Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
NILS WAHL
prednesené 28. februára 2018 [1]

Vec C-15/17

Bosphorus Queen Shipping Ltd Corp.
proti
Rajavartiolaitos

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Korkein oikeus (Najvyšší súd, Fínsko)]

„Dohovor Organizácie spojených národov o morskom práve – Článok 220 ods. 6 – Donucovacia právomoc pobrežného štátu – Právomoc Súdneho dvora vykladať ustanovenia medzinárodného práva – Smernica 2005/35/ES – Znečisťovanie z lodí – Článok 7 ods. 2 – Marpol 73/78 – Vypúšťanie ropných látok vo výlučnej ekonomickej zóne z cudzej lode v tranzite – Okolnosti, za ktorých je pobrežný štát oprávnený začať konanie voči cudzej lodi – Sloboda plavby – Ochrana morského prostredia – Blízkosť – Škoda veľkého rozsahu alebo hrozba škody veľkého rozsahu pobrežiu, iným záujmom alebo zdrojom pobrežného mora alebo výlučnej ekonomickej zóny – Jasné objektívne dôkazy“

1. Tento návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka najmä otázky správneho výkladu článku 220 ods. 6 Dohovoru Organizácie spojených národov o morskom práve (ďalej len „UNCLOS“) [2] a článku 7 ods. 2 smernice 2005/35/ES [3] o znečisťovaní mora z lodí, ustanovenia, ktoré prebralo obsah článku 220 ods. 6 UNCLOS. Vnútroštátny súd konkrétne žiada o usmernenie vo vzťahu k okolnostiam, za ktorých je pobrežný štát oprávnený začať konanie voči cudzej lodi, ktorá je zdrojom vypúšťania ropných látok vo výlučnej ekonomickej zóne („VEZ“) daného pobrežného štátu.

2. Táto vec nastoľuje dôležitú principiálnu otázku, ktorá sa týka samotnej podstaty výkladu všeobecne uznávaných zásad morského práva. Presnejšie povedané, pri odpovedaní na otázky, ktoré mu boli položené, bude mať Súdny dvor po prvý krát príležitosť objasniť [4] okolnosti, za ktorých je pobrežný štát z pohľadu práva Únie oprávnený uplatniť právomoc vo svojej VEZ voči cudzej lodi na účely ochrany morského prostredia bez toho, aby bolo neoprávnene zasahované do slobody plavby.

1 Jazyk prednesu: angličtina.

2 Prijatého 10. decembra 1982 v Montego Bay, Jamajka, a platného od 16. novembra 1994. Dohovor bol schválený v mene terajšej Európskej únie rozhodnutím Rady 98/392/ES z 23. marca 1998 o uzatvorení Dohovoru Organizácie Spojených národov z 10. decembra 1982 o morskom práve a Dohody z 28. júla 1994 o vykonávaní jeho časti XI Európskym spoločenstvom (Ú. v. ES L 179, 1998, s. 1; Mim. vyd. 04/003, s. 260).

3 Smernica Európskeho parlamentu a Rady zo 7. septembra 2005 o znečisťovaní mora z lodí a o zavedení sankcií za porušenia (Ú. v. EÚ L 255, 2005, s. 11), zmenená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/123/ES z 21. októbra 2009 (Ú. v. EÚ L 280, 2009, s. 52).

4 Novosť otázok položených Súdnemu dvoru je navyše zvýraznená skutočnosťou, že prinajmenšom podľa mojich vedomostí Medzinárodný súdny dvor vo svojej rozhodovacej činnosti ešte článok 220 UNCLOS nevykladal.

I. Právny rámec

A. Medzinárodné právo

1. Dohovor o opatreniach

3. Medzinárodný dohovor o opatreniach na širom mori v prípade nehôd spojených s ropným znečistením bol uzatvorený 29. novembra 1969 v Bruseli (ďalej len „Dohovor o opatreniach“). Panama a Fínsko sú zmluvnými stranami tohto dohovoru, pričom Európska únia a niektoré jej členské štáty nie sú.

4. V zmysle článku I ods. 1 Dohovoru o opatreniach zmluvné strany tohto dohovoru „sú oprávnené prijať také opatrenia na širom mori, ktoré sú potrebné na zabránenie, zmiernenie alebo odstránenie vážneho a bezprostredného nebezpečenstva ich pobrežiu alebo podobným záujmom zo znečisťovania alebo hrozby znečisťovania mora ropnými látkami v súvislosti s námornou nehodou alebo úkonmi súvisiacimi s takouto nehodou, o ktorých možno odôvodnene predpokladať, že spôsobia vážne škodlivé následky“.

5. Článok II ods. 4 dohovoru definuje „podobné záujmy“ ako „záujmy pobrežného štátu priamo dotknuté alebo ohrozené námornou nehodou, ako napríklad: a) námorné pobrežné, prístavné činnosti alebo činnosti v ústí, vrátane rybolovných činností, ktoré predstavujú základný prostriedok živobytia dotknutých osôb; b) turistické atrakcie príslušnej oblasti; c) zdravie pobrežného obyvateľstva a blaho dotknutej oblasti vrátene zachovania živých zdrojov mora, ako aj fauny a flóry“.

2. Dohovor Marpol 73/78

6. Medzinárodný dohovor o zabránení znečisťovaniu z lodí bol uzatvorený v Londýne 2. novembra 1973 a doplnený protokolom zo 17. februára 1978 (ďalej len „dohovor Marpol 73/78“). Tento dohovor zavádza pravidlá, ktorých cieľom je minimalizovať znečistenie v morskom prostredí. Na rozdiel od všetkých jej členských štátov Európska únia nie je zmluvnou stranou dohovoru Marpol 73/78.

7. Podľa článku 4 ods. 2 dohovoru Marpol 73/78 je akékoľvek porušenie požiadaviek dohovoru zakázané a budú zaň uložené sankcie. Toto ustanovenie tiež stanovuje, že vždy, keď dôjde k takémuto porušeniu, zmluvná strana dohovoru buď začne konanie v súlade so svojím vnútroštátnym právom, alebo poskytne štátu vlajky všetky informácie a dôkazy, ktorými disponuje o tom, že k porušeniu došlo.

8. Príloha I dohovoru obsahuje pravidlá prevencie pred znečisťovaním ropnými látkami. Pravidlo I v kapitole I prílohy I („Pravidlá prevencie pred znečisťovaním ropnými látkami“) definuje na účely tejto prílohy Baltské more ako osobitnú oblasť. V takýchto oblastiach by sa z technických dôvodov týkajúcich sa ich oceánografického a ekologického stavu a námornej dopravy na nich uskutočňovanej mali prijať osobitné povinné metódy na predchádzanie znečisťovaniu morí. V zmysle dohovoru Marpol 73/78 osobitným oblastiam je poskytovaná vyššia miera ochrany ako iným morským oblastiam.

9. Pravidlo 15 (A) časti C kapitoly 3 prílohy I dohovoru Marpol 73/78 sa týka kontroly vypúšťania ropných látok. V podstate stanovuje, že akékoľvek vypúšťanie tekutín obsahujúcich koncentrované ropné látky presahujúce 15 častí na milión (ppm) je zakázané, pokiaľ ide o plavidlá s tonážou 400 ton a viac. Pravidlo 15 (B) časti C kapitoly 3 prílohy I v zásade opakuje toto pravidlo vo vzťahu k osobitným oblastiam.

3. UNCLOS

10. Podobne ako všetky jej členské štáty, aj Európska únia je zmluvnou stranou UNCLOS.

11. Článok 1 UNCLOS stanovuje, že na účely dohovoru:

„(1) ‚oblasť' znamená dno morí a oceánov a ich podložie za hranicami národnej jurisdikcie;

…

(4) ‚znečistenia morského prostredia' znamená priame alebo nepriame zanesenie látok človekom alebo energie do morského prostredia vrátane ústia riek, ktoré majú alebo môžu mať také zhubné účinky ako je poškodenie živých zdrojov a morského života, ohrozenie ľudského zdravia, zabránenie morskej činnosti vrátane rybolovu a iného legitímneho využívania mora, zhoršenie úžitkovej kvality morskej vody a obmedzenie podmienok pre rekreáciu;

…"

12. Článok 56 dohovoru stanovuje pravidlo, ktorým sa riadi právomoc pobrežných štátov vo VEZ. Znie takto:

„1. Vo [VEZ] má pobrežný štát:

a) zvrchované práva s cieľom prieskumu a využívania, zachovávania prírodných zdrojov živých aj neživých a hospodárenia s nimi, morského dna a jeho podložia a vôd ležiacich nad nimi s ohľadom na inú činnosť, ktorá sa dotýka hospodárskeho využívania a prieskumu zóny, ako aj výroby energie pomocou vody, morských prúdov a vetra;

b) jurisdikciu v súlade s príslušnými ustanoveniami tohoto Dohovoru s ohľadom na:

…

iii) ochranu a zachovanie morského prostredia;

…"

13. Práva a povinnosti iných štátov vo VEZ pobrežného štátu sú stanovené v článku 58 dohovoru. V zmysle tohto ustanovenia musia iné štáty zabezpečiť pri výkone svojich práv vo VEZ dodržiavanie tohto dohovoru, musia zohľadňovať práva a povinnosti pobrežného štátu a dodržiavať zákony a predpisy prijaté pobrežným štátom v súlade s ustanoveniami UNCLOS a inými normami medzinárodného práva.

14. Časť XII UNCLOS sa týka ochrany a zachovania morského prostredia.

15. Podľa článku 192 UNCLOS majú štáty povinnosť chrániť a zachovávať morské prostredie.

16. Podľa článku 217 UNCLOS štáty vlajky sú povinné zabezpečiť účinné dodržiavanie noriem a štandardov vzťahujúcich sa na zabránenie, zníženie a kontrolu znečisťovania morského prostredia z lodí bez ohľadu na to, kde k porušovaniu došlo.

17. Článok 220, ktorý sa týka zabezpečenia dodržiavania právnych predpisov zo strany pobrežných štátov, patrí do tejto časti dohovoru.

18. Článok 220 v odsekoch 3 až 6 stanovuje právomoci, na základe ktorých je pobrežný štát oprávnený prijať opatrenia proti lodi, ktorá porušila medzinárodné normy a štandardy vzťahujúce sa na znečisťovanie z lodí v jeho VEZ. Tieto odseky znejú takto:

„3. Tam, kde existujú jasné dôvody sa domnievať, že loď plávajúca [VEZ] alebo pobrežným morom niektorého štátu porušila v tejto [VEZ] alebo v pobrežnom mori platné medzinárodné normy a štandardy alebo zákony a nariadenia, ktoré zodpovedajú takým medzinárodným normám a štandardom, ktoré boli prijaté na zabránenie, zníženie a kontrolu znečisťovania z lodí a uplatňujú sa, môže tento štát od lode požadovať informáciu ohľadom totožnosti a prístavu jej registrácie, jej posledného a budúceho prístavu alebo zastávky a ostatné nevyhnutné informácie potrebné pre zistenie, či k porušeniu došlo.

4. Štáty príjmu zákony a nariadenia a vykonajú iné opatrenia preto, aby lode plávajúce pod ich vlajkou vyhoveli žiadostiam o informácie podľa ods. 3.

5. Tam, kde existujú rovnaké dôvody sa domnievať, že loď plávajúca [VEZ] alebo pobrežným morom nejakého štátu porušila v tejto [VEZ] alebo v pobrežnom mori platné medzinárodné normy a štandardy alebo zákony a nariadenia tohto štátu, ktoré zodpovedajú takýmto medzinárodným normám a štandardom prijatým na zabránenie, zníženie a kontrolu znečisťovania z lodí, a uplatňujú ich, a porušenie viedlo k podstatnému vypúšťaniu látok, ktoré spôsobilo vážne znečistenie morského prostredia alebo ho ohrozilo, môže tento štát vykonať fyzickú prehliadku lode v súvislosti s prípadom takéhoto porušenia, pokiaľ loď odmietla poskytnúť informáciu alebo ak je informácia poskytnutá loďou očividne v rozpore so skutočnou situáciou alebo ak okolnosti prípadu takúto prehliadku oprávňujú.

6. Tam, kde existujú jasné objektívne dôkazy, že loď plávajúca [VEZ] alebo pobrežným morom niektorého štátu sa dopustila v tejto [VEZ] alebo v pobrežnom mori porušenia platných medzinárodných noriem a štandardov alebo zákonov a nariadení to[h]to štátu, ktoré zodpovedajú takým medzinárodným normám a štandardom, ktoré boli prijaté na zabránenie, zníženie a kontrolu znečisťovania loďami a uplatňujú ich, a toto porušenie viedlo k vypúšťaniu látok, ktoré spôsobilo škodu [veľkého rozsahu – *neoficiálny preklad*] alebo hrozilo spôsobením škody [veľkého rozsahu – *neoficiálny preklad*] pobrežiu alebo iným záujmom pobrežného štátu, zdrojom jeho pobrežného mora alebo [VEZ], môže tento štát pri dodržaní ustanovení oddielu 7 a za predpokladu, že ho k tomu dôkazy oprávňujú, začať konanie vrátane zadržania lode v súlade zo svojimi zákonmi.“

B. Právo Únie

19. Smernica 2005/35 sa týka znečisťovaním mora z lodí a prijímania adekvátnej reakcie zo strany členských štátov na účely boja proti takémuto znečisťovaniu.

20. Najmä z jej odôvodnení 2 a 3 vyplýva, že cieľom smernice je zlepšiť vykonávanie dohovoru Marpol 73/78 prostredníctvom harmonizovania jeho vykonávania na úrovni Únie. Potreba harmonizácie bola považovaná za mimoriadne naliehavú, pretože v prvom rade pravidlá obsiahnuté v dohovore Marpol 73/78 boli každodenne ignorované veľmi veľkým počtom lodí plaviacich sa vo vodách Únie bez toho, aby sa uskutočnila náprava. Na druhej strane predtým, ako bola smernica prijatá, prax členských štátov pri ukladaní sankcií za vypúšťanie znečisťujúcich látok z lodí vykazovala značné rozdiely.

21. Účel smernice je stanovený v jej článku 1. Ten znie takto:

„1. Účelom tejto smernice je začleniť medzinárodné normy o znečisťovaní z lodí do práva Spoločenstva a zabezpečiť, aby osoby zodpovedné za vypúšťanie podliehali primeraným sankciám, ako sa uvádza v článku 8, s cieľom zlepšiť námornú bezpečnosť a ochranu morského prostredia pred znečisťovaním z lodí.

2. Táto smernica nebráni členským štátom, aby voči znečisťovaniu z lodí prijali prísnejšie opatrenia v súlade s medzinárodným právom.“

22. V zmysle článku 3 ods. 1 smernice:

„Táto smernica sa v súlade s medzinárodným právom vzťahuje na vypúšťanie znečisťujúcich látok:

…

b) v teritoriálnych vodách členského štátu;

c) v morských úžinách využívaných pre medzinárodnú plavbu podliehajúcu režimu tranzitného prechodu, ako je to stanovené v časti III oddiele 2 [UNCLOS] v rozsahu, v akom členský štát vykonáva súdnu právomoc nad takými morskými úžinami;

d) vo [VEZ] výhradnej hospodárskej zóne alebo v rovnocennej zóne členského štátu, zriadenej v súlade s medzinárodným právom, a

e) na šírom mori.“

23. Článok 7 smernice 2005/35 sa venuje problematike donucovacích opatrení zo strany pobrežných štátov vo vzťahu k lodiam v tranzite. Znie takto:

„1. Ak sa údajné vypúšťanie znečisťujúcich látok uskutoční v oblastiach uvedených v článku 3 ods. 1 písm. b), c), d) alebo e) a loď, ktorá je z vypúšťania podozrivá, sa nezastaví v prístave členského štátu, ktorý má informácie o údajnom vypúšťaní, uplatní sa tento postup:

a) ak je najbližší prístav určenia v inom členskom štáte, dotknuté členské štáty úzko spolupracujú pri kontrole uvedenej v článku 6 ods. 1 a pri rozhodovaní o vhodných opatreniach vzťahujúcich sa na takéto vypúšťanie;

b) ak je najbližší prístav určenia v štáte mimo Spoločenstva, členský štát vykoná potrebné opatrenia na zabezpečenie toho, aby bol najbližší prístav určenia o údajnom vypúšťaní informovaný, a požiada štát najbližšieho prístavu určenia, aby vzhľadom na takéto vypúšťanie vykonal vhodné opatrenia.

2. Ak existuje jednoznačný objektívny dôkaz, že sa loď plaviaca sa v oblastiach uvedených v článku 3 ods. 1 písm. b) alebo d) dopustila v oblasti uvedenej v článku 3 ods. 1 písm. d) porušenia, ktorého dôsledkom bolo vypustenie, ktoré spôsobilo škodu veľkého rozsahu alebo hrozbu škody veľkého rozsahu v pobrežnom pásme, alebo príbuzných záujmov dotknutého členského štátu alebo na zdrojoch v oblastiach uvedených v článku 3 ods. 1 písm. b) alebo d), štát, pokiaľ časť XII oddiel 7 [UNCLOS] neustanovuje inak, a za predpokladu, že dôkazy to potvrdzujú, odovzdá prípad príslušným orgánom s cieľom začatia konania, vrátane konania o zadržaní lode v súlade s vnútroštátnym právom.

3. V každom prípade je potrebné informovať orgány štátu vlajky.“

C. Fínske právo

24. Kapitola 3 § 1 Merenkulun ympäristönsuojelulaki (1672/2009) (zákon č. 1672/2009 o ochrane životného prostredia pri námornej doprave) stanovuje:

„Porušenie zákazu vypúšťať ropné látky alebo zmesi do vôd alebo do [VEZ] Fínska, ktorý je upravený v kapitole 2 § 1, sa potrestá pokutou (*pokuta za vypúšťanie ropných látok*), pokiaľ vypustené ropné látky alebo zmesi nemožno na základe ich množstva alebo ich účinkov považovať za bezvýznamné. Za porušenie zákazu vypúšťať ropné látky, ktorého sa cudzia loď dopustila pri tranzite cez [VEZ] Fínska, sa však pokuta uloží len vtedy, keď vypustenie vo veľkom rozsahu poškodilo pobrežie Fínska alebo iné záujmy pobrežného štátu, alebo zdroje pobrežného mora či [VEZ] Fínska, alebo hrozí, že také poškodenie spôsobí.“

II. Skutkový stav, konanie a prejudiciálne otázky

25. *Bosphorus Queen* je loď so suchým nákladom registrovaná v Paname. Podľa Rajavartiolaitos (Úrad na ochranu hraníc, Fínsko; ďalej len „Úrad“) táto loď vypustila do mora ropné látky, keď 11. júla 2011 prechádzala VEZ Fínska.

26. K vypusteniu došlo na vonkajšom okraji VEZ Fínska, vo vzdialenosti približne 25 až 30 km od fínskeho pobrežia. Vypustené ropné látky sa rozšírili po dĺžke približne 37 km ako pás široký zhruba 10 km. Podľa odhadov zasiahli vypustené ropné látky plochu asi 0,222 km^2 a mali objem zruba 0,898 až 9,050 m^3.

27. Z dôvodu vypustených ropných látok neboli prijaté žiadne ochranné opatrenia. Nespozorovalo sa, že by sa ropné látky dostali na pobrežie a ani sa nezistilo, že by vypustené ropné látky spôsobili konkrétne škody.

28. Keď sa *Bosphorus Queen* vrátila cez VEZ Fínska naspäť z Petrohradu, Rusko, Úrad uložil vlastníkovi lode, spoločnosti Bosphorus Queen Shipping Ltd. Corp. (ďalej len „spoločnosť Bosphorus“) rozhodnutím z 23. júla 2011 povinnosť zložiť peňažnú záruku vo výške 17 112 eur za splnenie prípadnej povinnosti zaplatiť pokutu za vypustenie ropných látok. Záruka bola zložená 25. júla 2011 a loď následne pokračovala vo svojej plavbe.

29. Suomen ympäristökeskus (Fínsky ústredný orgán pre životné prostredie, ďalej len „ústredný orgán“) predložil 26. júla 2011 posudok o rizikách, ktoré spôsobilo vypustenie ropných látok. Environmentálne riziká boli vyhodnotené na základe odhadu minimálneho množstva vypustených ropných látok. V posudku sa konštatovalo toto:

– Prinajmenšom časť ropných látok sa mohla dostať do fínskej pobrežnej oblasti. V takom prípade by to negatívne narušilo ich využívanie na rekreačné účely.

– V blízkosti miesta vypustenia časť ropných látok ďalej ovplyvňovala šíre more.

– Vypustené ropné látky škodia priaznivému vývoju stavu životného prostredia v Baltskom mori.

– Vypustené ropné látky ohrozili vtáctvo, ktoré na širom mori hľadá potravu a odpočinok.

– Ropné látky poškodili fyto- a zooplanktón. Ropné zlúčeniny sa odovzdávajú ďalej v potravinovom reťazci.

– Vypustené ropné látky pravdepodobne priamo poškodili populáciu pichľavky sivej na hladine šíreho mora, takže nie je možné vylúčiť akútne negatívne účinky na populáciu rýb.

– Na území je silná sedimentácia a je pravdepodobné, že časť zlúčenín sa dostane do oblastí na dne a ovplyvní spoločenstvá, ktoré tam žijú.

– V blízkosti miesta vypustenia sa nachádza množstvo cenných prírodných oblastí, ktoré sú súčasťou siete Natura 2000.

– Čas vypustenia ropných látok bol mimoriadne nevýhodný pre populácie morského vtáctva, pretože vo vodách, ktoré sa rozprestierajú od vonkajších útesov Hankoniemi po ostrovné more (tzv. Archipelago Sea), kde sa kŕdle nachádzajú, sú veľké kŕdle mláďat, ktoré nevedia lietať, a mláďatá kajky morskej sa pohybujú vo veľkej vzdialenosti od pobrežia.

– V čase vypustenia ropných látok sa na území pred Hankoniemi nachádzalo desaťtisíce vtákov kajky morskej. Vypustenie ropných látok spôsobilo veľké nebezpečenstvo pre populáciu morského vtáctva fínskeho pobrežia.

30. Dňa 16. septembra 2011 uložil Úrad spoločnosti Bosphorus za vypúšťanie ropných látok pokutu vo výške 17 112 eur. Na základe znaleckého posudku Úrad konštatoval, že vypustenie ropných látok spôsobilo škodu veľkého rozsahu alebo hrozilo spôsobením škody veľkého rozsahu pobrežiu Fínska alebo iným jeho záujmom, zdrojom jeho pobrežného mora alebo VEZ.

31. Bosphorus následne podala žalobu na Helsingin käräjäoikeus (Súd prvého stupňa Helsinki, Fínsko) ako námorný súd. Domáhala sa rozhodnutia o neplatnosť rozhodnutí o zložení záruky a o uložení pokuty za vypustenie ropných látok.

32. Námorný súd považoval vo svojom rozsudku z 30. januára 2012 za preukázané, že ropné látky vypustené do mora pochádzali minimálne v množstve 900 litrov z *Bosphorus Queen*. Vzhľadom na posúdenie vplyvu na životné prostredie námorný súd rozhodol, že v zmysle kapitoly 3 § 1 zákona o ochrane životného prostredia pri námornej doprave spôsobilo vypustenie ropných látok hrozbu škody veľkého rozsahu. Z týchto dôvodov námorný súd žalobu zamietol.

33. Helsingin hovioikeus (Odvolací súd Helsinki, Fínsko) vo svojom rozhodnutí z 18. novembra 2014 zamietol odvolanie podané proti rozhodnutiu námorného súdu.

34. Bosphorus následne podala odvolanie na vnútroštátny súd a navrhuje súdu zrušiť rozhodnutie Helsingin hovioikeus (Odvolací súd Helsinki) a rozsudok námorného súdu a tiež vyhlásiť neplatnosť rozhodnutí o zložení záruky a o pokute za vypustenie ropných látok a zrušiť pokutu za vypustenie ropných látok.

35. Vzhľadom na pochybnosti, pokiaľ ide o správny výklad príslušných ustanovení UNCLOS a smernice 2005/35 sa vnútroštátny súd rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúce prejudiciálne otázky:

„1. Má sa pojem ‚pobrežie alebo iné záujmy' uvedený v článku 220 ods. 6 [UNCLOS], resp. pojem ‚pobrežné pásmo alebo príbuzné záujmy' v článku 7 ods. 2 smernice [2005/35] vykladať podľa definície pojmu ‚pobrežie alebo podobné záujmy' uvedeného v článku II bode 4 [Dohovoru o opatreniach]?

2. Podľa definície uvedenej v článku II bode 4 písm. c) [Dohovoru o opatreniach] 1969 dotknutého v prvej otázke sa pojem ‚podobné záujmy' týka najmä blaha dotknutej oblasti vrátane zachovania morských biologických zdrojov, ako aj fauny a flóry. Platí toto ustanovenie aj pre zachovanie biologických zdrojov, fauny a flóry vo [VEZ], alebo sa toto ustanovenie Dohovoru týka len zachovania záujmov pobrežnej oblasti?

3. V prípade zápornej odpovede na otázku položenú v bode 1, čo sa myslí pod pojmom ‚pobrežie alebo iné záujmy' uvedeným v článku 220 ods. 6 [UNCLOS], resp. pojmom ‚pobrežné pásmo alebo príbuzné záujmy' uvedeným v článku 7 ods. 2 smernice [2005/35]?

4. Čo znamená pojem ‚zdroje jeho pobrežného mora alebo [VEZ]' uvedený v článku 220 ods. 6 [UNCLOS] a článku 7 ods. 2 smernice [2005/35]? Majú sa za biologické zdroje považovať len lovené druhy alebo pod tento pojem spadajú aj druhy, ktoré sú spojené s lovenými druhmi alebo sú na nich v zmysle článku 61 ods. 4 [UNCLOS] závislé, ako napríklad rastlinné a živočíšne druhy, ktoré lovené druhy využívajú ako potravu?

5. Ako sa má definovať pojem ‚hrozilo spôsobením' uvedený v článku 220 ods. 6 [UNCLOS], resp. ‚spôsobilo… hrozbu' v článku 7 ods. 2 smernice [2005/35/ES]? Treba povahu tejto hrozby definovať pomocou abstraktného alebo konkrétneho rizika, či iným spôsobom?

6. Má sa pri posúdení podmienok právomoci pobrežného štátu, ktoré sú stanovené v článku 220 ods. 6 [UNCLOS] a v článku 7 ods. 2 smernice [2005/35], vychádzať z toho, že spôsobené alebo hroziace škody veľkého rozsahu predstavujú vážne znečistenie morského prostredia, ktoré bolo spôsobené alebo ktoré hrozilo v zmysle článku 220 ods. 5? Ako treba definovať vážne znečistenie morského prostredia a ako je nutné vziať ho do úvahy pri posudzovaní spôsobených alebo hroziacich škôd veľkého rozsahu?

7. Ktoré okolnosti treba vziať do úvahy pri posudzovaní závažnosti spôsobených alebo hroziacich škôd? Má sa pri posudzovaní vziať do úvahy napr. trvanie a geografický rozsah negatívnych účinkov, ktoré sa prejavujú ako škody? V prípade kladnej odpovede: ako sa má posúdiť trvanie a rozsah škôd?

8. V smernici [2005/35] sa stanovujú minimálne požiadavky a nebráni sa členským štátom v tom, aby v súlade s medzinárodným právom prijali prísnejšie opatrenia proti znečisťovaniu morí loďami (článok [1 ods. 2]). Platí možnosť uplatniť prísnejšie predpisy pre článok 7 ods. 2 smernice, v ktorom je upravená právomoc pobrežného štátu zakročiť proti lodi plaviacej sa v tranzite?

9. Je potrebné pri výklade podmienok právomoci pobrežného štátu, ktoré sú stanovené v článku 220 ods. 6 [UNCLOS] a v článku 7 ods. 2 smernice, považovať za dôležité osobitné geografické a ekologické podmienky a zraniteľnosť Baltského mora?

10. Môže sa ‚jasným objektívnym dôkazom' v zmysle článku 220 ods. 6 [UNCLOS] a článku 7 ods. 2 smernice [2005/35] okrem dôkazu, že sa loď dopustila porušenia, na ktoré sa vzťahujú uvedené predpisy, myslieť aj dôkaz týkajúci sa následkov vypúšťania? Aký dôkaz treba požadovať na to, aby sa preukázalo, že pobrežiu alebo iným záujmom pobrežného štátu, zdrojom pobrežného mora či [VEZ], napríklad populácii vtáctva a rýb, ako aj morskému prostrediu v tejto oblasti, hrozí škoda veľkého rozsahu? Znamená požiadavka jasného objektívneho dôkazu, že napr. posúdenie negatívnych účinkov vypúšťania ropných látok na morské prostredie musí byť vždy založené na konkrétnych výskumoch alebo štúdiách o účinkoch vykonaného vypúšťania ropných látok?"

36. Písomné pripomienky v tomto konaní boli doručené zo strany belgickej, gréckej, francúzskej, holandskej a fínskej vlády a Európskej komisie. Takmer na pripomenutie 100. výročia, keď sa Fínsko stalo samostatným námorným štátom, Bosphorus, francúzska, holandská a fínska vláda a Komisia prezentovali svoje tvrdenia ústne na pojednávaní, ktoré sa konalo 6. decembra 2017.

III. Analýza

37. Vnútroštátny súd položil Súdnemu dvoru niekoľko otázok týkajúcich sa najmä správneho výkladu článku 220 ods. 6 UNCLOS (a teda následne aj článku 7 ods. 2 smernice 2005/35) z hľadiska práva Únie. Aj napriek nahliadaniu na danú problematiku z viacerých uhlov sa otázky v podstate týkajú dvoch vzájomne súvisiacich problematík týkajúcich sa okolností, za ktorých môže pobrežný štát uplatniť právomoc vo svojej VEZ. Konkrétne sa to týka záujmov, na ktoré sa vzťahuje právomoc pobrežného štátu, a dôkazov potrebných na odôvodnenie prijatia donucovacích opatrení voči lodi v tranzite.

38. Po niekoľkých úvodných poznámkach sa budem venovať otázkam položeným vnútroštátnym súdom prostredníctvom ich rozdelenia do tematických skupín: 1. záujmy, na ktoré sa vzťahuje právomoc pobrežného štátu vo VEZ v zmysle článku 220 ods. 6 UNCLOS a článku 7 ods. 2 smernice 2005/35 (otázky 1 až 4); 2. dôkazy požadované v zmysle článku 220 ods. 6 UNCLOS a článku 7 ods. 2 smernice 2005/35 na to, aby pobrežný štát mohol začať konanie voči cudzej lodi (otázky 5 až 7 a 9 a 10), a 3. možnosť konania členských štátov v zmysle článku 7 ods. 2 smernice 2005/35 (otázka 8).

A. Úvodné poznámky

39. Na účely lepšieho pochopenia problematických otázok, na ktorých je založený tento návrh na začatie prejudiciálneho konania, považujem za užitočné začať svoju analýzu niekoľkými úvodnými poznámkami. Po prvé vzhľadom na to, že návrh na začatie prejudiciálneho konania sa dotýka viacerých medzinárodných zmlúv v oblasti morského práva, v prvom rade spomeniem zásady, ktorými sa riadi súdna právomoc Súdneho dvora v kontexte prejudiciálneho konania týkajúceho sa výkladu ustanovení medzinárodného práva. Po druhé zmapujem právnu štruktúru týkajúcu sa rozdelenia právomoci medzi štátmi vlajky a pobrežnými štátmi v kontexte morského práva. V danom kontexte vysvetlím najmä, ako UNCLOS približuje potrebu vyváženia slobody plavby a ochrany morského prostredia.

1. Právomoc Súdneho dvora vykladať ustanovenia medzinárodného práva

40. Vnútroštátny súd identifikoval tri súbory noriem medzinárodného práva, ktoré sú pre tento prípad relevantné. Sú nimi UNCLOS, dohovor Marpol 73/78 a Dohovor o opatreniach. Každý z týchto dohovorov má v rámci práva Únie odlišné postavenie.

41. V prvom rade, ako sa zhodli všetci účastníci konania, Súdny dvor má právomoc vykladať ustanovenia UNCLOS. Podľa ustálenej judikatúry má Súdny dvor právomoc vykladať ustanovenia medzinárodného práva, ktoré sú súčasťou právneho poriadku Únie.[5] Vzhľadom na to, že Európska únia pristúpila k UNCLOS, tento dohovor je neoddeliteľnou súčasťou právneho poriadku Únie. Z toho dôvodu má Súdny dvor právomoc vykladať ustanovenia tohto dohovoru.

42. V druhom rade, pokiaľ ide o dohovor Marpol 73/78, všetky členské štáty Európskej únie sú viazané týmto dohovorom, zatiaľ čo Európska únia nie je. Práve preto, že sú členské štáty viazané týmto dohovorom, Súdny dvor pripustil, že dohovor Marpol 73/78 by mal byť zohľadňovaný na jednej strane pri výklade ustanovení UNCLOS a na druhej strane pri výklade ustanovení sekundárneho práva, ktoré spadajú do pôsobnosti dohovoru Marpol 73/78. To je najmä prípad smernice 2005/35.[6]

5 Pozri rozsudky z 30. apríla 1974, Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, body 4 až 6); z 3. júna 2008, The International Association of Independent Tanker Owners a i. (C-308/06, EU:C:2008:312, body 42 a 43); zo 4. mája 2010, TNT Express Nederland (C-533/08, EU:C:2010:243, bod 60 a tam citovaná judikatúra), a z 8. marca 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, bod 30 a tam citovaná judikatúra).

6 Rozsudok z 3. júna 2008, The International Association of Independent Tanker Owners a i. (C-308/06, EU:C:2008:312, bod 52).

43. V treťom rade Európska únia nie je viazaná Dohovorom o opatreniach a nie sú nim viazané ani všetky jej členské štáty. Účastníci konania vo svojich písomných pripomienkach prezentovali rozdielne názory na rozsah právomoci Súdneho dvora vykladať ustanovenia tohto dohovoru. Zatiaľ čo belgická a francúzska vláda sa, zdá sa, domnievajú, že Súdny dvor môže vykladať ustanovenia tohto dohovoru, Komisia, ako aj holandská a fínska vláda zastávajú názor, že takýto výklad nespadá do právomoci Súdneho dvora. Keďže v tejto súvislosti bola na pojednávaní položená otázka, Komisia svoje stanovisko pozmenila: vyjadrila súhlas s tým, že Dohovor o opatreniach môže predstavovať zdroj inšpirácie pre Súdny dvor pri výklade článku 220 UNCLOS.

44. Podľa môjho názoru sú postoje všetkých účastníkov konania k tejto otázke správne.

45. Súdny dvor na jednej strane v zásade nemá v prejudiciálnom konaní právomoc autoritatívne vykladať medzinárodné zmluvy uzatvorené medzi členskými a nečlenskými štátmi. Tento názor potvrdzuje judikatúra Súdneho dvora v tejto oblasti.[7] Bez toho, aby bol dotknutý konkrétny prípad dohovorov, ako je vyššie uvedený dohovor Marpol 73/78, a situácia, keď Európska únia prevzala právomoci, ktoré predtým vykonávali členské štáty v oblasti upravenej predmetným medzinárodným dohovorom,[8] výkladová právomoc Súdneho dvora sa vzťahuje iba na normy, ktoré sú súčasťou právneho poriadku Únie.

46. Táto zásada bola opätovne potvrdená v rozsudku Súdneho dvora vo veci Manzi[9], pokiaľ ide o neskorší protokol k dohovoru Marpol 73/78, ku ktorému niektoré členské štáty nepristúpili. V tomto prípade Súdny dvor rozhodol, že nie je možné vykladať ustanovenia sekundárneho práva z hľadiska povinnosti uloženej medzinárodnou zmluvou, ktorá nezaväzuje všetky členské štáty. V opačnom prípade by sa rozsah tejto povinnosti rozšíril aj na tie členské štáty, ktoré nie sú zmluvnými stranami takejto zmluvy.[10]

47. Zatiaľ čo daný postoj mohol byť v praxi výsledkom okolností vo veci Manzi, rozhodnutie Súdneho dvora nemôže podľa môjho názoru znamenať, že Súdny dvor nemôže pri výklade ustanovení práva Únie brať do úvahy pravidlá medzinárodného práva, ktoré nezaväzujú Európsku úniu alebo všetky jej členské štáty.

48. V zmysle bežne prijatého názoru sa súdny výklad neuskutočňuje vo vákuu. Zatiaľ čo je jasné, že Súdny dvor nemá právomoc autoritatívne vykladať normy, ktoré netvoria súčasť právneho poriadku Únie, je pre mňa problematické prijať fakt, že by nebolo možné v prípade potreby vychádzať z týchto noriem na účely výkladu ustanovení právnych predpisov Únie. Tak je to najmä vtedy, keď legislatívna história medzinárodnej zmluvy, ktorá zaväzuje Európsku úniu alebo jej členské štáty, naznačuje úzku súvislosť so zmluvou, ktorá pre nich nie je zaväzujúca.

49. Inak povedané, z jasného nedostatku právomoci vykladať Dohovor o opatreniach nevyplýva, že nie je možné sa týmto dohovorom inšpirovať pri výklade podobných pojmov, ktoré možno nájsť v UNCLOS. Inými slovami, nemožno vylúčiť, že Súdny dvor môže vykladať UNCLOS spôsobom, ktorý sa zhoduje s terminológiou použitou v Dohovore o opatreniach. Ako to vysvetlím v rámci posúdenia prvej, druhej, tretej a štvrtej prejudiciálnej otázky, príslušné ustanovenia Dohovoru o opatreniach môžu poskytnúť užitočnú pomoc pri výklade, pokiaľ ide o právo Únie, článku 220 ods. 6 UNCLOS.[11]

7 Pozri rozsudky zo 4. mája 2010, TNT Express Nederland (C-533/08, EU:C:2010:243, bod 61 a tam citovaná judikatúra), a zo 17. júla 2014, Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101, bod 22).

8 Pozri najmä rozsudky z 12. decembra 1972, International Fruit Company a i. (21/72 až 24/72, EU:C:1972:115, bod 18); zo 14. júla 1994, Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296, bod 16); z 3. júna 2008, The International Association of Independent Tanker Owners a i. (C-308/06, EU:C:2008:312, bod 48),„a stanovisko Súdneho dvora 2/15 (Dohoda o voľnom obchode medzi Európskou úniou a Singapurskou republikou) zo 16. mája 2017 (EU:C:2017:376, bod 248).

9 Rozsudok z 23. januára 2014, Manzi a Compagnia Naviera Orchestra (C-537/11, EU:C:2014:19).

10 Rozsudok z 23. januára 2014, Manzi a Compagnia Naviera Orchestra (C-537/11, EU:C:2014:19, body 47 a 48).

11 Pozri bod 69 a nasl. nižšie.

50. Predtým, ako sa touto problematikou budem zaoberať, však preskúmam základné zásady právneho rámca, ktorý upravuje rozdelenie právomoci štátu vlajky a pobrežného štátu v kontexte UNCLOS.

2. Zásady donucovacej právomoci pobrežných štátov: sloboda plavby a ochrana morského prostredia

51. V zmysle judikatúry Súdneho dvora sa UNCLOS snaží nájsť spravodlivú rovnováhu medzi záujmami pobrežných štátov a iných štátov, ktoré môžu byť protichodné.[12] Tieto záujmy sa okrem iného týkajú oprávneného záujmu plavby bez ohľadu na geografickú polohu štátu, využívania prírodných zdrojov a potreby zachovania morského prostredia.

52. V tomto rámci má sloboda plavby mimoriadny význam. Ako vyjadrenie odvekej zásady slobody morí[13] sloboda plavby predstavuje základ medzinárodného morského práva. Na to, aby sa zabránilo fragmentácii mora z ochranných dôvodov, sloboda plavby zaručuje, že čokoľvek za pobrežnými vodami zostáva otvorené na využitie pre spoločné dobro.[14]

53. Táto zásada je odzrkadlená v UNCLOS: ako dôsledok slobody plavby platí pravidlo, že pobrežný štát má právomoc iba nad loďami, ktoré plávajú v jeho pobrežnom mori, s obmedzením na 12 námorných míľ od základnej línie.[15] Aj tam je táto právomoc obmedzená povinnosťou zabezpečiť voľný prechod lodí v tranzite.[16] Za touto oblasťou je východiskovým bodom to, že štát vlajky má právomoc nad loďami plaviacimi sa pod jeho vlajkou. Presnejšie, štát vlajky musí určiť bezpečnostné, sociálne a environmentálne normy, ktoré sa majú uplatňovať, a musí presadzovať tieto pravidlá vo vzťahu k lodiam plaviacim sa pod jeho vlajkou v súlade s medzinárodnými pravidlami a normami.[17] No nielen to: štát vlajky *musí*, v súlade s článkom 217 UNCLOS, účinne presadzovať medzinárodné pravidlá a normy vzťahujúce sa na znečisťovanie z lodí, bez ohľadu na to, kde k ich porušeniu dôjde.

54. Podľa systému právomoci, ktorý zaviedol UNCLOS, však právomoc štátov vlajky za hranicami pobrežného mora pobrežného štátu podlieha dôležitým výnimkám. Jedna z týchto výnimiek sa týka právomoci pobrežného štátu vo VEZ.

55. VEZ je definovaná v článku 57 UNCLOS ako priľahlá oblasť za pobrežným morom, ktorá nesmie byť širšia ako 200 námorných míľ od základnej línie. VEZ podlieha osobitnému právnemu režimu uvedenému v časti V UNCLOS (jeho články 55 až 75). Podľa článku 56 dohovoru má pobrežný štát, okrem iného, (obmedzenú) donucovaciu právomoc v tejto zóne na účely primeranej ochrany morského prostredia. Na druhej strane v súlade s článkom 58 UNCLOS musia iné štáty pri výkone svojich práv vo VEZ konať s súlade s dohovorom, musia brať náležitým spôsobom ohľad na práva a povinnosti pobrežného štátu a sú povinné dodržiavať zákony a predpisy ním prijaté v súlade s UNCLOS a inými normami medzinárodného práva.

56. Tieto pravidlá pravdepodobne odrážajú široký medzinárodný konsenzus, ktorý existuje vo vzťahu k potrebe ochrany morského prostredia pred znečisťovaním (z lodí). Ako konkrétny prejav tejto obavy je možné vnímať donucovaciu právomoc priznanú pobrežným štátom v súlade s článkom 220 ods. 3 až 6 UNCLOS vo VEZ na účely prijímania opatrení proti lodiam v tranzite.

12 Rozsudok z 3. júna 2008, The International Association of Independent Tanker Owners a i. (C-308/06, EU:C:2008:312, bod 58).

13 Princíp slobody morí a právo všetkých národov využívať more na obchodovanie sa dá nájsť v spise, ktorého autorom je holandský učenec Hugo Grotius *Mare Liberum*, ktorý bol prvýkrát zverejnený v roku 1609.

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, s. 679.

15 „Základná línia" sa vo všeobecnosti zhoduje s pobrežnou čiarou pri odlive.

16 To je zrejmé zo spoločného znenia článkov 2, 3 a 17 UNCLOS.

17 Pozri najmä článok 94 UNCLOS.

57. Konkrétnejšie, v druhej polovici 20. storočia bolo uzatvorených množstvo zmlúv ako reakcia na rastúce znepokojenie nad znečistením mora.[18] Napríklad v nadväznosti na ničivú katastrofu spôsobenú *Torrey Canyon* bol prijatý Dohovor o opatreniach. Udeľuje všetkým stranám dohovoru právomoc zasiahnuť na otvorenom mori v prípadoch, keď znečistenie ropnými látkami ohrozilo more alebo pobrežie v dôsledku námornej nehody. Táto zásada právomoci zasiahnuť bola opätovne potvrdená v článku 221 UNCLOS.[19]

58. Zdá sa, že je všeobecne akceptované, že právomoc štátu vlajky sama osebe nie je dostatočná na boj proti znečisťovaniu z lodí.[20] Z tohto pohľadu právomoci udelené pobrežným štátom v článku 220 UNCLOS, ktoré sa pravdepodobne pridávajú k právomociam, ktoré udeľuje Dohovor o opatreniach a článok 221 UNCLOS pobrežným štátom, pretože umožňujú pobrežnému štátu začať konanie aj v prípadoch, keď nedošlo k námornej nehode, môžu byť podľa môjho názoru vnímané ako odzrkadlenie želania medzinárodného spoločenstva vytvoriť nástroje na účinnejší boj proti znečisťovaniu z lodí a na ochranu morského prostredia ako spoločného dobra. V tejto súvislosti podotýkam, že Dohovor o opatreniach nielenže ovplyvnil formuláciu článku 221 UNCLOS, ale aj formuláciu jeho článku 220.[21]

59. Na tomto mieste je potrebné zdôrazniť, že článok 220 ods. 3 až 6 UNCLOS jednoducho priznáva donucovaciu právomoc pobrežnému štátu v jasne vymedzenom súbore okolností, ktorá je doplnkom k právomoci štátu vlajky. Poskytuje (obmedzenú) právomoc pobrežným štátom s cieľom chrániť morské prostredie v prípade porušenia platných medzinárodných pravidiel a noriem vzťahujúcich sa na znečisťovanie z lodí. Hmotnoprávne pravidlá obsiahnuté v dohovore Marpol 73/78, pokiaľ ide o zabránenie znečisteniu ropnými látkami, predstavujú súbor týchto pravidiel. Je potrebné pamätať na to, že UNCLOS predstavuje rámcový dohovor, ktorý bol doplnený inými medzinárodnými dohovormi, ako napríklad dohovorom Marpol 73/78.[22]

60. Naopak článok 220 ods. 3 až 6 UNCLOS napríklad nestanovuje prísnejšie normy znečisťovania než tie, ktoré by inak platili. Tieto normy taktiež neudeľujú právomoc pobrežným štátom zasiahnuť proti cudzím lodiam nad rámec právomoci, ktorou disponuje štát vlajky. Ako je stanovené v článku 228 ods. 1 UNCLOS, štát vlajky môže prevziať konanie do šiestich mesiacov od informácie zo strany pobrežného štátu o opatreniach prijatých voči lodi plávajúcej pod jeho vlajkou.[23]

61. Rovnako ako všetky ostatné štáty, aj štáty vlajky sú povinné chrániť a zachovávať morské prostredie podľa článku 192 UNCLOS. Štáty vlajky Sú tiež povinné zabezpečiť účinné dodržiavanie medzinárodných noriem a štandardov vzťahujúcich sa na znečisťovanie z lodí podľa článku 217 UNCLOS. V súlade so zásadou blízkosti článok 220 ods. 3 až 6 UNCLOS napriek tomu udeľuje právomoc aj štátu, ktorý má na tom najvýraznejší záujem, teda pobrežnému štátu. V praxi je pobrežný štát pravdepodobne najlepšie umiestnený na to, aby zistil porušenie príslušných medzinárodných pravidiel týkajúcich sa znečistenia z lodí a prípadne prijal proti danej lodi donucovacie opatrenia.

18 V tomto prípade majú veľký význam dohovor Marpol 73/78 a Dohovor o opatreniach. Okrem toho boli v tomto období uzatvorené viaceré regionálne dohovory. Medzi takéto dohovory patrí Dohovor o ochrane morského prostredia oblasti Baltského mora, uzavretý v Helsinkách v roku 1992 (ďalej len „Helsinský dohovor“), ktorý nadobudol účinnosť 17. januára 2000.

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

20 Pozri v tomto zmysle odôvodnenie 2 smernice 2005/35, ktoré konkrétne stanovuje, že medzinárodné normy pre vypúšťanie znečisťujúcich látok z lodí založené na dohovore Marpol 73/78 denne ignoruje veľmi veľký počet lodí plaviacich sa vo vodách Spoločenstva.

21 Pozri Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea. Office of Legal Affairs of the United Nations. *The Law of the Sea, Enforcement by Coastal States, Legislative History of Article 220 of the United Nations Convention on the Law of the Sea*, United Nations Publication, New York, 2005, s. 4, bod 17. Pozri tiež v tomto zmysle CHURCHILL, R. R., LOWE, A. V.: *The law of the sea*, 3. edícia, Juris Publishing, Manchester University Press, Manchester, 1999, s. 354.

22 CHURCHILL, R. R., LOWE, A. V.: c. d., s. 369.

23 Na pojednávaní bolo objasnené, že v tejto veci orgány štátu vlajky (Panama) boli informované v súlade s príslušnými ustanoveniami UNCLOS o opatreniach, ktoré prijali fínske orgány proti *Bosphorus Queen*. Okrem článku 228 UNCLOS je dôležité poznamenať, že aj vo všeobecnejšej rovine pravidlá, ktoré obsahuje oddiel 7 časti XII UNCLOS, pokiaľ ide o záruky, zabezpečujú, aby sa práva štátu vlajky primerane zohľadnili pri výkone právomoci pobrežného štátu.

62. Z tohto hľadiska sú právomoci vyplývajúce z článku 220 ods. 3 až 6 UNCLOS týkajúce sa právomoci pobrežného štátu v jeho VEZ určené na zabezpečenie účinného presadzovania pravidiel tohto dohovoru týkajúcich sa ochrany a zachovania morského prostredia.

63. Súhrnne treba konštatovať, že hlavným pravidlom v rámci UNCLOS zostáva právomoc štátu vlajky. Napriek tomu udelením súbežnej právomoci pobrežnému štátu vo VEZ v prípade porušenia príslušných medzinárodných pravidiel UNCLOS odráža uznanú potrebu účinne chrániť záujmy pobrežného štátu a chrániť a zachovať, v ére rastúceho využívania morí, morské prostredie ako spoločné dobro pre ľudstvo. [24]

64. Tieto úvahy je potrebné zohľadniť pri posudzovaní otázok položených Súdnemu dvoru v tejto veci.

B. Otázky 1 až 4: záujmy, na ktoré sa vzťahuje článok 220 ods. 6 UNCLOS

65. Na úvod pripomínam, že Súdny dvor nemá právomoc odpovedať na druhú prejudiciálnu otázku vzhľadom na to, že jej predmetom je žiadosť o výklad Dohovoru o opatreniach. Ako už bolo vysvetlené vyššie, Súdny dvor nemôže na túto otázku odpovedať z dôvodu nedostatku právomoci. [25]

66. Napriek tomu v rámci kontextu chápem, že táto otázka sa spolu s prvou, treťou a štvrtou otázkou v podstate týka toho, ako majú byť vykladané záujmy, na ktoré sa vzťahuje článok 220 ods. 6 UNCLOS a ktoré sú zopakované v článku 7 ods. 2 smernice 2005/35. Nemalo by sa zabúdať, že okrem ostatných podmienok uvedených v článku 220 ods. 6 UNCLOS má pobrežný štát právomoc začať konanie iba v rozsahu, v akom sa záujmy, ktoré sa vykonávaním právomoci snaží chrániť, zhodujú so záujmami uvedenými v tomto ustanovení.

67. S cieľom dozvedieť sa, či to tak je v tejto veci, vnútroštátny súd žiada Súdny dvor, aby objasnil význam pojmov „pobrežie alebo iné záujmy“ a „zdroje jeho pobrežného mora alebo [VEZ]“. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania je zrejmé, že vnútroštátny súd si nie je istý, či sú záujmy uvedené v znaleckom posudku vypracovaného ústredným orgánom predmetom týchto pojmov. [26]

68. Ako som uviedol vyššie, článok 220 ods. 6 UNCLOS je určený na zabezpečenie účinnej ochrany a zachovania morského prostredia. Preto je potrebné vykladať záujmy uvedené v tomto ustanovení s ohľadom na tento cieľ.

1. Pojem „pobrežie alebo iné záujmy“

69. Po prvé, pokiaľ ide o pojem „pobrežie alebo iné záujmy“, okolnosť, že Súdny dvor nemá právomoc vykladať ustanovenia Dohovoru o opatreniach, nemôže znamenať, že ustanovenia tohto dohovoru by mali byť úplne ignorované, alebo že by nebolo možné dospieť k rovnakému výkladu, ako predstavuje znenie daného dohovoru, pokiaľ ide o výklad článku 220 ods. 6 UNCLOS. Zároveň samozrejme neexistuje žiadna povinnosť priamo prevziať definíciu pojmu „podobné záujmy“ v článku II ods. 4 Dohovoru o opatreniach do článku 220 ods. 6 UNCLOS.

24 V článku 136 UNCLOS je dno morí definované ako „spoločné dedičstvo ľudstva“.

25 Pozri bod 45 vyššie.

26 Pozri bod 29 vyššie.

70. Presnejšie, z legislatívnej histórie článku 220 ods. 6 UNCLOS jasne vyplýva, že normotvorcovia čerpali inšpiráciu z Dohovoru o opatreniach pri tvorbe ustanovenia, že pobrežné štáty by tiež mali mať právomoc prijať opatrenia proti cudzím lodiam, ktoré sa vo VEZ dopustili porušenia.[27] Je pravda, že neexistuje žiaden náznak toho, že aj definície uvedené v Dohovore o opatreniach mali byť transponované do UNCLOS, ktorý neobsahuje žiadnu definíciu „pobrežia alebo iných záujmov“ alebo pojmu „iné zdroje jeho pobrežného mora alebo [VEZ]“.

71. Ako však už bolo uvedené, Dohovor o opatreniach je nepochybne súčasťou širšieho legislatívneho kontextu, v ktorom pôsobí článok 220 ods. 6 UNCLOS. Vzhľadom na to, že pravidlá obsiahnuté v UNCLOS majú, zdá sa, za cieľ doplniť a rozšíriť ustanovenia obsiahnuté v Dohovore o opatreniach, pokiaľ ide o právomoc pobrežného štátu zasiahnuť v prípade námornej nehody, význam pripísaný pojmu „podobné záujmy“ v Dohovore o opatreniach predstavuje užitočný orientačný bod pre stanovenie rozsahu záujmov v zmysle článku 220 ods. 6 UNCLOS.

72. V tejto súvislosti poznamenávam, že definícia pojmu „podobné záujmy“ prijatá v Dohovore o opatreniach je široká. V zmysle článku II ods. 4 Dohovoru o opatreniach, pojem „podobné záujmy“ zahŕňa záujmy pobrežného štátu priamo dotknuté alebo ohrozené námornou nehodou, ako napríklad námorné pobrežné, prístavné činnosti alebo činnosti v ústí, vrátane rybolovných činností, ktoré predstavujú základný prostriedok živobytia dotknutých osôb, turistické atrakcie príslušnej oblasti a zdravie pobrežného obyvateľstva a blaho dotknutej oblasti vrátane zachovania živých zdrojov mora, ako aj fauny a flóry.

73. Nedokázal som identifikovať dôvody, ktoré by podporili názor, že v kontexte UNCLOS by malo ísť o odlišný výklad. Je pravda, že by sa nemalo zabúdať, že článok 220 ods. 6 UNCLOS sa snaží zabezpečiť primeranú ochranu morského *prostredia*. Na dosiahnutie tohto cieľa toto ustanovenie priznáva pobrežným štátom právomoc zasiahnuť vo VEZ. Je zrejmé, že možnosť zasiahnutia by bola značne obmedzená, ak by záujmy uvedené v tomto dohovore mali byť interpretované reštriktívne.

74. Jednoducho neexistuje nijaký náznak, že by malo ísť iba o niektoré aspekty životného prostredia alebo že by boli pokryté iba záujmy pobrežného štátu v pobrežnom mori. Z týchto dôvodov zastávam názor, že pojem „pobrežie alebo iné záujmy“ sa má vykladať tak, že zahŕňa všetky záujmy pobrežného štátu súvisiace s využívaním mora a čistým životným prostredím v pobrežnom mori a vo VEZ.

2. Pojem „zdroje jeho pobrežného mora alebo [VEZ]“

75. Po druhé, pokiaľ ide o pojem „zdroje jeho pobrežného mora alebo [VEZ]“ podotýkam, že ak nič iné, tak skutočnosť, že článok 220 ods. 6 UNCLOS tiež osobitne spomína „zdroje jeho pobrežného mora alebo [VEZ]“ zdá sa odráža želanie zahrnúť do pôsobnosti článku 220 ods. 6 UNCLOS všetky aspekty morského prostredia, ktoré môžu byť ovplyvnené znečistením z lodí.

76. Pokiaľ ide o konkrétnu otázku položenú vnútroštátnym súdom, tieto dôvody ma vedú k záveru, že záujmy, na ktoré sa vzťahuje pojem „zdroje jeho pobrežného mora alebo [VEZ]“ musia zahŕňať druhy flóry a fauny, ktoré slúžia využívaným druhom ako potrava.

77. Po prvé použitie pojmu akékoľvek „zdroje“ na účely opísania predmetných zdrojov naznačuje, že by sa mal uplatňovať extenzívny výklad v súlade s bežným významom tohto slova. To znamená, že sa musí chápať tak, že sa vzťahuje na všetky živé a neživé zdroje bez ohľadu na to, či sa tieto zdroje môžu priamo využívať alebo nie.

27 Pozri bod 58 vyššie.

78. Po druhé výklad pojmu „zdroje“, v zmysle ktorého by mali byť zahrnuté vo formulácii „zdroje jeho pobrežného mora alebo [VEZ]“ druhy flóry a fauny, ktoré slúžia využívaným druhom ako potrava, je v súlade s prístupom založeným na ekosystéme v politike morského životného prostredia a spoločnej rybárskej politike schválenej Európskou úniou.[28] Tento prístup je založený na interakciách v rámci ekosystému, vrátane tých, ktoré sa vyskytujú medzi druhmi, a nie na posudzovaní druhov izolovaných od širšieho ekosystému.[29] Tieto prepojenia sú taktiež jasne uvedené v UNCLOS, konkrétne v jeho článku 61 ods. 4,[30] na ktorý sa odvoláva aj vnútroštátny súd.

79. Po tretie a najdôležitejšie, nemalo by sa zabúdať, že článok 220 UNCLOS má za cieľ zabezpečiť *účinnú* ochranu a zachovanie morského *prostredia* ako celku. Jednoducho by bolo v rozpore s týmto cieľom obmedziť pôsobnosť tohto ustanovenia na zdroje, ktoré pobrežný štát priamo nevyužíva.

80. Preto navrhujem odpovedať na prvú, druhú, tretiu a štvrtú prejudiciálnu otázku tak, že článok 220 ods. 6 UNCLOS a článok 7 ods. 2 smernice 2005/35 sa majú vykladať v tom zmysle, že na jednej strane pojem „pobrežie alebo iné záujmy“ zahŕňa všetky záujmy pobrežného štátu súvisiace s využívaním mora a čistým životným prostredím v pobrežnom mori a vo VEZ a na druhej strane pojem „zdroje jeho pobrežného mora alebo [VEZ]“ zahŕňa živé zdroje, ako sú druhy flóry a fauny, ktoré slúžia využívaným druhom ako potrava, a zároveň aj neživé zdroje.

C. Otázky 5 až 7, 9 a 10: dôkazy požadované v zmysle článku 220 ods. 6 UNCLOS na dôvodnosť prijatia donucovacích opatrení zo strany pobrežného štátu

81. Prostredníctvom svojej piatej, šiestej, siedmej, deviatej a desiatej otázky vnútroštátny súd v podstate žiada usmernenie v súvislosti s dôkazmi požadovanými na to, aby mohol pobrežný štát začať konanie proti cudzej lodi plaviacej sa v jeho VEZ v zmysle článku 220 ods. 6 UNCLOS a článku 7 ods. 2 smernice 2005/35.

82. Usmernenie budem formulovať v dvoch krokoch. V prvom bude posúdený vzájomný vzťah medzi článkom 220 ods. 3, 5 a 6 UNCLOS. V druhom sa budem zaoberať formuláciou „hrozilo spôsobením škody [veľkého rozsahu – *neoficiálny preklad*]“ uvedenou v ustanovení článku 220 ods. 6 UNCLOS.

1. Vzájomný vzťah medzi článkom 220 ods. 3, 5 a 6 UNCLOS: tri samostatné základy právomoci

83. S cieľom lepšie pochopiť vnútornú logiku článku 220 UNCLOS a to, ako článok 220 ods. 6 UNCLOS funguje, bude vhodné začať posúdením vzájomného vzťahu medzi článkom 220 ods. 3, 5 a 6 UNCLOS, pričom dvom posledným menovaným odsekom bola na pojednávaní venovaná detailná pozornosť.

84. Na úvod je potrebné spomenúť, že je všeobecne akceptované, že článok 220 UNCLOS je založený na odstupňovanom prístupe.

28 Pozri odôvodnenie 44 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/56/ES zo 17. júna 2008, ktorou sa ustanovuje rámec pre činnosť Spoločenstva v oblasti morskej environmentálnej politiky (rámcová smernica o morskej stratégii) (Ú. v. EÚ L 164, 2008, s. 19), a odôvodnenia 13 a 22 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1380/2013 z 11. decembra 2013 o spoločnej rybárskej politike, ktorým sa mení nariadenia Rady (ES) č. 1954/2003 a (ES) č. 1224/2009 a zrušujú nariadenia Rady (ES) č. 2371/2002 a (ES) č. 639/2004 a rozhodnutie Rady 2004/585/ES (Ú. v. EÚ L 354, 2013, s. 22).

29 Pozri tiež môj návrh vo veci Deutscher Naturschutzring, Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände e.V. (C-683/16, EU:C:2018:38, body 18 až 31.

30 V zmysle článku 61 ods. 4 UNCLOS pri vydávaní opatrení v oblasti ochrany a riadenia živých zdrojov vezme pobrežný štát do úvahy dôsledky pre tie druhy, ktoré sú spojené s lovenými druhmi alebo sú na nich závislé s ohľadom na ich zachovanie alebo obnovenie na úroveň, pod ktorou by bola vážne ohrozená ich reprodukcia.

85. Osobitne relevantné v tejto veci sú základy právomoci stanovené v článku 220 ods. 3, 5 a 6 UNCLOS, ktoré udeľujú pobrežnému štátu právomoc nad cudzími loďami plaviacimi sa v jeho VEZ. Ako vyplýva z nižšie uvedeného, každé z týchto ustanovení v skutočnosti obsahuje *samostatný* základ právomoci v prospech pobrežného štátu. Tieto právomoci sa majú uplatňovať za rôznych okolností a výrazne sa líšia, pokiaľ ide o opatrenia, ktoré môže pobrežný štát prijať na základe každej z nich. V dôsledku toho by sa mali posudzovať relevantné zložky každej právomoci nezávisle s ohľadom na okolnosti daného prípadu.

86. Odstupňovaný prístup je zjavný z úrovne intervencie, ktoré každý z daných odsekov umožňuje. Po prvé článok 220 ods. 3 UNCLOS dáva pobrežnému štátu právo požadovať informácie od cudzej lode s cieľom zistiť porušenie medzinárodných noriem a štandardov týkajúcich sa znečisťovania z lodí. Po druhé článok 220 ods. 5 UNCLOS dáva pobrežnému štátu právo uskutočniť prehliadku cudzej lode. Po tretie článok 220 ods. 6 UNCLOS dáva pobrežnému štátu právo začať voči cudzej lodi konanie.

87. Základy právomoci stanovené v článku 220 ods. 3 a 5 sú jasne prepojené. Na jednej strane sa oba odseky týkajú okolností, kedy má pobrežný štát podozrenie (to znamená, že štát má *jasné dôvody sa domnievať*), že cudzia loď porušila medzinárodné normy a štandardy týkajúce sa znečisťovania z lodí. Opatrenia uvedené v týchto ustanoveniach majú za cieľ určiť, že zdrojom príslušného porušenia je loď. Na druhej strane podľa článku 220 ods. 5 UNCLOS môže pobrežný štát vykonať prehliadku cudzej lode, ktorá odmietla spolupracovať s úradmi pobrežného štátu s ohľadom na požiadavky na informácie v zmysle článku 220 ods. 3, iba v prípadoch, keď porušenie, ktoré je predmetom vyšetrovania, viedlo k *značnému* vypúšťaniu, ktoré spôsobilo alebo hrozilo spôsobením *významného znečistenia morského prostredia*.

88. Inými slovami, odmietnutie spolupracovať neznamená automaticky, že pobrežný štát môže pristúpiť k prehliadke v zmysle článku 220 ods. 5 UNCLOS. Naopak, prehliadka je možná iba na základe splnenia prísnych podmienok, v zmysle ktorých má mať množstvo vypustených látok a znečistenie vyplývajúce z tohto vypustenia dostatočnú závažnosť.

89. Na rozdiel od článku 220 ods. 3 a 5 sa článok 220 ods. 6 UNCLOS zaoberá situáciou, keď pobrežný štát *má jasné objektívne dôkazy* o porušení.[31] Navyše, aby mal pobrežný štát právo začať konanie, porušenie muselo mať za následok vypustenie látok, ktoré spôsobilo škodu veľkého rozsahu alebo hrozilo spôsobením škody veľkého rozsahu na záujmoch chránených daným ustanovením.

90. Je dôležité zdôrazniť, že na rozdiel od článku 220 ods. 3 a 5 UNCLOS neexistuje žiadny náznak toho, že uplatňovanie článku 220 ods. 6 UNCLOS by záviselo od predchádzajúceho uplatňovania článku 220 ods. 5 UNCLOS. Tieto ustanovenia jednoducho upravujú odlišné okolnosti.

91. Samozrejme, je možné predstaviť si, že prehliadka v zmysle článku 220 ods. 5 UNCLOS môže poskytnúť jasné objektívne dôkazy o porušení, ktoré sú potrebné, aby bolo možné uplatniť článok 220 ods. 6 UNCLOS. To však nie je nevyhnutné. Pobrežný štát môže mať napríklad k dispozícii (letecký) fotografický dôkaz, ktorý dokazuje, že príslušná cudzia loď sa dopustila porušenia platných medzinárodných noriem a štandardov týkajúcich sa znečistenia spôsobeného loďami. Tento prípad je v tomto ohľade názorný: na pojednávaní bolo vysvetlené, že Úrad mal k dispozícii letecké zábery, ktoré potvrdzujú, že *Bosphorus Queen* bola pôvodcom predmetného vypúšťania látok.

92. Napriek tomu, ako som uviedol vyššie, jasné a objektívne dôkazy o porušení konkrétnou cudzou loďou samy osebe nie sú dostatočné na to, aby bol daný dôvod na začatie konania proti danej lodi v zmysle článku 220 ods. 6 UNCLOS. Dané porušenie muselo mať za následok vypustenie látok, ktoré spôsobilo škodu veľkého rozsahu alebo hrozilo spôsobením škody veľkého rozsahu.

31 V tejto súvislosti sa anglická a francúzska záväzná verzia článku 220 ods. 6 UNCLOS odlišujú. Kým anglické znenie odkazuje na „clear objective evidence“ (jasný objektívny dôkaz), francúzske znenie odkazuje iba na „preuve manifeste“ (zjavný dôkaz).

93. Rozumiem tomu tak, že vnútroštátny súd si nie je istý, či konanie v tomto prípade „hrozilo spôsobením škody [veľkého rozsahu – *neoficiálny preklad*]“ v zmysle článku 220 ods. 6 UNCLOS. Obzvlášť si nie je istý, aký druh dôkazov o tejto hrozbe má mať pobrežný štát, aby mohol uplatniť právomoc v zmysle článku 220 ods. 6 UNCLOS (a článku 7 ods. 2 smernice 2005/35).

94. Bez ďalšieho rozoberania tejto problematiky sa budem venovať otázke, ako by sa táto skutočnosť mala vykladať na základe osobitných okolností tejto veci.

2. Hrozba škody veľkého rozsahu v zmysle článku 220 ods. 6 UNCLOS: konkrétne posúdenie na základe dohovoru Marpol 73/78

95. Na začiatku je užitočné pripomenúť, že článok 220 ods. 6 UNCLOS predstavuje základ právomoci, ktorá umožňuje pobrežnému štátu *začať* konanie proti cudzej lodi plaviacej sa v jeho VEZ. V súlade s odstupňovaným prístupom uvedeným v článku 220 odsek 6 daného ustanovenia poskytuje pobrežnému štátu najrozsiahlejšie právomoci vo vzťahu k cudzím lodiam.

96. Napriek tomu je dôležité zdôrazniť, že dôkazy potrebné na *uloženie sankcií* cudzej lodi v konaní uvedenom v článku 220 ods. 6 UNCLOS, ako je pokuta za vypúšťanie ropných látok uložená v tomto prípade, *nie sú* upravené v danom ustanovení. Dôkazy požadované na to, aby bolo možné uložiť v danom konaní sankcie a rovnako tak aj ich výška, naopak zostávajú záležitosťou vnútroštátneho práva dotknutého pobrežného štátu.[32]

97. V tomto kontexte vzniká otázka, ako má vnútroštátny súd posúdiť, či existuje hrozba škody veľkého rozsahu na účely *začatia* konania v súlade s článkom 220 ods. 6 UNCLOS.

98. V prvom rade by sa pri definovaní formulácie „hrozilo spôsobením škody [veľkého rozsahu – *neoficiálny preklad*]“ uvedeného v článku 220 ods. 6 UNCLOS malo odolať jeho porovnávaniu s formuláciou „vážne znečistenie morského prostredia alebo ho ohrozilo“ v článku 220 ods. 5 UNCLOS. Ako už bolo uvedené, okolnosti, za ktorých môže pobrežný štát uplatniť právomoc na základe dôvodov právomoci uvedených v týchto ustanoveniach, sú rozdielne a skutočnosti, ktoré sú v nich obsiahnuté, by sa mali posudzovať nezávisle. Najmä by sa nemalo zabúdať, že „znečistenie“ a „škoda“ sú dva odlišné pojmy. V závislosti od okolností vážne znečistenie môže, alebo nemusí, spôsobiť (hrozbu) škody veľkého rozsahu na konkrétnych záujmoch. Inými slovami, spojenie medzi týmito dvoma pojmami nie je automatické.

99. V druhom rade článok 220 ods. 6 UNCLOS stanovuje požiadavku jasných objektívnych dôkazov medzinárodných noriem a štandardov týkajúcich sa znečisťovania z lodí. Ako bolo stručne vysvetlené vyššie, dohovor Marpol 73/78 stanovuje súbor hmotnoprávnych medzinárodných noriem, ktoré upravujú znečisťovanie ropnými látkami. Tak článok 220 ods. 3 UNCLOS, ako aj smernica 2005/35 sa odvolávajú na tento dohovor.

100. V súlade s pravidlo 15 časti C kapitoly 3 prílohy I dohovoru Marpol 73/78, pokiaľ ide o lode s tonážou 400 ton a viac, akékoľvek vypúšťanie tekutín obsahujúcich koncentrované ropné látky presahujúce 15 ppm je zakázané. Inými slovami, každé prekročenie tejto koncentrácie predstavuje porušenie dohovoru Marpol 73/78, za čo by mala byť udelená sankcia v súlade s článkom 4 ods. 2 daného dohovoru.

32 Článok 4 ods. 2 dohovoru Marpol 73/78 zaväzuje strany dohovoru ukladať sankcie v súlade so svojimi právnymi predpismi. V kontexte Únie článok 8 smernice 2005/35 spresňuje, že členské štáty musia ukladať sankcie, ktoré sú účinné, primerané a odradzujúce pri vypúšťaní znečisťujúcich látok.

101. Ak je tak ako v tomto prípade vypúšťanie ropných látok viditeľné voľným okom, táto hranica bola značne prekročená.[33] Či to stačí na to, aby hrozila škoda *veľkého rozsahu* tak, ako to požaduje článok 220 ods. 6 UNCLOS, z môjho pohľadu závisí na konkrétnych okolnostiach, za ktorých došlo k vypusteniu.

102. Inými slovami, závažnosť hrozby škody by sa nemala stanovovať abstraktne. V opačnom prípade, ako to v podstate tvrdí francúzska vláda, by mohol pobrežný štát začať konanie voči cudzej lodi plaviacej sa v jeho VEZ automaticky, v každom prípade, ak má tento štát dôkaz, že loď vypustila ropné látky vo VEZ daného štátu v rozpore s príslušnými pravidlami dohovoru Marpol 73/78. Predmetná vláda tvrdí, že hrozbu škody veľkého rozsahu možno predpokladať za predpokladu, že existuje dôkaz o tom, že príslušná loď je zdrojom úniku, ktorý (významne) presahuje limit stanovený v pravidle 15 časti C kapitoly 3 prílohy I dohovoru Marpol 73/78.

103. Takýto prístup by bol nepochybne v súlade s cieľom článku 220 UNCLOS zabezpečiť účinnú ochranu a zachovanie morského prostredia. Napriek tomu, ako bolo vysvetlené vyššie, hlavným pravidlom UNCLOS zostáva to, že právomoc má štát vlajky. Nemalo by sa zabúdať, že sú to predovšetkým štáty vlajky, ktoré majú zabezpečiť, aby lode plaviace sa pod ich vlajkou dodržiavali platné medzinárodné normy a štandardy a aby prijali príslušné donucovacie opatrenia v prípade, že ich loď porušuje takéto pravidlá. Iba vo výnimočných a jasne vymedzených okolnostiach má pobrežný štát v súlade so zásadou blízkosti právomoc prijať opatrenia voči cudzím lodiam vo VEZ. Preto, aby sa zabránilo tomu, že výnimka z právomoci pobrežných štátov sa namiesto toho stane hlavným pravidlom, hrozba škody veľkého rozsahu by nemala byť jednoducho predpokladaná.

104. Z tohto dôvodu rozumiem tejto problematike tak, že skutočnosť „hrozby škody [veľkého rozsahu – *neoficiálny preklad*]“ by sa mala zakladať na konkrétnom posúdení okolností, na základe ktorého možno odôvodnene predpokladať, že vypustenie spôsobí hrozbu škody veľkého rozsahu na záujmoch pobrežného štátu uvedené v článku 220 ods. 6 UNCLOS. Faktory, ktoré sú relevantné pre posúdenie toho, či existuje hrozba škody veľkého rozsahu, môžu napríklad zahŕňať zraniteľnosť oblasti postihnutej vypustením, objem, zemepisnú polohu a jej veľkosť, ako aj trvanie vypúšťania a prevládajúce meteorologické podmienky v oblasti v čase vypúšťania.

105. V tejto veci sa vypúšťanie ropných látok stalo v Baltskom mori, konkrétne vo Fínskom zálive. Baltské more je medzinárodne uznávané ako osobitná oblasť charakterizovaná geografickými osobitosťami a mimoriadne zraniteľným ekosystémom, ktorý potrebuje osobitnú ochranu.[34] Táto okolnosť by mala byť nepochybne zohľadnená pri výklade článku 220 ods. 6 UNCLOS: je to relevantné pri určovaní, či vypustenie spôsobí hrozbu škody veľkého rozsahu za okolností daného konkrétneho prípadu.

106. Ako zdôraznila Komisia na pojednávaní, abstraktná hrozba škody (veľkého rozsahu) (to znamená existencia viditeľného vypustenia) sa trochu paradoxne stáva konkrétnou hrozbou spôsobenia škôd veľkého rozsahu za špecifických okolností vypustenia do mimoriadne zraniteľnej oblasti. Je to tak za predpokladu, že za takýchto okolností sa môže odôvodnene predpokladať, že samotná existencia vypustenia, o aké ide vo veci samej, spôsobuje hrozbu škody veľkého rozsahu.

33 Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o znečisťovaní mora z lodí a o zavedení sankcií za porušenia, COM(2003) 0092 v konečnom znení, dôvodová správa, bod 4.2. Pozri tiež uznesenie MEPC.61(34) prijaté 9. júla 1993, Limity viditeľnosti vypúšťania ropných látok prílohy I dohovoru Marpol 73/78. Podľa tohto uznesenia nesmie byť za žiadnych okolností pozorované vypúšťanie ropných látok s koncentráciou 15 ppm, a to buď vizuálne, alebo pomocou zariadenia na diaľkové snímanie. Najnižšia koncentrácia ropných látok prítomná pri vypúšťaní ropnej zmesi, pri ktorej boli prvé stopy pozorované z lietadla, bola 50 ppm, bez ohľadu na súvisiace faktory, ako sú nastavenie inštalácie, rýchlosť lode uskutočňujúcej vypúšťanie, výška vetra a vlny.

34 To je ilustrované nielen regionálnym Helsinským dohovorom, ktorý zavádza osobitné pravidlá na boj proti znečisteniu v Baltskom mori. Baltské more je tiež uvedené v pravidle 1 v kapitole I prílohy I dohovoru Marpol 73/78 ako osobitná oblasť, ktorá si vyžaduje osobitné povinné metódy prevencie znečistenia mora ropnými látkami. Okrem toho Medzinárodná námorná organizácia (ďalej len „IMO“) v roku 2005 klasifikovala Baltské more ako „zvlášť citlivú morskú oblasť“, čo znamená, že „vyžaduje osobitnú ochranu prostredníctvom opatrení IMO z dôvodu jej významu pre uznané ekologické, socioekonomické alebo vedecké vlastnosti, v prípade ktorých takéto atribúty môžu byť ohrozené poškodením medzinárodnými námornými činnosťami“. Pozri Uznesenie IMO A. 982 (24), Revised Guidelines for the Identification and Designation of Particularly Sensitive Sea Areas, prijaté 1. decembra 2005.

107. Inak povedané: osobitné geografické a ekologické charakteristiky a citlivosť oblasti Baltského mora neovplyvňujú *rozsah* právomoci pobrežného štátu podľa článku 220 ods. 6 UNCLOS s cieľom rozšíriť túto právomoc na situácie, keď porušenie platných noriem dohovoru Marpol 73/78 nespôsobuje hrozbu vzniku škody veľkého rozsahu. Tieto charakteristiky majú vplyv na to, či riziko škody veľkého rozsahu existuje.

108. Na tomto základe sa domnievam, že na piatu, šiestu, siedmu, deviatu a desiatu otázku je potrebné odpovedať tak, že pobrežný štát je oprávnený vykonávať donucovaciu právomoc stanovenú v článku 220 ods. 6 UNCLOS a v článku 7 ods. 2 smernice 2005/35 za predpokladu, že na jednej strane má štát jasné objektívne dôkazy, že cudzia loď je pôvodcom vypúšťania, ktoré porušuje platné medzinárodné normy a štandardy týkajúce sa znečisťovania z lodí, a na druhej strane, že vypúšťanie môže za konkrétnych okolností daného prípadu byť dôvodne považované sa spôsobujúce hrozbu škody veľkého rozsahu na morskom prostredí. Pri určovaní, či hrozba škody veľkého rozsahu existuje, je potrebné prikladať osobitný význam zraniteľnosti oblasti postihnutej vypustením, objemu, zemepisnej polohe a rozsahu vypustenia, ako aj trvaniu vypúšťania a prevládajúcim meteorologickým podmienkam v príslušnej oblasti.

D. Otázka 8: právomoc členského štátov v zmysle článku 7 ods. 2 smernice 2005/35

109. Nakoniec sa budem stručne zaoberať ôsmou otázkou. Touto otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, ako článok 1 ods. 2 smernice 2005/35 ovplyvňuje výklad článku 7 ods. 2 smernice, ktorý upravuje právomoc pobrežného štátu začať konanie proti lodi v tranzite. A to z toho dôvodu, lebo článok 1 ods. 2 stanovuje, že táto smernica nebráni členským štátom, aby prijali prísnejšie opatrenia proti znečisťovaniu z lodí, za predpokladu, že tieto opatrenia sú v súlade s medzinárodným právom.

110. Na jednej strane smernica 2005/35 neuvádza, že možnosť uplatňovať prísnejšie pravidlá na boj proti znečisťovaniu sa netýka všetkých ustanovení tejto smernice. V zásade teda možnosť uplatnenia prísnejších pravidiel sa týka aj článku 7 ods. 2 smernice.

111. Na druhej strane však, keďže tieto pravidlá musia byť v súlade s medzinárodným právom, členské štáty nemôžu prijať opatrenia proti cudzím lodiam podľa článku 7 ods. 2 smernice 2005/35, ak takéto konanie nie je povolené podľa článku 220 ods. 6 UNCLOS. Toto ustanovenie v zmysle medzinárodného práva definuje základ právomoci umožňujúcej pobrežnému štátu začať konanie voči cudzej lodi. V praxi to znamená, že článok 220 ods. 6 UNCLOS, interpretovaný v kontexte príslušných ustanovení uvedených v dohovore Marpol 73/78, definuje hranice právomoci členského štátu prijať opatrenie voči lodi v tranzite v súlade s článkom 7 ods. 2 smernice 2005/35.[35] Jednoducho povedané, právomoci, ktoré majú členské štáty v zmysle smernice 2005/35, aby prijali ďalekosiahlejšie opatrenia na boj proti znečisťovaniu z lodí, sú vymedzené platnými medzinárodnými normami, ktoré v zmysle práva Únie nemožno prekročiť.

112. V tejto súvislosti je však potrebné zdôrazniť, že pokiaľ členské štáty neprekročia dané obmedzenia, môžu brať pri uplatňovaní právomoci podľa článku 220 ods. 6 UNCLOS a článku 7 ods. 2 smernice 2005/35 do úvahy osobitné charakteristiky a prípadne zraniteľnosť oblasti, v ktorej došlo k vypusteniu. Ako som uviedol vyššie, tieto charakteristiky sú relevantné pri určovaní, či porušenie príslušných ustanovení dohovoru Marpol 73/78 spôsobilo (hrozbu) škody veľkého rozsahu na záujmoch daného

35 V skutočnosti sa mi zdá, že možnosť uplatňovať prísnejšie pravidlá uvedené v článku 1 ods. 2 smernice 2005/35 sa týka predovšetkým sankcií, ktoré sa majú uložiť v prípade porušenia príslušných noriem o znečistení stanovených v dohovore Marpol 73/78. V tejto súvislosti odôvodnenie 5 smernice 2005/35 konkrétne odkazuje na potrebu harmonizácie, a to najmä potrebu presne vymedziť príslušné porušenie, prípady výnimiek, *minimálne pravidlá pre sankcie*, zodpovednosť a súdnu právomoc.

pobrežného štátu v zmysle článku 220 ods. 6 UNCLOS.[36] Inými slovami, aj v medziach stanovených platnými medzinárodnými normami majú členské štáty značnú mieru voľnej úvahy pri posudzovaní toho, do akej miery je začatie konania voči cudzej lodi počas tranzitu primerané na účely primeranej ochrany a zachovania morského prostredia za daných okolností.

113. Preto je potrebné odpovedať na ôsmu prejudiciálnu otázku v tom zmysle, že bez ohľadu na článok 1 ods. 2 smernice 2005/35 členské štáty nie sú oprávnené rozšíriť rozsah svojej donucovacej právomoci stanovenej v článku 7 ods. 2 smernice nad rámec toho, čo je dovolené v zmysle článku 220 ods. 6 UNCLOS.

IV. Návrh

114. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázky položené Korkein oikeus (Najvyšší súd, Fínsko) takto:

Článok 220 ods. 6 Dohovoru Organizácie spojených národov o morskom práve prijatého 10. decembra 1982 v Montego Bay (UNCLOS) a článok 7 ods. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2005/35/ES zo 7. septembra 2005 o znečisťovaní mora z lodí a o zavedení sankcií za porušenia, zmenenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/123/ES z 21. októbra 2009, sa majú vykladať v tom zmysle, že na jednej strane pojem „pobrežie alebo iné záujmy“ zahŕňa všetky záujmy pobrežného štátu súvisiace s využívaním mora a čistým životným prostredím v pobrežnom mori a vo VEZ a na druhej strane pojem „zdroje jeho pobrežného mora alebo výlučnej ekonomickej zóny“ zahŕňa živé zdroje, ako sú druhy flóry a fauny, ktoré slúžia využívaným druhom ako potrava, a zároveň aj neživé zdroje.

Pobrežný štát je oprávnený vykonávať donucovaciu právomoc stanovenú v článku 220 ods. 6 UNCLOS a článku 7 ods. 2 smernice 2005/35 za predpokladu, že na jednej strane tento pobrežný štát má jasné objektívne dôkazy o tom, že cudzia loď je pôvodcom vypúšťania, ktoré porušuje platné medzinárodné normy a štandardy týkajúce sa znečisťovania z lodí, a na druhej strane, že vypúšťanie môže za konkrétnych okolností daného prípadu byť dôvodne považované za hrozbu škody veľkého rozsahu na morskom prostredí. Pri určovaní, či hrozba škody veľkého rozsahu existuje, je potrebné prikladať osobitný význam zraniteľnosti oblasti postihnutej vypustením, objemu, zemepisnej polohe a rozsahu vypustenia, ako aj trvaniu vypúšťania a prevládajúcim meteorologickým podmienkam v príslušnej oblasti.

Bez ohľadu na článok 1 ods. 2 smernice 2005/35, členské štáty nie sú oprávnené rozšíriť rozsah svojej donucovacej právomoci stanovenej v článku 7 ods. 2 smernice nad rámec toho, čo je dovolené v zmysle článku 220 ods. 6 UNCLOS.

36 Je tiež potrebné poznamenať, že článok 237 ods. 1 UNCLOS konkrétne uvádza, že ustanovenia UNCLOS, ktoré sa týkajú ochrany a zachovania morského prostredia, nie sú na ujmu konkrétnych záväzkov, ktoré štáty podľa zvláštnych dohovorov a dohôd prijali a uzatvorili predtým a ktoré sa týkajú ochrany a zachovania morského prostredia a dohôd, ktoré môžu byť uzatvorené na podporu všeobecných zásad vytýčených v UNCLOS.