

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

3 juni 2008*

In zaak C-308/06,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door de High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Verenigd Koninkrijk) bij beslissing van 4 juli 2006, ingekomen bij het Hof op 14 juli 2006, in de procedure

The Queen, op verzoek van:

International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko),

International Association of Dry Cargo Shipowners (Intercargo),

Greek Shipping Co-operation Committee,

Lloyd's Register,

* Procestaal: Engels.

International Salvage Union

tegen

Secretary of State for Transport,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, L. Bay Larsen, kamerpresidenten, K. Schiemann, J. Makarczyk, P. Kūris, J. Malenovský (rapporteur), A. Ó Caoimh, P. Lindh en J.-C. Bonichot, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,
griffiers: L. Hewlett, hoofdadministrateur, en C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 25 september 2007,

gelet op de opmerkingen van:

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

Co-operation Committee, Lloyd's Register en International Salvage Union, vertegenwoordigd door C. Greenwood, QC, en H. Mercer, barrister,

- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door C. Gibbs als gemachtigde, bijgestaan door C. Lewis en S. Wordsworth, barristers,

- de Deense regering, vertegenwoordigd door J. Bering Liisberg en B. Weis Fogh als gemachtigden,

- de Estse regering, vertegenwoordigd door L. Uibo als gemachtigde,

- de Griekse regering, vertegenwoordigd door A. Samoni-Rantou, S. Chala en G. Karipsiadis als gemachtigden,

- de Spaanse regering, vertegenwoordigd door M. Sampol Pucurull als gemachtigde,

- de Franse regering, vertegenwoordigd door G. de Bergues, L. Butel en C. Jurgensen als gemachtigden,

- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia als gemachtigde, bijgestaan door P. Gentili, avvocato dello Stato,

- de Cypriotische regering, vertegenwoordigd door D. Lysandrou en N. Charalampidou als gemachtigden,

- de Maltese regering, vertegenwoordigd door S. Camilleri als gemachtigde,

- de Zweedse regering, vertegenwoordigd door K. Wistrand en A. Falk als gemachtigden,

- het Europees Parlement, vertegenwoordigd door M. Gómez-Leal en J. Rodrigues als gemachtigden,

- de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door E. Karlsson en E. Chaboureaux als gemachtigden,

- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door K. Simonsson, H. Ringbom en F. Hoffmeister als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 20 november 2007,

het navolgende

Arrest

- ¹ Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de geldigheid van de artikelen 4 en 5 van richtlijn 2005/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 inzake verontreiniging vanaf schepen en invoering van sancties voor inbreuken (PB L 255, blz. 11, met rectificaties PB 2006, L 33, blz. 87 en PB 2006, L 105, blz. 65).

- ² Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen enerzijds International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko), International Association of Dry Cargo Shipowners (Intercargo), Greek Shipping Co-operation Committee, Lloyd's Register en International Salvage Union, en anderzijds de Secretary of State for Transport (ministerie van vervoer) over de uitvoering van richtlijn 2005/35.

Toepasselijke bepalingen

Internationaal recht

- 3 Het op 10 december 1982 te Montego Bay ondertekende Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (hierna: „zeerechtverdrag”), is op 16 november 1994 in werking getreden. Het is namens de Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 98/392/EG van de Raad van 23 maart 1998 (PB L 179, blz. 1).
- 4 Artikel 2 van het zeerechtverdrag formuleert de juridische status van de territoriale zee als volgt:

„1. De soevereiniteit van een kuststaat strekt zich buiten zijn landgebied en zijn binnenwateren en, in het geval van een archipelstaat, zijn archipelwateren, uit over een aangrenzende zeestroom, omschreven als de territoriale zee.

[...]

3. De soevereiniteit over de territoriale zee wordt uitgeoefend met inachtneming van [het zeerechtverdrag] en van andere regels van het internationale recht.”

5 Artikel 17 van dit verdrag bepaalt:

„Onder voorbehoud van [het zeerechtverdrag] genieten schepen van alle staten, ongeacht of zij kuststaten zijn of niet, het recht van onschuldige doorvaart door de territoriale zee.”

6 Artikel 34 van dit verdrag geeft de volgende precisering van de juridische status van wateren die zeestraten vormen en die voor de internationale scheepvaart worden gebruikt:

„1. De in dit deel vastgestelde regeling voor de vaart door zeestraten die voor de internationale scheepvaart worden gebruikt, doet niet in ander opzicht afbreuk aan de juridische status van de wateren die zulke zeestraten vormen of aan de uitoefening door aan de zeestraten grenzende staten van hun soevereiniteit of hun rechtsmacht over zodanige wateren en over het luchtruim erboven en over de bodem en ondergrond daarvan.

2. De soevereiniteit of rechtsmacht van de aan de zeestraat grenzende staten wordt uitgeoefend met inachtneming van dit deel en van andere regels van het internationale recht.”

7 Artikel 42 van het zeerechtverdrag bepaalt:

„1. Onder voorbehoud van de bepalingen van deze afdeling kunnen aan zeestraten grenzende staten wetten en voorschriften aannemen betreffende de doortocht door zeestraten met betrekking tot enige of alle der volgende aangelegenheden:

[...]

- b) het voorkomen, verminderen en bestrijden van verontreiniging, door uitvoering te geven aan van toepassing zijnde internationale voorschriften betreffende het lozen van olie, olie bevattende afvalproducten en andere schadelijke stoffen in de zeestraat;

[...]"

- 8 Deel V van dit verdrag omschrijft de specifieke juridische status die voor de exclusieve economische zone geldt.

- 9 In dit deel bepaalt artikel 56, lid 1, van genoemd verdrag:

„1. In de exclusieve economische zone 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;

[...]"

10 Artikel 58, lid 1, van dit verdrag luidt:

„In de exclusieve economische zone genieten alle staten, kuststaten dan wel staten zonder zeekust, behoudens de desbetreffende bepalingen van [het zeerechtverdrag], de in artikel 87 bedoelde vrijheid van scheepvaart en de vrijheid van overvliegen en onderzeese kabels en pijpleidingen te leggen en andere internationaal rechtmatige soorten gebruik van de zee samenhangend met deze vrijheden, zoals die verband houdend met de normale werkzaamheden van schepen, luchtvaartuigen, en onderzeese kabels en pijpleidingen, en verenigbaar met de andere bepalingen van [het zeerechtverdrag].”

11 In artikel 79, lid 1, van het zeerechtverdrag heet het:

„Alle staten zijn gerechtigd onderzeese kabels en pijpleidingen op het continentale plat te leggen, overeenkomstig de bepalingen van dit artikel.”

12 Artikel 89 van dit verdrag luidt als volgt:

„Geen enkele staat kan rechtsgeldig een deel van de volle zee aan zijn soevereiniteit onderwerpen.”

13 In artikel 90 van dit verdrag is bepaald:

„Iedere staat, ongeacht of deze een kuststaat of staat zonder zeekust is, heeft het recht schepen onder zijn eigen vlag op de volle zee te doen varen.”

14 Artikel 116 van het zeerechtverdrag luidt:

„Alle staten hebben ten behoeve van hun onderdanen het recht om de visserij op de volle zee uit te oefenen [...]”.

15 Deel XII van dit verdrag is gewijd aan de bescherming en het behoud van het mariene milieu.

16 In dit deel XII bepaalt artikel 211 van genoemd verdrag:

„1. De staten stellen, optredend via de bevoegde internationale organisatie of een algemene diplomatieke conferentie, internationale regels en normen vast ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging van het mariene milieu door schepen en bevorderen, waar passend, de aanneming op dezelfde wijze van verkeersstelsels met het oogmerk het risico van ongevallen die verontreiniging van het mariene milieu, met inbegrip van de kustlijn, en verontreinigingsschade aan de daarmee samenhangende belangen van kuststaten zouden kunnen veroorzaken, tot een minimum te beperken. Deze regels en normen worden op dezelfde wijze van tijd tot tijd waar nodig opnieuw bezien.

2. De staten nemen wetten en voorschriften aan ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging van het mariene milieu door schepen die hun vlag voeren of bij hen staan geregistreerd. Deze wetten en voorschriften dienen niet minder doeltreffend te zijn dan die van algemeen aanvaarde internationale regels en normen vastgesteld via de bevoegde internationale organisatie of een algemene diplomatieke conferentie.

[...]

4. Kuststaten kunnen, bij de uitoefening van hun soevereiniteit binnen hun territoriale zee, wetten en voorschriften aannemen ter voorkoming, vermindering en bestrijding van mariene verontreiniging door vreemde schepen, met inbegrip van schepen die het recht van onschuldige doorvaart uitoefenen. Deze wetten en voorschriften mogen, overeenkomstig deel II, afdeling 3, de onschuldige doorvaart van vreemde schepen niet belemmeren.

5. Kuststaten kunnen, ter fine van de handhaving van de bepalingen, zoals neergelegd in afdeling 6, ten aanzien van hun exclusieve economische zones wetten en voorschriften aannemen ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging door schepen, welke overeenstemmen met en uitvoering geven aan algemeen aanvaarde internationale regels en normen, vastgesteld via de bevoegde internationale organisatie of een algemene diplomatieke conferentie.

[...]"

¹⁷ Het Internationaal verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen, ondertekend te Londen op 2 november 1973, zoals aangevuld door het protocol van 17 februari 1978 (hierna: „Marpol 73/78”), geeft voorschriften voor de bestrijding van verontreiniging van het mariene milieu.

¹⁸ De voorschriften betreffende de voorkoming van verontreiniging door olie zijn opgenomen in bijlage I bij Marpol 73/78.

¹⁹ Volgens voorschrift 9 van deze bijlage, is onverlet de bepalingen van de voorschriften 10 en 11 van deze bijlage, en in punt 2 van dit voorschrift 9, elke lozing in zee van olie of oliehoudende mengsels vanaf schepen waarop deze bijlage van toepassing is, verboden, tenzij voldaan wordt aan bepaalde limitatief opgesomde voorwaarden.

20 Voorschrift 10 van deze bijlage I omschrijft de methoden ter voorkoming van die verontreiniging door in bijzondere gebieden in bedrijf zijnde schepen.

21 Voorschrift 11 van deze bijlage, met het opschrift „Uitzonderingen”, luidt als volgt:

„De voorschriften 9 en 10 van deze bijlage zijn niet van toepassing op:

- a) het lozen in zee van olie of oliehoudende mengsels indien dit noodzakelijk is om de veiligheid van een schip te verzekeren of om mensenlevens op zee te redden, of

- b) het lozen in zee van olie of oliehoudende mengsels ten gevolge van schade aan het schip of aan de uitrusting daarvan:
 - i) mits na het ontstaan van de schade of na het ontdekken van de lozing alle redelijke voorzorgen zijn getroffen om de lozing te voorkomen of tot een minimum te beperken;

 - ii) tenzij de eigenaar of de kapitein handelde met de bedoeling om schade te veroorzaken, ofwel roekeloos handelde en in de wetenschap dat er waarschijnlijk schade zou ontstaan, of

- c) het lozen in zee van oliehoudende stoffen met toestemming van de [vlaggenstaat] administratie, indien dit geschiedt om bepaalde verontreinigingsvoorvallen te bestrijden, teneinde de schade door de verontreiniging tot een minimum te

beperken. Elke lozing van dien aard behoeft de goedkeuring van elke regering binnen wier rechtsgebied wordt overwogen de lozing te doen plaatsvinden.”

- 22 De voorschriften betreffende de voorkoming van verontreiniging door schadelijke vloeistoffen zijn opgesomd in bijlage II bij Marpol 73/78.
- 23 Voorschrift 5 van deze bijlage verbiedt het lozen in zee van de in deze bijlage bedoelde stoffen, behoudens wanneer aan bepaalde limitatief opgesomde voorwaarden wordt voldaan. Voorschrift 6, sub a tot en met c, van deze bijlage herhaalt in vergelijkbare bewoordingen de in voorschrift 11, sub a tot en met c, van bijlage I bij Marpol 73/78 opgenomen uitzonderingen.

Gemeenschapsrecht

- 24 Artikel 3, lid 1, van richtlijn 2005/35 bepaalt:

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

- a) de binnenwateren, inclusief de havens, van een lidstaat, voor zover het Marpol-regime van toepassing is;

- 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, van het [zeerechtverdrag], voor zover deze zeestraten onder de jurisdictie van een lidstaat vallen;

- d) de exclusieve economische of daaraan gelijkwaardige zone van een lidstaat, die is vastgesteld in overeenstemming met het internationaal recht, en

- e) de volle zee.”

25 In artikel 4 van deze richtlijn is bepaald:

„De lidstaten dragen er zorg voor dat het lozen van verontreinigende stoffen vanaf schepen in een van de in artikel 3, lid 1, bedoelde gebieden als inbreuk wordt aangemerkt, indien het met opzet, uit roekeloosheid of door ernstige nalatigheid gebeurt. Deze inbreuken worden beschouwd als delicten in de zin van, en onder de omstandigheden waarin is voorzien in, Kaderbesluit 2005/667/JBZ ter aanvulling van deze richtlijn.”

26 Artikel 5 van richtlijn 2005/35 luidt:

„1. Een lozing van verontreinigende stoffen in een van de in artikel 3, lid 1, bedoelde gebieden wordt niet als inbreuk aangemerkt, wanneer zij voldoet aan de voorwaarden van bijlage I, voorschriften 9 en 10, voorschrift 11, sub a of sub c, of bijlage II, voorschrift 5, voorschrift 6, sub a of sub c, van Marpol 73/78.

2. Een lozing van verontreinigende stoffen in de in artikel 3, lid 1, sub c, d en e, bedoelde gebieden wordt voor de eigenaar, de kapitein of de bemanning die onder de verantwoordelijkheid van de kapitein handelt niet als inbreuk aangemerkt, wanneer zij voldoet aan de voorwaarden van bijlage I, voorschrift 11, sub b, of bijlage II, voorschrift 6, sub b, van Marpol 73/78.”

27 Artikel 8 van richtlijn 2005/35 bepaalt:

„1. De lidstaten nemen de maatregelen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat voor de in artikel 4 bedoelde inbreuken doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties, die onder andere van strafrechtelijke of administratieve aard kunnen zijn, worden opgelegd.

2. Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in lid 1 bedoelde sancties van toepassing zijn op eenieder die verantwoordelijk wordt bevonden voor een in artikel 4 bedoelde inbreuk.”

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

28 Verzoekers in het hoofdgeding zijn een groep organisaties uit de scheepvaartsector die een aanzienlijk deel van deze sector vertegenwoordigen. Zij hebben bij de verwijzende rechter een verzoek om rechtmatigheidstoetsing („judicial review”) ingediend met betrekking tot de uitvoering van richtlijn 2005/35.

29 Bij beslissing van 4 juli 2006 heeft de High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1) Is artikel 5, lid 2, van richtlijn 2005/35[...], wat de door de internationale scheepvaart gebruikte zeestraten, de exclusieve economische of daaraan gelijkwaardige zone van een lidstaat en de volle zee betreft, ongeldig voor zover het de uitzonderingen van bijlage I, voorschrift 11, sub b, en bijlage II, voorschrift 6, sub b, bij [Marpol 73/78] beperkt tot de eigenaars, kapiteins en bemanning?

- 2) Wat de territoriale zee van een lidstaat betreft:
 - a) is artikel 4 van richtlijn [2005/35] ongeldig voor zover het verlangt dat de lidstaten ernstige nalatigheid als criterium voor de aansprakelijkheid voor lozing van verontreinigende stoffen hanteren, en/of

 - b) is artikel 5, lid 1, van richtlijn [2005/35] ongeldig voor zover het de toepassing van de uitzonderingen van bijlage I, voorschrift 11, sub b, en bijlage II, voorschrift 6, sub b, bij [Marpol 73/78] uitsluit?

- 3) Schendt artikel 4 van richtlijn [2005/35], krachtens hetwelk de lidstaten nationale wetgeving moeten vaststellen die mede ernstige nalatigheid als aansprakelijkheids criterium kwalificeert en lozingen in de territoriale zee strafbaar stelt, het door het [zeerechtverdrag] erkende recht van onschuldige doorvaart, en, zo ja, is artikel 4 ongeldig in dit opzicht?

- 4) Schendt het gebruik van de uitdrukking ‚ernstige nalatigheid’ in artikel 4 van richtlijn [2005/35] het rechtszekerheidsbeginsel, en, zo ja, is artikel 4 ongeldig in dat opzicht?”

Ontvankelijkheid

30 De Franse regering vraagt zich af of het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk is, omdat de verwijzende rechter volgens haar niet de omstandigheden heeft uiteengezet waarin bij hem beroep is ingesteld. Anders dan in de zaken zoals die waarin het arrest van 10 december 2002, *British American Tobacco (Investments)* en *Imperial Tobacco* (C-491/01, Jurispr. blz. I-11453) is geweest, preciseert dit verzoek niet dat verzoekers in het hoofdgeding hebben bedoeld beroep in te stellen om bezwaar te maken tegen de omzetting van richtlijn 2005/35 door het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland.

31 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat wanneer bij een nationale rechter een vraag over de geldigheid van een handeling van de instellingen van de Europese Gemeenschap wordt opgeworpen, die nationale rechter dient te beoordelen of een beslissing daarover voor het wijzen van zijn vonnis noodzakelijk is en het Hof derhalve om een uitspraak over deze vraag dient te verzoeken. Wanneer de door de nationale rechter gestelde vragen betrekking hebben op de geldigheid van een voorschrift van gemeenschapsrecht, is het Hof dus in beginsel verplicht uitspraak te doen [arrest *British American Tobacco (Investments)* en *Imperial Tobacco*, reeds aangehaald, punt 34, en aldaar aangehaalde rechtspraak].

32 Het Hof kan slechts weigeren zich uit te spreken over een door een nationale rechterlijke instantie voorgelegde vraag, wanneer inzonderheid de door de nationale rechterlijke instantie gevraagde uitlegging of beoordeling van de geldigheid van een communautair voorschrift klaarblijkelijk geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding of wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is [arrest *British American Tobacco (Investments)* en *Imperial Tobacco*, reeds aangehaald, punt 35, en aldaar aangehaalde rechtspraak].

- 33 In casu blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat verzoekers in het hoofdgeding bij de High Court een verzoek om „judicial review” (rechtmatigheidstoetsing) hebben ingediend en dat zij met dit verzoek bezwaar maken tegen de omzetting van richtlijn 2005/35 in het Verenigd Koninkrijk. Zij mochten een dergelijk beroep instellen ook al was op de datum van instelling daarvan de voor de uitvoering van de richtlijn voorziene termijn nog niet verstreken en was er geen enkele nationale maatregel ter uitvoering van genoemde richtlijn vastgesteld.
- 34 Bovendien is voor het Hof niet betwist dat de gestelde vragen relevant zijn voor de beslechting van het hoofdgeding, want de vaststelling van nationale maatregelen ter omzetting van een richtlijn in de rechtsorde van het Verenigd Koninkrijk kan afhankelijk zijn van de geldigheid van die richtlijn [zie arrest *British American Tobacco (Investments)* en *Imperial Tobacco*, reeds aangehaald, punt 37].
- 35 Derhalve kan niet worden geconcludeerd dat de door de verwijzende rechter gevraagde toetsing van de geldigheid van richtlijn 2005/35, klaarblijkelijk geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, dan wel betrekking heeft op een vraagstuk van hypothetische aard.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste tot en met derde vraag

- 36 Met zijn eerste, tweede en derde vraag verzoekt de verwijzende rechter het Hof in wezen om toetsing van de geldigheid van de artikelen 4 en 5 van richtlijn 2005/35 aan voorschriften 9 en 11, sub b, van bijlage I bij Marpol 73/78, voorschriften 5 en 6, sub b, van bijlage II bij dit verdrag alsmede aan de bepalingen van het zeerechtverdrag

waarin de voorwaarden zijn omschreven waaronder de kuststaten bepaalde hun toekomstige rechten in de verschillende zeestroken mogen uitoefenen.

37 Verzoekers in het hoofdgeding alsmede de Griekse, de Cypriotische en de Maltese regering betogen dat de artikelen 4 en 5 van richtlijn 2005/35 Marpol 73/78 en het zeerechtverdrag in verschillende opzichten niet eerbiedigen. Met name door een aansprakelijkheidsniveau vast te stellen dat overeenkomt met ernstige nalatigheid, stellen deze artikelen een strengere aansprakelijkheidsregeling in voor lozingen als gevolg van een ongeval dan is bepaald in artikel 4 van Marpol 73/78, gelezen in samenhang met de voorschriften 9 en 11, sub b, van bijlage I daarbij, en met de voorschriften 5 en 6, sub b, van bijlage II daarbij.

38 In dit verband gaan verzoekers in het hoofdgeding en bovengenoemde regeringen ervan uit dat de rechtmatigheid van richtlijn 2005/35 kan worden getoetst aan het zeerechtverdrag omdat dit verdrag, nu de Gemeenschap daarbij partij is, volledig deel uitmaakt van de communautaire rechtsorde.

39 Volgens hen kan de rechtmatigheid van deze richtlijn ook worden getoetst aan Marpol 73/78. Het zeerechtverdrag omschrijft en regelt immers de omvang van de bevoegdheid van de verdragsluitende partijen in het kader van hun optreden op volle zee, in de exclusieve economische zone en in de internationale zeestraten. De Gemeenschap is aldus niet bevoegd om een regeling vast te stellen die geldt voor lozingen afkomstig van schepen die niet onder de vlag van een van de lidstaten varen, tenzij het zeerechtverdrag de Gemeenschap het recht verleent om een dergelijke regeling vast te stellen. Krachtens dit verdrag zijn de verdragsluitende partijen echter enkel bevoegd om een regeling vast te stellen waarbij voor die zones uitvoering wordt gegeven aan de internationale regels en normen, dat wil zeggen in casu de bepalingen van Marpol 73/78. Deze bevoegdheid is voor de volle zee nader omschreven in artikel 211, leden 1 en 2, van het zeerechtverdrag, voor de internationale zeestraten in de artikelen 42, lid 1, sub b, en 45, van dit verdrag, en voor de exclusieve economische zone in artikel 211, lid 5, daarvan. Hetzelfde geldt krachtens artikel 2, lid 3, van het zeerechtverdrag voor de territoriale wateren.

- 40 Verzoekers in het hoofdgeding voegen daaraan toe dat de rechtmatigheid van richtlijn 2005/35 moet worden getoetst aan Marpol 73/78, mede omdat de gemeenschapswetgever dat verdrag middels deze richtlijn bedoelt om te zetten in gemeenschapsrecht.
- 41 Bovendien is het gebied van het zeevervoer een gebied waarop de Gemeenschap een regulerende functie heeft bij de uitvoering van de internationale verplichtingen van de lidstaten. De situatie is vergelijkbaar met die welke bestond op basis van de Algemene overeenkomst betreffende tarieven en handel van 30 oktober 1947 (hierna: „GATT 1947”), vóór de sluiting van de Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie. In die situatie was de Gemeenschap, zonder partij te zijn geworden bij eerstgenoemde overeenkomst, de lidstaten opgevolgd in hun verplichtingen op grond van haar optreden in het kader van de gemeenschappelijke handelspolitiek. De door de GATT 1947 gedekte gebieden waren zo tot de bevoegdheid van de Gemeenschap gaan behoren, aangezien de bepalingen van deze overeenkomst tot gevolg hadden dat zij werd gebonden.

Beoordeling door het Hof

- 42 Blijkens artikel 300, lid 7, EG zijn de door de Gemeenschap gesloten akkoorden verbindend voor haar instellingen, en zijn deze akkoorden bijgevolg van hogere rang dan de handelingen van afgeleid gemeenschapsrecht (zie in die zin arresten van 10 september 1996, Commissie/Duitsland, C-61/94, Jurispr. blz. I-3989, punt 52, en 12 januari 2006, Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht, C-311/04, Jurispr. blz. I-609, punt 25).
- 43 Daaruit volgt dat de geldigheid van een afgeleide gemeenschapshandeling kan worden aangetast wegens onverenigbaarheid ervan met dergelijke internationaal-rechtelijke voorschriften. Wanneer deze ongeldigheid voor een nationale rechter wordt ingeroepen, toetst het Hof dus ingevolge artikel 234 EG de geldigheid van de

betrokken gemeenschapshandeling aan alle internationaalrechtelijke voorschriften, mits aan twee voorwaarden is voldaan.

44 Ten eerste moet de Gemeenschap door die voorschriften zijn gebonden (zie arrest van 12 december 1972, *International Fruit Company e.a.*, 21/72–24/72, *Jurispr. blz.* 1219, punt 7).

45 Ten tweede kan het Hof de geldigheid van een communautaire regeling slechts toetsen aan een internationaal verdrag wanneer de aard en de opzet daarvan zich hiertegen niet verzetten en bovendien de bepalingen ervan inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig voorkomen (zie in die zin met name arrest van 10 januari 2006, *IATA en ELFAA*, C-344/04, *Jurispr. blz.* I-403, punt 39).

46 Bijgevolg dient te worden onderzocht of met betrekking tot *Marpol 73/78* en het zeerechtverdrag aan deze twee voorwaarden is voldaan.

47 Wat in de eerste plaats *Marpol 73/78* betreft, moet vooraf worden vastgesteld dat de Gemeenschap daarbij geen partij is.

48 Voorts blijkt niet, zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, dat de Gemeenschap krachtens het EG-Verdrag de voorheen door de lidstaten uitgeoefende bevoegdheden ter zake van de toepassing van *Marpol 73/78* heeft overgenomen, en dus ook niet dat de bepalingen van dit verdrag de Gemeenschap binden (arrest van 14 juli 1994, *Peralta*, C-379/92, *Jurispr. blz.* I-3453, punt 16). In dit opzicht onderscheidt *Marpol 73/78* zich dus van de GATT 1947, in het kader waarvan de Gemeenschap geleidelijk aan voorheen door de lidstaten uitgeoefende bevoegdheden op zich heeft genomen, waardoor zij door de uit die overeenkomst voortvloeiende verplichtingen werd gebonden (zie in die zin met name arrest *International Fruit Company e.a.*, reeds aangehaald, punten 10-18). Bijgevolg kan deze rechtspraak betreffende de GATT 1947 niet worden toegepast op *Marpol 73/78*.

- 49 Hoewel alle lidstaten van de Gemeenschap partij zijn bij Marpol 73/78, kan de Gemeenschap bij het ontbreken van volledige overdracht van de voorheen door de lidstaten uitgeoefende bevoegdheden aan haar, niet reeds op grond van het feit dat al deze lidstaten partij zijn bij Marpol 73/78 gebonden zijn door de voorschriften daarin, welke zij niet zelf heeft goedgekeurd.
- 50 Nu de Gemeenschap niet is gebonden door Marpol 73/78, volstaat het enkele feit dat richtlijn 2005/35 tot doel heeft bepaalde voorschriften uit dat verdrag in het gemeenschapsrecht op te nemen, evenmin voor bevoegdheid van het Hof om de rechtmatigheid van deze richtlijn aan dat verdrag te toetsten.
- 51 Weliswaar moeten blijkens vaste rechtspraak de bevoegdheden van de Gemeenschap worden uitgeoefend in overeenstemming met het volkenrecht, daaronder begrepen de voorschriften van internationale verdragen, voor zover daarbij door het algemene volkenrecht erkende regels van gewoonterecht worden gecodificeerd (zie in die zin arresten van 24 november 1992, Poulsen en Diva Navigation, C-286/90, Jurispr. blz. I-6019, punten 9 en 10; 24 november 1993, Mondiet, C-405/92, Jurispr. blz. I-6133, punten 13-15, en 16 juni 1998, Racke, C-162/96, Jurispr. blz. I-3655, punt 45), het blijkt echter niet dat voorschriften 9 en 11, sub b, van bijlage I bij Marpol 73/78, en voorschriften 5 en 6, sub b, van bijlage II daarbij de uitdrukking vormen van door het algemene volkenrecht erkende regels van gewoonterecht.
- 52 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat de geldigheid van richtlijn 2005/35 niet kan worden getoetst aan Marpol 73/78 ofschoon de lidstaten wel daardoor zijn gebonden. Laatstgenoemde omstandigheid kan echter gevolgen hebben voor de uitlegging, enerzijds, van het zeerechtverdrag en, anderzijds, van de bepalingen van afgeleid recht die binnen de werkingssfeer van Marpol 73/78 vallen. Rekening gehouden met het gewoonterechtelijke beginsel van de goede trouw, dat deel uitmaakt van het algemene volkenrecht, en met artikel 10 EG, moet het Hof deze bepalingen uitleggen onder inaanmerkingneming van Marpol 73/78.

53 Wat in de tweede plaats het zeerechtverdrag betreft, dit is door de Gemeenschap ondertekend en bij besluit 98/392 goedgekeurd, zodat de Gemeenschap daaraan is gebonden en de bepalingen van dit verdrag bijgevolg een bestanddeel van de communautaire rechtsorde vormen (zie arrest van 30 mei 2006, Commissie/Ierland, C-459/03, Jurispr. blz. I-4635, punt 82).

54 Bijgevolg moet worden nagegaan of de aard en de opzet van het zeerechtverdrag, zoals deze blijken uit met name het doel, de preambule en de bewoordingen daarvan, zich niet verzetten tegen toetsing van de geldigheid van de gemeenschapshandelingen aan de voorschriften van dit verdrag.

55 Het zeerechtverdrag heeft primair tot doel voorschriften van algemeen volkenrecht betreffende de vreedzame samenwerking van de internationale gemeenschap bij de exploratie, de benutting en de exploitatie van de zee te codificeren, nader te bepalen en verder te ontwikkelen.

56 Hiertoe hebben de verdragsluitende partijen, volgens de preambule van dit verdrag, bedoeld door middel van dit verdrag een rechtsorde voor de zeeën en oceanen in te stellen die de internationale zeevaart vergemakkelijkt, die rekening houdt met de belangen en behoeften van de gehele mensheid en in het bijzonder met de specifieke belangen en behoeften van de ontwikkelingslanden, en die de vrede, de veiligheid, de samenwerking en de vriendschappelijke betrekkingen tussen alle naties versterkt.

57 In deze optiek regelt het zeerechtverdrag de juridische status van de territoriale zee (artikelen 2 tot en met 33), van de wateren die zeestraten vormen en die voor de internationale scheepvaart worden gebruikt (artikelen 34 tot en met 45), van de archipelwateren (artikelen 46 tot en met 54), van de exclusieve economische zone (artikelen 55 tot en met 75), van het continentaal plat (artikelen 76 tot en met 85) en van de volle zee (artikelen 86 tot en met 120).

58 Voor al deze zeegebieden beoogt dit verdrag een rechtvaardig evenwicht tot stand te brengen tussen de belangen van de staten in hun hoedanigheid van kuststaat en de

belangen van de staten in hun hoedanigheid van vlaggenstaat, welke tegenover elkaar kunnen staan. In dit verband beogen de verdragsluitende partijen blijkens een groot aantal bepalingen van dit verdrag, zoals de artikelen 2, 33, 34, lid 2, 56 of 89 daarvan, de materiële en territoriale grenzen van hun respectieve soevereine rechten vast te stellen.

- 59 Particulieren genieten daarentegen in beginsel geen autonome rechten en vrijheden krachtens het zeerechtverdrag. Met name kunnen zij slechts aanspraak maken op de vrijheid van scheepvaart indien zij een nauw verband aantonen tussen hun schip en de staat die daaraan zijn nationaliteit verleent en zijn vlaggenstaat wordt. Dit verband moet krachtens het nationale recht van die staat worden gevormd. Artikel 91 van dit verdrag preciseert in dit verband dat iedere staat de voorwaarden vaststelt voor het verlenen van zijn nationaliteit aan schepen, voor de registratie van schepen op zijn grondgebied en voor het recht zijn vlag te voeren, met dien verstande dat er een wezenlijke band moet bestaan tussen die staat en die schepen. Volgens artikel 92, lid 1, van het zeerechtverdrag mag een schip slechts onder de vlag van één staat varen en mag het gedurende een reis of tijdens het verblijf in een aanloophaven niet van vlag veranderen, behalve in het geval van een werkelijke overdracht van de eigendom of een wijziging in de registratie.
- 60 Wanneer een schip niet onder een staat valt, genieten noch dat schip noch de personen aan boord de vrijheid van scheepvaart. In dit opzicht bepaalt artikel 110, lid 1, van het zeerechtverdrag met name dat een oorlogsschip dat in volle zee een vreemd schip aantreft, gerechtigd is het aan te houden wanneer er gegronde redenen bestaan om aan te nemen dat het schip geen nationaliteit heeft.
- 61 Weliswaar lijken de bewoordingen van een aantal bepalingen van het zeerechtverdrag, zoals de artikelen 17, 110, lid 3, en 111, lid 8, daarvan, rechten toe te kennen aan schepen, daaruit volgt nog niet dat deze rechten daarmee zijn toegekend aan de particulieren die een band met deze schepen hebben, zoals de eigenaren daarvan, omdat de internationale juridische status van het schip afhangt van de vlaggenstaat en niet van het feit dat het schip aan bepaalde natuurlijke of rechtspersonen toebehoort.

- 62 Zo is het ook de vlaggenstaat die krachtens dit verdrag verplicht is om alle maatregelen te nemen die nodig zijn om de veiligheid op zee te verzekeren, en bijgevolg om de belangen van de andere staten te beschermen. Deze staat kan aldus tevens ten opzichte van de andere staten aansprakelijk worden gesteld voor schade die door een schip dat zijn vlag voert is toegebracht aan de onder hun soevereiniteit geplaatste zeegebieden, wanneer deze schade het gevolg is van het feit dat de vlaggenstaat zijn verplichtingen niet is nagekomen.
- 63 Aan bovenstaand onderzoek wordt niet afgedaan door het feit dat deel XI van het zeerechtverdrag natuurlijke en rechtspersonen wel noemt in verband met de exploratie, het gebruik en de exploitatie van de zee- en oceanbodem en van de ondergrond ervan voorbij de grenzen van de nationale rechtsmacht, aangezien de onderhavige zaak geenszins de bepalingen van dat deel XI betreft.
- 64 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat het zeerechtverdrag geen voorschriften invoert die bedoeld zijn om rechtstreeks en onmiddellijk van toepassing te zijn op particulieren en om hun rechten of vrijheden te verlenen die tegen de staten kunnen worden ingeroepen, ongeacht de houding van de vlaggenstaat.
- 65 Daaruit volgt dat de aard en de opzet van het zeerechtverdrag zich ertegen verzetten dat het Hof de geldigheid van een gemeenschapshandeling aan dat verdrag zou kunnen toetsen.
- 66 Bijgevolg moet op de eerste, de tweede en de derde vraag worden geantwoord dat de geldigheid van richtlijn 2005/35 niet kan worden getoetst:

— aan Marpol 73/78,

— en evenmin aan het zeerechtverdrag.

Vierde vraag

⁶⁷ Met deze vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 4 van richtlijn 2005/35 ongeldig is omdat dit artikel het algemene rechtszekerheidsbeginsel schendt doordat daarin de uitdrukking „ernstige nalatigheid” is gebruikt.

⁶⁸ Verzoekers in het hoofdgeding en de Griekse regering menen dat artikel 4 van richtlijn 2005/35 het algemene rechtszekerheidsbeginsel schendt, dat verlangt dat een regeling duidelijk en nauwkeurig is, opdat de justitiabelen ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen. Deze bepaling hanteert voor de aansprakelijkheid van personen van wie lozingen van verontreinigende stoffen afkomstig zijn het criterium van ernstige nalatigheid dat in richtlijn 2005/35 niet is omschreven en dat derhalve tekortschiet aan duidelijkheid. De betrokkenen kunnen aldus niet weten hoe streng de regeling is waaraan zij zijn onderworpen.

Beoordeling door het Hof

⁶⁹ Het algemene rechtszekerheidsbeginsel, dat een fundamenteel beginsel van het gemeenschapsrecht vormt, verlangt onder meer dat een regeling duidelijk en nauwkeurig is, opdat de justitiabelen ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen en dienovereenkomstig hun voorzieningen kunnen treffen (zie arresten van 14 april 2005, België/Commissie, C-110/03, Jurispr. blz. I-2801, punt 30, en IATA en ELFAA, reeds aangehaald, punt 68).

- 70 Voorts moet artikel 4 van richtlijn 2005/35, gelezen in samenhang met artikel 8 daarvan, nu de lidstaten daarin verplicht worden bepaalde gedragingen als inbreuken te beschouwen en daaraan sancties te verbinden, tevens het legaliteitsbeginsel ter zake van strafbare feiten en straffen (nullum crimen, nulla poena sine lege) in acht nemen, dat behoort tot de algemene rechtsbeginselen die ten grondslag liggen aan de constitutionele tradities welke de lidstaten gemeen hebben (arrest van 3 mei 2007, *Advocaten voor de Wereld*, C-303/05, Jurispr. blz. I-3633, punt 49) en dat een bijzondere uitdrukking van het algemene rechtszekerheidsbeginsel is.
- 71 Het legaliteitsbeginsel ter zake van strafbare feiten en straffen impliceert dat de communautaire voorschriften een duidelijke omschrijving geven van de strafbare feiten en de daarop gestelde straffen. Aan deze voorwaarde is voldaan wanneer de justitiabele uit de bewoordingen van de relevante bepaling, zo nodig met behulp van de door de rechterlijke instanties daaraan gegeven interpretatie, kan opmaken voor welk handelen of nalaten hij strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld (zie met name arrest *Advocaten voor de Wereld*, reeds aangehaald, punt 50, alsmede EHRM, arrest *Coëme e.a. v België* van 22 juni 2000, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-VII, § 145).
- 72 Artikel 4 van richtlijn 2005/35 gelezen in samenhang met artikel 8 daarvan, verplicht weliswaar de lidstaten om het lozen van verontreinigende stoffen vanaf schepen strafbaar te stellen indien het „met opzet, uit roekeloosheid of door ernstige nalatigheid” gebeurt, zonder deze begrippen te omschrijven.
- 73 Niettemin moet om te beginnen worden beklemtoond dat deze verschillende begrippen, met name het in de gestelde vragen bedoelde begrip „ernstige nalatigheid”, overeenkomen met aansprakelijkheidscriteria die bedoeld zijn om te worden toegepast op een onbepaald aantal situaties die niet vooraf zijn te voorzien, en niet op nauwkeurige gedragingen die in een normatieve handeling, van gemeenschapsrecht dan wel van nationaal recht, kunnen worden gespecificeerd.
- 74 Vervolgens zijn deze begrippen volledig opgenomen in de respectieve rechtsstelsels van de lidstaten en worden zij daarin gebruikt.

- 75 Met name hanteren al deze stelsels het begrip „nalatigheid”, dat een onopzettelijk handelen of nalaten betreft waardoor de aansprakelijke persoon zijn zorgvuldigheidsplicht schendt.
- 76 Voorts kan het begrip „ernstige” nalatigheid, zoals een groot aantal nationale rechtstelsels dit kennen, enkel een gekwalificeerde schending van die zorgvuldigheidsplicht betreffen.
- 77 In die omstandigheden moet het begrip „ernstige nalatigheid” in de zin van artikel 4 van richtlijn 2005/35 aldus worden opgevat dat dit een onopzettelijk handelen of nalaten impliceert waardoor de aansprakelijke persoon een gekwalificeerde schending begaat van zijn zorgvuldigheidsplicht die hij in acht had moeten en had kunnen nemen rekening gehouden met zijn hoedanigheid, zijn kennis, zijn vaardigheden en met zijn individuele situatie.
- 78 Ten slotte moet richtlijn 2005/35 overeenkomstig artikel 249 EG door de lidstaten worden omgezet in hun respectieve rechtsorden. De definitie van de in artikel 4 van deze richtlijn bedoelde inbreuken en de sancties daarop, vloeien dus voort uit de door de lidstaten vastgestelde voorschriften.
- 79 Gelet op een en ander doet artikel 4 van richtlijn 2005/35, gelezen in samenhang met artikel 8 daarvan, geen afbreuk aan het algemene rechtszekerheidsbeginsel voor zover de lidstaten daarbij worden verplicht het lozen van verontreinigende stoffen vanaf schepen dat met opzet, uit roekeloosheid of door „ernstige nalatigheid” gebeurt, strafbaar te stellen, zonder dit begrip te omschrijven.
- 80 Daaruit volgt dat bij onderzoek van de vierde vraag niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 4 van richtlijn 2005/35 aantasten uit het oogpunt van het algemene rechtszekerheidsbeginsel.

Kosten

- ⁸¹ Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Grote kamer) verklaart voor recht:

1) De geldigheid van richtlijn 2005/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 inzake verontreiniging vanaf schepen en invoering van sancties voor inbreuken, kan niet worden getoetst:

- aan het Internationaal verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen, ondertekend te Londen op 2 november 1973, zoals aangevuld door het protocol van 17 februari 1978,

- en evenmin aan het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, ondertekend te Montego Bay op 10 december 1982.

2) Bij onderzoek van de vierde vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 4 van richtlijn 2005/35 aantasten uit het oogpunt van het algemene rechtszekerheidsbeginsel.

ondertekeningen