



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
N. WAHL
van 28 februari 2018¹

Zaak C-15/17

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

[verzoek van de korkein oikeus (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Finland) om een prejudiciële beslissing]

„VN-Zeerechtverdrag – Artikel 220, lid 6 – Handhavingsbevoegdheid van een kuststaat – Bevoegdheid van het Hof tot uitlegging van bepalingen van internationaal recht – Richtlijn 2005/35/EG – Verontreiniging vanaf schepen – Artikel 7, lid 2 – Marpol 73/78 – Olielozingen vanaf een buitenlands schip op doorvaart binnen de exclusieve economische zone – Omstandigheden waarin een kuststaat rechtsvervolgning tegen een buitenlands schip kan instellen – Vrijheid van scheepvaart – Bescherming van het mariene milieu – Nauwe verbondenheid – Grote schade of dreigende grote schade aan de kustlijn of aan daarmee samenhangende belangen dan wel aan rijkdommen van de territoriale zee of de exclusieve economische zone – Duidelijke redenen en duidelijke objectieve bewijzen”

1. Dit verzoek om een prejudiciële beslissing ziet in het bijzonder op de juiste uitlegging van artikel 220, lid 6, van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (hierna: „UNCLOS”)² en van artikel 7, lid 2, van richtlijn 2005/35/EG³ inzake verontreiniging vanaf schepen, een bepaling die de inhoud van artikel 220, lid 6, UNCLOS overneemt. In het bijzonder wenst de verwijzende rechter te vernemen in welke omstandigheden een kuststaat rechtsvervolgning kan instellen tegen een buitenlands schip wegens het lozen van olie in de exclusieve economische zone (hierna: „EEZ”) van deze kuststaat.

2. De zaak stelt een belangrijke principenvraag aan de orde die de kern raakt van de uitlegging van algemeen erkende beginselen van het zeerecht. Inzonderheid heeft het Hof met de beantwoording van de gestelde vragen voor de eerste keer⁴ de gelegenheid om de omstandigheden te verduidelijken waarin een kuststaat, uit hoofde van het Unierecht, in zijn EEZ bevoegd is rechtsvervolgning in te stellen tegen een buitenlands schip teneinde het mariene milieu te beschermen, zonder dat daarbij de vrijheid van scheepvaart ontoelaatbaar wordt beperkt.

¹ Oorspronkelijke taal: Engels.

² Gesloten te Montego Bay, Jamaica, op 10 december 1982, en in werking getreden op 16 november 1994. Het verdrag is goedgekeurd namens de wat thans de Europese Unie is bij besluit 98/392/EG van de Raad van 23 maart 1998 betreffende de sluiting door de Europese Gemeenschap van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee van 10 december 1982 en de overeenkomst inzake de toepassing van deel XI van dat verdrag van 28 juli 1994 (PB 1998, L 179, blz. 1).

³ Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 inzake verontreiniging vanaf schepen en de invoering van sancties, met inbegrip van strafrechtelijke sancties, voor verontreinigingsdelicten (PB 2005, L 255, blz. 11), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 (PB 2009, L 280, blz. 52).

⁴ De noviteit van de vragen die aan het Hof worden gesteld wordt bovendien onderstreept door de omstandigheid dat het Internationaal Gerechtshof, voor zover mij althans bekend, artikel 220 UNCLOS in zijn rechtspraak nooit heeft uitgelegd.

I. Toepasselijke bepalingen

A. *Internationaal recht*

1. *Verdrag van 1969*

3. Het Internationaal Verdrag inzake optreden in volle zee bij ongevallen die verontreiniging door olie kunnen veroorzaken is op 29 november 1969 te Brussel gesloten (hierna: „Verdrag van 1969”). Panama en Finland zijn partij bij dit verdrag, terwijl de Europese Unie en sommige EU-lidstaten dat niet zijn.

4. Overeenkomstig artikel I, lid 1, van het Verdrag van 1969 kunnen de partijen bij dit verdrag „in volle zee de maatregelen nemen die noodzakelijk zijn ter voorkoming, vermindering of opheffing van ernstig en dreigend gevaar voor hun kust of daarmee samenhangende belangen door verontreiniging of dreigende verontreiniging van de zee door olie, na een ongeval op zee of na met zulk een ongeval verband houdende handelingen waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij zeer ernstige schade tot gevolg zullen hebben”.

5. Artikel II, lid 4, van het verdrag bepaalt dat onder „daarmede samenhangende belangen” wordt verstaan de „belangen van een kuststaat die door het ongeval op zee rechtstreeks getroffen of bedreigd worden, zoals: a) maritieme bedrijvigheid op of voor de kust, in een haven of zeearm, met inbegrip van de visserij, die een hoofdmiddel van bestaan vormt voor de betrokken personen; b) toeristische attracties in het betrokken gebied; c) de gezondheid van de kustbevolking en het welzijn van het betrokken gebied, met inbegrip van het behoud van de levende rijkdommen van de zee en van de in het wild levende dieren”.

2. *Marpol 73/78*

6. Het Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen is op 2 november 1973 te Londen gesloten en aangevuld bij het protocol van 17 februari 1978 (hierna: „Marpol 73/78”). Dit verdrag stelt regels teneinde de verontreiniging van het maritieme milieu zoveel mogelijk te beperken. Anders dan alle lidstaten is de Europese Unie geen partij bij Marpol 73/78.

7. Overeenkomstig artikel 4, lid 2, Marpol 73/78 wordt elke overtreding van de bepalingen van het verdrag verboden en strafbaar gesteld. In die bepaling wordt ook gespecificeerd dat wanneer zich een dergelijke overtreding voordoet, de betrokken partij hetzij rechtsvervolging instelt krachtens de eigen wet, hetzij de vlaggenstaat van het schip de inlichtingen en het bewijsmateriaal verschafft waarover zij beschikt, om aan te tonen dat zich een overtreding heeft voorgedaan.

8. Bijlage I bij het verdrag bevat voorschriften ter voorkoming van olieverontreiniging. In voorschrift 1 van hoofdstuk I van bijlage I („Voorschriften ter voorkoming van verontreiniging door olie”) wordt de Oostzee, voor de toepassing van die bijlage, als een speciaal gebied aangemerkt. Binnen dergelijke gebieden is, om technische redenen met betrekking tot de oceanografische en ecologische toestand ervan en het scheepvaartverkeer binnen deze gebieden, het volgen van bijzondere verplichte methoden ter voorkoming van verontreiniging van de zee vereist. In het kader van Marpol 73/78 hebben speciale gebieden een hoger beschermingsniveau dan andere zeegebieden.

9. Voorschrift 15 (A) van deel C van hoofdstuk 3 van bijlage I bij Marpol 73/78 betreft de regeling van het lozen van olie. Het bepaalt in wezen dat elke lozing in zee van effluent met een oliegehalte van meer dan 15 delen per miljoen (ppm) door schepen met een brutotonnage van 400 of meer verboden is. Voorschrift 15 (B) van deel C van hoofdstuk 3 van bijlage I herhaalt in wezen dezelfde regel met betrekking tot speciale gebieden.

3. UNCLOS

10. De Europese Unie is net als alle lidstaten een contracterende partij bij de UNCLOS.

11. Volgens artikel 1 UNCLOS betekent, voor de toepassing van het verdrag:

„1. ‚gebied’: de zee- en oceaانبodem en de ondergrond ervan voorbij de grenzen van de nationale rechtsmacht;

[...]

4. ‚verontreiniging van het mariene milieu’: de rechtstreekse of niet-rechtstreekse inbrenging door de mens van stoffen of energie in het mariene milieu, met inbegrip van de riviermonden, die schadelijke gevolgen heeft of naar alle waarschijnlijkheid zal hebben zoals schade aan de levende rijkdommen en de mariene flora en fauna, gevaar voor de gezondheid van de mens, belemmering van de activiteiten op zee, met inbegrip van het vissen en andere rechtmatige soorten gebruik van de zee, aantasting van de kwaliteit van het zeewater in verband met het gebruik ervan en vermindering van de recreatieve waarde van dit milieu;

[...]”

12. Artikel 56 van het verdrag, waarin de regel ten aanzien van de rechtsmacht van de kuststaat in de EEZ is neergelegd, luidt als volgt:

„1. In de [EEZ] bezit de kuststaat:

a) soevereine rechten ten behoeve van de exploratie en exploitatie, het behoud en het beheer van de natuurlijke rijkdommen, levend en niet-levend, van de wateren boven de zeebodem en van de zeebodem en de ondergrond daarvan, en met betrekking tot andere activiteiten voor de economische exploitatie en exploratie van de zone, zoals de opwekking van energie uit het water, de stromen en de winden;

b) rechtsmacht zoals bepaald in de desbetreffende bepalingen van dit verdrag ten aanzien van:

[...]

iii) de bescherming en het behoud van het mariene milieu.

[...]”

13. In artikel 58 van het verdrag zijn de rechten en plichten van andere staten in de EEZ van een kuststaat opgenomen. Ingevolge deze bepaling moeten andere staten ervoor zorgen dat zij bij de uitoefening van hun rechten in de EEZ het verdrag naleven, dienen zij terdege rekening te houden met de rechten en plichten van de kuststaat en leven zij de door de kuststaat overeenkomstig de bepalingen van de UNCLOS en overeenkomstig andere regels van het internationale recht aangenomen wetten en voorschriften na.

14. Deel XII UNCLOS heeft betrekking op de bescherming en het behoud van het mariene milieu.

15. Ingevolge artikel 192 UNCLOS zijn de staten verplicht het mariene milieu te beschermen en te behouden.

16. Overeenkomstig artikel 217 UNCLOS zien de vlaggenstaten toe op de doeltreffende handhaving van regels en normen ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging van het mariene milieu door schepen, ongeacht waar zich een overtreding voordoet.

17. Artikel 220, dat betrekking heeft op de handhavingsbevoegdheid van kuststaten, valt onder dat deel van het verdrag.

18. Artikel 220, leden 3 tot en met 6, legt de bevoegdheidsregels neer op grond waarvan een kuststaat maatregelen tot handhaving kan nemen tegen een schip dat de internationale regels en normen inzake verontreiniging door schepen in zijn EEZ heeft geschonden. Deze leden luiden als volgt:

„3. Wanneer er duidelijke redenen zijn om aan te nemen dat een schip varend in de [EEZ] of de territoriale zee van een staat in de [EEZ] een overtreding heeft begaan van van toepassing zijnde internationale regels en normen voor de voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging door schepen of van de wetten en voorschriften van die staat, aangenomen overeenkomstig en ter uitvoering van zodanige regels en normen, kan die staat verlangen dat het schip informatie verstrekt aangaande zijn identiteit en haven van registratie, zijn laatste en zijn volgende aanloophaven en andere van belang zijnde informatie, vereist om vast te stellen of zich een overtreding heeft voorgedaan.

4. Staten nemen wetten en voorschriften aan en nemen andere maatregelen zodat schepen die hun vlag voeren, voldoen aan verzoeken om informatie ingevolge lid 3.

5. Wanneer er duidelijke redenen zijn om aan te nemen, dat een schip varend in de [EEZ] of de territoriale zee van een staat, in de [EEZ] een overtreding heeft begaan zoals bedoeld in lid 3, leidend tot een aanzienlijke lozing die aanmerkelijke verontreiniging van het mariene milieu veroorzaakt of dreigt te veroorzaken, kan die staat overgaan tot feitelijke inspectie van het schip voor aangelegenheden betreffende de overtreding indien het schip geweigerd heeft informatie te verstrekken, of indien de door het schip verstrekte informatie zeer duidelijk afwijkt van de feitelijke situatie en indien de omstandigheden van het geval een zodanige inspectie rechtvaardigen.

6. Wanneer er duidelijke redenen zijn om aan te nemen, dat een schip, varend in de [EEZ] of de territoriale zee van een staat, in de [EEZ] een overtreding heeft begaan zoals bedoeld in lid 3, leidend tot een lozing die grote schade of het risico van grote schade aan de kustlijn of daarmee samenhangende belangen van de kuststaat veroorzaakt, dan wel aan de rijkdommen van zijn territoriale zee of [EEZ], kan die staat, onverminderd het bepaalde in afdeling 7, mits het bewijsmateriaal zulks rechtvaardigt, een rechtsvervolging instellen, met inbegrip van de vasthouding van het schip, overeenkomstig zijn wetten.”

B. Unierecht

19. Richtlijn 2005/35 heeft betrekking op verontreiniging vanaf schepen en de passende bestrijding door de lidstaten van dergelijke verontreiniging.

20. In het bijzonder volgt uit de overwegingen 2 en 3 van die richtlijn dat deze is opgesteld met het oog op een betere uitvoering van Marpol 73/78, door de uitvoering ervan op Unieniveau te harmoniseren. De behoefte aan harmonisatie werd bijzonder dringend geacht omdat de regels van Marpol 73/78 dagelijks door een zeer groot aantal in de Uniewateren varende schepen worden geschonden, zonder dat hiertegen wordt opgetreden. Bovendien hanteerden de lidstaten voordat de richtlijn was vastgesteld, sterk verschillende praktijken ter zake van de oplegging van sancties wegens lozingen van verontreinigende stoffen vanaf schepen.

21. In artikel 1 van de richtlijn wordt het doel ervan omschreven. Deze bepaling luidt als volgt:

„1. Doel van deze richtlijn is de internationale normen inzake verontreiniging vanaf schepen in het Gemeenschapsrecht op te nemen en ervoor te zorgen dat de voor lozingen van verontreinigende stoffen verantwoordelijke personen passende sancties, waaronder strafrechtelijke sancties, opgelegd kunnen krijgen, om aldus de veiligheid van de zeevaart te verbeteren en het mariene milieu beter te beschermen tegen verontreiniging door schepen.

2. Deze richtlijn belet niet dat de lidstaten strengere maatregelen tegen verontreiniging vanaf schepen nemen die in overeenstemming zijn met het internationaal recht.”

22. Artikel 3, lid 1, van de richtlijn bepaalt:

„Deze richtlijn is overeenkomstig internationaal recht van toepassing op lozingen van verontreinigende stoffen in:

[...]

- b) de territoriale zee van een lidstaat;
- c) door de internationale scheepvaart gebruikte zeestraten die vallen onder het doorvaartregime als vervat in deel III, hoofdstuk 2, [UNCLOS], voor zover deze zeestraten onder de jurisdictie van een lidstaat vallen;
- d) de [EEZ] of daaraan gelijkwaardige zone van een lidstaat, die is vastgesteld in overeenstemming met het internationaal recht, en
- e) de volle zee.”

23. Artikel 7 van richtlijn 2005/35 ziet op de handhaving door kuststaten ten aanzien van schepen op doorvaart en luidt als volgt:

„1. Indien de vermoedelijke lozing van verontreinigende stoffen plaatsvindt in de in artikel 3, lid 1, onder b), c), d) of e), bedoelde gebieden en het van de lozing verdachte schip geen haven in de betreffende lidstaat aandoet die over de gegevens met betrekking tot de vermoedelijke lozing beschikt, zijn onderstaande bepalingen van toepassing:

- a) indien de volgende aanloophaven van het schip een haven in een andere lidstaat is, werken de betrokken lidstaten nauw samen bij de in artikel 6, lid 1, bedoelde inspectie, en beslissen zij samen over passende maatregelen ten aanzien van die lozing;
- b) indien de volgende aanloophaven van het schip een haven in een staat buiten de Gemeenschap is, neemt de lidstaat de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de volgende aanloophaven van het schip wordt ingelicht over de vermoedelijke lozing, en verzoekt hij de staat van de volgende aanloophaven om passende maatregelen ten aanzien van die lozing te nemen.

2. Wanneer er duidelijke objectieve bewijzen zijn dat een schip dat vaart in de in artikel 3, lid 1, onder b) of d), bedoelde gebieden een inbreuk heeft begaan in het in artikel 3, lid 1, onder d), bedoelde gebied, resulterend in een lozing die ernstige schade veroorzaakt of dreigt te veroorzaken aan de kustlijn of daaraan gelieerde belangen van de betrokken lidstaat, dan wel aan enige rijkdommen van de in artikel 3, lid 1, onder b) of d), bedoelde gebieden, legt deze staat, op voorwaarde dat het bewijsmateriaal dit rechtvaardigt, de zaak overeenkomstig zijn nationaal recht voor aan zijn bevoegde autoriteiten voor met het oog op het instellen van rechtsvervolging uit hoofde van deel XII, afdeling 7, [UNCLOS], met inbegrip van het vasthouden van het schip.

3. De autoriteiten van de vlaggenstaat worden van ieder geval op de hoogte gebracht.”

C. Fins recht

24. Hoofdstuk 3, § 1, van de Merenkulun ympäristönsuojelulaki (1672/2009) (wet milieubescherming zeevaart) bepaalt:

„Voor schendingen van het in hoofdstuk 2, § 1, vervatte verbod op het lozen van olie of oliehoudende mengsels in de wateren of de [EEZ] van Finland wordt een boete (boete wegens lozen van olie) opgelegd, voor zover de geloosde olie of het geloosde oliehoudende mengsel wat de hoeveelheid of de gevolgen ervan betreft niet als gering kan worden beschouwd. Voor schendingen van het lozingsverbod die worden begaan door een buitenlands schip op doorvaart binnen de [EEZ] van Finland, wordt alleen een boete vastgesteld indien het lozen grote schade aan de kustlijn van Finland of daarmee samenhangende belangen dan wel aan rijkdommen van de territoriale zee of de [EEZ] van Finland veroorzaakt of dreigt te veroorzaken.”

II. Feiten, procedure en prejudiciële vragen

25. De *Bosphorus Queen* is een in Panama geregistreerd schip voor droge vracht. Volgens de Rajavartiolaitos (grensbewakingsautoriteit, Finland; hierna: „autoriteit”) heeft dat schip olie in zee geloosd toen het op 11 juli 2011 op doorvaart was binnen de EEZ van Finland.

26. Het lozen gebeurde aan de uiterste rand van de EEZ van Finland, op een afstand van ongeveer 25 tot 30 km van de Finse kustlijn. De olie breidde zich uit over ongeveer 37 km in een circa 10 m brede strook. De oppervlakte van de lozing werd geschat op ongeveer 0,222 vierkante kilometer en het volume ervan op 0,898 tot 9,050 kubieke meter.

27. Er werden geen maatregelen getroffen ter bestrijding van de geloosde olie. Er waren geen waarnemingen dat de olie de kust heeft bereikt en er werd geen concrete schade als gevolg van de olielozing geconstateerd.

28. Toen de *Bosphorus Queen* via de EEZ van Finland uit Sint-Petersburg (Rusland) terugkeerde, heeft de autoriteit van de eigenaar van het schip, Bosphorus Queen Shipping Ltd Corp. (hierna: „Bosphorus”) bij besluit van 23 juli 2011 een financiële zekerheidsstelling ten bedrage van 17 112 EUR voor de nakoming van een eventuele verplichting tot betaling van een boete wegens het lozen van olie geëist. De zekerheid werd op 25 juli 2011 verstrekt, waarna het schip zijn vaart voortzette.

29. Op 26 juli 2011 heeft de Suomen ympäristökeskus (het Finse milieuagentschap; hierna: „agentschap”) aan de autoriteit een expertiserapport afgegeven over de risico's die verband houden met de olielozing. De milieueffecten van de olielozing werden op grond van de geschatte minimale hoeveelheid geloosde olie bepaald. In het rapport werd het volgende vastgesteld:

- Ten minste een deel van de olie kan het Finse kustgebied bereiken. Als dat gebeurt heeft dat schadelijke gevolgen voor het gebruik van het gebied voor recreatieve doeleinden.
- Een deel van de olie had ook gevolgen nabij de lozingsplaats op volle zee.
- De geloosde olie schaadde de gunstige ontwikkeling van de toestand van het milieu op de Oostzee.
- De geloosde olie heeft op volle zee foeragerende en rustende vogels in gevaar gebracht.

- De olie heeft schade berokkend aan het plantaardige en dierlijke plankton. De olieverbindingen zijn in de voedselketen doorgegeven.
- De driedoornige stekelbaars in de oppervlaktewateren op volle zee heeft door de geloosde olie waarschijnlijk directe schade geleden, waardoor acute nadelige gevolgen voor de visbestanden niet kunnen worden uitgesloten.
- In het gebied is de sedimentatie sterk en het is aannemelijk dat een deel van de olieverbindingen de zeebodem bereikt en schade toebrengt aan de aldaar levende organismen.
- In de nabijheid van de lozingsplaats bevinden zich talrijke waardevolle natuurgebieden die behoren tot het Natura 2000-netwerk.
- Het moment waarop de olielozing plaatsvond was bijzonder nadelig voor de zeevogelpopulaties, omdat er in de wateren tussen de buitenste scheren van het schiereiland Hanko en de Archipelzee nog veel jonge dieren aanwezig waren die niet konden vliegen, en de jongen van de eidereend op grote afstand van de kust leefden.
- Op het moment van lozing van de olie leefden in het gebied voor het schiereiland Hanko tienduizenden eidereenden. De lozing heeft een groot gevaar gevormd voor de zeevogelpopulatie aan de Finse kust.

30. Op 16 september 2011 heeft de autoriteit aan Bosphorus een geldboete wegens lozen van olie opgelegd van 17 112 EUR. De autoriteit heeft zich op basis van het expertiserapport op het standpunt gesteld dat de lozing grote schade aan de kustlijn van Finland of daarmee samenhangende belangen dan wel aan rijkdommen van zijn territoriale zee of EEZ heeft veroorzaakt of dreigde te veroorzaken.

31. Bosphorus heeft vervolgens bij de Helsingin käräjäoikeus (rechter in eerste aanleg Helsinki, Finland) als zeerechter beroep ingesteld tot nietigverklaring van de besluiten inzake het verstrekken van een zekerheid en de oplegging van een geldboete wegens het lozen van olie.

32. In zijn vonnis van 30 januari 2012 heeft de zeerechter bewezen geacht dat de *Bosphorus Queen* een minimumhoeveelheid van ongeveer 900 liter olie in zee had geloosd. In het licht van de milieueffectbeoordeling heeft de zeerechter overwogen dat de olielozing grote schade dreigde te veroorzaken in de zin van hoofdstuk 3, § 1, van de wet milieubescherming zeevaart. Om die reden heeft de zeerechter het beroep ongegrond verklaard.

33. De Helsingin hovioikeus (rechter in tweede aanleg Helsinki, Finland) heeft het tegen dit vonnis van de zeerechter ingestelde hoger beroep bij arrest van 18 november 2014 ongegrond verklaard.

34. Bosphorus heeft vervolgens cassatieberoep ingesteld bij de verwijzende rechter en deze rechter verzocht het arrest van de Helsingin hovioikeus en het vonnis van de zeerechter te vernietigen, de besluiten inzake het verstrekken van een zekerheid en de oplegging van een geldboete wegens lozen van olie nietig te verklaren, en de boete wegens het lozen van olie te herroepen.

35. Wegens twijfels over de juiste uitlegging van de relevante bepalingen van de UNCLOS en richtlijn 2005/35 heeft de verwijzende rechter de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Dient de uitdrukking ‚kustlijn of daarmee samenhangende belangen’ in artikel 220, lid 6, [UNCLOS] respectievelijk de uitdrukking ‚kustlijn of daaraan gelieerde belangen’ in artikel 7, lid 2, van richtlijn [2005/35] te worden uitgelegd aan de hand van de definitie van de uitdrukking ‚daarmede samenhangende belangen’ zoals opgenomen in artikel II, lid 4, van het [Verdrag van 1969]?

- 2) Volgens de definitie in artikel II, lid 4, onder c), van het in de eerste prejudiciële vraag genoemde [Verdrag van 1969] ziet ‚daarmede samenhangende belangen’ onder meer op het welzijn van het betrokken gebied, met inbegrip van het behoud van de levende rijkdommen van de zee en van de in het wild levende dieren. Geldt deze bepaling ook voor het behoud van de levende rijkdommen en de in het wild levende dieren in de [EEZ], of heeft deze bepaling uit het verdrag slechts betrekking op het behoud van de belangen van het kustgebied?
- 3) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord: wat wordt bedoeld met de uitdrukking ‚kustlijn of daarmee samenhangende belangen’ in artikel 220, lid 6, [UNCLOS] en de uitdrukking ‚kustlijn of daaraan gelieerde belangen’ in artikel 7, lid 2, van richtlijn [2005/35]?
- 4) Wat betekent de uitdrukking ‚rijkdommen van zijn territoriale zee of [EEZ]’ in de zin van artikel 220, lid 6, [UNCLOS] en artikel 7, lid 2, van richtlijn [2005/35]? Moeten onder levende rijkdommen alleen geogoste soorten worden verstaan of vallen daaronder ook soorten die in hetzelfde ecosysteem leven als de geogoste nuttige soorten in de zin van artikel 61, lid 4, [UNCLOS], zoals bijvoorbeeld plant- en diersoorten die door geogoste soorten als voedsel worden gebruikt?
- 5) Hoe dient de uitdrukking ‚het risico veroorzaakt’ in artikel 220, lid 6, [UNCLOS] en de uitdrukking ‚dreigt te veroorzaken’ in artikel 7, lid 2, van richtlijn [2005/35] te worden opgevat? Moet het risico dat schade wordt veroorzaakt worden bepaald aan de hand van het begrip van het abstracte of het concrete risico of op andere wijze?
- 6) Moet bij de beoordeling van de in artikel 220, lid 6, [UNCLOS] en artikel 7, lid 2, van richtlijn [2005/35] voorziene voorwaarden voor de bevoegdheid van de kuststaat ervan uit worden gegaan dat grote schade of het risico van grote schade een ingrijpender gevolg is dan de veroorzaakte of dreigende aanmerkelijke verontreiniging van het mariene milieu in de zin van artikel 220, lid 5? Hoe moet de ‚aanmerkelijke verontreiniging van het mariene milieu’ worden gedefinieerd, en hoe moet hiermee rekening worden gehouden bij de beoordeling van grote schade of het risico van grote schade?
- 7) Welke factoren moeten in aanmerking worden genomen bij de beoordeling van de vraag of veroorzaakte of dreigende schade groot is? Moeten bij de beoordeling bijvoorbeeld de duur en de geografische reikwijdte van de nadelige gevolgen die zich als schade manifesteren, in aanmerking worden genomen? Zo ja: hoe moeten de duur en de omvang van de schade worden beoordeeld?
- 8) Richtlijn 2005/35 is een richtlijn tot vaststelling van minimumnormen en belet niet dat de lidstaten strengere maatregelen tegen verontreiniging vanaf schepen nemen die in overeenstemming zijn met het internationaal recht (artikel 1, lid 2). Geldt de mogelijkheid om strengere regels toe te passen voor artikel 7, lid 2, van die richtlijn, waarin de bevoegdheid van de kuststaat is geregeld om tegen een schip op doorvaart op te treden?
- 9) Kan bij de beoordeling van de in artikel 220, lid 6, [UNCLOS] en in artikel 7, lid 2, van de richtlijn opgenomen voorwaarden voor de bevoegdheid van de kuststaat betekenis worden toegekend aan de bijzondere geografische en ecologische eigenschappen alsmede aan de kwetsbaarheid van het Oostzeegebied?
- 10) Wordt met ‚duidelijke redenen’ in de zin van artikel 220, lid 6, [UNCLOS] en ‚duidelijke objectieve bewijzen’ in de zin van artikel 7, lid 2, van richtlijn [2005/35] ook het bewijs van de gevolgen van de lozing bedoeld, naast het bewijs dat een schip de overtredingen waarop de bedoelde bepalingen zien, heeft begaan? Welk bewijs is nodig om aan te tonen dat grote schade dreigt te ontstaan aan de kustlijn of aan daarmee samenhangende belangen dan wel aan rijkdommen van de territoriale zee of de [EEZ], bijvoorbeeld voor de vogel- en visbestanden alsmede het mariene milieu in het gebied? Betekent het vereiste van duidelijke redenen

respectievelijk duidelijke objectieve bewijzen dat bijvoorbeeld de beoordeling van de nadelige gevolgen van de geloosde olie voor het mariene milieu steeds gebaseerd moet zijn op concrete onderzoeken en studies inzake de gevolgen van de feitelijke olielozing?”

36. De Belgische, de Griekse, de Franse, de Nederlandse en de Finse regering en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Haast bij wijze van herdenking van de honderdste verjaardag van Finland als onafhankelijke maritieme natie, hebben Bosphorus, de Franse, de Nederlandse en de Finse regering en de Commissie ter terechtzitting van 6 december 2017 mondeling pleidooi gehouden.

III. Beoordeling

37. De verwijzende rechter heeft een groot aantal vragen aan het Hof gesteld over met name de juiste uitlegging van artikel 220, lid 6, UNCLOS (en, in het verlengde daarvan, van artikel 7, lid 2, van richtlijn 2005/35) voor het Unierecht. Hoewel de prejudiciële vragen de kwestie vanuit verschillende invalshoeken benaderen, hebben zij in wezen betrekking op twee samenhangende kwesties die verband houden met de omstandigheden waarin een kuststaat rechtsmacht heeft in zijn EEZ, namelijk de belangen die onder de rechtsmacht van de kuststaat vallen en het bewijs dat vereist is om de vaststelling van handhavingsmaatregelen tegen een schip op doorvaart te rechtvaardigen.

38. Na enkele inleidende opmerkingen zullen de door de verwijzende rechter gestelde vragen per thema worden behandeld: 1) de belangen die overeenkomstig artikel 220, lid 6, UNCLOS en artikel 7, lid 2, van richtlijn 2005/35 vallen onder de rechtsmacht van een kuststaat in de EEZ (eerste tot en met vierde vraag); 2) het bewijs dat ingevolge artikel 220, lid 6, UNCLOS en artikel 7, lid 2, van richtlijn 2005/35 vereist is opdat de kuststaat rechtsvervolgning tegen een buitenlands schip kan instellen (vijfde tot en met zevende, negende en tiende vraag), en 3) de discretionaire bevoegdheid die de lidstaten ingevolge artikel 7, lid 2, van richtlijn 2005/35 hebben (achtste vraag).

A. Inleidende opmerkingen

39. Teneinde de problematische kwesties die aan deze prejudiciële verwijzing ten grondslag liggen beter te begrijpen, acht ik het zinvol om mijn beoordeling met een aantal inleidende opmerkingen te beginnen. In de eerste plaats zal ik, gelet op het feit dat het verzoek om een prejudiciële beslissing raakt aan verschillende internationale verdragen op het gebied van het zeerecht, allereerst stilstaan bij de beginselen die ten grondslag liggen aan de bevoegdheid van het Hof om in het kader van een prejudiciële procedure bepalingen van internationaal recht uit te leggen. In de tweede plaats zal ik de juridische structuur betreffende de bevoegdheidsverdeling tussen vlaggenstaten en kuststaten in het kader van het zeerecht in kaart brengen. In dat verband zal ik met name uiteenzetten op welke wijze de UNCLOS de noodzaak benadert om de vrijheid van scheepvaart en de bescherming van het mariene milieu met elkaar in evenwicht te brengen.

1. De bevoegdheid van het Hof om bepalingen van internationaal recht uit te leggen

40. De verwijzende rechter onderscheidt drie regelingen van internationaal recht die in de onderhavige zaak van belang zijn: de UNCLOS, Marpol 73/78 en het Verdrag van 1969. Elk van deze verdragen heeft in het kader van het Unierecht een andere status.

41. In de eerste plaats is het Hof, zoals alle partijen ook erkennen, bevoegd om de bepalingen van de UNCLOS uit te leggen. Het is vaste rechtspraak dat het Hof bevoegd is om bepalingen van internationaal recht uit te leggen die een bestanddeel vormen van de rechtsorde van de Unie.⁵ Aangezien de Europese Unie partij is bij de UNCLOS, maakt dat verdrag deel uit van de rechtsorde van de EU. Het Hof is derhalve bevoegd om de bepalingen van dat verdrag uit te leggen.

42. Wat in de tweede plaats Marpol 73/78 betreft, zijn alle lidstaten van de Europese Unie door dat verdrag gebonden, terwijl de Europese Unie dat niet is. Juist doordat de lidstaten aan dat verdrag zijn gebonden, heeft het Hof aanvaard dat Marpol 73/78 in aanmerking moet worden genomen bij de uitlegging van zowel de UNCLOS als de bepalingen van afgeleid recht die binnen de werkingssfeer van Marpol 73/78 vallen. Dit is met name het geval met richtlijn 2005/35.⁶

43. In de derde plaats zijn noch de Europese Unie, noch al haar lidstaten gebonden door het Verdrag van 1969. De partijen die schriftelijke opmerkingen hebben ingediend hebben uiteenlopende standpunten naar voren gebracht ten aanzien van de reikwijdte van de bevoegdheid van het Hof om de bepalingen van dat verdrag uit te leggen. Terwijl de Belgische en de Franse regering zich op het standpunt lijken te stellen dat het Hof bevoegd is om de bepalingen van dat verdrag uit te leggen, zijn de Commissie, de Nederlandse en de Finse regering van mening dat een dergelijke uitlegging buiten de bevoegdheid van het Hof valt. De Commissie heeft, nadat hierover tijdens de terechtzitting aan haar vragen zijn gesteld, haar standpunt genuanceerd: zij heeft ermee ingestemd dat het verdrag voor het Hof een inspiratiebron kan zijn voor de uitlegging van artikel 220 UNCLOS.

44. Ik denk dat alle partijen die de kwestie aan de orde hebben gesteld, gelijk hebben.

45. Het Hof is in beginsel niet bevoegd om in het kader van een prejudiciële procedure internationale verdragen tussen lidstaten en derde landen verbindend uit te leggen. Deze opvatting is door de rechtspraak van het Hof op dat gebied bevestigd.⁷ Onverminderd het specifieke geval van verdragen zoals het voornoemde Marpol 73/78, en de situatie waarin de Europese Unie de bevoegdheden op zich heeft genomen die voorheen door de lidstaten werden uitgeoefend op het door de betrokken internationale overeenkomst bestreken gebied⁸, beperkt de uitleggingsbevoegdheid van het Hof zich tot regels die deel uitmaken van de rechtsorde van de Europese Unie.

46. Dat beginsel werd opnieuw bevestigd in het arrest van het Hof in de zaak Manzi⁹, ten aanzien van een later protocol bij Marpol 73/78 waartoe sommige lidstaten niet waren toegetreden. Het Hof oordeelde in dat arrest dat bepalingen van afgeleid recht niet kunnen worden uitgelegd tegen de achtergrond van een verplichting die wordt opgelegd door een internationale overeenkomst die niet alle lidstaten bindt. Anders zou de draagwijdte van die verplichting worden uitgebreid tot de lidstaten die geen partij bij deze overeenkomst zijn.¹⁰

47. Hoewel dat misschien in de praktijk wel de uitkomst was in de omstandigheden die ten grondslag lagen aan de zaak Manzi, kan het oordeel van het Hof mijns inziens niet aldus worden opgevat dat het Hof bij de uitlegging van bepalingen van Unierecht geen rekening mag houden met regels van internationaal recht die noch de Europese Unie, noch al haar lidstaten binden.

5 Zie arresten van 30 april 1974, Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, punten 4-6; 3 juni 2008, International Association of Independent Tanker Owners e.a., C-308/06, EU:C:2008:312, punten 42 en 43; 4 mei 2010, TNT Express Nederland, C-533/08, EU:C:2010:243, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 8 maart 2011, Lesoochranárske zokupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

6 Arrest van 3 juni 2008, International Association of Independent Tanker Owners e.a., C-308/06, EU:C:2008:312, punt 52.

7 Arresten van 4 mei 2010, TNT Express Nederland, C-533/08, EU:C:2010:243, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 17 juli 2014, Qurbani, C-481/13, EU:C:2014:2101, punt 22.

8 Zie in het bijzonder arresten van 12 december 1972, International Fruit Company e.a., 21/72-24/72, EU:C:1972:115, punt 18; 14 juli 1994, Peralta, C-379/92, EU:C:1994:296, punt 16; 3 juni 2008, International Association of Independent Tanker Owners e.a., C-308/06, EU:C:2008:312, punt 48, en advies 2/15 (Vrijhandelsovereenkomst met Singapore) van 16 mei 2017, EU:C:2017:376, punt 248.

9 Arrest van 23 januari 2014, Manzi en Compagnia Naviera Orchestra, C-537/11, EU:C:2014:19.

10 Arrest van 23 januari 2014, Manzi en Compagnia Naviera Orchestra, C-537/11, EU:C:2014:19, punten 47 en 48.

48. Zoals algemeen is aanvaard vindt rechtsuitlegging niet plaats in een vacuüm. Hoewel het duidelijk is dat het Hof niet bevoegd is regels die geen deel uitmaken van de rechtsorde van de Unie verbindend uit te leggen, heb ik er moeite mee dat er – in voorkomend geval – geen lessen uit dergelijke regels getrokken kunnen worden om bepalingen van Unierecht uit te leggen. Dat is in het bijzonder zo indien de wetsgeschiedenis van een internationale overeenkomst die de Europese Unie, of haar lidstaten, bindt, een nauw verband suggereert met een overeenkomst die deze partijen niet bindt.

49. Anders geformuleerd, de kennelijke onbevoegdheid om het Verdrag van 1969 uit te leggen heeft niet tot gevolg dat niet bij dat verdrag kan worden aangesloten voor de uitlegging van vergelijkbare begrippen die kunnen worden gevonden in de UNCLOS. Het kan met andere woorden niet worden uitgesloten dat het Hof de UNCLOS uitlegt op een wijze die overeenkomt met de in het Verdrag van 1969 gebruikte terminologie. Zoals ik zal aantonen in het kader van de beoordeling van de eerste, de tweede, de derde en de vierde prejudiciële vraag, kunnen de relevante bepalingen van het Verdrag van 1969 nuttig zijn bij de uitlegging van artikel 220, lid 6, UNCLOS in het kader van het Unierecht.¹¹

50. Alvorens deze kwestie te behandelen, moeten echter eerst de basisprincipes van het rechtskader dat de bevoegdheidsverdeling tussen de vlaggenstaat en de kuststaat in de specifieke context van de UNCLOS regelt, in kaart worden gebracht.

2. De beginselen die de handhavingsbevoegdheid van kuststaten beheersen: vrijheid van scheepvaart en bescherming van het mariene milieu

51. Zoals het Hof heeft geoordeeld beoogt de UNCLOS een rechtvaardig evenwicht tot stand te brengen tussen de belangen van kuststaten en die van andere staten, welke tegenover elkaar kunnen staan.¹² Deze belangen houden onder andere verband met de legitieme belangen van scheepvaart, ongeacht de geografische ligging van de staat, de exploitatie van natuurlijke rijkdommen en de noodzaak om het mariene milieu te behouden.

52. In dat kader is de vrijheid van scheepvaart van bijzonder belang. Als uitvloeisel van het eeuwenoude beginsel van de vrijheid van de zeeën¹³ vormt de vrijheid van scheepvaart het fundament van het internationaal zeerecht. Om de versnippering van de zee voor protectionistische doeleinden te voorkomen, zorgt de vrijheid van scheepvaart ervoor dat alles wat verder reikt dan de territoriale zee, open blijft voor gebruik in het algemeen belang.¹⁴

53. Dit beginsel komt tot uiting in de UNCLOS: als logisch uitvloeisel van de vrijheid van scheepvaart hebben kuststaten in de regel alleen rechtsmacht over schepen die in hun territoriale zee varen, een zone die beperkt blijft tot 12 zeemijlen, gerekend vanaf de basislijn.¹⁵ Zelfs in dat geval is de rechtsmacht begrensd door de verplichting de vrije doorvaart van schepen te garanderen.¹⁶ Buiten dat gebied geldt als vertrekpunt dat de vlaggenstaat rechtsmacht heeft ten aanzien van schepen die zijn vlag voeren. Meer in het bijzonder is het aan de vlaggenstaat om de veiligheids-, sociale en milieunormen vast te stellen die moeten worden toegepast en om deze regels ten aanzien van schepen

¹¹ Zie de punten 69 e.v. hieronder.

¹² Arrest van 3 juni 2008, International Association of Independent Tanker Owners e.a., C-308/06, EU:C:2008:312, punt 58.

¹³ Het beginsel van de vrijheid van de zeeën en het recht van alle naties om de zee te gebruiken voor de handel is terug te voeren op de verhandeling *Mare Liberum* van de Nederlandse geleerde Hugo Grotius, die voor het eerst in 1609 werd gepubliceerd.

¹⁴ Guilfoyle, D., „Part VII. High Seas”, in Proels, A. (ed.), *The United Nations Convention on the Law of the Sea, A commentary*, Verlag C., Beck H., München, 2017, blz. 679.

¹⁵ De „basislijn” valt in de regel samen met de kustlijn bij laagtij.

¹⁶ Dit blijkt uit een gecombineerde lezing van de artikelen 2, 3 en 17 UNCLOS.

die zijn vlag voeren, te handhaven overeenkomstig de internationale regels en normen.¹⁷ Maar dat niet alleen: de vlaggenstaat *moet*, overeenkomstig artikel 217 UNCLOS, de internationale regels en normen voor verontreiniging vanaf schepen doeltreffend handhaven, ongeacht waar zich een overtreding voordoet.

54. Volgens de door de UNCLOS ingevoerde bevoegdheidsregeling is de rechtsmacht van vlaggenstaten buiten de territoriale zee van een kuststaat echter onderworpen aan belangrijke uitzonderingen. Een van die uitzonderingen betreft de rechtsmacht van de kuststaat in de EEZ.

55. De EEZ is in artikel 57 UNCLOS gedefinieerd als een gebied buiten en grenzend aan de territoriale zee, dat zich niet verder uitstrekt dan 200 zeemijl van de basislijnen. Voor de EEZ geldt de specifieke juridische status zoals uiteengezet in deel V UNCLOS (artikelen 55-75). Ingevolge artikel 56 van het verdrag bezit de kuststaat in die zone onder meer (beperkte) handhavingsbevoegdheid met het oog op een doeltreffende bescherming van het mariene milieu. Voorts moeten overeenkomstig artikel 58 UNCLOS andere staten ervoor zorgen dat zij bij de uitoefening van hun rechten in de EEZ het verdrag naleven, dat zij terdege rekening houden met de rechten en plichten van de kuststaat en dat zij de door de kuststaat overeenkomstig de bepalingen van de UNCLOS en overeenkomstig andere regels van het internationale recht aangenomen wetten en voorschriften naleven.

56. Deze beginselen weerspiegelen ongetwijfeld de brede internationale consensus over de noodzaak om het mariene milieu te beschermen tegen verontreiniging (vanaf schepen). Met name kan de handhavingsbevoegdheid die overeenkomstig artikel 220, leden 3 tot en met 6, UNCLOS in de EEZ aan kuststaten is toegekend om maatregelen te nemen tegen schepen op doorvaart, worden opgevat als een concrete uitdrukking van die bezorgdheid.

57. Inzonderheid is in de tweede helft van de 20e eeuw een aantal verdragen gesloten als reactie op de groeiende bezorgdheid ten aanzien van de verontreiniging van de zee.¹⁸ Zo werd in 1969 het Verdrag van 1969 gesloten na de verwoestende ramp met de Torrey Canyon. Ingevolge dit verdrag verkregen alle partijen bij dat verdrag de bevoegdheid om op volle zee op te treden in gevallen waarin olieverontreiniging als gevolg van een ongeval ter zee de zee of de kustlijn bedreigde. In artikel 221 UNCLOS is dit beginsel van het recht op interventie bevestigd.¹⁹

58. Het lijkt inderdaad algemeen aanvaard dat rechtsmacht van de vlaggenstaat op zichzelf onvoldoende is om verontreiniging vanaf schepen te bestrijden.²⁰ In dat licht bezien kunnen de in artikel 220 UNCLOS aan kuststaten toegekende bevoegdheden – welke bepaling ongetwijfeld een verdere verruiming vormt van de bevoegdheden die door het Verdrag van 1969 en artikel 221 UNCLOS aan kuststaten worden verleend, in die zin dat het de kuststaat in staat stelt zelfs rechtsvervolgning in te stellen in gevallen waarin zich geen ongeval op zee heeft voorgedaan – naar mijn mening worden gezien als een weerspiegeling van de wens van de internationale gemeenschap

¹⁷ Zie in het bijzonder artikel 94 UNCLOS.

¹⁸ Van bijzonder belang in dit verband zijn Marpol 73/78 en het Verdrag van 1969. Daarnaast zijn in die periode diverse regionale verdragen gesloten. Een van die verdragen is het Verdrag ter bescherming van het mariene milieu in het Oostzeegebied, dat in 1992 te Helsinki is gesloten (hierna: „het Verdrag van Helsinki”) en op 17 januari 2000 in werking is getreden.

¹⁹ Zie Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, Office of Legal Affairs (afdeling voor de oceanen en het zeerecht, bureau voor juridische aangelegenheden) van de Verenigde Naties, *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, blz. 4, punt 17.

²⁰ Zie in dit verband overweging 2 van richtlijn 2005/35 waarin met name is bepaald dat de in Marpol 73/78 opgenomen internationale voorschriften inzake verontreiniging vanaf schepen dagelijks door een zeer groot aantal in gemeenschapswateren varende schepen worden genegeerd.

om instrumenten te ontwikkelen voor een efficiëntere bestrijding van verontreiniging vanaf schepen en voor de bescherming van het mariene milieu als gemeenschappelijk goed. In dit verband merk ik op dat het Verdrag van 1969 niet alleen van invloed is geweest op de formulering van artikel 221, maar ook van artikel 220 UNCLOS.²¹

59. Op dit moment moet worden benadrukt dat artikel 220, leden 3 tot en met 6, UNCLOS aan de kuststaat slechts in een aantal duidelijk omschreven omstandigheden handhavingsbevoegdheid verleent, in aanvulling op de rechtsmacht van de vlaggenstaat. Het verleent kuststaten (beperkte) rechtsmacht teneinde het mariene milieu te beschermen in geval de van toepassing zijnde internationale regels en normen voor verontreiniging door schepen worden overtreden. De materiële regels in Marpol 73/78 betreffende de voorkoming van olieverontreiniging vormen dergelijke regels. Niet uit het oog mag worden verloren dat de UNCLOS een kaderverdrag vormt dat door andere internationale overeenkomsten, zoals Marpol 73/78, is aangevuld.²²

60. Andersom legt artikel 220, leden 3 tot en met 6, UNCLOS bijvoorbeeld geen strengere verontreinigingsnormen op dan die welke anders van toepassing zouden zijn. Deze regels verlenen kuststaten evenmin een bevoegdheid om op te treden tegen buitenlandse schepen die verder zou reiken dan de bevoegdheden van de vlaggenstaat. Zoals blijkt uit artikel 228, lid 1, UNCLOS, kan de vlaggenstaat de procedure overnemen binnen zes maanden nadat hij door de kuststaat in kennis is gesteld van maatregelen die zijn genomen tegen een schip dat zijn vlag voert.²³

61. Net als alle andere staten zijn ook vlaggenstaten, via artikel 192 UNCLOS, verplicht het mariene milieu te beschermen en te behouden. Overeenkomstig artikel 217 UNCLOS moeten zij ook toezien op de doeltreffende handhaving van internationale regels en normen inzake verontreiniging vanaf schepen. In overeenstemming met het beginsel van de nauwe verbondenheid kent artikel 220, leden 3 tot en met 6, UNCLOS niettemin ook rechtsmacht toe aan de staat die het meest voor de hand liggende belang heeft, namelijk de kuststaat. In de praktijk is de kuststaat ongetwijfeld het best geplaatst om een overtreding van de van belang zijnde internationale regels inzake verontreiniging vanaf schepen vast te stellen en om, naargelang van het geval, handhavingsmaatregelen tegen het betrokken schip te nemen.

62. In dat licht bezien zijn de in artikel 220, leden 3 tot en met 6, UNCLOS neergelegde bevoegdheidsregels met betrekking tot de rechtsmacht van een kuststaat in zijn EEZ bedoeld om te waarborgen dat de regels van dat verdrag inzake de bescherming en het behoud van het mariene milieu doeltreffend kunnen worden gehandhaafd.

63. Kortom, de rechtsmacht van de vlaggenstaat blijft de belangrijkste regel van de UNCLOS. Niettemin weerspiegelt de UNCLOS, door parallel daaraan ook aan de kuststaat in de EEZ rechtsmacht toe te kennen in geval van schending van de relevante internationale regels, de erkende noodzaak om de belangen van de kuststaat doeltreffend te beschermen en – in een tijdperk van toenemende exploitatie van de zeeën – het mariene milieu te beschermen en te behouden als een gemeenschappelijk goed voor de mensheid.²⁴

21 Zie Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, Office of Legal Affairs van de Verenigde Naties, *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, blz. 4, punt 17. Zie in die zin ook Churchill, R.R., en Lowe, A.V., *The law of the sea*, 3e druk, Juris Publishing, Manchester University Press, Manchester, 1999, blz. 354.

22 Churchill, R.R., en Lowe, A.V., op. cit., blz. 369.

23 Tijdens de terechtzitting werd verduidelijkt dat de autoriteiten van de vlaggenstaat (Panama) in de onderhavige zaak overeenkomstig de desbetreffende bepalingen van de UNCLOS in kennis zijn gesteld van de door de Finse autoriteiten genomen maatregelen tegen de *Bosphorus Queen*. In aanvulling op artikel 228 UNCLOS is het van belang erop te wijzen dat, ook meer in het algemeen, de regels van afdeling 7 van deel XII UNCLOS, dat betrekking heeft op waarborgen, ervoor zorgen dat naar behoren rekening wordt gehouden met de rechten van de vlaggenstaat wanneer de kuststaat rechtsmacht uitoefent.

24 In artikel 136 UNCLOS wordt de zeebodem nadrukkelijk gedefinieerd als het „gemeenschappelijk erfdeel van de mensheid”.

64. Met deze overwegingen moet rekening worden gehouden bij de beoordeling van de vragen die in de onderhavige zaak aan het Hof zijn gesteld.

B. Eerste tot en met vierde vraag: de in artikel 220, lid 6, UNCLOS bedoelde belangen

65. Ter inleiding merk ik op dat het Hof niet bevoegd is om de tweede prejudiciële vraag te beantwoorden, omdat deze vraag nu juist beoogt een uitlegging te verkrijgen van het Verdrag van 1969. Zoals hierboven is uiteengezet, kan het Hof deze vraag wegens onbevoegdheid niet beantwoorden.²⁵

66. Toch begrijp ik dat die vraag, gelezen in de context ervan, samen met de eerste, de derde en de vierde vraag er in wezen toe strekt te vernemen hoe de belangen die onder artikel 220, lid 6, UNCLOS vallen – en die in artikel 7, lid 2, van richtlijn 2005/35 zijn herhaald – moeten worden uitgelegd. Niet uit het oog mag worden verloren dat de kuststaat, naast de andere elementen die in artikel 220, lid 6, UNCLOS worden genoemd, slechts bevoegd is rechtsvervolging in te stellen voor zover de belangen die hij door de uitoefening van deze bevoegdheid beoogt te beschermen, samenvallen met de in die bepaling genoemde belangen.

67. Om erachter te komen of dit in de bij hem aanhangige zaak het geval is, verzoekt de verwijzende rechter het Hof de betekenis van de begrippen „kustlijn of daarmee samenhangende belangen” en „rijkdommen van zijn territoriale zee of [EEZ]” te verduidelijken. Uit de verwijzingsbeslissing kan immers worden afgeleid dat de verwijzende rechter niet zeker is of de belangen die in het expertiserapport van het agentschap worden genoemd, onder deze begrippen vallen.²⁶

68. Zoals ik hiervoor heb uiteengezet beoogt artikel 220, lid 6, UNCLOS te waarborgen dat het mariene milieu op doeltreffende wijze beschermd en behouden blijft. De in die bepaling bedoelde belangen moeten in het licht van deze doelstelling worden uitgelegd.

1. Begrip „kustlijn of daarmee samenhangende belangen”

69. Wat in de eerste plaats het begrip „kustlijn of daarmee samenhangende belangen” betreft, kan de omstandigheid dat het Hof niet bevoegd is om de bepalingen van het Verdrag van 1969 uit te leggen, niet betekenen dat de bepalingen van dat verdrag volledig buiten beschouwing dienen te blijven – of dat niet dezelfde uitlegging kan worden gegeven als in dat verdrag – wat de uitlegging van artikel 220, lid 6, UNCLOS betreft. Tegelijkertijd bestaat er duidelijk geen verplichting om de definitie van „daarmede samenhangende belangen” in artikel II, lid 4, van het Verdrag van 1969 rechtstreeks toe te passen in het kader van artikel 220, lid 6, UNCLOS.

70. Meer in het bijzonder blijkt uit de wetgeschiedenis van artikel 220, lid 6, UNCLOS dat de verdragsluitende partijen zich hebben laten inspireren door het Verdrag van 1969 toen zij hebben vastgelegd dat kuststaten ook bevoegd moeten zijn om maatregelen te nemen tegen buitenlandse schepen die een overtreding in de EEZ hebben begaan.²⁷ Het is waar dat er geen aanwijzingen zijn dat ook de definities van het Verdrag van 1969 bedoeld waren om te worden toegepast in het kader van de UNCLOS, dat geen definitie bevat van „kustlijn of daarmee samenhangende belangen” en overigens ook niet van „rijkdommen van zijn territoriale zee of EEZ”.

²⁵ Zie punt 45 hierboven.

²⁶ Zie punt 29 hierboven.

²⁷ Zie punt 58 hierboven.

71. Zoals hierboven is aangetoond, maakt het Verdrag van 1969 echter zonder twijfel deel uit van de bredere juridische context waarin artikel 220, lid 6, UNCLOS functioneert. Wanneer in gedachten wordt gehouden dat de regels van de UNCLOS bedoeld lijken om de regels van het Verdrag van 1969 inzake de bevoegdheid van de kuststaat om op te treden in geval van een ongeval op zee, aan te vullen en uit te breiden, vormt de betekenis die in het Verdrag van 1969 wordt toegekend aan „daarmede samenhangende belangen” een nuttig ijkpunt voor het bepalen van de belangen die onder artikel 220, lid 6, UNCLOS vallen.

72. In dit verband merk ik op dat de in het Verdrag van 1969 opgenomen definitie van „daarmede samenhangende belangen”, ruim is. Overeenkomstig artikel II, lid 4, van het Verdrag van 1969 worden onder „daarmede samenhangende belangen” mede verstaan de belangen van een kuststaat die door het ongeval op zee rechtstreeks getroffen of bedreigd worden, zoals maritieme bedrijvigheid op of voor de kust, in een haven of zeearm, met inbegrip van de visserij, die een hoofdmiddel van bestaan vormt voor de betrokken personen, toeristische attracties in het betrokken gebied, en de gezondheid van de kustbevolking en het welzijn van het betrokken gebied, met inbegrip van het behoud van de levende rijkdommen van de zee en van de in het wild levende dieren.

73. Ik kan geen redenen aangeven voor het standpunt dat in het kader van de UNCLOS een andere lezing moet worden aangenomen. Niet uit het oog mag worden verloren dat artikel 220, lid 6, UNCLOS een passende bescherming beoogt te waarborgen van het mariene *milieu*. Daartoe verleent deze bepaling kuststaten de bevoegdheid tot tussenkomst in de EEZ. Het is duidelijk dat sterk afbreuk zou worden gedaan aan de mogelijkheid tot tussenkomst indien de in die bepaling genoemde belangen restrictief zouden worden uitgelegd.

74. Er zijn eenvoudigweg geen aanwijzingen dat het slechts om bepaalde aspecten van het milieu gaat of dat alleen de belangen van de kuststaat in de territoriale zee hieronder vallen. Om deze redenen ben ik van mening dat het begrip „kustlijn of daarmede samenhangende belangen” aldus moet worden uitgelegd dat alle belangen van de kuststaat in de territoriale zee en de EEZ die verband houden met de exploitatie van de zee en een gezond milieu, hieronder vallen.

2. Begrip „rijkdommen van zijn territoriale zee of [EEZ]”

75. Wat in de tweede plaats het begrip „rijkdommen van zijn territoriale zee of [EEZ]” betreft, merk ik op dat het feit dat in artikel 220, lid 6, UNCLOS ook uitdrukkelijk melding wordt gemaakt van „rijkdommen van zijn territoriale zee of [EEZ]”, een weerspiegeling lijkt te zijn van de wens om alle aspecten van het mariene milieu die door verontreiniging vanaf schepen kunnen worden beïnvloed, binnen de reikwijdte van artikel 220, lid 6, UNCLOS te brengen.

76. Wat de specifieke vraag van de verwijzende rechter betreft, ben ik om de volgende redenen van mening dat de belangen die onder het begrip „rijkdommen van de territoriale zee of de [EEZ]” vallen, plant- en diersoorten moeten omvatten die door de geogoste soorten als voedsel worden gebruikt.

77. Ten eerste suggereert het gebruik van het woord „any” [in de Engelse versie van artikel 220, lid 6, UNCLOS („any resources”)] om de rijkdommen in kwestie te beschrijven dat een ruime uitlegging, overeenkomstig de gebruikelijke betekenis van dat woord, moet worden aangenomen; dat wil zeggen dat het begrip moet worden geacht te duiden op alle levende en niet-levende rijkdommen, ongeacht of die rijkdommen al dan niet rechtstreeks kunnen worden geogost.

78. Ten tweede past een uitlegging van „rijkdommen” die erop neerkomt dat plant- en diersoorten die door geogoste soorten als voedsel worden gebruikt onder het begrip „rijkdommen van zijn territoriale zee of de [EEZ]” zouden moeten vallen, binnen de door de Europese Unie onderschreven ecosysteemgerichte aanpak uit het mariene milieubeleid en het gemeenschappelijk visserijbeleid.²⁸ Deze aanpak erkent de interacties binnen een ecosysteem, met inbegrip van die tussen soorten, in plaats van soorten los te zien van het bredere ecosysteem.²⁹ Deze banden worden ook duidelijk erkend in de UNCLOS, en met name in artikel 61, lid 4, daarvan³⁰, waarnaar de verwijzende rechter eveneens verwijst.

79. Ten derde, en dat is het meest fundamenteel, mag niet uit het oog worden verloren dat artikel 220 UNCLOS bedoeld is om een *doeltreffende* bescherming en instandhouding van het mariene *milieu* als geheel te waarborgen. Het zou simpelweg in strijd zijn met deze doelstelling om de reikwijdte van deze bepaling te beperken tot rijkdommen die niet rechtstreeks door de kuststaat worden geëxploiteerd.

80. Het antwoord op de eerste, de tweede, de derde en de vierde vraag dient mijns inziens dan ook te luiden dat artikel 220, lid 6, UNCLOS en artikel 7, lid 2, van richtlijn 2005/35 aldus moeten worden uitgelegd dat het begrip „kustlijn of daarmee samenhangende belangen” respectievelijk het begrip „kustlijn of daaraan gelieerde belangen” betrekking heeft op alle belangen van de kuststaat in de territoriale zee en de EEZ die verband houden met de exploitatie van de zee en een gezond milieu, en dat het begrip „rijkdommen van zijn territoriale zee of [EEZ]” betrekking heeft op zowel levende rijkdommen, zoals plant- en diersoorten die door geogoste soorten als voedsel worden gebruikt, als niet-levende rijkdommen.

C. Vijfde tot en met zevende, negende en tiende vraag: het bewijs dat ingevolge artikel 220, lid 6, UNCLOS is vereist wil de vaststelling van handhavingsmaatregelen door een kuststaat gerechtvaardigd zijn

81. Met zijn vijfde, zesde, zevende, negende en tiende vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen welk bewijsmateriaal de kuststaat nodig heeft om overeenkomstig artikel 220, lid 6, UNCLOS en artikel 7, lid 2, van richtlijn 2005/35 rechtsvervolgning te kunnen instellen tegen een buitenlands schip dat in zijn EEZ vaart.

82. Om aan deze kwestie richting te geven, zal ik in twee stappen te werk gaan. In de eerste plaats zal ik het onderlinge verband tussen de leden 3, 5 en 6 van artikel 220 UNCLOS onderzoeken. In de tweede plaats zal ik het in artikel 220, lid 6, UNCLOS genoemde „risico van grote schade” aan de orde stellen.

²⁸ Zie overweging 44 van richtlijn 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu (kaderrichtlijn mariene strategie) (PB 2008, L 164, blz. 19) en overwegingen 13 en 22 van verordening (EU) nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1954/2003 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van verordeningen (EG) nr. 2371/2002 en (EG) nr. 639/2004 van de Raad en besluit 2004/585/EG van de Raad (PB 2013, L 354, blz. 22).

²⁹ Zie ook mijn conclusie in de zaak *Deutscher Naturschutzring, Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände e.V.*, C-683/16, EU:C:2018:38, punten 18-31.

³⁰ Overeenkomstig artikel 61, lid 4, UNCLOS houdt de kuststaat bij het nemen van maatregelen voor behoud en beheer van levende rijkdommen rekening met de gevolgen voor soorten die in hetzelfde ecosysteem leven als de geogoste soorten, teneinde de populaties van zulke in hetzelfde ecosysteem levende soorten in stand te houden of weer te brengen boven het peil waarop hun voortplanting ernstig kan worden bedreigd.

1. *Onderling verband tussen de leden 3, 5, en 6 van artikel 220 UNCLOS: drie afzonderlijke bevoegdheidsregels*

83. Teneinde de interne logica van artikel 220 UNCLOS en de werking van artikel 220, lid 6, UNCLOS beter te begrijpen, is het zinvol om eerst het onderlinge verband te onderzoeken tussen de leden 3, 5, en 6 van artikel 220 UNCLOS, waarvan de leden 5 en 6 tijdens de terechtzitting uitvoerig aan de orde zijn gekomen.

84. Om te beginnen wordt algemeen aanvaard dat artikel 220 UNCLOS is gebaseerd op een getrapte benadering.

85. In het kader van de onderhavige zaak zijn de bevoegdheidsregels van artikel 220, leden 3, 5 en 6, UNCLOS, op grond waarvan de kuststaat rechtsmacht heeft ten aanzien van buitenlandse schepen die in zijn EEZ varen, van bijzonder belang. Zoals hierna zal blijken, bevat elk van deze bepalingen in feite een *afzonderlijke* bevoegdheidsregel ten gunste van de kuststaat. Deze regels moeten in verschillende omstandigheden worden toegepast en zij verschillen aanzienlijk voor wat betreft de maatregelen die de kuststaat op basis van elk van deze regels kan nemen. Bijgevolg moeten de relevante elementen van elke bevoegdheidsregel afzonderlijk worden beoordeeld in het licht van de omstandigheden van de onderhavige zaak.

86. De getrapte benadering blijkt uit de omvang van het optreden dat elk van deze bepalingen toelaat. In de eerste plaats geeft artikel 220, lid 3, UNCLOS de kuststaat het recht om een buitenlands schip om informatie te vragen teneinde een overtreding op internationale regels en normen met betrekking tot verontreiniging door schepen vast te stellen. In de tweede plaats geeft artikel 220, lid 5, UNCLOS de kuststaat het recht om over te gaan tot inspectie van een buitenlands schip. In de derde plaats geeft artikel 220, lid 6, UNCLOS de kuststaat het recht rechtsvervolging in te stellen tegen een buitenlands schip.

87. De bevoegdheidsregels van de leden 3 en 5 van artikel 220 zijn duidelijk met elkaar verbonden. Beide bepalingen hebben betrekking op omstandigheden waarin de kuststaat vermoedt (dat wil zeggen dat de staat *duidelijke redenen heeft om aan te nemen*) dat een buitenlands schip de internationale regels en normen inzake verontreiniging vanaf schepen heeft overtreden. De in die bepalingen genoemde maatregelen hebben tot doel vast te stellen dat het schip de bron van de betreffende overtreding is. Voorts mag de kuststaat overeenkomstig artikel 220, lid 5, UNCLOS slechts overgaan tot een inspectie van een buitenlands schip – dat met betrekking tot verzoeken om informatie op grond van artikel 220, lid 3, heeft geweigerd met de autoriteiten van de kuststaat samen te werken – wanneer de overtreding waarop het onderzoek betrekking heeft, geleid heeft tot een *aanzienlijke* lozing die *aanzienlijke verontreiniging van het mariene milieu* veroorzaakt of dreigt te veroorzaken.

88. Met andere woorden, een weigering om medewerking te verlenen betekent niet automatisch dat de kuststaat kan overgaan tot een inspectie op grond van artikel 220, lid 5, UNCLOS. Integendeel, een inspectie is slechts onder strikte voorwaarden mogelijk wanneer de omvang van de lozing en de verontreiniging als gevolg van die lozing voldoende belangrijk zijn.

89. In tegenstelling tot artikel 220, leden 3 en 5, ziet artikel 220, lid 6, UNCLOS op een situatie waarin er voor de kuststaat *clear objective evidence*³¹ voor een overtreding bestaat. Bovendien moet de overtreding, wil de kuststaat het recht hebben om een rechtsvervolging in te stellen, hebben geleid tot een lozing die grote schade of het risico van grote schade veroorzaakt ten aanzien van de belangen die door deze bepaling worden beschermd.

31 In dat verband wijken de Engelse en de Franse taalversie van artikel 220, lid 6, UNCLOS van elkaar af. Terwijl de Engelse tekst verwijst naar „clear objective evidence”, verwijst de Franse tekst enkel naar „preuve manifeste” (duidelijk bewijs). [In de Nederlandse taalversie van de UNCLOS is sprake van „duidelijke redenen”, terwijl artikel 7, lid 2, van richtlijn 2005/35 spreekt van „duidelijke objectieve bewijzen”].

90. Benadrukt moet worden dat er, in tegenstelling tot artikel 220, leden 3 en 5, UNCLOS, geen enkele aanwijzing bestaat dat de toepassing van artikel 220, lid 6, UNCLOS afhankelijk is van de voorafgaande toepassing van artikel 220, lid 5, UNCLOS. Deze bepalingen zien simpelweg op verschillende omstandigheden.

91. Het is natuurlijk zeer wel denkbaar dat een inspectie in de zin van artikel 220, lid 5, UNCLOS de voor de toepassing van artikel 220, lid 6, UNCLOS vereiste duidelijke redenen (*clear objective evidence*) om aan te nemen dat sprake is van een overtreding kan leveren. Dat hoeft echter niet noodzakelijkerwijze het geval te zijn. De kuststaat kan immers beschikken over bijvoorbeeld (lucht)fotografisch bewijsmateriaal waaruit blijkt dat het betrokken buitenlandse schip de van toepassing zijnde internationale regels en normen inzake verontreiniging vanaf schepen heeft overtreden. De onderhavige zaak is in dit verband illustratief: ter terechtzitting werd uiteengezet dat de autoriteit over luchtfoto's beschikte die bevestigden dat de *Bosphorus Queen* de bron van de betrokken lozing was.

92. Zoals reeds gezegd zijn duidelijke redenen (*clear objective evidence*) dat een bepaald buitenlands schip een overtreding heeft begaan evenwel op zich niet voldoende ter rechtvaardiging van een overeenkomstig artikel 220, lid 6, UNCLOS ingestelde rechtsvervolging. Die overtreding moet hebben geleid tot een lozing die grote schade of het risico van grote schade veroorzaakt.

93. Naar ik begrijp betwijfelt de verwijzende rechter of er in de omstandigheden van het onderhavige geval sprake is van een „risico van grote schade” in de zin van artikel 220, lid 6, UNCLOS. Hij vraagt zich met name af over welk soort bewijs van dat risico de kuststaat moet beschikken teneinde de rechtsmacht krachtens artikel 220, lid 6, UNCLOS (en artikel 7, lid 2, van richtlijn 2005/35) te doen gelden.

94. Ik ga verder met de vraag hoe dit element in de specifieke omstandigheden van de onderhavige zaak moet worden uitgelegd.

2. *Het in artikel 220, lid 6, UNCLOS bedoelde risico van grote schade: een concrete beoordeling op basis van Marpol 73/78*

95. Om te beginnen is het zinvol eraan te herinneren dat artikel 220, lid 6, UNCLOS de bevoegdheidsregel vastlegt op grond waarvan een kuststaat rechtsvervolging kan *instellen* tegen een buitenlands schip dat in zijn EEZ vaart. Overeenkomstig de getrapte benadering van artikel 220 geeft lid 6 van dat artikel de kuststaat de meest verstrekkende bevoegdheden ten aanzien van buitenlandse schepen.

96. Evenwel dient te worden benadrukt dat het bewijsmateriaal dat nodig is om *sancties op te leggen* aan het buitenlandse schip in de in artikel 220, lid 6, UNCLOS bedoelde procedure – zoals de in deze zaak opgelegde boete wegens het lozen van olie – *niet* door deze bepaling wordt geregeld. Het bewijs dat in die procedure vereist is voor het opleggen van sancties en de hoogte daarvan, blijft daarentegen een zaak van het nationale recht van de betrokken kuststaat.³²

97. Tegen deze achtergrond rijst de vraag hoe de verwijzende rechter moet beoordelen of er een risico van grote schade bestaat met het oog op het *instellen* van rechtsvervolging overeenkomstig artikel 220, lid 6, UNCLOS.

³² Artikel 4, lid 2, van Marpol 73/78 verplicht de partijen bij het verdrag ertoe sancties op te leggen overeenkomstig hun wetgeving. In de context van de Europese Unie bepaalt artikel 8 van richtlijn 2005/35 dat de lidstaten ten aanzien van lozingen van verontreinigende stoffen sancties moeten opleggen die doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

98. Ten eerste moet bij de definitie van het begrip „risico van grote schade” als bedoeld in artikel 220, lid 6, UNCLOS de verleiding worden weerstaan om dit begrip te vergelijken met de uitdrukking „aanmerkelijke verontreiniging dreigt te veroorzaken” in artikel 220, lid 5, UNCLOS. Zoals reeds is opgemerkt, zijn de omstandigheden waaronder een kuststaat rechtsmacht heeft op basis van de in die bepalingen uiteengezette bevoegdheidsregels verschillend en moeten de daarin vervatte elementen onafhankelijk van elkaar worden beoordeeld. Met name mag niet uit het oog worden verloren dat „verontreiniging” en „schade” twee verschillende begrippen zijn. Afhankelijk van de omstandigheden kan een significante verontreiniging al dan niet leiden tot (dreigende) grote schade ten aanzien van specifieke belangen. Met andere woorden, er bestaat geen automatisch verband tussen beide begrippen.

99. Ten tweede vereist artikel 220, lid 6, UNCLOS duidelijke redenen om aan te nemen dat sprake is van een overtreding van internationale regels en normen inzake verontreiniging vanaf schepen. Zoals hierboven al eerder kort is uiteengezet, worden in Marpol 73/78 de materiële internationale regels voor olieverontreiniging uiteengezet. Zowel artikel 220, lid 3, UNCLOS als richtlijn 2005/35 verwijst uitdrukkelijk naar dat verdrag.

100. Overeenkomstig voorschrift 15 van deel C van hoofdstuk 3 van bijlage I bij Marpol 73/78, geldt wat schepen met een brutotonnage van 400 ton en meer betreft, dat het lozen van effluent met een oliegehalte van 15 ppm of meer verboden is. Met andere woorden, elke lozing die deze concentratie te boven gaat vormt een schending van Marpol 73/78 waarvoor overeenkomstig artikel 4, lid 2, van dat verdrag een sanctie moet worden opgelegd.

101. In het geval waarin, zoals hier aan de orde, de olielozing met het blote oog zichtbaar is, is die grenswaarde aanzienlijk overschreden.³³ Of dat voldoende is om een risico van *grote* schade te veroorzaken, zoals artikel 220, lid 6, UNCLOS voorschrijft, hangt mijns inziens echter af van de specifieke omstandigheden waaronder de lozing zich heeft voorgedaan.

102. De ernst van het risico van schade mag met andere woorden niet in abstracto worden bepaald. Anders zou de kuststaat, zoals in wezen door de Franse regering is betoogd, automatisch in alle gevallen rechtsvervolging kunnen instellen tegen een buitenlands schip dat in zijn EEZ vaart, wanneer die staat over bewijzen beschikt dat een schip in strijd met de betreffende regels van Marpol 73/78 olie in de EEZ van die staat heeft geloosd. Deze regering voert aan dat het risico van grote schade kan worden verondersteld, mits er bewijs is dat het betrokken schip de bron is van een lozing die de in voorschrift 15 van deel C van hoofdstuk 3 van bijlage I bij Marpol 73/78 vastgestelde grenswaarde (aanzienlijk) overschrijdt.

103. Een dergelijke aanpak zou ongetwijfeld in overeenstemming zijn met de doelstelling van artikel 220 UNCLOS om een doeltreffende bescherming en instandhouding van het mariene milieu te waarborgen. Niettemin blijft, zoals hierboven uiteengezet, de hoofdregel van de UNCLOS dat de vlaggenstaat rechtsmacht heeft. Niet mag immers uit het oog worden verloren dat vooral vlaggenstaten ervoor moeten zorgen dat de internationale regels en normen worden nageleefd door schepen die hun vlag voeren, en dat zij passende handhavingmaatregelen moeten nemen wanneer hun schepen dergelijke regels overtreedt. Alleen in uitzonderlijke, duidelijk omschreven omstandigheden heeft de kuststaat overeenkomstig het beginsel van nauwe verbondenheid de bevoegdheid om maatregelen te nemen tegen een buitenlands schip in de EEZ. Om te voorkomen dat de uitzondering dat de kuststaat rechtsmacht heeft, de hoofdregel wordt, mag het risico van grote schade niet zonder meer worden aangenomen.

³³ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake verontreiniging vanaf schepen en invoering van sancties, inclusief strafrechtelijke sancties, voor milieumisdrijven, COM(2003) 92 definitief, toelichting, punt 4.2. Zie ook Resolutie MEPC.61 (34) van 9 juli 1993, Zichtbaarheids grenzen voor olielozingen van bijlage I bij Marpol 73/78. Volgens die resolutie kan een lozing van een oliehoudend mengsel met een concentratie van 15 ppm in geen geval worden waargenomen, noch visueel, noch met apparatuur voor teledetectie. De laagste concentratie olie in een lozing van een oliehoudend mengsel waarbij de eerste sporen visueel vanuit het vliegtuig werden waargenomen was 50 ppm, ongeacht de daarmee samenhangende factoren zoals installatie-instellingen, snelheid van het lozende schip, wind en golfhoogte.

104. Om die reden ben ik van oordeel dat het element „risico van grote schade” gebaseerd moet zijn op een concrete beoordeling van de omstandigheden op basis waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de lozing resulteert in een risico van grote schade voor de belangen van de kuststaat als bedoeld in artikel 220, lid 6, UNCLOS. De factoren die van belang zijn om te beoordelen of er een risico van grote schade bestaat, kunnen bijvoorbeeld zijn: de kwetsbaarheid van het door de lozing getroffen gebied, het volume, de geografische locatie en de omvang van de lozing, alsmede de duur van de lozing en de heersende meteorologische omstandigheden in het gebied rond het tijdstip van de lozing.

105. In de onderhavige zaak deed de olielozing zich voor in de Oostzee en meer in het bijzonder in de Finse Golf. De Oostzee wordt internationaal erkend als een speciaal gebied dat wordt gekenmerkt door geografische bijzonderheden en een bijzonder kwetsbaar ecosysteem dat speciale bescherming behoeft.³⁴ Met deze omstandigheid moet zeker rekening worden gehouden bij de uitlegging van artikel 220, lid 6, UNCLOS: zij is van belang om te bepalen of de lozing in de omstandigheden van de onderhavige zaak een risico van grote schade veroorzaakt.

106. Zoals de Commissie tijdens de terechtzitting heeft opgemerkt, wordt een abstract risico van (grote) schade (dat wil zeggen, het bestaan van een zichtbare lozing) paradoxaal genoeg een concreet risico van grote schade in de specifieke omstandigheden van een lozing in een bijzonder kwetsbaar gebied. Dit is het geval omdat in dergelijke omstandigheden redelijkerwijs mag worden aangenomen dat het enkele bestaan een lozing als aan de orde in het hoofdgeding, een risico van grote schade veroorzaakt.

107. Met andere woorden: de specifieke geografische en ecologische kenmerken en kwetsbaarheid van het Oostzeegebied hebben geen invloed op de *reikwijdte* van de rechtsmacht van de kuststaat ingevolge artikel 220, lid 6, UNCLOS, in de zin dat zij deze bevoegdheidsregel zouden uitbreiden naar situaties waarin een overtreding van de toepasselijke regels van Marpol 73/78 geen risico van grote schade veroorzaakt. Deze kenmerken zijn van invloed op de vaststelling dat er een risico van grote schade bestaat.

108. Het antwoord op de vijfde, de zesde, de zevende, de negende en de tiende prejudiciële vraag dient mijns inziens dan ook te luiden dat een kuststaat de in artikel 220, lid 6, UNCLOS en artikel 7, lid 2, van richtlijn 2005/35 neergelegde handhavingsbevoegdheid kan uitoefenen in omstandigheden waarin ten eerste deze staat duidelijke redenen heeft om aan te nemen, respectievelijk beschikt over duidelijke objectieve bewijzen, dat een buitenlands schip de bron is van een lozing die in strijd is met de toepasselijke internationale regels en normen voor verontreiniging vanaf schepen, en ten tweede redelijkerwijs mag worden aangenomen dat deze lozing, in de specifieke omstandigheden van de zaak, een risico van grote schade voor het mariene milieu veroorzaakt. Om te bepalen of er sprake is van een risico van grote schade, zijn in het bijzonder van belang de kwetsbaarheid van het door de lozing getroffen gebied, het volume, de geografische locatie en de omvang van de lozing, alsmede de duur van de lozing en de heersende meteorologische omstandigheden in het betrokken gebied.

³⁴ Dit wordt niet alleen geïllustreerd door het regionale Verdrag van Helsinki, dat voorziet in specifieke regels voor de bestrijding van verontreiniging van de Oostzee. De Oostzee wordt in bijlage I, hoofdstuk 1, voorschrift 1, van Marpol 73/78 ook erkend als bijzonder gebied waarbinnen het volgen van bijzondere verplichte methoden ter voorkoming van verontreiniging van de zee door olie vereist is. Bovendien heeft de Internationale Maritieme Organisatie (hierna: „IMO”) de Oostzee in 2005 aangewezen als „bijzonder gevoelig zeegebied”, hetgeen betekent dat het gebied „speciale bescherming door optreden van IMO behoeft vanwege het belang van het gebied voor erkende ecologische, sociaal-economische of wetenschappelijke eigenschappen, welke eigenschappen kwetsbaar kunnen zijn voor schade door internationale scheepvaartactiviteiten”. Zie IMO, Resolutie A.982 (24) van 1 december 2005, Revised Guidelines for the Identification and Designation of Particularly Sensitive Sea Areas.

D. Achtste vraag: de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten op grond van artikel 7, lid 2, van richtlijn 2005/35

109. Tot slot wil ik nog kort ingaan op de achtste prejudiciële vraag. Met deze vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen hoe artikel 1, lid 2, van richtlijn 2005/35 de uitlegging zou moeten beïnvloeden van artikel 7, lid 2, van deze richtlijn, dat de bevoegdheid van de kuststaat regelt om rechtsvervolgning tegen een schip op doorvaart in te stellen. Artikel 1, lid 2, bepaalt namelijk dat deze richtlijn niet belet dat de lidstaten strengere maatregelen tegen verontreiniging vanaf schepen nemen die in overeenstemming zijn met het internationaal recht.

110. Richtlijn 2005/35 bevat geen enkele aanwijzing dat de mogelijkheid om strengere regels ter bestrijding van verontreiniging toe te passen niet voor alle bepalingen van deze richtlijn geldt. Derhalve heeft de mogelijkheid om strengere regels toe te passen in beginsel ook betrekking op artikel 7, lid 2, van de richtlijn.

111. De lidstaten mogen echter, voor zover dergelijke regels in overeenstemming moeten zijn met het internationaal recht, op grond van artikel 7, lid 2, van richtlijn 2005/35 geen actie ondernemen tegen een buitenlands schip, tenzij een dergelijke actie is toegestaan op grond van artikel 220, lid 6, UNCLOS. Deze bepaling definieert, uit internationaalrechtelijk oogpunt, de bevoegdheidsregel op grond waarvan een kuststaat rechtsvervolgning tegen een buitenlands schip kan instellen. In de praktijk houdt dit in dat artikel 220, lid 6, UNCLOS, gelezen in het licht van de relevante bepalingen van Marpol 73/78, de grenzen afbakt van de bevoegdheid van een lidstaat om krachtens artikel 7, lid 2, van richtlijn 2005/35 maatregelen te nemen tegen een schip op doorvaart.³⁵ De discretionaire bevoegdheid die de lidstaten op grond van richtlijn 2005/35 hebben om verdergaande maatregelen ter bestrijding van verontreiniging vanaf schepen vast te stellen, wordt eenvoudigweg beperkt door de toepasselijke internationale regels, die uit hoofde van het Unierecht niet mogen worden overschreden.

112. In dit verband zij er evenwel op gewezen dat de lidstaten, zolang zij deze grenzen niet overschrijden, bij de uitoefening van hun bevoegdheid op grond van artikel 220, lid 6, UNCLOS en artikel 7, lid 2, van richtlijn 2005/35 rekening kunnen houden met de bijzondere kenmerken en, in voorkomend geval, de kwetsbaarheid van het gebied waar de lozing heeft plaatsgevonden. Zoals hierboven uiteengezet, zijn deze kenmerken van belang om te bepalen of een overtreding van de betreffende regels van Marpol 73/78 grote schade (of het risico van grote schade) ten aanzien van de belangen van de betrokken kuststaat veroorzaakt in de zin van artikel 220, lid 6, UNCLOS.³⁶ Met andere woorden, zelfs binnen de grenzen die door de toepasselijke internationale regels worden gesteld, behouden de lidstaten een aanzienlijke discretionaire bevoegdheid bij de beoordeling in hoeverre het instellen van rechtsvervolgning tegen een buitenlands schip op doorvaart geschikt is voor een doeltreffende bescherming en instandhouding van het mariene milieu in de gegeven omstandigheden.

113. Derhalve moet de achtste prejudiciële vraag aldus worden beantwoord dat, niettegenstaande artikel 1, lid 2, van richtlijn 2005/35, de lidstaten hun in artikel 7, lid 2, van de richtlijn bedoelde handhavingsbevoegdheid niet verder mogen uitbreiden dan op grond van artikel 220, lid 6, UNCLOS is toegestaan.

³⁵ Het lijkt mij dat de in artikel 1, lid 2, van richtlijn 2005/35 bedoelde mogelijkheid om strengere regels toe te passen in de eerste plaats betrekking heeft op de sancties die moeten worden opgelegd in geval van overtreding van de relevante verontreinigingsnormen die in Marpol 73/78 zijn vastgelegd. In dat verband verwijst overweging 5 van richtlijn 2005/35 in het bijzonder naar de behoefte van harmonisatie van met name de precieze omschrijving van de inbreuk in kwestie, de gevallen waarin deze niet bestraft wordt en de *minimumvoorschriften voor straffen*, en van de aansprakelijkheid en de rechtsmacht.

³⁶ Het is ook nuttig erop te wijzen dat artikel 237, lid 1, UNCLOS uitdrukkelijk bepaalt dat de bepalingen van de UNCLOS inzake de bescherming en het behoud van het mariene milieu de specifieke verplichtingen die de staten op zich hebben genomen krachtens bijzondere verdragen en overeenkomsten die eerder zijn gesloten en betrekking hebben op de bescherming en het behoud van het mariene milieu, alsook overeenkomsten die kunnen worden gesloten ter bevordering van de in de UNCLOS uiteengezette algemene beginselen, onverlet laten.

IV. Conclusie

114. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging, de vragen van de korkein oikeus te beantwoorden als volgt:

„Artikel 220, lid 6, van het op 10 december 1982 te Montego Bay gesloten Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee („UNCLOS”) en artikel 7, lid 2, van richtlijn 2005/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 inzake verontreiniging vanaf schepen en de invoering van sancties, met inbegrip van strafrechtelijke sancties, voor verontreinigingsdelicten, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009, moeten aldus worden uitgelegd dat het begrip ‚kustlijn of daarmee samenhangende belangen’ respectievelijk het begrip ‚kustlijn of daaraan gelieerde belangen’ betrekking heeft op alle belangen van de kuststaat in de territoriale zee en de exclusieve economische zone die verband houden met de exploitatie van de zee en een gezond milieu, en dat het begrip ‚rijkdommen van zijn territoriale zee of exclusieve economische zone’ betrekking heeft op zowel levende rijkdommen, zoals plant- en diersoorten die door geogoste soorten als voedsel worden gebruikt, als niet-levende rijkdommen.

Een kuststaat kan de in artikel 220, lid 6, UNCLOS en artikel 7, lid 2, van richtlijn 2005/35 neergelegde handhavingsbevoegdheid uitoefenen in omstandigheden waarin ten eerste deze staat duidelijke redenen heeft om aan te nemen, respectievelijk beschikt over duidelijke objectieve bewijzen, dat een buitenlands schip de bron is van een lozing die in strijd is met de toepasselijke internationale regels en normen voor verontreiniging vanaf schepen, en ten tweede redelijkerwijs mag worden aangenomen dat deze lozing, in de specifieke omstandigheden van de zaak, een risico van grote schade voor het mariene milieu veroorzaakt. Om te bepalen of er sprake is van een risico van grote schade, zijn in het bijzonder van belang de kwetsbaarheid van het door de lozing getroffen gebied, het volume, de geografische locatie en de omvang van de lozing, alsmede de duur van de lozing en de heersende meteorologische omstandigheden in het betrokken gebied.

Niettegenstaande artikel 1, lid 2, van richtlijn 2005/35, mogen de lidstaten hun in artikel 7, lid 2, van de richtlijn bedoelde handhavingsbevoegdheid niet verder uitbreiden dan op grond van artikel 220, lid 6, UNCLOS is toegestaan.”