

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

3. Juni 2008*

In der Rechtssache C-308/06

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 234 EG, eingereicht vom High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Vereinigtes Königreich) mit Entscheidung vom 4. Juli 2006, beim Gerichtshof eingegangen am 14. Juli 2006, in dem Verfahren

The Queen, auf Antrag von

International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko),

International Association of Dry Cargo Shipowners (Intercargo),

Greek Shipping Co-operation Committee,

Lloyd's Register,

* Verfahrenssprache: Englisch.

International Salvage Union

gegen

Secretary of State for Transport

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten V. Skouris, der Kammerpräsidenten P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts und L. Bay Larsen, der Richter K. Schiemann, J. Makarczyk, P. Kūris, J. Malenovský (Berichterstatter) und A. Ó Caoimh sowie der Richterin P. Lindh und des Richters J.-C. Bonichot,

Generalanwältin: J. Kokott,

Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin, und C. Strömholm, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 25. September 2007,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

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

Shipping Co-operation Committee, des Lloyd's Register und der International Salvage Union, vertreten durch C. Greenwood, QC, und H. Mercer, Barrister,

- der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch C. Gibbs als Bevollmächtigte im Beistand von C. Lewis und S. Wordsworth, Barristers,

- der dänischen Regierung, vertreten durch J. Bering Liisberg und B. Weis Fogh als Bevollmächtigte,

- der Regierung von Estland, vertreten durch L. Uibo als Bevollmächtigten,

- der griechischen Regierung, vertreten durch A. Samoni-Rantou, S. Chala und G. Karipsiadis als Bevollmächtigte,

- der spanischen Regierung, vertreten durch M. Sampol Pucurull als Bevollmächtigten,

- der französischen Regierung, vertreten durch G. de Bergues, L. Butel und C. Jurgensen als Bevollmächtigte,

- der italienischen Regierung, vertreten durch I. M. Braguglia als Bevollmächtigten im Beistand von P. Gentili, avvocato dello Stato,

- der zyprischen Regierung, vertreten durch D. Lysandrou und N. Charalampidou als Bevollmächtigte,

- der maltesischen Regierung, vertreten durch S. Camilleri als Bevollmächtigten,

- der schwedischen Regierung, vertreten durch K. Wistrand und A. Falk als Bevollmächtigte,

- des Europäischen Parlaments, vertreten durch M. Gómez-Leal und J. Rodrigues als Bevollmächtigte,

- des Rates der Europäischen Union, vertreten durch E. Karlsson und E. Chaboureaux als Bevollmächtigte,

- der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch K. Simonsson, H. Ringbom und F. Hoffmeister als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 20. November 2007

folgendes

Urteil

- ¹ Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Gültigkeit der Art. 4 und 5 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 für Verstöße (ABl. L 255, S. 11, mit Berichtigungen im ABl. 2006, L 33, S. 87, und ABl. 2006, L 105, S. 65).

- ² Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits der International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko), der International Association of Dry Cargo Shipowners (Intercargo), des Greek Shipping Co-operation Committee, des Lloyd's Register und der International Salvage Union gegen den Secretary of State for Transport (Verkehrsminister) über die Umsetzung der Richtlinie 2005/35.

Rechtlicher Rahmen

Völkerrecht

3 Das am 10. Dezember 1982 in Montego Bay unterzeichnete Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (im Folgenden: Seerechtsübereinkommen) trat am 16. November 1994 in Kraft. Mit dem Beschluss 98/392/EG des Rates vom 23. März 1998 (ABl. L 179, S. 1) wurde es im Namen der Europäischen Gemeinschaft genehmigt.

4 In Art. 2 des Seerechtsübereinkommens ist der Rechtsstatus des Küstenmeers geregelt:

„(1) Die Souveränität eines Küstenstaats erstreckt sich jenseits seines Landgebiets und seiner inneren Gewässer sowie im Fall eines Archipelstaats jenseits seiner Archipelgewässer auf einen angrenzenden Meeresstreifen, der als Küstenmeer bezeichnet wird.

...

(3) Die Souveränität über das Küstenmeer wird nach Maßgabe dieses Übereinkommens und der sonstigen Regeln des Völkerrechts ausgeübt.“

5 Art. 17 des Seerechtsübereinkommens lautet:

„Vorbehaltlich dieses Übereinkommens genießen die Schiffe aller Staaten, ob Küsten- oder Binnenstaaten, das Recht der friedlichen Durchfahrt durch das Küstenmeer.“

6 Art. 34 des Seerechtsübereinkommens bestimmt den Rechtsstatus der Gewässer von Meerengen, die der internationalen Schifffahrt dienen:

„(1) Die in diesem Teil festgelegte Durchfahrtsordnung für Meerengen, die der internationalen Schifffahrt dienen, berührt im Übrigen nicht den Rechtsstatus der solche Meerengen bildenden Gewässer oder die Ausübung der Souveränität oder der Hoheitsbefugnisse über diese Gewässer und deren Luftraum, Meeresboden und Meeresuntergrund durch die Meerengenanliegerstaaten.

(2) Die Souveränität oder die Hoheitsbefugnisse der Meerengenanliegerstaaten werden nach Maßgabe dieses Teiles und der sonstigen Regeln des Völkerrechts ausgeübt.“

7 Art. 42 des Seerechtsübereinkommens sieht vor:

„(1) Vorbehaltlich dieses Abschnitts können die Meerengenanliegerstaaten Gesetze und sonstige Vorschriften zur Transitdurchfahrt durch Meerengen für folgende Bereiche erlassen:

...

- b) Verhütung, Verringerung und Überwachung der Verschmutzung, indem sie den anwendbaren internationalen Vorschriften über das Einleiten von Öl, ölhaltigen Abfällen und anderen schädlichen Stoffen in der Meerenge Wirksamkeit verleihen;

...“

- 8 Teil V des Seerechtsübereinkommens enthält eine besondere Rechtsordnung der ausschließlichen Wirtschaftszone.

- 9 Dort heißt es in Art. 56 Abs. 1:

„(1) In der ausschließlichen Wirtschaftszone 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;

...“

10 Art. 58 Abs. 1 des Seerechtsübereinkommens sieht vor:

„Alle Staaten, ob Küsten- oder Binnenstaaten, genießen in der ausschließlichen Wirtschaftszone vorbehaltlich der diesbezüglichen Bestimmungen dieses Übereinkommens die in Artikel 87 genannten Freiheiten der Schifffahrt, des Überflugs und der Verlegung unterseeischer Kabel und Rohrleitungen sowie andere völkerrechtlich zulässige, mit diesen Freiheiten zusammenhängende Nutzungen des Meeres, insbesondere im Rahmen des Einsatzes von Schiffen und Luftfahrzeugen sowie des Betriebs unterseeischer Kabel und Rohrleitungen, die mit den anderen Bestimmungen des Übereinkommens vereinbar sind.“

11 Art. 79 Abs. 1 des Seerechtsübereinkommens bestimmt:

„Alle Staaten haben das Recht, in Übereinstimmung mit diesem Artikel auf dem Festlandsockel unterseeische Kabel und Rohrleitungen zu legen.“

12 Art. 89 des Seerechtsübereinkommens lautet:

„Kein Staat darf den Anspruch erheben, irgendeinen Teil der Hohen See seiner Souveränität zu unterstellen.“

13 In Art. 90 des Seerechtsübereinkommens heißt es:

„Jeder Staat, ob Küsten- oder Binnenstaat, hat das Recht, Schiffe, die seine Flagge führen, auf der Hohen See fahren zu lassen.“

14 Art. 116 des Seerechtsübereinkommens bestimmt:

„Jeder Staat hat das Recht, dass seine Angehörigen Fischerei auf Hoher See ausüben können, ...“

15 In Teil XII des Seerechtsübereinkommens geht es um den Schutz und die Bewahrung der Meeresumwelt.

16 Dort heißt es in Art. 211:

„(1) Die Staaten stellen im Rahmen der zuständigen internationalen Organisation oder einer allgemeinen diplomatischen Konferenz internationale Regeln und Normen zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Verschmutzung der Meeresumwelt durch Schiffe auf und fördern, wo es angebracht ist, in derselben Weise die Annahme von Systemen der Schiffswegeföhrung, um die Gefahr von Unfällen, die eine Verschmutzung der Meeresumwelt, einschließlich der Küste, und eine Schädigung damit zusammenhängender Interessen der Küstenstaaten durch Verschmutzung verursachen könnten, auf ein Mindestmaß zu beschränken. Diese Regeln und Normen werden in derselben Weise nach Bedarf von Zeit zu Zeit überprüft.

(2) Die Staaten erlassen Gesetze und sonstige Vorschriften zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Verschmutzung der Meeresumwelt durch Schiffe, die ihre Flagge föhren oder in ihr Schiffsregister eingetragen sind. Diese Gesetze und sonstigen Vorschriften dürfen nicht weniger wirkungsvoll sein als die allgemein anerkannten internationalen Regeln und Normen, die im Rahmen der zuständigen internationalen Organisation oder einer allgemeinen diplomatischen Konferenz aufgestellt worden sind.

...

(4) Die Küstenstaaten können in Ausübung ihrer Souveränität innerhalb ihres Küstenmeers Gesetze und sonstige Vorschriften zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Meeresverschmutzung durch fremde Schiffe, einschließlich der Schiffe, die das Recht der friedlichen Durchfahrt ausüben, erlassen. Diese Gesetze und sonstigen Vorschriften dürfen in Übereinstimmung mit Teil II Abschnitt 3 die friedliche Durchfahrt fremder Schiffe nicht behindern.

(5) Die Küstenstaaten können zum Zweck der Durchsetzung nach Abschnitt 6 für ihre ausschließlichen Wirtschaftszonen Gesetze und sonstige Vorschriften zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Verschmutzung durch Schiffe erlassen, die den allgemein anerkannten internationalen, im Rahmen der zuständigen internationalen Organisation oder einer allgemeinen diplomatischen Konferenz aufgestellten Regeln und Normen entsprechen und diesen Wirksamkeit verleihen.

...“

17 Mit dem am 2. November 1973 in London unterzeichneten und durch das Protokoll vom 17. Februar 1978 ergänzten Internationalen Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe (im Folgenden: Marpol-Übereinkommen 73/78) wurden Regeln zum Schutz gegen die Meeresverschmutzung aufgestellt.

18 Die Regeln zur Verhütung der Verschmutzung durch Öl sind in Anlage I zum Marpol-Übereinkommen 73/78 enthalten.

19 Nach Regel 9 dieser Anlage ist, vorbehaltlich der Regeln 10 und 11 der Anlage und des Absatzes 2 dieser Regel 9, jedes Einleiten von Öl oder ölhaltigen Gemischen ins Meer aus Schiffen, auf die diese Anlage Anwendung findet, verboten, es sei denn, dass bestimmte, abschließend aufgezählte Bedingungen erfüllt sind.

20 Regel 10 dieser Anlage sieht Methoden der Verhütung der Ölverschmutzung durch in Sondergebieten betriebene Schiffe vor.

21 Regel 11 („Ausnahmen“) dieser Anlage bestimmt:

„Die Regeln 9 und 10 gelten nicht

- a) für das Einleiten von Öl oder ölhaltigen Gemischen ins Meer, das aus Gründen der Schiffssicherheit oder zur Rettung von Menschenleben auf See erforderlich ist;

- b) für das Einleiten von Öl oder ölhaltigen Gemischen ins Meer infolge einer Beschädigung des Schiffes oder seiner Ausrüstung:
 - i) sofern nach Eintritt des Schadens oder Feststellung des Einleitens alle angemessenen Vorsichtsmaßnahmen getroffen worden sind, um das Einleiten zu verhüten oder auf ein Mindestmaß zu verringern, und

 - ii) sofern nicht der Eigentümer oder der Kapitän entweder in Schädigungsabsicht oder leichtfertig und in Kenntnis der Tatsache gehandelt hat, dass wahrscheinlich ein Schaden entstehen würde, oder

- c) für das von der Verwaltung [des Flaggenstaats] zugelassene Einleiten ölhaltiger Stoffe ins Meer, wenn es der Bekämpfung eines bestimmten Verschmutzungsereignisses dient, um den Verschmutzungsschaden auf ein Mindestmaß zu

verringern. Jedes derartige Einleiten bedarf der Genehmigung jeder Regierung, in deren Hoheitsbereich das Einleiten vorgesehen ist.“

- 22 Die Regeln zur Überwachung der Verschmutzung durch als Massengut beförderte schädliche flüssige Stoffe sind in der Anlage II zum Marpol-Übereinkommen 73/78 enthalten.
- 23 Regel 5 dieser Anlage verbietet das Einleiten der in dieser Anlage genannten Stoffe ins Meer, es sei denn, dass bestimmte abschließend aufgezählte Bedingungen erfüllt sind. Die Ausnahmen der Regel 11 Buchst. a bis c der Anlage I zum Marpol-Übereinkommen 73/78 sind ähnlich lautend in Regel 6 Buchst. a bis c der Anlage II dieses Übereinkommens übernommen worden.

Gemeinschaftsrecht

- 24 Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2005/35 bestimmt:

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

- a) innere Gewässer, einschließlich Häfen, eines Mitgliedstaats, soweit die Marpol-Bestimmungen anwendbar sind,
- b) das Küstenmeer eines Mitgliedstaats,

- c) Meerengen, die nach den Bestimmungen von Teil III Abschnitt 2 des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen von 1982 über die Transitdurchfahrt der internationalen Schifffahrt dienen, soweit ein Mitgliedstaat Hoheitsbefugnisse über diese Meerengen ausübt,

- d) die im Einklang mit dem Völkerrecht festgelegte ausschließliche Wirtschaftszone oder entsprechende Zone eines Mitgliedstaats und

- e) die hohe See.“

25 Art. 4 der Richtlinie 2005/35 sieht vor:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass von Schiffen ausgehende Einleitungen von Schadstoffen in einem der in Artikel 3 Absatz 1 genannten Gebiete als Verstöße betrachtet werden, wenn sie auf Vorsätzlichkeit, Leichtfertigkeit oder grobe Fahrlässigkeit zurückzuführen sind. Diese Verstöße werden in dem Rahmenbeschluss 2005/667/JAI zur Ergänzung dieser Richtlinie unter den in dem Rahmenschluss vorgesehenen Umständen als Straftat betrachtet.“

26 Art. 5 der Richtlinie 2005/35 lautet:

„(1) Einleitungen von Schadstoffen in einem der in Artikel 3 Absatz 1 genannten Gebiete werden nicht als Verstöße betrachtet, sofern sie die in Anlage I Regel 9, Regel 10, Regel 11 Buchstabe a oder Regel 11 Buchstabe c bzw. die in Anlage II Regel 5, Regel 6 Buchstabe a oder Regel 6 Buchstabe c des Marpol-Übereinkommens 73/78 genannten Bedingungen erfüllen.“

(2) Einleitungen von Schadstoffen in den in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c, d und e genannten Gebieten werden für den Eigentümer, den Kapitän oder die unter der Verantwortung des Kapitäns handelnde Mannschaft nicht als Verstöße betrachtet, sofern sie die in Anlage I Regel 11 Buchstabe b bzw. die in Anlage II Regel 6 Buchstabe b des Marpol-Übereinkommens 73/78 genannten Bedingungen erfüllen.“

27 In Art. 8 der Richtlinie 2005/35 heißt es:

„(1) Die Mitgliedstaaten ergreifen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Verstöße im Sinne von Artikel 4 Gegenstand wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Sanktionen sind, die auch strafrechtliche oder verwaltungsrechtliche Sanktionen umfassen können.

(2) Jeder Mitgliedstaat ergreift die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die in Absatz 1 genannten Sanktionen auf alle Personen anwendbar sind, die sich eines Verstoßes im Sinne von Artikel 4 schuldig gemacht haben.“

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

28 Die Kläger des Ausgangsverfahrens sind eine Gruppe von Organisationen der Seeverkehrsindustrie, die einen erheblichen Teil dieser Branche vertreten. Sie haben beim vorlegenden Gericht eine Klage auf gerichtliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit („judicial review“) der Umsetzung der Richtlinie 2005/35 erhoben.

29 Mit Entscheidung vom 4. Juli 2006 hat der High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie 2005/35/EG insoweit ungültig, als er die Ausnahmen in Anlage I Regel 11 Buchst. b und in Anlage II Regel 6 Buchst. b zum Marpol-Übereinkommen 73/78 in Bezug auf Meerengen, die der internationalen Schifffahrt dienen, die ausschließliche Wirtschaftszone und die Hohe See auf die Eigentümer, die Kapitäne und die Mannschaft beschränkt?

2. In Bezug auf das Küstenmeer eines Mitgliedstaats:
 - a) Ist Art. 4 der Richtlinie 2005/35 insoweit ungültig, als er die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, grobe Fahrlässigkeit als Maßstab für die Prüfung einer Haftung für das Einleiten von Schadstoffen zu behandeln?

 - b) Ist Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2005/35 insoweit ungültig, als er die Anwendung der Ausnahmen in Anlage I Regel 11 Buchst. b und in Anlage II Regel 6 Buchst. b zum Marpol-Übereinkommen 73/78 ausschließt?

3. Verstößt Art. 4 der Richtlinie 2005/35, der die Mitgliedstaaten zum Erlass nationaler Rechtsvorschriften verpflichtet, die grobe Fahrlässigkeit als Haftungsmaßstab einschließen und Einleitungen in das Küstenmeer ahnden, gegen das Recht auf friedliche Durchfahrt, das im Seerechtsübereinkommen anerkannt ist, und, wenn ja, ist Art. 4 insoweit ungültig?

4. Verstößt die Verwendung des Begriffs „grobe Fahrlässigkeit“ in Art. 4 der Richtlinie 2005/35 gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit, und, wenn ja, ist Art. 4 insoweit ungültig?

Zur Zulässigkeit

- 30 Die französische Regierung bezweifelt die Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens, da das vorlegende Gericht die Umstände, unter denen es angerufen worden sei, nicht dargelegt habe. Anders als in Rechtssachen wie derjenigen, in der das Urteil vom 10. Dezember 2002, *British American Tobacco (Investments) und Imperial Tobacco* (C-491/01, Slg. 2002, I-11453), ergangen sei, werde in diesem Ersuchen nicht dargelegt, dass die Kläger des Ausgangsverfahrens mit ihrer Klage die Umsetzung der Richtlinie 2005/35 durch das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland beanstanden wollten.
- 31 Es ist Sache des nationalen Gerichts, vor dem eine Frage nach der Gültigkeit einer Handlung der Organe der Europäischen Gemeinschaft aufgeworfen wird, zu beurteilen, ob für seine Entscheidung eine Klärung dieses Punktes erforderlich ist, und den Gerichtshof gegebenenfalls zu ersuchen, über diese Frage zu befinden. Betreffen die vom nationalen Gericht vorgelegten Fragen die Gültigkeit einer Bestimmung des Gemeinschaftsrechts, ist der Gerichtshof daher grundsätzlich gehalten, darüber zu befinden (Urteil *British American Tobacco [Investments] und Imperial Tobacco*, Randnr. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 32 Der Gerichtshof kann es nur dann ablehnen, über eine von einem nationalen Gericht zur Vorabentscheidung vorgelegte Frage zu befinden, wenn offensichtlich ist, dass die Auslegung oder die Beurteilung der Gültigkeit einer Gemeinschaftsvorschrift, um die das vorlegende Gericht ersucht, in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht oder wenn das Problem hypothetischer Natur ist (Urteil *British American Tobacco [Investments] und Imperial Tobacco*, Randnr. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 33 Im vorliegenden Fall ergibt sich aus der Vorlageentscheidung, dass die Kläger des Ausgangsverfahrens beim High Court eine Klage auf Überprüfung der Rechtmäßigkeit erhoben haben, mit der sie die Umsetzung der Richtlinie 2005/35 im Vereinigten Königreich beanstanden, und dass sie eine solche Klage erheben können, auch wenn die für die Umsetzung der Richtlinie vorgesehene Frist bei Klageerhebung noch nicht abgelaufen und keine nationale Maßnahme zur Umsetzung der Richtlinie erlassen worden war.
- 34 Ferner ist vor dem Gerichtshof unstrittig, dass die Vorlagefragen für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits erheblich sind, da die Gültigkeit dieser Richtlinie die Voraussetzung für den Erlass nationaler Maßnahmen zur Umsetzung einer Richtlinie in das Recht des Vereinigten Königreichs sein kann (vgl. Urteil *British American Tobacco [Investments]* und *Imperial Tobacco*, Randnr. 37).
- 35 Infolgedessen ist nicht offensichtlich, dass die Beurteilung der Gültigkeit der Richtlinie 2005/35, um die das vorlegende Gericht ersucht, in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht oder ein hypothetisches Problem betrifft.

Zu den Vorlagefragen

Zu den Fragen 1 bis 3

- 36 Mit den Fragen 1 bis 3 ersucht das vorlegende Gericht den Gerichtshof, die Gültigkeit der Art. 4 und 5 der Richtlinie 2005/35 an den Regeln 9 und 11 Buchst. b der Anlage I und den Regeln 5 und 6 Buchst. b der Anlage II zum Marpol-Übereinkommen 73/78 sowie an den Bestimmungen des Seerechtsübereinkommens zu messen, in denen die

Bedingungen für die Ausübung bestimmter Befugnisse durch die Küstenstaaten in den verschiedenen Meeresgebieten festgelegt sind.

- ³⁷ Die Kläger des Ausgangsverfahrens sowie die griechische, die zyprische und die maltesische Regierung tragen vor, die Art. 4 und 5 der Richtlinie 2005/35 verstießen in mehrfacher Hinsicht gegen das Marpol-Übereinkommen 73/78 und gegen das Seerechtsübereinkommen. Insbesondere führten diese Vorschriften für die unfallbedingte Verschmutzung mit dem Haftungsmaßstab der groben Fahrlässigkeit eine strengere Haftungsregelung als die des Art. 4 des Marpol-Übereinkommens 73/78 in Verbindung mit den Regeln 9 und 11 Buchst. b der Anlage I und den Regeln 5 und 6 Buchst. b der Anlage II zu diesem Übereinkommen ein.
- ³⁸ Die Kläger des Ausgangsverfahrens und die genannten Regierungen gehen dabei davon aus, dass die Rechtmäßigkeit der Richtlinie 2005/35 am Seerechtsübereinkommen gemessen werden könne, weil die Gemeinschaft Partei dieses Übereinkommens und dieses somit Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung sei.
- ³⁹ Ihrer Ansicht nach kann die Rechtmäßigkeit der Richtlinie auch am Marpol-Übereinkommen 73/78 gemessen werden. Das Seerechtsübereinkommen definiere und regle nämlich den Umfang der Zuständigkeit der Vertragsparteien bei ihrem Handeln auf Hoher See, in der ausschließlichen Wirtschaftszone und in den internationalen Meerengen. So sei die Gemeinschaft nur dann zuständig für den Erlass von Vorschriften über das Einleiten aus Schiffen, die nicht die Flagge eines Mitgliedsstaats führten, wenn ihr das Seerechtsübereinkommen die entsprechende Befugnis einräume. Nach diesem Übereinkommen seien die Vertragsparteien jedoch nur für den Erlass von Vorschriften zuständig, die internationale Regeln und Normen für diese Meeresgebiete, hier also die Bestimmungen des Marpol-Übereinkommens 73/78, umsetzten. Diese Befugnis sei für die Hohe See in Art. 211 Abs. 1 und 2, für die internationalen Meerengen in den Art. 42 Abs. 1 Buchst. b und 45 und für die ausschließliche Wirtschaftszone in Art. 211 Abs. 5 des Seerechtsübereinkommens festgelegt. Entsprechendes gelte für die Küstengewässer nach Art. 2 Abs. 3 des Seerechtsübereinkommens.

- 40 Die Kläger des Ausgangsverfahrens tragen weiter vor, die Rechtmäßigkeit der Richtlinie 2005/35 sei auch deshalb am Marpol-Übereinkommen 73/78 zu messen, weil der Gemeinschaftsgesetzgeber das Übereinkommen mit dieser Richtlinie in Gemeinschaftsrecht habe umsetzen wollen.
- 41 Darüber hinaus sei der Seeverkehr ein Bereich, in dem die Gemeinschaft als Regulator für die Durchführung der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten fungiere. Dies sei mit der Situation vergleichbar, die unter dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen vom 30. Oktober 1947 (im Folgenden: GATT 1947) vor Abschluss des Übereinkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation geherrscht habe, als die Gemeinschaft, ohne Vertragspartei des erstgenannten Abkommens gewesen zu sein, wegen ihrer Tätigkeit im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik als Nachfolgerin der Mitgliedstaaten deren Verpflichtungen übernommen habe. Die vom GATT 1947 abgedeckten Bereiche seien damit in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft gefallen, die durch die Bestimmungen dieses Übereinkommens gebunden sei.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 42 Nach Art. 300 Abs. 7 EG sind die von der Gemeinschaft geschlossenen Abkommen für ihre Organe verbindlich und haben daher Vorrang vor den Bestimmungen des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 10. September 1996, Kommission/Deutschland, C-61/94, Slg. 1996, I-3989, Randnr. 52, und vom 12. Januar 2006, Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht, C-311/04, Slg. 2006, I-609, Randnr. 25).
- 43 Daraus folgt, dass die Gültigkeit eines Rechtsakts des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts durch die Unvereinbarkeit mit derartigen völkerrechtlichen Regeln berührt wird. Wird eine solche Ungültigkeit vor einem nationalen Gericht geltend gemacht, prüft der Gerichtshof daher gemäß Art. 234 EG die Gültigkeit des betreffenden

Gemeinschaftsakts im Hinblick auf alle völkerrechtlichen Regeln, sofern zwei Voraussetzungen erfüllt sind.

44 Erstens muss die Gemeinschaft an diese Regeln gebunden sein (vgl. Urteil vom 12. Dezember 1972, *International Fruit Company u. a.*, 21/72 bis 24/72, Slg. 1972, 1219, Randnr. 7).

45 Zweitens kann der Gerichtshof die Gültigkeit einer Regelung nur dann an einem völkerrechtlichen Vertrag messen, wenn dessen Art und Struktur dem nicht entgegenstehen und seine Bestimmungen außerdem inhaltlich unbedingt und hinreichend genau erscheinen (vgl. in diesem Sinne auch Urteil vom 10. Januar 2006, *IATA und ELFAA*, C-344/04, Slg. 2006, I-403, Randnr. 39).

46 Es ist daher zu prüfen, ob diese beiden Voraussetzungen für das Marpol-Übereinkommen 73/78 und das Seerechtsübereinkommen erfüllt sind.

47 Was erstens das Marpol-Übereinkommen 73/78 betrifft, ist zunächst festzustellen, dass die Gemeinschaft nicht Vertragspartei dieses Übereinkommens ist.

48 Wie der Gerichtshof bereits entschieden hat, hat die Gemeinschaft nicht aufgrund des EG-Vertrags die zuvor von den Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich des Marpol-Übereinkommens 73/78 ausgeübten Befugnisse übernommen, so dass sie nicht an die Bestimmungen dieses Übereinkommens gebunden ist (Urteil vom 14. Juli 1994, *Peralta*, C-379/92, Slg. 1994, I-3453, Randnr. 16). Insoweit unterscheidet sich das Marpol-Übereinkommen 73/78 also vom GATT 1947, in dessen Rahmen die Gemeinschaft die zuvor von den Mitgliedstaaten ausgeübten Befugnisse nach und nach übernommen hat, was dazu geführt hat, dass sie an die aus diesem Abkommen fließenden Verpflichtungen gebunden ist (vgl. in diesem Sinne auch Urteil *International Fruit Company u. a.*, Randnrn. 10 bis 18). Diese Rechtsprechung zum GATT 1947 ist daher nicht auf das Marpol-Übereinkommen 73/78 übertragbar.

- 49 Zwar sind alle Mitgliedstaaten der Gemeinschaft Vertragsparteien des Marpol-Übereinkommens 73/78. Doch kann die Gemeinschaft, da die zuvor von den Mitgliedstaaten ausgeübten Befugnisse nicht vollständig auf sie übergegangen sind, nicht allein deshalb, weil alle diese Staaten Vertragsparteien des Marpol-Übereinkommens 73/78 sind, an die Bestimmungen dieses Übereinkommens, die sie nicht selbst genehmigt hat, gebunden sein.
- 50 Da die Gemeinschaft nicht an das Marpol-Übereinkommen 73/78 gebunden ist, muss der Gerichtshof die Rechtmäßigkeit der Richtlinie 2005/35 auch nicht schon deshalb an diesem Übereinkommen messen, weil mit der Richtlinie bestimmte im Übereinkommen enthaltene Regeln in das Gemeinschaftsrecht übernommen werden sollen.
- 51 Die Gemeinschaft muss zwar nach ständiger Rechtsprechung ihre Befugnisse unter Beachtung des Völkerrechts ausüben, einschließlich der Bestimmungen völkerrechtlicher Verträge, soweit diese gewohnheitsrechtliche Normen des allgemeinen Völkerrechts kodifizieren (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 24. November 1992, Poulsen und Diva Navigation, C-289/90, Slg. 1992, I-6019, Randnrn. 9 bis 10, vom 24. November 1993, Mondiet, C-405/92, Slg. 1993, I-6133, Randnrn. 13 bis 15, und vom 16. Juni 1998, Racke, C-162/96, Slg. 1998, I-3655, Randnr. 45). Die Regel 9 und 11 Buchst. b der Anlage I und die Regeln 5 und 6 Buchst. b der Anlage II zum Marpol-Übereinkommen 73/78 sind jedoch kein Ausdruck gewohnheitsrechtlicher Normen des allgemeinen Völkerrechts.
- 52 Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass die Rechtmäßigkeit der Richtlinie 2005/35 nicht am Marpol-Übereinkommen 73/78 zu messen ist, obwohl die Mitgliedstaaten an dieses Übereinkommen gebunden sind. Dieser Umstand kann sich jedoch auf die Auslegung des Seerechtsübereinkommens und der in den Anwendungsbereich des Marpol-Übereinkommens 73/78 fallenden Bestimmungen des abgeleiteten Rechts auswirken. Denn in Anbetracht des gewohnheitsrechtlichen Grundsatzes von Treu und Glauben, der Bestandteil des allgemeinen Völkerrechts ist, und des Art. 10 EG muss der Gerichtshof das Marpol-Übereinkommen 73/78 bei der Auslegung dieser Bestimmungen berücksichtigen.

- 53 Was zweitens das Seerechtsübereinkommen betrifft, so ist dieses von der Gemeinschaft unterzeichnet und mit dem Beschluss 98/392 genehmigt worden, so dass die Gemeinschaft daran gebunden ist und die Bestimmungen dieses Übereinkommens fortan integraler Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung sind (vgl. Urteil vom 30. Mai 2006, Kommission/Irland, C-459/03, Slg. 2006, I-4635, Randnr. 82).
- 54 Es ist daher zu prüfen, ob nicht die Art und die Struktur des Seerechtsübereinkommens, wie sie sich insbesondere aus dem Ziel, der Präambel und dem Wortlaut des Übereinkommens ergeben, der Prüfung der Gültigkeit von Gemeinschaftsakten im Hinblick auf die Bestimmungen dieses Übereinkommens entgegenstehen.
- 55 Hauptziel des Seerechtsübereinkommens ist es, die Regeln des allgemeinen Völkerrechts über die friedliche Zusammenarbeit der internationalen Gemeinschaft bei der Erforschung, der Nutzung und der Ausbeutung der Meeresräume zu kodifizieren, näher zu bestimmen und weiterzuentwickeln.
- 56 Zu diesem Zweck wollten die Vertragsparteien durch dieses Übereinkommen ausweislich seiner Präambel eine Rechtsordnung für die Meere und Ozeane schaffen, die den internationalen Verkehr erleichtert, die Interessen und Bedürfnisse der gesamten Menschheit und vor allem die besonderen Interessen und Bedürfnisse der Entwicklungsländer berücksichtigt und den Frieden, die Sicherheit, die Zusammenarbeit und die freundschaftlichen Beziehungen zwischen allen Nationen festigt.
- 57 Im Hinblick darauf regelt das Seerechtsübereinkommen den Rechtsstatus des Küstenmeers (Art. 2 bis 33), der Gewässer von Meerengen, die der internationalen Schifffahrt dienen (Art. 34 bis 45), der Archipelgewässer (Art. 46 bis 54), der ausschließlichen Wirtschaftszone (Art. 55 bis 75), des Festlandsockels (Art. 76 bis 85) und der Hohen See (Art. 86 bis 120).
- 58 Für alle diese Meeresräume soll mit diesem Übereinkommen ein gerechter Ausgleich zwischen den Interessen der Staaten als Küstenstaaten und ihren Interessen als

Flaggenstaaten, die widerstreitend sein können, geschaffen werden. In diesem Zusammenhang beabsichtigen die Vertragsstaaten, wie sich aus zahlreichen Bestimmungen des Übereinkommens, wie den Art. 2, 33, 34 Abs. 2, 56 oder 89, ergibt, die materiellen und territorialen Grenzen ihrer jeweiligen souveränen Rechte festzulegen.

- 59 Hingegen verfügen Einzelne nach dem Seerechtsübereinkommen grundsätzlich nicht über eigenständige Rechte und Freiheiten. Insbesondere können sie die Freiheit der Schifffahrt nur in Anspruch nehmen, wenn sie einen engen Zusammenhang zwischen ihrem Schiff und einem Staat herstellen, der dem Schiff seine Staatszugehörigkeit verleiht und sein Flaggenstaat wird. Dieser Zusammenhang muss nach dem internen Recht dieses Staates begründet werden. Insoweit heißt es in Art. 91 dieses Übereinkommens, dass jeder Staat die Bedingungen festlegt, zu denen er Schiffen seine Staatszugehörigkeit gewährt, sie in seinem Hoheitsgebiet in das Schiffregister einträgt und ihnen das Recht einräumt, seine Flagge zu führen, wobei zwischen dem Staat und dem Schiff eine echte Verbindung bestehen muss. Nach Art. 92 Abs. 1 des Seerechtsübereinkommens fahren Schiffe unter der Flagge eines einzigen Staates und dürfen ihre Flagge während einer Fahrt oder in einem angelaufenen Hafen nicht wechseln, außer im Fall eines tatsächlichen Eigentumsübergangs oder eines Wechsels des Registers.
- 60 Ist ein Schiff nicht einem Staat zugehörig, genießen weder das Schiff noch die sich an Bord befindlichen Personen die Freiheit der Schifffahrt. Insoweit sieht das Seerechtsübereinkommen in Art. 110 Abs. 1 u. a. vor, dass ein Kriegsschiff, das auf Hoher See einem fremden Schiff begegnet, dieses anhalten darf, wenn begründeter Anlass für den Verdacht besteht, dass es keine Staatszugehörigkeit besitzt.
- 61 Zwar scheinen einige Bestimmungen des Seerechtsübereinkommens, wie die Art. 17, 110 Abs. 3 und 111 Abs. 8, Rechte an die Schiffe zu knüpfen. Daraus folgt jedoch nicht, dass diese Rechte damit den mit diesen Schiffen verbundenen Einzelnen, wie den Schiffseignern, gewährt werden, weil der völkerrechtliche Status des Schiffes vom Flaggenstaat und nicht davon abhängt, dass es bestimmten natürlichen oder juristischen Personen gehört.

- 62 Darüber hinaus obliegt es nach dem Seerechtsübereinkommen dem Flaggenstaat, alle zur Gewährleistung der Sicherheit auf See und damit zum Schutz der Interessen der anderen Staaten notwendigen Maßnahmen zu ergreifen. Dieser Staat kann daher auch den anderen Staaten gegenüber für Beeinträchtigungen von unter deren Souveränität stehenden Meeresräumen durch ein seine Flagge führendes Schiff haften, wenn diese Beeinträchtigungen darauf zurückzuführen sind, dass er seine Pflichten verletzt hat.
- 63 Diese Erwägungen werden nicht dadurch in Frage gestellt, dass Teil XI des Seerechtsübereinkommens natürliche oder juristische Personen an der Erforschung, der Nutzung und der Ausbeutung des Meeresbodens und des Meeresuntergrunds jenseits der Grenzen des Bereichs nationaler Hoheitsbefugnisse beteiligt, da die vorliegende Rechtssache nicht die Bestimmungen dieses Teils XI betrifft.
- 64 Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass das Seerechtsübereinkommen keine Vorschriften enthält, die dazu bestimmt sind, direkt und unmittelbar auf Einzelne Anwendung zu finden und diesen Rechte oder Freiheiten zu verleihen, die den Staaten gegenüber unabhängig von der Haltung des Flaggenstaats des Schiffes geltend gemacht werden können.
- 65 Daraus folgt, dass die Art und die Struktur des Seerechtsübereinkommens es nicht zulassen, dass der Gerichtshof die Gültigkeit eines Gemeinschaftsakts an ihm misst.
- 66 Die Fragen 1 bis 3 sind demnach dahin zu beantworten, dass die Gültigkeit der Richtlinie 2005/35

— weder am Marpol-Übereinkommen 73/78

— noch am Seerechtsübereinkommen gemessen werden kann.

Zur vierten Frage

⁶⁷ Mit dieser Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 4 der Richtlinie 2005/35 ungültig ist, weil er mit der Verwendung des Ausdrucks „grobe Fahrlässigkeit“ gegen den allgemeinen Grundsatz der Rechtssicherheit verstößt.

⁶⁸ Die Kläger des Ausgangsverfahrens und die griechische Regierung sind der Ansicht, dass Art. 4 der Richtlinie 2005/35 gegen den allgemeinen Grundsatz der Rechtssicherheit verstoße, wonach eine Regelung klar und bestimmt sein müsse, damit der Rechtsunterworfenen seine Rechte und Pflichten unzweideutig erkennen könne. Diese Bestimmung sehe für die Haftung der hinter den Schadstoffeinleitungen stehenden Personen den Maßstab der groben Fahrlässigkeit vor, der in der Richtlinie 2005/35 nicht definiert werde und somit unklar sei. Die Betroffenen könnten daher nicht erkennen, wie streng die Vorschriften seien, denen sie unterlägen.

Würdigung durch den Gerichtshof

⁶⁹ Der allgemeine Grundsatz der Rechtssicherheit, der ein grundlegendes Prinzip des Gemeinschaftsrechts darstellt, verlangt insbesondere, dass eine Regelung klar und bestimmt ist, damit der Rechtsunterworfenen seine Rechte und Pflichten unzweideutig erkennen und somit seine Vorkehrungen treffen kann (vgl. Urteile vom 14. April 2005, Belgien/Kommission, C-110/03, Slg. 2005, I-2801, Randnr. 30, sowie IATA und ELFAA, Randnr. 68).

- 70 Art. 4 in Verbindung mit Art. 8 der Richtlinie 2005/35 muss deshalb insoweit, als er die Mitgliedstaaten verpflichtet, bestimmte Verhaltensweisen als Verstöße zu betrachten und zu ahnden, auch den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) wahren, der zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehört, die den gemeinsamen Verfassungs-traditionen der Mitgliedstaaten zugrunde liegen (Urteil vom 3. Mai 2007, *Advocaten voor de Wereld*, C-303/05, Slg. 2007, I-3633, Randnr. 49), und der eine besondere Ausprägung des allgemeinen Grundsatzes der Rechtssicherheit ist.
- 71 Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Straftatbestände und der Strafen besagt, dass die Gemeinschaftsvorschriften klar die Straftaten und die für sie angedrohten Strafen definieren müssen. Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn der Rechtsunter-worfene anhand des Wortlauts der einschlägigen Bestimmung und nötigenfalls mit Hilfe ihrer Auslegung durch die Gerichte erkennen kann, welche Handlungen und Unterlassungen seine strafrechtliche Verantwortung begründen (vgl. insbeson-dere Urteil *Advocaten voor de Wereld*, Randnr. 50, und EGMR, Urteil *Coëme u. a./Belgien* vom 22. Juni 2000, *Recueil des arrêts et décisions*, 2000-VII, S. 1, § 145).
- 72 Zwar verpflichtet Art. 4 in Verbindung mit Art. 8 der Richtlinie 2005/35 die Mitglied-staaten, von Schiffen ausgehende Einleitungen von Schadstoffen zu ahnden, wenn sie auf „Vorsätzlichkeit, Leichtfertigkeit oder grobe Fahrlässigkeit“ zurückzuführen sind, ohne diese Begriffe näher zu bestimmen.
- 73 Doch ist zunächst darauf hinzuweisen, dass diese unterschiedlichen Begriffe, insbe-sondere der in den Vorlagefragen genannte Begriff „grobe Fahrlässigkeit“, Haftungs-maßstäben entsprechen, die für eine unbestimmte Zahl von Fällen, die sich nicht im Vorhinein erfassen lassen, gelten sollen und nicht für genau bestimmte Verhaltens-weisen, die in einer Norm des Gemeinschaftsrechts oder des nationalen Rechts im Einzelnen aufgeführt werden können.
- 74 Sodann sind diese Begriffe völlig in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten integ-riert und werden dort verwendet.

- 75 Insbesondere kennen alle diese Rechtsordnungen den Begriff der Fahrlässigkeit, der sich auf ein nicht vorsätzliches Handeln oder Unterlassen bezieht, mit dem die verantwortliche Person ihre Sorgfaltspflicht verletzt.
- 76 Des Weiteren kann mit dem Begriff der „groben“ Fahrlässigkeit, wie in zahlreichen nationalen Rechtsordnungen vorgesehen, nur eine qualifizierte Verletzung einer solchen Sorgfaltspflicht gemeint sein.
- 77 Unter diesen Umständen ist unter grober Fahrlässigkeit im Sinne des Art. 4 der Richtlinie 2005/35 ein nicht vorsätzliches Handeln oder Unterlassen zu verstehen, mit dem die verantwortliche Person die Sorgfaltspflicht, der sie in Anbetracht ihrer Eigenschaften, ihrer Kenntnisse, ihrer Fähigkeiten und ihrer persönlichen Lage hätte genügen können und müssen, in qualifizierter Weise verletzt.
- 78 Schließlich müssen die Mitgliedstaaten nach Art. 249 EG die Richtlinie 2005/35 in ihre jeweilige Rechtsordnung umsetzen. Daher sind die Definitionen der in Art. 4 dieser Richtlinie genannten Verstöße selbst und die anwendbaren Sanktionen diejenigen, die sich aus den von den Mitgliedstaaten erlassenen Vorschriften ergeben.
- 79 Nach alledem verstößt Art. 4 in Verbindung mit Art. 8 der Richtlinie 2005/35 nicht gegen den allgemeinen Grundsatz der Rechtssicherheit, soweit er die Mitgliedstaaten verpflichtet, die von Schiffen ausgehenden Einleitungen von Schadstoffen, die auf „grobe Fahrlässigkeit“ zurückzuführen sind, zu ahnden, ohne diesen Begriff zu definieren.
- 80 Daraus folgt, dass die Prüfung der vierten Frage nichts ergeben hat, was die Gültigkeit des Art. 4 der Richtlinie 2005/35 im Hinblick auf den allgemeinen Grundsatz der Rechtssicherheit berühren könnte.

Kosten

⁸¹ Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt:

1. Die Gültigkeit 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 für Verstöße kann

- **weder an dem am 2. November 1973 in London unterzeichneten und durch das Protokoll vom 17. Februar 1978 ergänzten Internationalen Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe**

- **noch an dem am 10. Dezember 1982 in Montego Bay unterzeichneten Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen**

gemessen werden.

2. Die Prüfung der Frage 4 hat nichts ergeben, was die Gültigkeit des Art. 4 der Richtlinie 2005/35 im Hinblick auf den allgemeinen Grundsatz der Rechtssicherheit berühren könnte.

Unterschriften