



## Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS  
NILS WAHL  
vom 28. Februar 2018<sup>1</sup>

**Rechtssache C-15/17**

**Bosphorus Queen Shipping Ltd Corp.  
gegen  
Rajavartiolaitos**

(Vorabentscheidungsersuchen des Korkein oikeus [Oberster Gerichtshof, Finnland])

„Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen – Art. 220 Abs. 6 – Durchsetzungsbefugnisse eines Küstenstaats – Zuständigkeit des Gerichtshofs für die Auslegung von Bestimmungen des Völkerrechts – Richtlinie 2005/35/EG – Meeresverschmutzung durch Schiffe – Art. 7 Abs. 2 – Marpol-Übereinkommen 73/78 – Öleinleiten in der ausschließlichen Wirtschaftszone durch ein auf der Durchfahrt befindliches fremdes Schiff – Voraussetzungen für die Einleitung eines Verfahrens gegen ein fremdes Schiff durch einen Küstenstaat – Freiheit der Schifffahrt – Schutz der Meeresumwelt – Nähe – Schwere Schäden oder drohende schwere Schäden für die Küste, damit zusammenhängende Interessen oder Ressourcen des Küstenmeers oder der ausschließlichen Wirtschaftszone – Eindeutiger objektiver Beweis“

1. Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen betrifft insbesondere die richtige Auslegung von Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen (UNCLOS; im Folgenden: Seerechtsübereinkommen)<sup>2</sup> und von Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2005/35/EG<sup>3</sup> über die Meeresverschmutzung durch Schiffe, einer Bestimmung, die den Inhalt von Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens wiedergibt. Konkret ersucht das vorliegende Gericht um Hinweise dazu, unter welchen Voraussetzungen ein Küstenstaat ein Verfahren gegen ein fremdes Schiff einleiten kann, von dem ein Einleiten von Öl in der ausschließlichen Wirtschaftszone (im Folgenden: AWZ) des betreffenden Küstenstaats ausgeht.

2. Die Rechtssache wirft eine wichtige Grundsatzfrage auf, die den Kern der Auslegung allgemein anerkannter Grundsätze des Seerechts berührt. Insbesondere wird der Gerichtshof im Rahmen der Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen die Gelegenheit haben, erstmalig<sup>4</sup> die Voraussetzungen zu klären, unter denen ein Küstenstaat nach dem Unionsrecht in seiner AWZ zum Schutz der Meeresumwelt seine Hoheitsbefugnisse gegenüber einem fremden Schiff wahrnehmen kann, ohne dass es zu einer übermäßigen Behinderung der Freiheit der Schifffahrt kommt.

<sup>1</sup> Originalsprache: Englisch.

<sup>2</sup> Abgeschlossen am 10. Dezember 1982 in Montego Bay, Jamaica, und in Kraft getreten am 16. November 1994. Das Übereinkommen wurde mit dem Beschluss des Rates 98/392/EG vom 23. März 1998 über den Abschluss des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 und des Übereinkommens vom 28. Juli 1994 zur Durchführung des Teils XI des Seerechtsübereinkommens durch die Europäische Gemeinschaft im Namen der jetzigen Europäischen Union genehmigt (ABl. 1998, L 179, S. 1).

<sup>3</sup> Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Meeresverschmutzung durch Schiffe und die Einführung von Sanktionen, einschließlich strafrechtlicher Sanktionen, für Verschmutzungsdelikte (ABl. 2005, L 255, S. 11) in der durch die Richtlinie 2009/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 geänderten Fassung (ABl. 2009, L 280, S. 52).

<sup>4</sup> Neu sind die dem Gerichtshof vorgelegten Fragen insbesondere auch im Hinblick darauf, dass der Internationale Gerichtshof zur Auslegung von Art. 220 des Seerechtsübereinkommens, zumindest meines Wissens, in seiner Rechtsprechung bisher noch nicht Stellung genommen hat.

## I. Rechtlicher Rahmen

### A. Völkerrecht

#### 1. Maßnahmen-Übereinkommen

3. Das Internationale Übereinkommen über Maßnahmen auf Hoher See bei Ölverschmutzungs-Unfällen wurde am 29. November 1969 in Brüssel geschlossen (im Folgenden: Maßnahmen-Übereinkommen). Panama und Finnland sind Vertragsparteien dieses Übereinkommens, die Europäische Union und einige ihrer Mitgliedstaaten jedoch nicht.

4. Nach Art. I Abs. 1 des Maßnahmen-Übereinkommens „können“ die Vertragsparteien dieses Übereinkommens „die erforderlichen Maßnahmen auf Hoher See zur Verhütung, Verringerung oder Beseitigung unmittelbarer ernster Gefahren treffen, die für ihre Küsten oder verwandte Interessen aus einer tatsächlichen oder drohenden Verschmutzung der See durch Öl infolge eines Seeunfalls oder damit verbundener Handlungen erwachsen, welche aller Wahrscheinlichkeit nach schwerwiegende schädliche Auswirkungen haben werden“.

5. In Art. II Nr. 4 des Übereinkommens sind „verwandte Interessen“ definiert als die „Interessen eines Küstenstaats, die von dem Seeunfall unmittelbar betroffen oder bedroht sind, zum Beispiel a) mit der See verbundene Tätigkeiten in Küsten-, Hafen- oder Mündungsgebieten einschließlich der Fischerei, soweit sie ein wesentliches Mittel zum Lebensunterhalt der betroffenen Personen darstellen; b) touristische Anziehungspunkte in dem betroffenen Gebiet; c) die Gesundheit der Küstenbevölkerung und das Wohl des betroffenen Gebiets einschließlich der Erhaltung der lebenden Schätze des Meeres sowie der Tier- und Pflanzenwelt“.

#### 2. Marpol-Übereinkommen 73/78

6. Das Internationale Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe wurde am 2. November 1973 in London abgeschlossen und durch das Protokoll vom 17. Februar 1978 (im Folgenden: Marpol-Übereinkommen 73/78) ergänzt. Dieses Übereinkommen führt Regelungen ein, die die Verschmutzung der Meeresumwelt verringern sollen. Anders als sämtliche Mitgliedstaaten ist die Europäische Union nicht Vertragspartei des Marpol-Übereinkommens 73/78.

7. Nach Art. 4 Abs. 2 des Marpol-Übereinkommens 73/78 ist jeder Verstoß gegen die Vorschriften des Übereinkommens verboten und wird unter Strafe gestellt. Diese Bestimmung sieht auch vor, dass, sobald ein derartiger Verstoß begangen wird, eine Vertragspartei des Übereinkommens entweder veranlasst, dass ein Verfahren nach ihrem Recht eingeleitet wird, oder dem Flaggenstaat alle in ihrem Besitz befindlichen Informationen und Beweise dafür vorlegt, dass ein Verstoß begangen worden ist.

8. Anlage I des Übereinkommens enthält Regeln zur Verhütung der Verschmutzung durch Öl. Anlage I („Regeln zur Verhütung der Verschmutzung durch Öl“) Kapitel 1 Regel 1 definiert die Ostsee als Sondergebiet im Sinne dieser Anlage. In solchen Gebieten ist aus technischen Gründen im Zusammenhang mit ihrem ozeanografischen und ökologischen Zustand und ihrem Seeverkehr die Annahme besonderer obligatorischer Methoden zur Verhütung der Meeresverschmutzung erforderlich. Nach dem Marpol-Übereinkommen 73/78 wird Sondergebieten ein höheres Schutzniveau zuerkannt als anderen Seegebieten.

9. Anlage I Kapitel 3 Teil C Regel 15 Buchst. A des Marpol-Übereinkommens 73/78 betrifft die Überwachung des Einleitens von Öl. Sie regelt im Wesentlichen, dass für Schiffe mit einer Bruttoreaumzahl von 400 und mehr jedes Einleiten von Abwasser mit einem Ölgehalt von mehr als 15 Anteilen je Million (ppm) verboten ist. Anlage I Kapitel 3 Teil C Regel 15 Buchst. B enthält im Wesentlichen eine Wiederholung dieser Regel für Sondergebiete.

### 3. Seerechtsübereinkommen (UNCLOS)

10. Ebenso wie alle Mitgliedstaaten gehört die Europäische Union zu den Unterzeichnern des Seerechtsübereinkommens.

11. Nach Art. 1 des Seerechtsübereinkommens bedeutet im Sinne dieses Übereinkommens

„1. ‚Gebiet‘ den Meeresboden und den Meeresuntergrund jenseits der Grenzen des Bereichs nationaler Hoheitsbefugnisse;

...

4. ‚Verschmutzung der Meeresumwelt‘ die unmittelbare oder mittelbare Zuführung von Stoffen oder Energie durch den Menschen in die Meeresumwelt einschließlich der Flussmündungen, aus der sich abträgliche Wirkungen wie eine Schädigung der lebenden Ressourcen sowie der Tier- und Pflanzenwelt des Meeres, eine Gefährdung der menschlichen Gesundheit, eine Behinderung der maritimen Tätigkeiten einschließlich der Fischerei und der sonstigen rechtmäßigen Nutzung des Meeres, eine Beeinträchtigung des Gebrauchswerts des Meerwassers und eine Verringerung der Annehmlichkeiten der Umwelt ergeben oder ergeben können;

...“

12. Art. 56 des Übereinkommens, in dem die Hoheitsbefugnisse der Küstenstaaten in der AWZ geregelt sind, bestimmt:

„1. In der [AWZ] hat der Küstenstaat

a) souveräne Rechte zum Zweck der Erforschung und Ausbeutung, Erhaltung und Bewirtschaftung der lebenden und nichtlebenden natürlichen Ressourcen der Gewässer über dem Meeresboden, des Meeresbodens und seines Untergrunds sowie hinsichtlich anderer Tätigkeiten zur wirtschaftlichen Erforschung und Ausbeutung der Zone wie der Energieerzeugung aus Wasser, Strömung und Wind;

b) Hoheitsbefugnisse, wie in den diesbezüglichen Bestimmungen dieses Übereinkommens vorgesehen, in Bezug auf

...

iii) den Schutz und die Bewahrung der Meeresumwelt;

...“

13. Die Rechte und Pflichten anderer Staaten in der AWZ eines Küstenstaats sind in Art. 58 des Übereinkommens geregelt. Nach dieser Bestimmung müssen andere Staaten dafür Sorge tragen, dass sie bei der Ausübung ihrer Rechte in der AWZ das Übereinkommen einhalten, die Rechte und Pflichten des Küstenstaats gebührend berücksichtigen und die vom Küstenstaat in Übereinstimmung mit dem Seerechtsübereinkommen und sonstigen Regeln des Völkerrechts erlassenen Regeln und Vorschriften einhalten.

14. Teil XII des Seerechtsübereinkommens betrifft den Schutz und die Bewahrung der Meeresumwelt.

15. Nach Art. 192 des Seerechtsübereinkommens sind die Staaten verpflichtet, die Meeresumwelt zu schützen und zu bewahren.

16. Nach Art. 217 des Seerechtsübereinkommens sorgen die Flaggenstaaten dafür, dass die Regeln und Normen zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Verschmutzung der Meeresumwelt durch Schiffe, unabhängig davon, wo ein Verstoß erfolgt, wirksam durchgesetzt werden.

17. Art. 220, der die Durchsetzungsbefugnisse der Küstenstaaten regelt, gehört zu diesem Teil des Übereinkommens.

18. In Art. 220 Abs. 3 bis 6 sind die Befugnistatbestände festgelegt, auf deren Grundlage ein Küstenstaat Durchsetzungsmaßnahmen gegen ein Schiff ergreifen kann, das gegen internationale Regeln und Normen für die Meeresverschmutzung durch Schiffe in seiner AWZ verstoßen hat. Diese Absätze lauten:

„(3) Bestehen eindeutige Gründe für die Annahme, dass ein in der [AWZ] oder im Küstenmeer eines Staates fahrendes Schiff in der [AWZ] gegen anwendbare internationale Regeln und Normen zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Verschmutzung durch Schiffe oder gegen die solchen Regeln und Normen entsprechenden und ihnen Wirksamkeit verleihenden Gesetze und sonstigen Vorschriften dieses Staates verstoßen hat, so kann dieser Staat das Schiff auffordern, Angaben über seine Identität und seinen Registerhafen, seinen letzten und nächsten Anlaufhafen und andere sachdienliche Angaben zu machen, die erforderlich sind, um festzustellen, ob ein Verstoß erfolgt ist.

(4) Die Staaten erlassen Gesetze und sonstige Vorschriften und ergreifen andere Maßnahmen, damit ihre Flagge führende Schiffe den Ersuchen um Angaben nach Absatz 3 entsprechen.

(5) Bestehen eindeutige Gründe für die Annahme, dass ein in der [AWZ] oder im Küstenmeer eines Staates fahrendes Schiff in der [AWZ] einen in Absatz 3 genannten Verstoß begangen hat, der zu einem beträchtlichen Einleiten führt, das eine erhebliche Verschmutzung der Meeresumwelt verursacht oder zu verursachen droht, so kann dieser Staat, um festzustellen, ob ein Verstoß vorliegt, eine Überprüfung an Bord des Schiffes durchführen, wenn sich das Schiff geweigert hat, Angaben zu machen, oder wenn die seitens des Schiffes gemachten Angaben offensichtlich von der tatsächlichen Lage abweichen und die Umstände des Falles eine solche Überprüfung rechtfertigen.

(6) Gibt es einen eindeutigen objektiven Beweis dafür, dass ein in der [AWZ] oder im Küstenmeer eines Staates fahrendes Schiff in der [AWZ] einen in Absatz 3 genannten Verstoß begangen hat, der zu einem Einleiten führt, das schwere Schäden für die Küste oder damit zusammenhängende Interessen des Küstenstaats oder für Ressourcen seines Küstenmeers oder seiner [AWZ] verursacht oder zu verursachen droht, so kann dieser Staat, wenn die Beweislage dies rechtfertigt, in Übereinstimmung mit seinem innerstaatlichen Recht und vorbehaltlich des Abschnitts 7 ein Verfahren einleiten und insbesondere das Zurückhalten des Schiffes anordnen.“

## **B. Unionsrecht**

19. Die Richtlinie 2005/35 betrifft die Meeresverschmutzung durch Schiffe und die von den Mitgliedstaaten zu ergreifende angemessene Reaktion zur Bekämpfung dieser Verschmutzung.

20. Den Erwägungsgründen 2 und 3 ist insbesondere zu entnehmen, dass die Richtlinie der Verbesserung der Umsetzung des Marpol-Übereinkommens 73/78 durch die Harmonisierung seiner Anwendung auf der Ebene der Union dient. Die Notwendigkeit einer Harmonisierung wurde als besonders dringlich angesehen, da zum einen die im Marpol-Übereinkommen 73/78 enthaltenen Vorschriften tagtäglich von zahlreichen in den Gemeinschaftsgewässern verkehrenden Schiffen übertreten werden, ohne dass dagegen Maßnahmen getroffen werden. Zum anderen gab es vor dem Erlass der Richtlinie erhebliche Unterschiede bei der Praxis der Mitgliedstaaten zur Verhängung von Sanktionen für die von Schiffen ausgehenden Einleitungen von Schadstoffen.

21. In Art. 1 der Richtlinie ist ihr Ziel definiert. Er lautet:

„(1) Ziel dieser Richtlinie ist es, die internationalen Standards für die Meeresverschmutzung durch Schiffe in das Gemeinschaftsrecht zu übernehmen und sicherzustellen, dass gegen Personen, die für Einleitungen von Schadstoffen verantwortlich sind, angemessene Sanktionen, einschließlich strafrechtlicher Sanktionen, verhängt werden, um die Sicherheit des Seeverkehrs zu erhöhen und den Schutz der Meeresumwelt vor der Verschmutzung durch Schiffe zu verstärken.

(2) Diese Richtlinie hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, strengere Maßnahmen gegen die Meeresverschmutzung durch Schiffe im Einklang mit dem Völkerrecht zu ergreifen.“

22. Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie lautet:

„Diese Richtlinie gilt im Einklang mit dem Völkerrecht für das Einleiten von Schadstoffen in

...

- b) das Küstenmeer eines Mitgliedstaats,
- c) Meerengen, die nach den Bestimmungen von Teil III Abschnitt 2 des [Seerechtsübereinkommens] über die Transitdurchfahrt der internationalen Schifffahrt dienen, soweit ein Mitgliedstaat Hoheitsbefugnisse über diese Meerengen ausübt,
- d) die im Einklang mit dem Völkerrecht festgelegte [AWZ] oder entsprechende Zone eines Mitgliedstaats und
- e) die hohe See.“

23. Art. 7 der Richtlinie 2005/35 betrifft Durchsetzungsmaßnahmen von Küstenstaaten betreffend Schiffe im Transitverkehr. Dort heißt es:

„(1) Erfolgt die mutmaßliche Einleitung von Schadstoffen in den in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b, c, d oder e genannten Gebieten und läuft das Schiff, auf das sich der Verdacht dieser Einleitung bezieht, keinen Hafen des Mitgliedstaats an, der im Besitz der Informationen über die mutmaßliche Einleitung ist, so gilt Folgendes:

- a) Befindet sich der nächste von dem Schiff angelaufene Hafen in einem anderen Mitgliedstaat, so arbeiten die betreffenden Mitgliedstaaten bei der Inspektion nach Artikel 6 Absatz 1 und bei der Entscheidung über die angemessenen Maßnahmen in Bezug auf diese Einleitung eng zusammen.

b) Handelt es sich bei dem nächsten von dem Schiff angelaufenen Hafen um den Hafen eines Staates außerhalb der Gemeinschaft, so ergreift der Mitgliedstaat die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass der nächste von dem Schiff angelaufene Hafen über die mutmaßliche Einleitung unterrichtet wird, und fordert den Staat des nächsten angelaufenen Hafens auf, angemessene Maßnahmen in Bezug auf diese Einleitung zu ergreifen.

(2) Liegt ein klarer, objektiver Beweis dafür vor, dass ein Schiff, das die in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b oder d genannten Gebiete befährt, in dem in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d genannten Gebiet einen Verstoß begangen hat, der zu einer Einleitung führt, die einen größeren Schaden an der Küste oder für die damit verbundenen Interessen des betroffenen Mitgliedstaats oder an Ressourcen in den in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b oder d genannten Gebieten verursacht oder einen solchen Schaden zu verursachen droht, so befasst dieser Staat, wenn die Beweislage dies rechtfertigt, vorbehaltlich Teil XII Abschnitt 7 des [Seerechtsübereinkommens] seine zuständigen Behörden mit der Angelegenheit im Hinblick auf die Einleitung eines Verfahrens gemäß seinen innerstaatlichen Rechtsvorschriften, wobei dieses Verfahren auch das Festhalten des Schiffes umfassen kann.

(3) Die Behörden des Flaggenstaats sind auf jeden Fall zu unterrichten.“

### C. *Finnisches Recht*

24. Kapitel 3 § 1 des Merenkulun ympäristönsuojelulaki (1672/2009) (Gesetz über den Umweltschutz im Seeverkehr) lautet:

„Verstöße gegen das in Kapitel 2 § 1 geregelte Verbot des Einleitens von Öl oder ölhaltigen Gemischen in den Gewässern oder der [AWZ] Finnlands werden mit einem Bußgeld (*Bußgeld wegen Einleitens von Öl*) geahndet, sofern das eingeleitete Öl oder ölhaltige Gemisch nach seiner Menge oder seinen Wirkungen nicht als geringfügig angesehen werden kann. Für Verstöße gegen das Einleitverbot, die von einem fremden Schiff auf der Durchfahrt in der [AWZ] Finnlands begangen werden, wird ein Bußgeld jedoch nur festgesetzt, wenn das Einleiten schwere Schäden für die Küste Finnlands oder damit zusammenhängende Interessen oder für Ressourcen des Küstenmeers oder der [AWZ] Finnlands verursacht oder zu verursachen droht.“

## II. Sachverhalt, Verfahren und Vorlagefragen

25. Die *Bosphorus Queen* ist ein in Panama registriertes Trockenfrachtschiff. Der Rajavartiolaitos (Grenzschutzbehörde; im Folgenden: Behörde) zufolge wurde von diesem Schiff am 11. Juli 2011, als es sich auf Durchfahrt in der AWZ Finnlands befand, Öl ins Meer eingeleitet.

26. Das Einleiten geschah am äußeren Rand der AWZ Finnlands, in etwa 25 bis 30 km Entfernung von der finnischen Küste. Das Öl verbreitete sich über etwa 37 km als etwa 10 m breiter Streifen. Die Fläche der Einleitung wurde auf ungefähr 0,222 km<sup>2</sup> und ihr Volumen auf 0,898 bis 9,050 m<sup>3</sup> geschätzt.

27. Es wurden keine Bekämpfungsmaßnahmen wegen des eingeleiteten Öls ergriffen. Es wurde nicht beobachtet, dass Öl an die Küste gelangt wäre, und es wurde nicht festgestellt, dass es konkrete Schäden verursacht hätte.

28. Als die *Bosphorus Queen* durch die AWZ Finnlands aus St. Petersburg, Russland, zurückkehrte, setzte die Behörde gegen den Schiffseigentümer, die Bosphorus Queen Shipping Ltd Corp. (im Folgenden: Bosphorus), mit Sicherungsmaßnahmenbescheid vom 23. Juli 2011 eine finanzielle Sicherheitsleistung in Höhe von 17 112 Euro für die etwaige Verpflichtung zur Zahlung eines Bußgelds wegen Einleitens von Öl fest. Nachdem die Sicherheit am 25. Juli 2011 gestellt wurde, setzte das Schiff seine Fahrt fort.

29. Die Suomen ympäristökeskus (Finnische Umweltzentrale; im Folgenden: Zentrale) erteilte der Behörde am 26. Juli 2011 ein Gutachten über die durch das eingeleitete Öl verursachten Risiken. Die Umweltauswirkungen des eingeleiteten Öls wurden auf der Grundlage der geschätzten Mindestmenge des eingeleiteten Öls bewertet. Aus dem Gutachten ging Folgendes hervor:

- Das Öl konnte zumindest zum Teil in das finnische Küstengebiet gelangen. In diesem Fall würde dessen Nutzung zu Freizeitziwecken beeinträchtigt.
- Ein Teil des Öls hatte ferner Auswirkungen in der Nähe der Einleitstelle auf dem offenen Meer.
- Das eingeleitete Öl schadete der günstigen Entwicklung des Zustands der Umwelt auf der Ostsee.
- Das eingeleitete Öl gefährdete auf dem offenen Meer Nahrung aufnehmende und rastende Vögel.
- Das Öl schädigte das pflanzliche und tierische Plankton. Die Ölverbindungen wurden in der Nahrungskette weitergegeben.
- Die Dreistacheligen Stichlinge des Oberflächenwassers des offenen Meeres hatten durch das eingeleitete Öl wahrscheinlich unmittelbar Schaden genommen, so dass akute negative Auswirkungen auf die Fischbestände nicht ausgeschlossen werden konnten.
- In dem Gebiet war die Sedimentierung stark, und es war wahrscheinlich, dass ein Teil der Ölverbindungen in die Bodenzone gelangen und die bodenbewohnenden Lebensgemeinschaften schädigen würde.
- In der Nähe der Einleitstelle befanden sich viele zum Natura-2000-Netz gehörende wertvolle Naturräume.
- Der Zeitpunkt des Einleitens des Öls war für die Seevogelbestände besonders nachteilig, weil die Vögel in den sich von den äußeren Schären von Hankoniemi bis zum Schärenmeer erstreckenden Gewässern flugunfähige Jungtiere in großen Scharen hatten und sich die Jungvögel der Eiderente in großer Entfernung von der Küste bewegten.
- Zum Zeitpunkt des Einleitens des Öls befanden sich im Gebiet vor Hankoniemi Zehntausende Eiderenten. Das Einleiten verursachte eine große Gefahr für den Seevogelbestand der finnischen Küste.

30. Die Behörde verhängte gegen Bosphorus am 16. September 2011 ein Bußgeld von 17 112 Euro wegen Einleitens von Öl. Die Behörde ging auf der Grundlage des Gutachtens davon aus, dass das Einleiten schwere Schäden für die Küste Finnlands oder damit zusammenhängende Interessen oder für Ressourcen seines Küstenmeers oder seiner AWZ verursacht oder zu verursachen gedroht habe.

31. Bosphorus erhob daraufhin Klage beim Helsingin käräjäoikeus (Gericht des ersten Rechtszugs, Helsinki, Finnland) als Seegericht auf Nichtigerklärung der Entscheidungen über die Leistung einer Sicherheit und die Verhängung eines Bußgelds wegen Einleitens von Öl.

32. In seinem Urteil vom 30. Januar 2012 sah das Seegericht es als erwiesen an, dass die *Bosphorus Queen* eine Mindestmenge von etwa 900 l Öl ins Meer geleitet habe. Aufgrund der Untersuchung zu den Umweltauswirkungen nahm das Seegericht an, dass das Einleiten des Öls im Sinne von Kapitel 3 § 1 des Gesetzes über den Umweltschutz im Seeverkehr schwere Schäden zu verursachen gedroht habe. Aus diesen Gründen wies das Seegericht die Klage ab.

33. Die gegen das Urteil des Seegerichts eingelegte Berufung wies das Helsingin hovioikeus (Berufungsgericht Helsinki, Finnland) mit Entscheidung vom 18. November 2014 zurück.

34. Bosphorus legte sodann Rechtsmittel beim vorlegenden Gericht mit dem Antrag ein, die Entscheidung des Helsingin hovioikeus (Berufungsgericht Helsinki) und das Urteil des Seegerichts aufzuheben, die Entscheidungen über die Sicherungsmaßnahme und das Bußgeld wegen Einleitens von Öl für nichtig zu erklären und das Bußgeld wegen Einleitens von Öl aufzuheben.

35. Da das vorlegende Gericht Zweifel im Hinblick auf die richtige Auslegung der einschlägigen Bestimmungen des Seerechtsübereinkommens und der Richtlinie 2005/35 hat, hat es beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist der Ausdruck „Küste oder damit zusammenhängende Interessen“ in Art. 220 Abs. 6 des Übereinkommens von Montego Bay bzw. der Ausdruck „Küste oder ... die damit verbundenen Interessen“ in Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2005/35 anhand der in Art. II Nr. 4 des Übereinkommens über Maßnahmen auf Hoher See von 1969 enthaltenen Definition des Ausdrucks „Küste oder verwandte Interessen“ auszulegen?
2. Nach der Definition in Art. II Nr. 4 Buchst. c des in der Vorlagefrage 1 genannten Übereinkommens über Maßnahmen auf Hoher See von 1969 bedeutet „verwandte Interessen“ u. a. das Wohl des betroffenen Gebiets einschließlich der Erhaltung der lebenden Schätze des Meeres sowie der Tier- und Pflanzenwelt. Gilt diese Vorschrift auch für die Erhaltung der lebenden Ressourcen sowie der Tier- und Pflanzenwelt in der AWZ oder betrifft diese Bestimmung des Übereinkommens nur die Erhaltung der Interessen des Küstengebiets?
3. Falls die unter 1 gestellte Frage verneint wird: Was ist mit dem Ausdruck „Küste oder damit zusammenhängende Interessen“ in Art. 220 Abs. 6 des Übereinkommens von Montego Bay bzw. dem Ausdruck „Küste oder ... die damit verbundenen Interessen“ in Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2005/35 gemeint?
4. Was bedeutet der Ausdruck „Ressourcen des Küstenmeers oder der [AWZ]“ im Sinne von Art. 220 Abs. 6 des Übereinkommens von Montego Bay und Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2005/35? Sind unter lebenden Ressourcen nur befischte Arten zu verstehen oder fallen darunter auch mit befischten Arten vergesellschaftete oder von ihnen abhängige Arten im Sinne von Art. 61 Abs. 4 des Übereinkommens von Montego Bay, wie etwa Pflanzen- und Tierarten, die von den befischten Arten als Nahrung genutzt werden?
5. Wie ist der Ausdruck „zu verursachen droht“ in Art. 220 Abs. 6 des Übereinkommens von Montego Bay und Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2005/35 zu bestimmen? Ist die drohende Verursachung anhand des Begriffs der abstrakten oder der konkreten Gefahr oder in anderer Weise zu bestimmen?
6. Ist bei der Bewertung der in Art. 220 Abs. 6 des Übereinkommens von Montego Bay und Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2005/35 vorgesehenen Voraussetzungen der Befugnis des Küstenstaats davon auszugehen, dass die verursachten oder drohenden schweren Schäden eine schwerere Folge sind als die verursachte oder drohende erhebliche Verschmutzung der Meeresumwelt im Sinne von

Art. 220 Abs. 5 des Übereinkommens von Montego Bay? Wie ist die „erhebliche Verschmutzung der Meeresumwelt“ zu definieren, und wie ist sie bei der Bewertung der verursachten oder drohenden schweren Schäden zu berücksichtigen?

7. Welche Umstände sind bei der Bewertung der Schwere der verursachten bzw. drohenden Schäden zu berücksichtigen? Sind bei der Bewertung z. B. die Dauer und die geografische Ausdehnung der nachteiligen Auswirkungen, die sich als Schäden äußern, zu berücksichtigen? Wird dies bejaht: Wie sind die Dauer und das Ausmaß von Schäden zu bewerten?
8. Die Richtlinie 2005/35 ist eine Mindestrichtlinie und hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, strengere Maßnahmen gegen die Meeresverschmutzung durch Schiffe im Einklang mit dem Völkerrecht zu ergreifen (Art. 1 Abs. 2). Gilt die Möglichkeit, strengere Regelungen anzuwenden, für Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie, wo die Befugnis des Küstenstaats, gegen ein auf der Durchfahrt befindliches Schiff einzuschreiten, geregelt ist?
9. Kann den besonderen geografischen und ökologischen Gegebenheiten sowie der Empfindlichkeit des Ostseegebiets bei der Auslegung der in Art. 220 Abs. 6 des Übereinkommens von Montego Bay und in Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2005/35 festgelegten Voraussetzungen der Befugnis des Küstenstaats Bedeutung zugemessen werden?
10. Ist mit „eindeutiger objektiver Beweis“ im Sinne von Art. 220 Abs. 6 des Übereinkommens von Montego Bay bzw. „klarer, objektiver Beweis“ im Sinne von Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2005/35 neben dem Beweis, dass ein Schiff die Verstöße, auf die sich die genannten Vorschriften beziehen, begangen hat, auch der Beweis der Folgen des Einleitens gemeint? Was für ein Beweis ist dafür, dass schwere Schäden für die Küste oder damit zusammenhängende Interessen oder für Ressourcen des Küstenmeers oder der AWZ – etwa für die Vogel- und Fischbestände sowie die Meeresumwelt in dem Gebiet – drohen, zu verlangen? Bedeutet das Erfordernis eines eindeutigen bzw. klaren objektiven Beweises, dass z. B. die Bewertung der nachteiligen Auswirkungen des eingeleiteten Öls auf die Meeresumwelt immer auf konkreten Untersuchungen und Studien über die Auswirkungen der geschehenen Öleinleitung beruhen muss?

36. Schriftliche Erklärungen sind von der belgischen, der griechischen, der französischen, der niederländischen und der finnischen Regierung sowie von der Europäischen Kommission eingereicht worden. Fast im Gedenken an den 100. Jahrestag des Entstehens Finnlands als eigenständige Seefahrtsnation haben Bosphorus, die französische, die niederländische und die finnische Regierung sowie die Kommission in der Sitzung vom 6. Dezember 2017 mündlich vorgetragen.

### III. Würdigung

37. Das vorliegende Gericht hat dem Gerichtshof zahlreiche Fragen insbesondere nach der unionsrechtlich richtigen Auslegung von Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens (und damit auch von Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2005/35) vorgelegt. Auch wenn sie die Fragestellung unter verschiedenen Blickwinkeln angehen, betreffen die Vorlagefragen im Wesentlichen zwei miteinander verknüpfte Fragestellungen zu den Voraussetzungen, unter denen ein Küstenstaat die Hoheitsbefugnisse in seiner AWZ wahrnehmen kann, nämlich die Interessen, die von den Hoheitsbefugnissen des Küstenstaats abgedeckt sind, und die Beweise, die zur Rechtfertigung des Ergreifens von Durchsetzungsmaßnahmen gegen ein auf der Durchfahrt befindliches Schiff erforderlich sind.

38. Nach einigen einleitenden Bemerkungen wird auf die vom vorlegenden Gericht gestellten Fragen thematisch gebündelt eingegangen werden: (1) die Interessen, die von den Hoheitsbefugnissen des Küstenstaats in der AWZ nach Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens und Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2005/35 abgedeckt sind (Fragen 1 bis 4), (2) die Beweise, die nach Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens und Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2005/35 erforderlich sind, damit der Küstenstaat gegen ein fremdes Schiff ein Verfahren einleiten kann (Fragen 5 bis 7 sowie 9 und 10), und (3) das Ermessen der Mitgliedstaaten nach Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2005/35 (Frage 8).

### *A. Einleitende Bemerkungen*

39. Zum besseren Verständnis der dem vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen zugrunde liegenden problematischen Fragestellungen ist es meines Erachtens hilfreich, meine Würdigung mit einigen einleitenden Bemerkungen zu beginnen. Erstens werde ich im Hinblick darauf, dass das Vorabentscheidungsersuchen mehrere verschiedene internationale Übereinkünfte auf dem Gebiet des Seerechts berührt, zunächst die Grundsätze in Erinnerung bringen, die für die Zuständigkeit des Gerichtshofs für die Auslegung völkerrechtlicher Bestimmungen im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens maßgeblich sind. Zweitens werde ich das rechtliche Gefüge der Verteilung der Hoheitsbefugnisse zwischen Flaggen- und Küstenstaaten im Rahmen des Seerechts darstellen. In diesem Kontext werde ich insbesondere erläutern, welchen Ansatz das Seerechtsübereinkommen dazu verfolgt, den notwendigen Ausgleich zwischen der Freiheit der Schifffahrt und dem Schutz der Meeresumwelt herzustellen.

#### *1. Zuständigkeit des Gerichtshofs für die Auslegung völkerrechtlicher Bestimmungen*

40. Das vorlegende Gericht benennt drei in der vorliegenden Rechtssache relevante Gruppen völkerrechtlicher Regelungen. Dies sind das Seerechtsübereinkommen, das Marpol-Übereinkommen 73/78 und das Maßnahmen-Übereinkommen. Jedem dieser Übereinkommen kommt unionsrechtlich eine andere Stellung zu.

41. Zunächst ist der Gerichtshof, darüber sind alle Beteiligten einig, für die Auslegung der Bestimmungen des Seerechtsübereinkommens zuständig. Nach ständiger Rechtsprechung ist der Gerichtshof für die Auslegung völkerrechtlicher Bestimmungen zuständig, die Bestandteil der Unionsrechtsordnung sind<sup>5</sup>. Da die Union dem Seerechtsübereinkommen beigetreten ist, ist dieses Übereinkommen integraler Bestandteil der Unionsrechtsordnung. Der Gerichtshof ist somit für die Auslegung der Bestimmungen dieses Übereinkommens zuständig.

42. Was zweitens das Marpol-Übereinkommen 73/78 betrifft, sind zwar sämtliche Mitgliedstaaten der Union an dieses Übereinkommen gebunden, die Union jedoch nicht. Gerade weil die Mitgliedstaaten an dieses Übereinkommen gebunden sind, hat der Gerichtshof anerkannt, dass das Marpol-Übereinkommen 73/78 bei der Auslegung zum einen des Seerechtsübereinkommens und zum anderen der in den Anwendungsbereich des Marpol-Übereinkommens 73/78 fallenden Bestimmungen des abgeleiteten Rechts zu berücksichtigen ist. Dies gilt insbesondere für die Richtlinie 2005/35<sup>6</sup>.

43. Drittens sind weder die Union noch sämtliche ihrer Mitgliedstaaten an das Maßnahmen-Übereinkommen gebunden. Die Beteiligten, die schriftliche Erklärungen abgegeben haben, haben unterschiedliche Ansichten dazu vertreten, inwieweit der Gerichtshof für die Auslegung der Bestimmungen dieses Übereinkommens zuständig ist. Während der Gerichtshof nach Ansicht der

<sup>5</sup> Vgl. Urteile vom 30. April 1974, Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, Rn. 4 bis 6), vom 3. Juni 2008, The International Association of Independent Tanker Owners u. a. (C-308/06, EU:C:2008:312, Rn. 42 und 43), vom 4. Mai 2010, TNT Express Nederland (C-533/08, EU:C:2010:243, Rn. 60 und die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 8. März 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, Rn. 30 und die dort angeführte Rechtsprechung).

<sup>6</sup> Urteil vom 3. Juni 2008, The International Association of Independent Tanker Owners u. a. (C-308/06, EU:C:2008:312, Rn. 52).

belgischen und der französischen Regierung offenbar zur Auslegung der Bestimmungen dieses Übereinkommens befugt sein soll, fiele eine solche Auslegung nach Ansicht der Kommission sowie der niederländischen und der finnischen Regierung nicht in seine Zuständigkeit. Auf eine hierzu an sie gerichtete Frage in der mündlichen Verhandlung vertrat die Kommission eine differenziertere Ansicht: Sie stimmte damit überein, dass der Gerichtshof sich bei der Auslegung von Art. 220 des Seerechtsübereinkommens allerdings vom Maßnahmen-Übereinkommens leiten lassen könne.

44. Meines Erachtens ist allen Beteiligten, die sich zu dieser Fragestellung geäußert haben, zuzustimmen.

45. Zum einen ist der Gerichtshof grundsätzlich nicht dafür zuständig, im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens internationale Übereinkommen verbindlich auszulegen, die zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten geschlossen worden sind. Diese Ansicht wird durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs auf diesem Gebiet bestätigt<sup>7</sup>. Unbeschadet des konkreten Falles von Übereinkommen wie dem oben genannten Marpol-Übereinkommen 73/78 und des Falles, dass zuvor von den Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich des betreffenden internationalen Übereinkommens ausgeübte Befugnisse auf die Union übergegangen sind<sup>8</sup>, erstreckt sich die Auslegungszuständigkeit des Gerichtshofs nämlich nur auf Regelungen, die Bestandteil der Unionsrechtsordnung sind.

46. Dieser Grundsatz wurde durch das Urteil des Gerichtshofs Manzi<sup>9</sup> in Bezug auf ein späteres Protokoll zum Marpol-Übereinkommen 73/78 bestätigt, dem einige Mitgliedstaaten nicht beigetreten waren. In jener Rechtssache entschied der Gerichtshof, dass Bestimmungen des abgeleiteten Rechts nicht anhand einer Verpflichtung ausgelegt werden können, die durch ein internationales Abkommen auferlegt wird, das nicht alle Mitgliedstaaten bindet. Andernfalls würde die Tragweite dieser Verpflichtung auf diejenigen Mitgliedstaaten erstreckt, die nicht Vertragsparteien dieses Abkommens sind<sup>10</sup>.

47. Auch wenn dies das Ergebnis gewesen sein mag, das sich praktisch aus dem dem Urteil Manzi zugrunde liegenden Sachverhalt ergab, kann die Feststellung des Gerichtshofs meines Erachtens nicht dahin verstanden werden, dass der Gerichtshof bei der Auslegung von Bestimmungen des Unionsrechts Bestimmungen des Völkerrechts nicht berücksichtigen darf, die weder für die Union noch für sämtliche ihrer Mitgliedstaaten verbindlich sind.

48. Wie allgemein anerkannt, findet die gerichtliche Auslegung nicht in einem Vakuum statt. Auch wenn der Gerichtshof eindeutig keine Zuständigkeit für die verbindliche Auslegung von Regelungen hat, die nicht Bestandteil der Unionsrechtsordnung sind, halte ich es für schwer nachvollziehbar, dass für die Auslegung von Bestimmungen des Unionsrechts aus solchen Regelungen – gegebenenfalls – keine Erkenntnisse gezogen werden dürften. Dies gilt insbesondere, soweit sich aus der Entstehungsgeschichte eines internationalen Übereinkommens, das für die Union oder ihre Mitgliedstaaten verbindlich ist, ein enger Zusammenhang zu einem Übereinkommen ergibt, das nicht verbindlich ist.

49. Anders ausgedrückt, folgt aus der eindeutig mangelnden Zuständigkeit für die Auslegung des Maßnahmen-Übereinkommens nicht, dass sich die Auslegung ähnlicher Begriffe, die im Seerechtsübereinkommen anzutreffen sind, nicht von diesem Übereinkommen leiten lassen könnte. Mit anderen Worten ist es durchaus denkbar, dass der Gerichtshof das Seerechtsübereinkommen in

7 Urteile vom 4. Mai 2010, TNT Express Nederland (C-533/08, EU:C:2010:243, Rn. 61 und die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 17. Juli 2014, Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101, Rn. 22).

8 Vgl. insbesondere Urteile vom 12. Dezember 1972, International Fruit Company u. a. (21/72 bis 24/72, EU:C:1972:115, Rn. 18), vom 14. Juli 1994, Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296, Rn. 16), vom 3. Juni 2008, The International Association of Independent Tanker Owners u. a. (C-308/06, EU:C:2008:312, Rn. 48), und Gutachten 2/15 (Freihandelsabkommen zwischen der Union und Singapur) vom 16. Mai 2017 (EU:C:2017:376, Rn. 248).

9 Urteil vom 23. Januar 2014, Manzi und Compagnia Naviera Orchestra (C-537/11, EU:C:2014:19).

10 Urteil vom 23. Januar 2014, Manzi und Compagnia Naviera Orchestra (C-537/11, EU:C:2014:19, Rn. 47 und 48).

einer Weise auslegt, die mit der im Maßnahmen-Übereinkommen verwendeten Terminologie übereinstimmt. Wie ich im Rahmen der Prüfung der ersten, zweiten, dritten und vierten Vorlagefrage verdeutlichen werde, können die einschlägigen Bestimmungen des Maßnahmen-Übereinkommens die unionsrechtliche Auslegung von Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens sachdienlich unterstützen<sup>11</sup>.

50. Bevor auf diese Fragestellung einzugehen ist, sollen jedoch die für die Verteilung der Hoheitsbefugnisse zwischen Flaggen- und Küstenstaat im besonderen Kontext des Seerechtsübereinkommens maßgebenden Grundprinzipien des rechtlichen Rahmens untersucht werden.

## *2. Für die Durchsetzungsbefugnisse der Küstenstaaten maßgebliche Grundsätze: Freiheit der Schifffahrt und Schutz der Meeresumwelt*

51. Wie der Gerichtshof festgestellt hat, soll mit dem Seerechtsübereinkommen ein gerechter Ausgleich zwischen den Interessen der Küstenstaaten und denen anderer Staaten geschaffen werden, die widerstreitend sein können<sup>12</sup>. Diese Interessen beziehen sich u. a. auf das legitime Interesse der Schifffahrt unabhängig von der geografischen Lage des Staates, die Ausbeutung der natürlichen Ressourcen und die Notwendigkeit der Bewahrung der Meeresumwelt.

52. In diesem Rahmen ist die Freiheit der Schifffahrt von besonderer Wichtigkeit. Als Ausprägung des althergebrachten Grundsatzes der Freiheit der Meere<sup>13</sup> stellt die Freiheit der Schifffahrt das Fundament des internationalen Seerechts dar. Um einer Fragmentierung des Meeres zu protektionistischen Zwecken vorzubeugen, gewährleistet die Freiheit der Schifffahrt, dass alles jenseits des Küstenmeers für eine Nutzung im Interesse des Gemeinwohls offenbleibt<sup>14</sup>.

53. Diesen Grundsatz spiegelt das Seerechtsübereinkommen wider: Als logische Folge der Freiheit der Schifffahrt haben Küstenstaaten eine Hoheitsgewalt regelmäßig nur über Schiffe, die in ihrem Küstenmeer fahren, welches auf zwölf Seemeilen von der Basislinie begrenzt ist<sup>15</sup>. Selbst dort ist diese Hoheitsgewalt durch die Verpflichtung beschränkt, auf der Durchfahrt befindlichen Schiffen freie Durchfahrt zu gewährleisten<sup>16</sup>. Jenseits dieses Gebiets ist der Ausgangspunkt, dass der Flaggenstaat die Hoheitsgewalt über Schiffe hat, die seine Flagge führen. Genauer gesagt ist es Sache des Flaggenstaats, die anzuwendenden Sicherheits-, Sozial- und Umweltstandards festzulegen und diese Regeln gegenüber Schiffen, die seine Flagge führen, im Einklang mit internationalen Regeln und Normen durchzusetzen<sup>17</sup>. Aber nicht nur das: Nach Art. 217 des Seerechtsübereinkommens *muss* der Flaggenstaat internationale Regeln und Normen für die Meeresverschmutzung durch Schiffe wirksam durchsetzen, unabhängig davon, wo ein Verstoß erfolgt.

54. Nach dem durch das Seerechtsübereinkommen geschaffenen System der Hoheitsbefugnisse gibt es von der Hoheitsgewalt des Flaggenstaats jenseits des Küstenmeers eines Küstenstaats jedoch wichtige Ausnahmen. Eine dieser Ausnahmen betrifft die Hoheitsgewalt des Küstenstaats in der AWZ.

<sup>11</sup> Siehe unten, Nrn. 69 ff.

<sup>12</sup> Urteil vom 3. Juni 2008, *The International Association of Independent Tanker Owners u. a.* (C-308/06, EU:C:2008:312, Rn. 58).

<sup>13</sup> Der Grundsatz der Freiheit der Meere und das Recht aller Nationen zur Nutzung des Meeres für den Handel lässt sich bis auf die Abhandlung *Mare Liberum* des niederländischen Gelehrten Hugo Grotius zurückverfolgen, die 1609 erstmals veröffentlicht wurde.

<sup>14</sup> Guilfoyle, D., „Part VII. High Seas“, in Proels, A. (Hrsg.), *The United Nations Convention on the Law of the Sea, A commentary*, Verlag C. H. Beck, München, 2017, S. 679.

<sup>15</sup> Die „Basislinie“ ist regelmäßig gleichbedeutend mit der Küste bei Ebbe.

<sup>16</sup> Dies ergibt sich aus den Art. 2, 3 und 17 des Seerechtsübereinkommens in Verbindung miteinander.

<sup>17</sup> Vgl. insbesondere Art. 94 des Seerechtsübereinkommens.

55. Die AWZ ist in Art. 57 des Seerechtsübereinkommens definiert als ein jenseits des Küstenmeers gelegenes und an dieses angrenzendes Gebiet, das sich auf höchstens 200 Seemeilen von der Basislinie erstreckt. Die AWZ ist in Teil V des Seerechtsübereinkommens (Art. 55 bis 75 des Übereinkommens) besonders geregelt. Nach Art. 56 des Übereinkommens hat der Küstenstaat in dieser Zone u. a. (begrenzte) Durchsetzungsbefugnisse zum angemessenen Schutz der Meeresumwelt. Andererseits müssen nach Art. 58 des Seerechtsübereinkommens andere Staaten dafür Sorge tragen, dass sie bei der Ausübung ihrer Rechte in der AWZ das Übereinkommen einhalten, die Rechte und Pflichten des Küstenstaats gebührend berücksichtigen und die von ihm in Übereinstimmung mit dem Seerechtsübereinkommen und den sonstigen Regeln des Völkerrechts erlassenen Regelungen und sonstigen Vorschriften einhalten.

56. Diese Grundsätze dürften den breiten internationalen Konsens widerspiegeln, der in Bezug auf die Notwendigkeit des Schutzes der Meeresumwelt vor Verschmutzung (durch Schiffe) herrscht. Insbesondere können die den Küstenstaaten nach Art. 220 Abs. 3 bis 6 des Seerechtsübereinkommens in der AWZ übertragenen Durchsetzungsbefugnisse zum Ergreifen von Maßnahmen gegen auf der Durchfahrt befindliche Schiffe als besonderer Ausdruck dieses Anliegens verstanden werden.

57. Konkret wurden in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts als Antwort auf die wachsende Besorgnis über die Meeresverschmutzung eine Reihe von Abkommen geschlossen<sup>18</sup>. Zum Beispiel wurde in der Folge der verheerenden *Torrey-Canyon*-Katastrophe das Maßnahmen-Übereinkommen geschlossen. Es gewährte allen Vertragsparteien des Übereinkommens die Befugnis zum Ergreifen von Maßnahmen auf Hoher See, wenn dem Meer oder der Küste infolge eines Seeunfalls eine Ölverschmutzung drohte. Dieser Grundsatz eines Rechts zum Ergreifen von Maßnahmen wurde in Art. 221 des Seerechtsübereinkommens bestätigt<sup>19</sup>.

58. Es dürfte nämlich allgemein anerkannt sein, dass die Hoheitsbefugnisse des Flaggenstaats allein zur Bekämpfung der Meeresverschmutzung durch Schiffe nicht ausreichend sind<sup>20</sup>. In diesem Licht betrachtet, erscheinen die den Küstenstaaten in Art. 220 des Seerechtsübereinkommens – der über die Befugnisse hinausgehen dürfte, die den Küstenstaaten durch das Maßnahmen-Übereinkommen und Art. 221 des Seerechtsübereinkommens eingeräumt werden, soweit er dem Küstenstaat die Einleitung eines Verfahrens selbst in Fällen gestattet, in denen es nicht zu einem Seeunfall gekommen ist – eingeräumten Befugnisse meines Erachtens als Ausdruck des Wunsches der internationalen Gemeinschaft, Mittel zur wirksameren Bekämpfung der Meeresverschmutzung durch Schiffe bereitzustellen und die Meeresumwelt als Gemeingut zu schützen. Insoweit ist festzuhalten, dass das Maßnahmen-Übereinkommen nicht nur die Formulierung des Art. 221, sondern auch diejenige des Art. 220 des Seerechtsübereinkommens beeinflusst hat<sup>21</sup>.

59. Zu betonen ist an dieser Stelle, dass dem Küstenstaat durch Art. 220 Abs. 3 bis 6 des Seerechtsübereinkommens lediglich in klar definierten Fallgruppen Durchsetzungsbefugnisse übertragen werden, die zusätzlich zur Hoheitsgewalt des Flaggenstaats bestehen. Er räumt den Küstenstaaten (begrenzte) Hoheitsbefugnisse zum Schutz der Meeresumwelt im Fall eines Verstoßes gegen anwendbare internationale Regeln und Normen für die Meeresverschmutzung durch Schiffe ein.

18 Von besonderer Bedeutung sind hier das Marpol-Übereinkommen 73/78 und das Maßnahmen-Übereinkommen. Darüber hinaus wurden in dieser Zeit mehrere regionale Abkommen geschlossen. Hierzu gehören das 1992 in Helsinki geschlossene Übereinkommen über den Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebiets (im Folgenden: Helsinki-Übereinkommen), das am 17. Januar 2000 in Kraft trat.

19 Vgl. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea und Office of Legal Affairs of the United Nations, *The Law of the Sea, Enforcement by Coastal States, Legislative History of Article 220 of the United Nations Convention on the Law of the Sea*, United Nations Publication, New York, 2005, S. 4, Nr. 17.

20 Vgl. in diesem Sinne den zweiten Erwägungsgrund der Richtlinie 2005/35, der insbesondere feststellt, dass die im Marpol-Übereinkommen 73/78 festgelegten internationalen Regeln für die Meeresverschmutzung durch Schiffe tagtäglich von zahlreichen in den Gemeinschaftsgewässern verkehrenden Schiffen übertreten werden.

21 Vgl. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea und Office of Legal Affairs of the United Nations, *The Law of the Sea, Enforcement by Coastal States, Legislative History of Article 220 of the United Nations Convention on the Law of the Sea*, United Nations Publication, New York, 2005, S. 4, Nr. 17. Vgl. in diesem Sinne auch Churchill, R. R., und Lowe, A. V., *The law of the sea*, 3. Aufl., Juris Publishing, Manchester University Press, Manchester, 1999, S. 354.

Die materiellen Regelungen des Marpol-Übereinkommens 73/78 zur Verhütung einer Ölverschmutzung stellen eine Gruppe solcher Regeln dar. Im Blick zu behalten ist nämlich, dass das Seerechtsübereinkommen ein Rahmenübereinkommen darstellt, das durch andere internationale Übereinkommen, wie das Marpol-Übereinkommen 73/78, ergänzt worden ist<sup>22</sup>.

60. Hingegen sieht Art. 220 Abs. 3 bis 6 des Seerechtsübereinkommens z. B. keine strengeren Normen für die Meeresverschmutzung vor, als sie sonst gelten würden. Auch übertragen diese Regelungen den Küstenstaaten keine Hoheitsbefugnisse für Maßnahmen gegen fremde Schiffe, die über die Befugnisse des Flaggenstaats hinausgehen würden. Wie sich nämlich aus Art. 228 Abs. 1 des Seerechtsübereinkommens ergibt, kann der Flaggenstaat das Verfahren innerhalb von sechs Monaten nach seiner Unterrichtung über die gegen ein seine Flagge führendes Schiff ergriffenen Maßnahmen durch den Küstenstaat übernehmen<sup>23</sup>.

61. Ebenso wie alle anderen Staaten müssen auch die Flaggenstaaten nach Art. 192 des Seerechtsübereinkommens die Meeresumwelt schützen und bewahren. Ebenfalls müssen sie die wirksame Durchsetzung internationaler Regeln und Normen für die Meeresverschmutzung durch Schiffe auf der Grundlage von Art. 217 des Seerechtsübereinkommens gewährleisten. Nach dem Grundsatz der Nähe werden durch Art. 220 Abs. 3 bis 6 des Seerechtsübereinkommens die Hoheitsbefugnisse gleichwohl auch dem Staat zugewiesen, der das offenkundigste Interesse daran hat, dies zu tun, nämlich dem Küstenstaat. In der Praxis wird der Küstenstaat wohl der Staat sein, der am besten in der Lage ist, einen Verstoß gegen die einschlägigen internationalen Regeln für die Meeresverschmutzung durch Schiffe festzustellen bzw. Durchsetzungsmaßnahmen gegen das betreffende Schiff zu ergreifen.

62. In diesem Licht betrachtet, sollen die Befugnistatbestände des Art. 220 Abs. 3 bis 6 des Seerechtsübereinkommens für die Hoheitsgewalt eines Küstenstaats in seiner AWZ gewährleisten, dass die den Schutz und die Bewahrung der Meeresumwelt betreffenden Bestimmungen dieses Übereinkommens wirksam durchgesetzt werden können.

63. Zusammenfassend bleibt die Grundregel nach dem Seerechtsübereinkommen die Hoheitsgewalt des Flaggenstaats. Mit der Übertragung von Hoheitsbefugnissen in der AWZ auf den Küstenstaat im Fall eines Verstoßes gegen die einschlägigen internationalen Regeln spiegelt das Seerechtsübereinkommen gleichwohl die anerkannte Notwendigkeit wider, die Interessen des Küstenstaats wirksam zu schützen und – in einem Zeitalter zunehmender Ausbeutung der Meere – die Meeresumwelt als Gemeingut für die Menschheit zu schützen und zu bewahren<sup>24</sup>.

64. Diese Erwägungen sollten bei der Prüfung der dem Gerichtshof in der vorliegenden Rechtssache vorgelegten Fragen im Blick behalten werden.

#### ***B. Fragen 1 bis 4: von Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens abgedeckte Interessen***

65. Vorausschicken möchte ich, dass der Gerichtshof für die Beantwortung der zweiten Vorlagefrage keine Zuständigkeit hat, da mit ihr konkret um eine Auslegung des Maßnahmen-Übereinkommens ersucht wird. Wie oben erläutert, kann der Gerichtshof diese Frage wegen mangelnder Zuständigkeit nicht beantworten<sup>25</sup>.

22 Churchill, R. R., und Lowe, A. V., a. a. O., S. 369.

23 In der mündlichen Verhandlung wurde geklärt, dass die Behörden des Flaggenstaats (Panama) in der vorliegenden Rechtssache nach den einschlägigen Bestimmungen des Seerechtsübereinkommens über die von den finnischen Behörden gegen die *Bosphorus Queen* ergriffenen Maßnahmen unterrichtet wurden. Neben Art. 228 des Seerechtsübereinkommens erscheint der Hinweis wichtig, dass allgemeiner auch die Regelungen in Teil XII Abschnitt 7 des Seerechtsübereinkommens über Schutzbestimmungen gewährleisten, dass die Rechte des Flaggenstaats gebührend berücksichtigt werden, wenn der Küstenstaat Hoheitsbefugnisse wahrnimmt.

24 In Art. 136 des Seerechtsübereinkommens wird der Meeresboden konkret als „gemeinsames Erbe der Menschheit“ bezeichnet.

25 Siehe oben, Nr. 45.

66. Im Kontext betrachtet, gehe ich gleichwohl davon aus, dass mit dieser Frage zusammen mit der ersten, dritten und vierten Frage im Wesentlichen danach gefragt wird, wie die von Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens abgedeckten – und sich in Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2005/35 widerspiegelnden – Interessen auszulegen sind. Im Blick zu behalten ist, dass der Küstenstaat neben den in Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens genannten sonstigen Voraussetzungen für die Einleitung eines Verfahrens nur zuständig ist, soweit er mit der Wahrnehmung der Hoheitsbefugnisse Interessen schützen will, die mit den in dieser Bestimmung genannten Interessen deckungsgleich sind.

67. Um festzustellen, ob dies in der bei ihm anhängigen Rechtssache der Fall ist, ersucht das vorliegende Gericht den Gerichtshof um eine Klarstellung der Bedeutung der Begriffe „Küste oder damit zusammenhängende Interessen“ und „Ressourcen seines Küstenmeers oder seiner [AWZ]“. Dem Vorabentscheidungsersuchen ist nämlich zu entnehmen, dass dem vorlegenden Gericht unklar ist, ob die im Sachverständigengutachten der Zentrale benannten Interessen von diesen Begriffen abgedeckt sind<sup>26</sup>.

68. Wie ich oben erläutert habe, soll Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens den wirksamen Schutz und die wirksame Bewahrung der Meeresumwelt gewährleisten. Im Licht dieses Ziels sind die in dieser Bestimmung genannten Interessen auszulegen.

#### *1. Begriff „Küste oder damit zusammenhängende Interessen“*

69. Was erstens den Begriff „Küste oder damit zusammenhängende Interessen“ angeht, kann der Umstand, dass der Gerichtshof für die Auslegung der Bestimmungen des Maßnahmen-Übereinkommens nicht zuständig ist, nicht dazu führen, dass für die Auslegung von Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens die Bestimmungen jenes Übereinkommens vollständig außer Acht gelassen werden müssten – oder dass das Ergebnis nicht zur selben Auslegung führen könnte wie im Rahmen jenes Übereinkommens. Zugleich besteht eindeutig keine Verpflichtung zu einer unmittelbaren Übertragung der Definition der „verwandten Interessen“ in Art. II Nr. 4 des Maßnahmen-Übereinkommens auf Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens.

70. Insbesondere ist der Entstehungsgeschichte des Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens eindeutig zu entnehmen, dass die Vertragsparteien sich vom Maßnahmen-Übereinkommen leiten ließen, soweit sie festlegten, dass auch Küstenstaaten Hoheitsbefugnisse dafür haben sollten, Maßnahmen gegen fremde Schiffe zu ergreifen, die einen Verstoß in der AWZ begangen haben<sup>27</sup>. Es gibt zwar keinen Hinweis darauf, dass auch die in das Maßnahmen-Übereinkommen aufgenommenen Definitionen auf das Seerechtsübereinkommen übertragen werden sollten, das keine Definition der „Küste oder damit zusammenhängende Interessen“ oder auch der „Ressourcen seines Küstenmeers oder seiner [AWZ]“ enthält.

71. Wie oben verdeutlicht, ist das Maßnahmen-Übereinkommen jedoch unzweifelhaft Bestandteil des breiteren normativen Kontexts, in dem Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens Anwendung findet. Mit Blick darauf, dass die im Seerechtsübereinkommen enthaltenen Regelungen offenbar die im Maßnahmen-Übereinkommen enthaltenen Regelungen über die Hoheitsbefugnisse des Küstenstaats für Maßnahmen im Fall eines Seeunfalls ergänzen und erweitern sollen, stellt die den „verwandten Interessen“ im Maßnahmen-Übereinkommen zugemessene Bedeutung einen hilfreichen Vergleichsmaßstab für die Definition der Interessen dar, die von Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens abgedeckt sind.

<sup>26</sup> Siehe oben, Nr. 29.

<sup>27</sup> Siehe oben, Nr. 58.

72. Insoweit ist festzustellen, dass die in das Maßnahmen-Übereinkommen aufgenommene Definition der „verwandten Interessen“ weit ist. Nach Art. II Nr. 4 des Maßnahmen-Übereinkommens umfassen die „verwandten Interessen“ die Interessen eines Küstenstaats, die von dem Seeunfall unmittelbar betroffen oder bedroht sind, z. B. mit der See verbundene Tätigkeiten in Küsten-, Hafen- oder Mündungsgebieten einschließlich der Fischerei, soweit sie ein wesentliches Mittel zum Lebensunterhalt der betroffenen Personen darstellen, touristische Anziehungspunkte in dem betroffenen Gebiet, die Gesundheit der Küstenbevölkerung und das Wohl des betroffenen Gebiets, einschließlich der Erhaltung der lebenden Schätze des Meeres sowie der Tier- und Pflanzenwelt.

73. Ich sehe keine Gründe, die für die Annahme sprächen, dass im Kontext des Seerechtsübereinkommens einer anderen Auslegung zu folgen wäre. Es ist nämlich im Blick zu behalten, dass Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens einen angemessenen Schutz der Meeresumwelt gewährleisten soll. Hierzu räumt diese Bestimmung den Küstenstaaten Hoheitsbefugnisse für Maßnahmen in der AWZ ein. Die Möglichkeit, Maßnahmen zu ergreifen, würde eindeutig stark eingeschränkt, wenn die dort genannten Interessen eng ausgelegt würden.

74. Es gibt eindeutig keinen Hinweis darauf, dass nur bestimmte Aspekte der Umwelt betroffen wären oder nur Interessen des Küstenstaats im Küstenmeer abgedeckt sein sollten. Daher ist der Begriff „Küste oder damit zusammenhängende Interessen“ meines Erachtens dahin auszulegen, dass er alle Interessen des Küstenstaats im Küstenmeer und in der AWZ umfasst, die sich auf die Ausbeutung des Meeres und eine gesunde Umwelt beziehen.

## 2. Begriff „Ressourcen seines Küstenmeers oder seiner [AWZ]“

75. Was zweitens den Begriff „Ressourcen seines Küstenmeers oder seiner [AWZ]“ angeht, ist festzustellen, dass die Tatsache, dass in Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens auch die „Ressourcen seines Küstenmeers oder seiner [AWZ]“ besonders erwähnt werden, allenfalls den Wunsch zum Ausdruck bringen dürfte, den Anwendungsbereich von Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens auf alle Aspekte der Meeresumwelt zu erstrecken, die durch eine Verschmutzung durch Schiffe betroffen sein könnten.

76. Was die vom vorlegenden Gericht gestellte konkrete Frage angeht, komme ich aus den folgenden Gründen zu der Ansicht, dass die vom Begriff „Ressourcen seines Küstenmeers oder seiner [AWZ]“ abgedeckten Interessen sich auch auf Pflanzen- und Tierarten, die von den befischten Arten als Nahrung genutzt werden, erstrecken müssen.

77. Erstens legt die Verwendung des Wortes „any“ in der englischen Fassung des Übereinkommens („any resources of its territorial sea or exclusive economic zone“) zur Umschreibung der betreffenden Ressourcen nahe, dass in Übereinstimmung mit der üblichen Bedeutung dieses Wortes einer weiten Auslegung zu folgen ist; d. h., es ist im Sinne aller lebenden und nicht lebenden Ressourcen unabhängig davon zu verstehen, ob diese Ressourcen unmittelbar befischt sind oder nicht.

78. Zweitens steht eine Auslegung von „Ressourcen“, wonach Pflanzen- und Tierarten, die von den befischten Arten als Nahrung genutzt werden, vom Begriff „Ressourcen seines Küstenmeers oder seiner [AWZ]“ umfasst sind, im Einklang mit dem ökosystembasierten Ansatz in der Meeresumwelt- und Gemeinsamen Fischereipolitik, den die Union verfolgt<sup>28</sup>. Dieser Ansatz erkennt die Wechselwirkungen

<sup>28</sup> Vgl. den 44. Erwägungsgrund der Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie) (ABl. 2008, L 164, S. 19) und die Erwägungsgründe 13 und 22 der Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1954/2003 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2371/2002 und (EG) Nr. 639/2004 des Rates und des Beschlusses 2004/585/EG des Rates (ABl. 2013, L 354, S. 22).

innerhalb eines Ökosystems, insbesondere auch diejenigen zwischen den Arten, an und betrachtet Arten nicht isoliert vom weiter gefassten Ökosystem<sup>29</sup>. Diese Zusammenhänge werden auch im Seerechtsübereinkommen, insbesondere in Art. 61 Abs. 4 des Übereinkommens<sup>30</sup>, eindeutig anerkannt, auf den das vorlegende Gericht ebenfalls Bezug nimmt.

79. Drittens und ganz grundlegend ist im Blick zu behalten, dass Art. 220 des Seerechtsübereinkommens den *wirksamen* Schutz und die *wirksame* Bewahrung der Meeresumwelt in ihrer Gesamtheit gewährleisten soll. Es würde diesem Ziel ganz einfach widersprechen, den Anwendungsbereich dieser Bestimmung auf Ressourcen zu begrenzen, die vom Küstenstaat nicht unmittelbar genutzt werden.

80. Demnach schlage ich vor, die erste, zweite, dritte und vierte Vorlagefrage dahin zu beantworten, dass Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens und Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2005/35 dahin auszulegen sind, dass zum einen der Begriff „Küste oder damit zusammenhängende Interessen“ alle Interessen des Küstenstaats im Küstenmeer und in der AWZ umfasst, die sich auf die Ausbeutung des Meeres und eine gesunde Umwelt beziehen, und zum anderen der Begriff „Ressourcen seines Küstenmeers oder seiner [AWZ]“ sowohl lebende Ressourcen – wie Pflanzen- und Tierarten, die von den befischten Arten als Nahrung genutzt werden – als auch nicht lebende Ressourcen umfasst.

***C. Fragen 5 bis 7 sowie 9 und 10: nach Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens erforderliche Beweise zur Rechtfertigung des Ergreifens von Durchsetzungsmaßnahmen durch einen Küstenstaat***

81. Mit seiner fünften, sechsten, siebten, neunten und zehnten Frage ersucht das vorlegende Gericht im Wesentlichen um Hinweise zu den Beweisen, die erforderlich sind, damit der Küstenstaat nach Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens und Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2005/35 gegen ein in seiner AWZ fahrendes fremdes Schiff ein Verfahren einleiten kann.

82. Um zu dieser Fragestellung Stellung zu nehmen, werde ich in zwei Schritten verfahren. Erstens werde ich die Wechselbeziehung zwischen Art. 220 Abs. 3, 5 und 6 des Seerechtsübereinkommens untersuchen. Zweitens werde ich die Voraussetzung der „[drohenden] schweren Schäden“ in Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens erörtern.

***1. Wechselbeziehung zwischen Art. 220 Abs. 3, 5 und 6 des Seerechtsübereinkommens: drei gesonderte Befugnistatbestände***

83. Zum besseren Verständnis der inneren Systematik von Art. 220 des Seerechtsübereinkommens und der Art und Weise, wie Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens Anwendung findet, erscheint es hilfreich, mit der Untersuchung der Wechselbeziehung zwischen Art. 220 Abs. 3, 5 und 6 des Seerechtsübereinkommens zu beginnen; auf die letzteren beiden Absätze wurde in der mündlichen Verhandlung eingehend eingegangen.

84. Vorauszuschicken ist, dass allgemein Einigkeit darüber besteht, dass Art. 220 des Seerechtsübereinkommens auf einem gestuften Ansatz basiert.

<sup>29</sup> Vgl. auch meine Schlussanträge in der Rechtssache Deutscher Naturschutzring, Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände (C-683/16, EU:C:2018:38, Nrn. 18 bis 31).

<sup>30</sup> Nach Art. 61 Abs. 4 des Seerechtsübereinkommens berücksichtigt der Küstenstaat beim Ergreifen von Erhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen für lebende Ressourcen die Wirkung auf jene Arten, die mit den befischten Arten vergesellschaftet oder von ihnen abhängig sind, um die Populationen dieser vergesellschafteten oder abhängigen Arten über einem Stand zu erhalten oder auf diesen zurückzuführen, auf dem ihre Fortpflanzung nicht ernstlich gefährdet wird.

85. Von besonderer Bedeutung sind im Kontext der vorliegenden Rechtssache die Befugnistatbestände in Art. 220 Abs. 3, 5 und 6 des Seerechtsübereinkommens, die dem Küstenstaat eine Hoheitsgewalt über in seiner AWZ fahrende fremde Schiffe zuweisen. Wie sich im Folgenden zeigen wird, enthält jede dieser Bestimmungen nämlich einen *gesonderten* Befugnistatbestand zugunsten des Küstenstaats. Diese Tatbestände finden in verschiedenen Fallgestaltungen Anwendung und unterscheiden sich erheblich in den Maßnahmen, die der Küstenstaat auf ihrer jeweiligen Grundlage ergreifen kann. Dementsprechend sind die jeweiligen Voraussetzungen jedes Befugnistatbestands unabhängig voneinander anhand der Umstände der vorliegenden Rechtssache zu prüfen.

86. Der gestufte Ansatz ergibt sich aus dem Niveau der durch jede dieser Bestimmungen jeweils gestatteten Maßnahmen. Erstens berechtigt Art. 220 Abs. 3 des Seerechtsübereinkommens den Küstenstaat, ein fremdes Schiff aufzufordern, Angaben zu machen, um einen Verstoß gegen internationale Regeln und Normen für die Meeresverschmutzung durch Schiffe festzustellen. Zweitens berechtigt Art. 220 Abs. 5 des Seerechtsübereinkommens den Küstenstaat, eine Überprüfung eines fremden Schiffs vorzunehmen. Drittes berechtigt Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens den Küstenstaat, gegen ein fremdes Schiff ein Verfahren einzuleiten.

87. Die Befugnistatbestände in Art. 220 Abs. 3 und 5 stehen eindeutig miteinander in Verbindung. Zum einen betreffen beide Bestimmungen Fallgestaltungen, in denen der Küstenstaat den Verdacht hat (d. h. *eindeutige Gründe für die Annahme* hat), dass ein fremdes Schiff internationale Regeln und Normen für die Meeresverschmutzung durch Schiffe verletzt hat. Die in diesen Bestimmungen genannten Maßnahmen sind darauf ausgerichtet, festzustellen, dass der betreffende Verstoß von dem Schiff ausgeht. Zum anderen darf der Küstenstaat nach Art. 220 Abs. 5 des Seerechtsübereinkommens nur dann eine Untersuchung eines fremden Schiffs vornehmen – das sich einer Zusammenarbeit mit den Behörden des Küstenstaats im Hinblick auf Aufforderungen zur Erteilung von Angaben nach Art. 220 Abs. 3 verweigert hat –, wenn der untersuchte Verstoß zu einem *beträchtlichen* Einleiten führt, das eine *erhebliche Verschmutzung der Meeresumwelt* verursacht oder zu verursachen droht.

88. Mit anderen Worten führt eine Verweigerung der Zusammenarbeit nicht automatisch dazu, dass der Küstenstaat eine Untersuchung nach Art. 220 Abs. 5 des Seerechtsübereinkommens vornehmen darf. Eine Untersuchung ist im Gegenteil nur unter strengen Voraussetzungen möglich, wenn das Volumen der Einleitung und die sich daraus ergebende Verschmutzung hinreichend bedeutend sind.

89. Im Gegensatz zu Art. 220 Abs. 3 und 5 bezieht sich Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens auf eine Situation, in der der Küstenstaat *einen eindeutigen objektiven Beweis* für den Verstoß hat<sup>31</sup>. Damit der Küstenstaat zur Einleitung eines Verfahrens berechtigt ist, muss der Verstoß ferner zu einem Einleiten geführt haben, das schwere Schäden für die durch diese Bestimmung geschützten Interessen verursacht oder zu verursachen droht.

90. Es ist wichtig zu betonen, dass es im Gegensatz zu Art. 220 Abs. 3 und 5 des Seerechtsübereinkommens keinen Hinweis darauf gibt, dass die Anwendung von Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens von einer vorherigen Anwendung von Art. 220 Abs. 5 des Seerechtsübereinkommens abhinge. Diese Bestimmungen regeln schlicht voneinander zu trennende Fallgestaltungen.

91. Es ist gewiss absolut denkbar, dass eine Untersuchung im Sinne von Art. 220 Abs. 5 des Seerechtsübereinkommens den eindeutigen objektiven Beweis für den Verstoß erbringen kann, der für die Anwendung von Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens erforderlich ist. Dies ist jedoch nicht notwendigerweise der Fall. Der Küstenstaat kann nämlich z. B. über (Luft-)Bildbeweise verfügen, die belegen, dass das betreffende fremde Schiff einen Verstoß gegen die anwendbaren internationalen

<sup>31</sup> Die amtlichen englischen und französischen Sprachfassungen von Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens unterscheiden sich insoweit. Während in der englischen Fassung von „clear objective evidence“ die Rede ist, heißt es in der französischen Fassung nur „preuve manifeste“ (eindeutiger Beweis).

Regeln und Normen zur Verschmutzung durch Schiffe begangen hat. Die vorliegende Rechtssache veranschaulicht dies: In der mündlichen Verhandlung wurde erklärt, dass die Behörde über Luftaufnahmen verfügte, die bestätigten, dass das in Rede stehende Einleiten von der *Bosphorus Queen* ausging.

92. Wie oben ausgeführt, ist ein eindeutiger objektiver Beweis für einen Verstoß durch ein konkretes fremdes Schiff gleichwohl für sich allein nicht ausreichend, um die Einleitung eines Verfahrens gegen dieses Schiff nach Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens zu rechtfertigen. Dieser Verstoß muss zu einem Einleiten geführt haben, das schwere Schäden verursacht oder zu verursachen droht.

93. Nach meinem Verständnis ist dem vorlegenden Gericht unklar, ob unter den Umständen der vorliegenden Rechtssache „[drohende] schwere Schäden“ im Sinne von Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens gegeben sind. Insbesondere ist ihm unklar, über welche Art von Beweisen für diese Bedrohung der Küstenstaat verfügen muss, um die Hoheitsbefugnisse nach Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens (und Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2005/35) wahrnehmen zu können.

94. Ich werde nun direkt im Anschluss prüfen, wie diese Voraussetzung unter den konkreten Umständen der vorliegenden Rechtssache auszulegen ist.

## 2. Die drohenden schweren Schäden im Sinne von Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens: konkrete Prüfung auf der Grundlage des Marpol-Übereinkommens 73/78

95. Zunächst erscheint es hilfreich, daran zu erinnern, dass Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens den Befugnistatbestand regelt, der einem Küstenstaat die *Einleitung* eines Verfahrens gegen ein in seiner AWZ fahrendes fremdes Schiff gestattet. Im Rahmen des gestuften Ansatzes des Art. 220 gewährt Abs. 6 dieser Bestimmung dem Küstenstaat die weitreichendsten Befugnisse in Bezug auf fremde Schiffe.

96. Es ist allerdings wichtig, zu betonen, dass die Beweise, die für die *Verhängung von Sanktionen* gegen das fremde Schiff in dem in Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens genannten Verfahren erforderlich sind – wie etwa für das in der vorliegenden Rechtssache verhängte Bußgeld wegen Öleinleitens – durch diese Bestimmung *nicht* geregelt werden. Die für die Verhängung von Sanktionen in diesem Verfahren erforderlichen Beweise und ihr Umfang bleiben vielmehr Sache des nationalen Rechts des betreffenden Küstenstaats<sup>32</sup>.

97. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie das vorlegende Gericht zu beurteilen hat, ob drohende schwere Schäden im Hinblick auf die *Einleitung* eines Verfahrens nach Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens gegeben sind.

98. Zunächst sollte erstens bei der Definition der „[drohenden] schweren Schäden“ im Sinne von Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens der Versuchung widerstanden werden, diesen Begriff mit demjenigen der „[drohenden] erheblichen Verschmutzung“ in Art. 220 Abs. 5 des Seerechtsübereinkommens in Verbindung zu bringen. Wie bereits ausgeführt, sind die Fallgestaltungen, in denen ein Küstenstaat hoheitliche Befugnisse auf der Grundlage der in diesen Bestimmungen genannten Befugnistatbestände wahrnehmen kann, verschiedene und die darin enthaltenen Voraussetzungen voneinander unabhängig zu prüfen. Insbesondere ist im Blick zu

<sup>32</sup> Art. 4 Abs. 2 des Marpol-Übereinkommens 73/78 verpflichtet die Vertragsparteien des Übereinkommens, Sanktionen nach ihrem Recht vorzusehen. Im Unionskontext konkretisiert Art. 8 der Richtlinie 2005/35, dass die Mitgliedstaaten für die Einleitung von Schadstoffen Sanktionen vorsehen müssen, die wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind.

behalten, dass „Verschmutzung“ und „Schäden“ zwei voneinander zu trennende Begriffe sind. Je nach den Umständen kann eine erhebliche Verschmutzung (drohende) schwere Schäden für bestimmte Interessen verursachen – oder nicht. Mit anderen Worten besteht zwischen beiden nicht automatisch ein Zusammenhang.

99. Zweitens ist nach Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens ein eindeutiger objektiver Beweis für einen Verstoß gegen internationale Regeln und Normen für die Meeresverschmutzung durch Schiffe erforderlich. Wie oben kurz erläutert, legt das Marpol-Übereinkommen 73/78 die materiellen internationalen Regeln für die Ölverschmutzung fest. Sowohl Art. 220 Abs. 3 des Seerechtsübereinkommens als auch die Richtlinie 2005/35 nehmen konkret auf dieses Übereinkommen Bezug.

100. Nach Anlage I Kapitel 3 Teil C Regel 15 des Marpol-Übereinkommens 73/78 ist für Schiffe mit einer Bruttoreaumzahl von 400 und mehr jedes Einleiten von Abwasser mit einem Ölgehalt von mehr als 15 ppm verboten. Mit anderen Worten stellt jedes Einleiten oberhalb dieser Konzentration einen Verstoß gegen das Marpol-Übereinkommen 73/78 dar, für den nach Art. 4 Abs. 2 dieses Übereinkommens eine Sanktion zu verhängen ist.

101. Wenn die Öleinleitung, wie hier, mit dem bloßen Auge sichtbar ist, ist diese Grenze erheblich überschritten worden<sup>33</sup>. Ob dies indes ausreicht, um drohende *schwere* Schäden zu verursachen, wie für Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens erforderlich, hängt meines Erachtens von den konkreten Umständen ab, unter denen sich die Einleitung ereignet hat.

102. Mit anderen Worten ist die Schwere der drohenden Schäden nicht abstrakt bestimmbar. Andernfalls könnte, wie im Wesentlichen von der französischen Regierung vertreten, der Küstenstaat gegen ein in seiner AWZ fahrendes fremdes Schiff automatisch immer dann ein Verfahren einleiten, wenn er Beweise dafür hat, dass ein Schiff unter Verstoß gegen die einschlägigen Regeln des Marpol-Übereinkommens 73/78 in der AWZ dieses Staates Öl eingeleitet hat. Dieser Regierung zufolge sollen die drohenden schweren Schäden nämlich vermutet werden können, sofern es Beweise dafür gebe, dass von dem betreffenden Schiff eine Einleitung ausgehe, die die Grenze nach Anlage I Kapitel 3 Teil C Regel 15 des Marpol-Übereinkommens 73/78 (erheblich) überschreite.

103. Dieser Ansatz stünde zweifellos im Einklang mit dem Ziel von Art. 220 des Seerechtsübereinkommens, einen wirksamen Schutz und eine wirksame Bewahrung der Meeresumwelt zu gewährleisten. Gleichwohl bleibt, wie oben erläutert, die Grundregel des Seerechtsübereinkommens diejenige der Hoheitsgewalt des Flaggenstaats. Es ist nämlich im Blick zu behalten, dass vor allem die Flaggenstaaten zu gewährleisten haben, dass die anwendbaren internationalen Regeln und Normen von ihre Flagge führenden Schiffen beachtet werden, und angemessene Durchsetzungsmaßnahmen für den Fall zu ergreifen haben, dass ihre Schiffe gegen diese Regeln verstoßen. Lediglich in klar definierten Ausnahmefällen hat der Küstenstaat nach dem Grundsatz der Nähe die Befugnis, Maßnahmen gegen ein fremdes Schiff in der AWZ zu ergreifen. Um zu vermeiden, dass die Ausnahme der Hoheitsgewalt des Küstenstaats stattdessen zur Regel wird, dürfen die drohenden schweren Schäden daher nicht lediglich vermutet werden.

<sup>33</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Meeresverschmutzung durch Schiffe und die Einführung von Sanktionen, einschließlich strafrechtlicher Sanktionen, für Verschmutzungsdelikte, KOM(2003) 92 endg., Begründung, Nr. 4.2. Vgl. auch die Entschließung MEPC. 61 (34) vom 9. Juli 1993, Visibility Limits of Oil Discharges of Annex I of Marpol 73/78 [Sichtbarkeitsgrenzen für Öleinleitungen nach Anlage I des Marpol-Übereinkommens 73/78]. Nach dieser Entschließung ist die Einleitung eines Ölgemischs mit einer Konzentration von 15 ppm unter keinen Umständen visuell oder mit Fernmessausrüstung erkennbar. Die niedrigste Ölkonzentration in der Einleitung eines Ölgemischs, bei der die ersten Spuren visuell aus dem Flugzeug erkennbar seien, liege bei 50 ppm, unabhängig von damit zusammenhängenden Faktoren wie etwa den Einstellungen der Anlage, der Geschwindigkeit des einleitenden Schiffs, Wind und Seegang.

104. Daher ist nach meinem Verständnis die Voraussetzung der „[drohenden] schweren Schäden“ auf eine konkrete Beurteilung der Umstände zu stützen, aufgrund deren vernünftigerweise davon ausgegangen werden kann, dass die Einleitung schwere Schäden für die in Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens genannten Interessen des Küstenstaats zu verursachen droht. Relevante Faktoren für die Beurteilung, ob drohende schwere Schäden gegeben sind, können u. a. beispielsweise die Empfindlichkeit des von der Einleitung betroffenen Gebiets, das Volumen, die geografische Lage und deren Ausdehnung sowie die Dauer der Einleitung und die um den Zeitpunkt der Einleitung in dem Gebiet herrschenden meteorologischen Bedingungen sein.

105. In der vorliegenden Rechtssache ereignete sich die Öleinleitung in der Ostsee, genauer im Finnischen Meerbusen. Die Ostsee ist international als Sondergebiet anerkannt, das geografische Besonderheiten und ein besonders empfindliches Ökosystem aufweist, das besonders schutzbedürftig ist<sup>34</sup>. Dieser Umstand ist zweifellos bei der Auslegung von Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens zu berücksichtigen; er ist für die Beurteilung relevant, ob die Einleitung unter den Umständen der vorliegenden Rechtssache schwere Schäden zu verursachen droht.

106. Wie von der Kommission in der mündlichen Verhandlung vorgetragen, werden abstrakt drohende (schwere) Schäden (nämlich das Vorliegen einer sichtbaren Einleitung), etwas paradoxerweise, unter den konkreten Umständen einer Einleitung in einem besonders empfindlichen Gebiet zu konkret drohenden (schweren) Schäden. Denn unter diesen Umständen kann vernünftigerweise vermutet werden, dass allein das Vorliegen einer Einleitung der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Art schwere Schäden zu verursachen droht.

107. Anders ausgedrückt: Die besonderen geografischen und ökologischen Gegebenheiten sowie die Empfindlichkeit des Ostseegebiets wirken sich auf den *Umfang* der Hoheitsbefugnisse des Küstenstaats nach Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens nicht dahin aus, dass sie diesen Befugnistatbestand auf Situationen ausdehnen, in denen ein Verstoß gegen die anwendbaren Regeln des Marpol-Übereinkommens 73/78 keine schweren Schäden zu verursachen droht. Diese Gegebenheiten werden bei der Feststellung bedeutsam, dass schwere Schäden drohen.

108. Auf dieser Grundlage sind die fünfte, sechste, siebte, neunte und zehnte Vorlagefrage meines Erachtens dahin zu beantworten, dass ein Küstenstaat die Durchsetzungsbefugnisse nach Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens und Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2005/35 in Fallgestaltungen wahrnehmen kann, in denen zum einen dieser Staat einen eindeutigen objektiven Beweis dafür hat, dass von einem fremden Schiff eine Einleitung ausgeht, die gegen anwendbare internationale Regeln und Normen für die Meeresverschmutzung durch Schiffe verstößt, und zum anderen vernünftigerweise vermutet werden kann, dass diese Einleitung unter den konkreten Umständen des Falles schwere Schäden für die Meeresumwelt zu verursachen droht. Bei der Beurteilung, ob schwere Schäden drohen, kommt der Empfindlichkeit des von der Einleitung betroffenen Gebiets, dem Volumen, der geografischen Lage und deren Ausdehnung sowie der Dauer der Einleitung und den im betreffenden Gebiet herrschenden meteorologischen Bedingungen besonderes Gewicht zu.

<sup>34</sup> Dies verdeutlicht nicht nur das regionale Helsinki-Übereinkommen, das besondere Regelungen festlegt, mit denen die Verschmutzung der Ostsee bekämpft werden soll. Die Ostsee ist auch in Anlage I Kapitel I Regel 1 des Marpol-Übereinkommens 73/78 als Sondergebiet anerkannt, für das besondere obligatorische Methoden zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Öl erforderlich sind. Ferner hat die Internationale Seeschiffahrtsorganisation (im Folgenden: IMO) die Ostsee im Jahr 2005 als „besonders empfindliches Meeresgebiet“ [„Particularly Sensitive Sea Area“] ausgewiesen, womit sie „wegen ihrer Bedeutung aufgrund anerkannter ökologischer, sozioökonomischer oder wissenschaftlicher Merkmale, soweit diese Schäden durch internationale Seeverkehrsaktivitäten begünstigen können, eines besonderen Schutzes durch Maßnahmen der IMO bedarf“. Vgl. die Entschließung der IMO A. 982 (24), Überarbeitete Leitlinien für die Ermittlung und Ausweisung besonders empfindlicher Seegebiete [Revised Guidelines for the Identification and Designation of Particularly Sensitive Sea Areas], angenommen am 1. Dezember 2005.

**D. Frage 8: Ermessen der Mitgliedstaaten nach Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2005/35**

109. Abschließend werde ich kurz die achte Vorlagefrage erörtern. Mit dieser Frage möchte das vorliegende Gericht im Wesentlichen wissen, inwieweit Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 2005/35 sich auf die Auslegung von Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie auswirken sollte, der die Befugnis des Küstenstaats zur Einleitung eines Verfahrens gegen ein im Transitverkehr befindliches Schiff regelt. Denn Art. 1 Abs. 2 bestimmt, dass diese Richtlinie die Mitgliedstaaten nicht daran hindert, strengere Maßnahmen gegen die Meeresverschmutzung durch Schiffe zu ergreifen, sofern diese Maßnahmen mit dem Völkerrecht im Einklang stehen.

110. Zum einen gibt es in der Richtlinie 2005/35 keinen Hinweis darauf, dass die Möglichkeit, strengere Regelungen zur Bekämpfung der Verschmutzung anzuwenden, sich nicht auf alle Bestimmungen dieser Richtlinie bezieht. Die Möglichkeit der Anwendung strengerer Regelungen gilt daher grundsätzlich auch für Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie.

111. Zum anderen können die Mitgliedstaaten jedoch, soweit diese Regelungen mit dem Völkerrecht im Einklang stehen müssen, nach Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2005/35 keine Maßnahmen gegen ein fremdes Schiff ergreifen, sofern nicht diese Maßnahmen nach Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens gestattet sind. Diese Bestimmung definiert völkerrechtlich den Befugnistatbestand, der einem Küstenstaat die Einleitung eines Verfahrens gegen ein fremdes Schiff gestattet. Praktisch bedeutet dies, dass Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens im Licht der einschlägigen Bestimmungen des Marpol-Übereinkommens 73/78 die Grenzen der Befugnis eines Mitgliedstaats zum Ergreifen von Maßnahmen gegen ein im Transitverkehr befindliches Schiff nach Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2005/35 definiert<sup>35</sup>. Das den Mitgliedstaaten nach der Richtlinie 2005/35 belassene Ermessen zum Erlass weiter reichender Maßnahmen zur Bekämpfung der Verschmutzung durch Schiffe wird ganz einfach durch die anwendbaren völkerrechtlichen Regelungen beschränkt, die unionsrechtlich nicht überschritten werden dürfen.

112. Insoweit ist es gleichwohl wichtig, zu betonen, dass die Mitgliedstaaten, solange sie diese Grenzen nicht überschreiten, bei der Wahrnehmung der Hoheitsbefugnisse nach Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens und Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2005/35 die besonderen Gegebenheiten und gegebenenfalls die Empfindlichkeit des Gebiets, in dem sich die Einleitung ereignet hat, berücksichtigen können. Wie oben erläutert, sind diese Gegebenheiten für die Beurteilung relevant, ob ein Verstoß gegen die einschlägigen Regeln des Marpol-Übereinkommens 73/78 schwere Schäden für die Interessen des betreffenden Küstenstaats im Sinne von Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens verursacht (zu verursachen droht)<sup>36</sup>. Mit anderen Worten verbleibt den Mitgliedstaaten, auch innerhalb der Grenzen der anwendbaren völkerrechtlichen Regelungen, ein erhebliches Ermessen bei der Beurteilung, inwieweit die Einleitung eines Verfahrens gegen ein im Transitverkehr befindliches fremdes Schiff zum Zweck des adäquaten Schutzes und der adäquaten Bewahrung der Meeresumwelt unter den gegebenen Umständen angemessen ist.

113. Daher sollte die achte Vorlagefrage dahin beantwortet werden, dass die Mitgliedstaaten ungeachtet des Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 2005/35 ihre Durchsetzungsbefugnisse nach Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie nicht über die Grenze dessen ausdehnen dürfen, was nach Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens gestattet ist.

<sup>35</sup> Die Möglichkeit der Anwendung strengerer Regelungen nach Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 2005/35 dürfte sich nämlich meines Erachtens in allererster Linie auf die zu verhängenden Sanktionen bei Verstößen gegen die einschlägigen Normen für die Meeresverschmutzung nach dem Marpol-Übereinkommen 73/78 beziehen. Insoweit wird im fünften Erwägungsgrund der Richtlinie 2005/35 konkret die Notwendigkeit einer Harmonisierung erwähnt, insbesondere in Bezug auf die genaue Definition des betreffenden Verstoßes, die Ausnahmen und *Mindestvorschriften für Sanktionen* sowie die Verantwortlichkeit und die Gerichtsbarkeit.

<sup>36</sup> Hingewiesen sei auch darauf, dass Art. 237 Abs. 1 des Seerechtsübereinkommens konkret bestimmt, dass die Bestimmungen des Seerechtsübereinkommens über den Schutz und die Bewahrung der Meeresumwelt weder die bestimmten Verpflichtungen berühren, die Staaten aufgrund früher geschlossener besonderer Übereinkommen und Abkommen über den Schutz und die Bewahrung der Meeresumwelt übernommen haben, noch Übereinkünfte, die zur Ausgestaltung der im Seerechtsübereinkommen enthaltenen allgemeinen Grundsätze geschlossen werden können.

#### IV. Ergebnis

114. Aufgrund der vorgetragenen Argumente schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom Korkein oikeus (Oberster Gerichtshof, Finnland) vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

Art. 220 Abs. 6 des am 10. Dezember 1982 in Montego Bay geschlossenen Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen (UNCLOS) und Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2005/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Meeresverschmutzung durch Schiffe und die Einführung von Sanktionen, einschließlich strafrechtlicher Sanktionen, für Verschmutzungsdelikte in der durch die Richtlinie 2009/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 geänderten Fassung sind dahin auszulegen, dass zum einen der Begriff „Küste oder damit zusammenhängende Interessen“ alle Interessen des Küstenstaats im Küstenmeer und in der ausschließlichen Wirtschaftszone umfasst, die sich auf die Ausbeutung des Meeres und eine gesunde Umwelt beziehen, und zum anderen der Begriff „Ressourcen seines Küstenmeers oder seiner ausschließlichen Wirtschaftszone“ sowohl lebende Ressourcen – wie Pflanzen- und Tierarten, die von den befischten Arten als Nahrung genutzt werden – als auch nicht lebende Ressourcen umfasst.

Ein Küstenstaat kann die Durchsetzungsbefugnisse nach Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens und Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2005/35 in Fallgestaltungen wahrnehmen, in denen zum einen dieser Küstenstaat einen eindeutigen objektiven Beweis dafür hat, dass von einem fremden Schiff eine Einleitung ausgeht, die gegen anwendbare internationale Regeln und Normen für die Meeresverschmutzung durch Schiffe verstößt, und zum anderen vernünftigerweise vermutet werden kann, dass diese Einleitung unter den konkreten Umständen des Falles schwere Schäden für die Meeresumwelt zu verursachen droht. Bei der Beurteilung, ob schwere Schäden drohen, kommt der Empfindlichkeit des von der Einleitung betroffenen Gebiets, dem Volumen, der geografischen Lage und deren Ausdehnung sowie der Dauer der Einleitung und den im betreffenden Gebiet herrschenden meteorologischen Bedingungen besonderes Gewicht zu.

Ungeachtet des Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 2005/35 dürfen die Mitgliedstaaten ihre Durchsetzungsbefugnisse nach Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie nicht über die Grenze dessen ausdehnen, was nach Art. 220 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens gestattet ist.