Belgien*, *Reports of Judgments and Decisions*, 2000-VII, præmis 145).
- 72 Medlemsstaterne er i henhold til artikel 4 i direktiv 2005/35, sammenholdt med artikel 8, forpligtet til at sanktionere skibes udtømmning af forurenende stoffer, hvis den er begået »forsætligt, hensynsløst eller groft uagtsomt«, uden at disse begreber defineres yderligere.
- 73 Indledningsvis skal det imidlertid understreges, at disse forskellige begreber, navnlig begrebet »grov uagtsomhed«, som spørgsmålene vedrører, svarer til kriterierne for at ifalde ansvar, der kan finde anvendelse på et ubegrænset antal situationer, som ikke kan forudsiges, og ikke på præcise handlinger, der kan beskrives i en fællesskabsretlig eller national retsakt.
- 74 Herefter skal det konstateres, at disse begreber er fuldt integreret og anvendt i medlemsstaternes retssystemer.

- 75 Navnlig anvendes begrebet »uagtsomhed«, der omfatter en ufrivillig handling eller en undladelse, hvorved den ansvarlige person tilsidesætter sin pligt til at udvise agtpågivenhed, i samtlige retssystemer.
- 76 Endvidere omfatter begrebet »grov« uagtsomhed, som foreskrevet ved flere nationale retssystemer, alene en tilsidesættelse, der er karakteriseret ved en sådan pligt til at udvise agtpågivenhed.
- 77 Under disse omstændigheder skal begrebet »grov uagtsomhed« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 4 i direktiv 2005/35, forstås således, at det indebærer en ufrivillig handling eller undladelse, hvorved den ansvarlige person på en kvalificeret måde tilsidesætter den pligt til at udvise agtpågivenhed, som personen burde og kunne have overholdt under hensyntagen til vedkommendes egenskaber, viden, færdigheder og individuelle situation.
- 78 Endelig skal direktiv 2005/35 i overensstemmelse med artikel 249 EF gennemføres af medlemsstaterne i reglerne i deres respektive retsordener. Således er selve definitionen af de overtrædelser, der er anført i dette direktivs artikel 4, og de sanktioner, der finder anvendelse, dem, der følger af de regler, som er fastsat af medlemsstaterne.
- 79 På baggrund af det ovenstående tilsidesætter artikel 4 i direktiv 2005/35, sammenholdt med artikel 8, ikke det generelle retssikkerhedsprincip, i det omfang medlemsstaterne herved pålægges at sanktionere skibes udtømning af forurenende stoffer begået som følge af »grov uagtsomhed«, uden at dette begreb defineres.
- 80 Det følger heraf, at gennemgangen af det fjerde spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 4 i direktiv 2005/35 med hensyn til det generelle retssikkerhedsprincip.

Sagens omkostninger

- ⁸¹ Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

- 1) **Gyldigheden af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/35/EF af 7. september 2005 om forurening fra skibe og om indførelse af sanktioner for overtrædelser kan ikke vurderes:**

- hverken med hensyn til den internationale konvention om forebyggelse af forurening fra skibe, undertegnet i London den 2. november 1973, som suppleret ved protokollen af 17. februar 1978
- eller med hensyn til De Forenede Nationers havretskonvention indgået i Montego Bay den 10. december 1982.

- 2) **Gennemgangen af det fjerde spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 4 i direktiv 2005/35 med hensyn til det generelle retssikkerhedsprincip.**

Underskrifter