



Datum van inontvangstneming : 28/02/2017

Zaak C-15/17

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

13 januari 2017

Verwijzende rechter:

Korkein oikeus (Finland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

12 december 2016

Verzoekende partij:

Bosphorus Queen Shipping Ltd Corp.

Verwerende partij:

Rajavartiolaitos

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

VN-zeerechtverdrag – Richtlijn 2005/35/EG – Nationale wet inzake milieubescherming in de zeevaart – Olielozingen vanaf een buitenlands schip op doorvaart binnen de exclusieve economische zone van een lidstaat – Procedure in overeenstemming met de nationale wetgeving van de kuststaat – Boete wegens olielozing – Voorwaarden voor de bevoegdheid van de kuststaat – Kustlijn of daarmee samenhangende belangen van de kuststaat – Rijkdommen van de kuststaat, zijn territoriale zee of zijn exclusieve economische zone – Grote schade of risico van grote schade – Beoordeling van het risico

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

- 1 In casu gaat het om de voorwaarden voor de oplegging van een boete wegens olielozingen aan een buitenlands schip dat op doorvaart in de exclusieve economische zone van Finland het verbod op lozen van olie heeft geschonden. De voorwaarden voor het vaststellen van een boete wegens het lozen van olie hangen

samen met de vraag naar de bevoegdheid van de kuststaat om tegen een buitenlands schip op doorvaart binnen zijn exclusieve economische zone rechtsvervolgning in te stellen wegens een door dit schip begane overtreding. Het gaat in het bijzonder om de uitlegging van artikel 220, lid 6, van het zeerechtverdrag van de Verenigde Naties (hierna: zeerechtverdrag). Overeenkomstig artikel 220, lid 6, van het zeerechtverdrag kan, wanneer er duidelijke redenen zijn om aan te nemen dat een schip, varend in de exclusieve economische zone of de territoriale zee van een staat, in de exclusieve economische zone een overtreding heeft begaan zoals bedoeld in lid 3, leidend tot een lozing die grote schade of het risico van grote schade aan de kustlijn of daarmee samenhangende belangen van de kuststaat veroorzaakt, dan wel aan rijkdommen van zijn territoriale zee of exclusieve economische zone, die staat, onverminderd het bepaalde in afdeling 7, mits het bewijsmateriaal zulks rechtvaardigt, een rechtsvervolgning instellen, met inbegrip van de vasthouding van het schip, overeenkomstig zijn wetten.

- 2 De Gemeenschap heeft het zeerechtverdrag goedgekeurd bij besluit 98/392. Het verdrag trad voor de Gemeenschap in werking op 1 mei 1998.
- 3 Bij een Finse rechter is een zaak aanhangig waarin het gaat om de vaststelling van een boete wegens het lozen van olie.
- 4 De Korkein oikeus (hoogste rechterlijke instantie van Finland) is belast met de vraag of de Rajavartiolaitos (grensbewakingsinstantie) op grond van hoofdstuk 3 § 1 van de Merenkulun ympäristösuojelulaki (wet inzake milieubescherming in de zeevaart, hierna: wet milieubescherming zeevaart) een boete wegens het lozen van olie kon opleggen aan Bosphorus Queen Shipping Ltd. Corp. Om precies te zijn gaat het erom of het lozen van olie het risico van grote schade aan de kustlijn van Finland of aan daarmee samenhangende belangen dan wel aan rijkdommen van de Finse territoriale zee of de Finse exclusieve economische zone kan veroorzaken. Om deze vraag te beantwoorden, moet de nationale rechter bepalen hoe artikel 220, lid 6, in deel XII („Bescherming en behoud van het mariene milieu”) van het zeerechtverdrag moet worden uitgelegd, op grond waarvan de kuststaat wegens een in zijn exclusieve economische zone begane overtreding overeenkomstig zijn wetten rechtsvervolgning kan instellen.

Prejudiciële vragen

1. Dient de uitdrukking „kustlijn of daarmee samenhangende belangen” in artikel 220, lid 6, van het zeerechtverdrag respectievelijk de uitdrukking „kustlijn of daaraan gelieerde belangen” in artikel 7, lid 2, van richtlijn 2005/35/EG te worden uitgelegd aan de hand van de definitie van de uitdrukking „daarmee samenhangende belangen”, zoals opgenomen in artikel II, punt 4, van het Internationale Verdrag van 1969 inzake optreden in volle zee bij ongevallen die verontreiniging door olie kunnen veroorzaken?

2. Volgens de definitie in artikel II, punt 4, onder c), van het in de eerste prejudiciële vraag genoemde verdrag van 1969 ziet „daarmede samenhangende belangen” onder meer op het welzijn van het betrokken gebied, met inbegrip van het behoud van de levende rijkdommen van de zee en van de in het wild levende dieren. Geldt deze bepaling ook voor het behoud van de levende rijkdommen van de zee alsmede de in het wild levende dieren in de exclusieve economische zone of heeft deze bepaling slechts betrekking op het behoud van de belangen van het kustgebied?
3. Indien de eerste prejudiciële vraag ontkennend wordt beantwoord: wat wordt bedoeld met de uitdrukking „kustlijn of daarmee samenhangende belangen” in artikel 220, lid 6, van het zeerechtverdrag respectievelijk de uitdrukking „kustlijn of daaraan gelieerde belangen” in artikel 7, lid 2, van richtlijn 2005/35/EG?
4. Wat betekent de uitdrukking „rijkdommen van zijn territoriale zee of exclusieve economische zone” in de zin van artikel 220, lid 6, van het zeerechtverdrag en artikel 7, lid 2, van richtlijn 2005/35/EG? Moeten onder levende rijkdommen alleen geogste soorten worden verstaan of vallen daaronder ook soorten die in hetzelfde ecosysteem leven als de geogste nuttige soorten in de zin van artikel 61, lid 4, van het zeerechtverdrag, zoals bijvoorbeeld planten en dieren die door de geogste soorten als voedsel worden gebruikt?
5. Hoe dient de uitdrukking „het risico [...] veroorzaakt” in artikel 220, lid 6, van het zeerechtverdrag en „dreigt te veroorzaken” in artikel 7, lid 2, van richtlijn 2005/35/EG te worden opgevat? Moet de dreigende veroorzaking worden bepaald aan de hand van het begrip van het abstracte of het concrete risico of op andere wijze?
6. Moet bij de toetsing aan de in artikel 220, lid 6, van het zeerechtverdrag en artikel 7, lid 2, van richtlijn 2005/35/EG voorziene voorwaarden voor de bevoegdheid van de kuststaat ervan uit worden gegaan dat de veroorzaakte of dreigende grote schade een ingrijpender gevolg is dan de veroorzaakte of dreigende aanmerkelijke verontreiniging van het mariene milieu in de zin van artikel 220, lid 5? Hoe moet de aanmerkelijke verontreiniging van het mariene milieu worden gedefinieerd, en hoe moet hiermee rekening worden gehouden bij de beoordeling van de veroorzaakte of dreigende grote schade?
7. Welke omstandigheden moeten in aanmerking worden genomen bij de beoordeling van de ernst van de veroorzaakte dan wel dreigende schade? Moeten bij de beoordeling bijvoorbeeld de duur en de geografische reikwijdte van de nadelige gevolgen die zich als schade manifesteren, in aanmerking worden genomen? Indien dit wordt bevestigd: hoe moeten de duur en de omvang van de schade worden beoordeeld?
8. Richtlijn 2005/35/EG is een minimumrichtlijn en belet de lidstaten niet om in overeenstemming met het volkenrecht strengere maatregelen te treffen tegen

mariene verontreiniging door schepen (artikel 2). Geldt de mogelijkheid om strengere regels toe te passen voor artikel 7, lid 2, van de richtlijn, waarin de bevoegdheid van de kuststaat is geregeld om tegen een schip op doorvaart op te treden?

9. Kan bij de uitlegging van de in artikel 220, lid 6, van het zeerechtverdrag en in artikel 7, lid 2, van de richtlijn opgenomen voorwaarden voor de bevoegdheid van de kuststaat betekenis worden toegekend aan de bijzondere geografische en ecologische eigenschappen alsmede aan de kwetsbaarheid van het Oostzeegebied?

10. Wordt met „duidelijke redenen” in de zin van artikel 220, lid 6, van het zeerechtverdrag en „duidelijke objectieve bewijzen” in de zin van artikel 7, lid 2, van richtlijn 2005/35/EG ook het bewijs van de gevolgen van de lozing bedoeld, naast het bewijs dat een schip de overtredingen waarop de bedoelde bepalingen zien, heeft begaan? Welk bewijs is nodig om aan te tonen dat grote schade dreigt te ontstaan aan de kustlijn of aan daarmee samenhangende belangen dan wel aan rijkdommen van de territoriale zee of de exclusieve economische zone, bijvoorbeeld voor de vogel- en visbestanden alsmede het mariene milieu in het gebied? Betekent het vereiste van duidelijke redenen respectievelijk duidelijke objectieve bewijzen dat bijvoorbeeld de beoordeling van de nadelige gevolgen van de geloosde olie voor het mariene milieu steeds gebaseerd moet zijn op concrete onderzoeken en studies inzake de gevolgen van de feitelijke olielozing?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

- 5 Richtlijn 2005/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 inzake verontreiniging vanaf schepen en invoering van sancties, inclusief strafrechtelijke sancties, voor inbreuken (PB 2005, L 255, blz. 1), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 (PB 2009, L 280, blz. 52) (hierna: scheepsafvalrichtlijn), artikel 3, lid 1, onder d), en artikel 7, lid 2
- 6 Verordening (EG) nr. 2371/2002 van de Raad van 20 december 2002 inzake de instandhouding en de duurzame exploitatie van de visbestanden in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid (PB 2002, L 358, blz. 59), artikel 3, onder b)
- 7 Verordening (EU) nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1954/2003 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van verordeningen (EG) nr. 2371/2002 en (EG) nr. 639/2004 van de Raad en besluit 2004/585/EG van de Raad (PB 2013, L 354, blz. 22), artikel 4, lid 1, tweede alinea
- 8 Besluit 98/392/EG van de Raad van 23 maart 1998 betreffende de sluiting door de Europese Gemeenschap van het verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht

van de zee van 10 december 1982 en de overeenkomst inzake de toepassing van deel XI van dat verdrag van 28 juli 1994 (PB 1998, L 179, blz. 1)

Aangevoerde rechtspraak van het Hof

- 9 Arrest van 30 mei 2006, Commissie/Ierland, C-459/03 (EU:C:2006:345, punten 82, 83 en 106 tot en met 109)
- 10 Arrest van 3 juni 2008, Intertanko e.a., C-308/06 (EU:C:2008:312, punt 51 en de daar aangehaalde rechtspraak alsmede punt 53)
- 11 Arrest van 11 september 2007, Merck Genéricos – Produtos Farmacêuticos, C-431/05 (EU:C:2007:496, punt 33)
- 12 Arrest van 8 maart 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punt 31 en de daar aangehaalde rechtspraak)

Aangevoerde bepalingen van internationaal recht

- 13 Op 10 december 1982 te Montego Bay tot stand gekomen zeerechtverdrag van de Verenigde Naties en overeenkomst betreffende de uitvoering van Deel XI van het Zeerechtverdrag (hierna: „zeerechtverdrag”)
- 14 Op 29 november 1969 te Brussel gesloten Internationaal Verdrag inzake optreden in volle zee bij ongevallen die verontreiniging door olie kunnen veroorzaken (hierna: „verdrag van 1969”)
- 15 Op 17 februari 1978 te Londen aangenomen Protocol bij het Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen (hierna: „Marpol 73/78-verdrag”)

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

- 16 Merenkulun ympäristönsuojelulaki (wet milieubescherming zeevaart (1672/2009), hoofdstuk 2 § 1, hoofdstuk 3 § 1, lid 1, en hoofdstuk 13 § 3, lid 2)
- 17 Rikoslaki (wetboek van strafrecht) (39/1889), hoofdstuk 48 §§ 1 tot en met 4
- 18 Het zeerechtverdrag is in Finland in werking getreden middels wet 524/1996 en verordening 525/1996.
- 19 De scheepsafvalrichtlijn en haar wijzigingsrichtlijn zijn in Finland onder meer omgezet bij de wet milieubescherming zeevaart (1672/2009).

- 20 De schending van het in hoofdstuk 2 § 1 van de wet milieubescherming zeevaart opgenomen verbod op lozen van olie is in hoofdstuk 13 § 3, lid 2, van deze wet en in hoofdstuk 48 §§ 1 tot en met 4 van het Finse wetboek van strafrecht strafbaar gesteld.
- 21 Naast de bovengenoemde strafbepalingen bevat hoofdstuk 3 § 1, lid 1, van de wet milieubescherming zeevaart de volgende regeling inzake de verplichting tot betaling van een boete wegens lozen van olie:
- „Voor schendingen van het boven in hoofdstuk 2 § 1 vervatte verbod op het lozen van olie of oliehoudende mengsels in de wateren of de exclusieve economische zone van Finland wordt een boete (*boete wegens lozen van olie*) opgelegd, voor zover de geloosde olie of het geloosde oliehoudende mengsel wat de hoeveelheid of de gevolgen ervan betreft niet als gering kan worden beschouwd. Voor schendingen van het lozingsverbod die worden begaan door een buitenlands schip op doorvaart binnen de exclusieve economische zone van Finland, wordt alleen een boete vastgesteld indien het lozen grote schade aan de kustlijn van Finland of daarmee samenhangende belangen dan wel aan rijkdommen van de territoriale zee of de exclusieve economische zone van Finland veroorzaakt of dreigt te veroorzaken.”
- 22 Volgens het regeringsontwerp en de reactie van de grondwetscommissie die hebben geleid tot de Finse boeteregeling, gaat het bij de boete wegens lozen van olie om een bestuursrechtelijke sanctie met punitief karakter in aanvulling op de strafrechtelijke regeling. De boete wordt opgelegd in een bestuursrechtelijke procedure, die eenvoudiger en effectiever is dan een strafrechtelijke procedure, aan de hand van de risicoaansprakelijkheid en ongeacht de schuldvraag, waardoor de mate van schuld van de veroorzaker van de lozing niet hoeft te worden bepaald. Hoewel het bij de boete wegens lozen van olie gaat om een bestuursrechtelijke sanctie, moet in de procedure in beginsel rekening worden gehouden met het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel en het vermoeden van onschuld.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

Feiten en procedure bij de grensbewakingsinstantie

- 23 De grensbewakingsinstantie verdacht het in Panama geregistreerde schip voor droge vracht Bosphorus Queen ervan dat vanaf dit schip op 11 juli 2011, toen het op doorvaart was binnen de exclusieve economische zone van Finland, olie in zee was geloosd. Het lozen gebeurde aan de uiterste rand van de exclusieve economische zone van Finland, op een afstand van ongeveer 25 tot 30 km van de Finse kust. De geloosde olie breidde zich uit over ongeveer 37 km in een ca. 10 m brede strook. De oppervlakte van de lozing werd geschat op ongeveer 0,222 vierkante kilometer en het volume ervan op 0,898 tot 9,050 kubieke meter.

- 24 De autoriteiten hebben geen maatregelen getroffen ter bestrijding van de geloosde olie. Er waren geen waarnemingen dat de olie de kust heeft bereikt, en er werd geen concrete schade als gevolg van de olielozing geconstateerd.
- 25 Toen de Bosphorus Queen via de exclusieve economische zone van Finland uit St. Petersburg terugkeerde, heeft de grensbewakingsinstantie tegen de schipeigenaar, Bosphorus Queen Shipping Ltd. Corp bij besluit van 23 juli 2011 inzake conservatoire maatregelen een financiële zekerheidsstelling ten bedrage van 17 112 EUR voor de nakoming van een eventuele verplichting tot betaling van een boete wegens het lozen van olie geëist. De zekerheid werd op 25 juli 2011 verstrekt, waarna het schip zijn vaart voortzette.
- 26 De Suomen ympäristökeskus (Finse milieucentrale) heeft aan de grensbewakingsinstantie op 26 juli 2011 een rapport afgegeven over de risico's als gevolg van de door Bosphorus Queen geloosde olie. De milieueffecten werden op grond van de geschatte minimale hoeveelheid van de geloosde olie bepaald. In het rapport werd met betrekking tot de gevolgen van de lozing het volgende vastgesteld:
- De olie kan volgens de stromingsmodellen ten minste voor een deel het Finse kustgebied bereiken. Als dit gebeurt, heeft dit schadelijke gevolgen voor het gebruik van dit gebied voor recreatieve doeleinden.
 - Een deel van de olie heeft verder gevolgen nabij de lozingsplaats op volle zee.
 - De geloosde olie schaadt de gunstige ontwikkeling van de toestand van het milieu op de Oostzee.
 - De geloosde olie heeft op volle zee foeragerende en rustende vogels in gevaar gebracht.
 - De olie heeft schade berokkend aan het plantaardige en dierlijke plankton. De olieverbindingen worden in de voedselketen doorgegeven.
 - De driedoornige stekelbaars in de oppervlaktewateren op volle zee heeft door de geloosde olie waarschijnlijk directe schade geleden, waardoor acute nadelige gevolgen voor de vispopulaties niet kunnen worden uitgesloten.
 - In het gebied is de sedimentatie sterk en het is waarschijnlijk dat een deel van de olieverbindingen de grond bereikt en schade toebrengt aan de in de bodem levende organismen.
 - In de nabijheid van de lozingsplaats bevinden zich talrijke waardevolle natuurgebieden die behoren tot het Natura 2000-netwerk.

- Het tijdstip van het lozen van de olie is voor de zeevogelpopulaties bijzonder nadelig, omdat er in de wateren tussen de buitenste scheren van Hankoniemi en de scherenzee nog veel jonge dieren leven die niet kunnen vliegen, en de jongen van de eidereend op grote afstand van de kust leven.
 - Op het moment van lozing van de olie leefden in het gebied voor Hankoniemi duizenden eidereenden. Het lozen heeft een groot gevaar voor de zeevogelpopulatie van de Finse kust veroorzaakt.
- 27 De grensbewakingsinstantie heeft aan Bosphorus Queen Shipping Ltd. Corp op 16 september 2011 een boete opgelegd van 17 112 EUR wegens het lozen van olie. In haar besluit heeft de grensbewakingsinstantie vastgesteld dat het schip op doorvaart in de exclusieve economische zone van Finland het verbod op het lozen van olie heeft geschonden door olie/oliehoudend mengsel in zee te lozen. De geloosde hoeveelheid is geschat op ten minste 0,898 kubieke meter. De grenstoezichtinstantie is er op grond van het onderzoek inzake de milieueffecten van uitgegaan dat het lozen grote schade aan de kust van Finland of daarmee samenhangende belangen dan wel aan rijkdommen van zijn territoriale zee of zijn exclusieve economische zone heeft veroorzaakt of dreigde te veroorzaken.

Procedure voor de nationale rechterlijke instanties

Procedure voor de Helsingin käräjäoikeus (rechter in eerste aanleg te Helsinki) als zeerechter

- 28 Bosphorus Queen Shipping Ltd. Corp. heeft als eigenaar van het schip beroep ingesteld tot nietigverklaring van de besluiten inzake het verstrekken van een zekerheid en de oplegging van een boete wegens lozen van olie.
- 29 De grenstoezichtinstantie heeft gevorderd het beroep ongegrond te verklaren.
- 30 In zijn uitspraak van 30 januari 2012 heeft de zeerechter bewezen geacht dat in zee geloosde olie met een minimale hoeveelheid van ongeveer 900 l van het schip van verzoekster afkomstig was. Een voor deze rechter als getuige gehoorde deskundige wetenschapper van de milieucentrale van Finland had verklaard dat de Oostzee als bijzonder kwetsbare mariene ruimte is gekwalificeerd en dat het lozingsgebied relatief dicht bij de kust en de scheren van Finland lag doordat de Finse golf zeer smal is. Op het moment van de gebeurtenissen lag de windrichting tussen zuidwest en zuidoost en kon de wind de olie richting de Finse kust drijven. In de nabijheid van de lozingsplaats liggen een tot het Natura 2000-netwerk behorend gebied en het scheregebied van Tammisaari. De olie heeft gevolgen gehad voor de vissen in de directe omgeving, is in de voedselketen terecht gekomen en heeft een groot gevaar voor de grote populatie eidereenden in de directe omgeving tot gevolg gehad, aldus de wetenschapper.
- 31 Met inachtneming van het vergaarde bewijs ten aanzien van de plaats waar de olie in zee terecht is gekomen, de bijzondere kwetsbaarheid van de Oostzee en de

windomstandigheden op het moment van de gebeurtenissen is de zeerechter ervan uitgegaan dat het lozen van de olie in de zin van hoofdstuk 3 § 1 van de wet milieubescherming zeevaart grote schade dreigde te veroorzaken. Om die reden heeft hij het beroep ongegrond verklaard.

Procedure voor de Helsingin hovioikeus (hogerberoepsrechter te Helsinki)

- 32 Bosphorus Queen Shipping Ltd. Corp. heeft in het kader van haar hoger beroep verzocht de conservatoire maatregel en de boete wegens lozen van olie nietig te verklaren.
- 33 De grensbewakingsinstantie heeft verzocht het hoger beroep te verwerpen.
- 34 De hogerberoepsrechter heeft in zijn uitspraak van 18 november 2014 op basis van de bewijzen met betrekking tot de milieueffecten van de olielozing vastgesteld dat het ging om de lozing van zogenoemde stabiele oliën, die concrete en schadelijke gevolgen voor het milieu heeft gehad die niet in concreto konden worden aangetoond. Dat de olie terecht kon komen in de 10 km verderop gelegen Natura 2000-gebieden en in het gebied van het nationaal park, is een mogelijkheid waar serieus rekening mee moet worden gehouden. De lozing heeft plaatsgevonden in de bijzonder kwetsbare Oostzee, aldus de rechter. Dit is een omstandigheid die in het kader van de beoordeling van de gevolgen van een lozing is benadrukt in de voorbereidende stukken bij de wet milieubescherming zeevaart. Het lozen van olie vanaf de Bosphorus Queen heeft grote schade aan de Finse kustlijn of daarmee samenhangende belangen dan wel aan rijkdommen van de Finse territoriale zee of de Finse exclusieve economische zone veroorzaakt of op zijn minst bedreigd te veroorzaken.
- 35 Om deze redenen heeft de hogerberoepsrechter het hoger beroep verworpen.

Procedure voor de Korkein oikeus

- 36 Bosphorus Queen Shipping Ltd. Corp. verzoekt de uitspraak van de hogerberoepsrechter en de uitspraak van de zeerechter te vernietigen alsmede de beslissingen inzake de conservatoire maatregel en de boete wegens lozen van olie en de boete wegens lozen van olie nietig te verklaren

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 37 Bosphorus Queen Shipping Ltd. Corp. is van mening dat de lozing geen grote schade heeft veroorzaakt of heeft bedreigd te veroorzaken. Voor de lozingen zijn de autoriteiten van Panama als vlaggenstaat van het schip bevoegd. Volgens haar was niet voldaan aan de voorwaarden voor de oplegging van de boete wegens lozen van olie, noch aan die van de conservatoire maatregel.

- 38 De grensbewakingsinstantie verzoekt de hogere voorziening ongegrond te verklaren.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 39 De Korkein oikeus dient uitspraak te doen over de voorwaarden voor de oplegging van een boete wegens lozen van olie. Om hierover te beslissen moet het bepaalde in artikel 220, lid 6, in deel XII („Bescherming en behoud van het mariene milieu”) van het zeerechtverdrag worden uitgelegd inzake de bevoegdheid van de kuststaat om wegens een in zijn exclusieve economische zone begane overtreding overeenkomstig zijn nationale wetten rechtsvervolging in te stellen. Het gaat om de vraag of de in de exclusieve economische zone begane overtreding, te weten de olielozing, grote schade dreigde te veroorzaken aan de kustlijn van Finland of daarmee samenhangende belangen dan wel aan rijkdommen van zijn territoriale zee of zijn exclusieve economische zone.
- 40 De verwijzende rechter is niet bekend met rechtspraak van het Internationale Zeerechttribunaal over de toepassing van artikel 220, lid 6, van het zeerechtverdrag.
- 41 De Gemeenschap en haar lidstaten zijn op grond van een gedeelde bevoegdheid toegetroten tot het zeerechtverdrag. De Gemeenschap heeft het zeerechtverdrag goedgekeurd bij besluit 98/392 en het is voor de Gemeenschap in werking getreden op 1 mei 1998. Volgens vaste rechtspraak zijn de bepalingen van het zeerechtverdrag bijgevolg bestanddeel van de communautaire rechtsorde (arrest Commissie/Ierland, C-459/03, EU:C:2006:345, punten 82 en 83, alsmede arrest Intertanko e.a., C-308/06, EU:C:2008:312, punt 53).
- 42 De Gemeenschap heeft een verklaring omtrent haar bevoegdheid als bedoeld in bijlage IX, artikel 5, lid 1, van het zeerechtverdrag afgegeven. In punt 2, tweede streepje, eerste alinea, van de verklaring omtrent de bevoegdheid wordt gesteld dat onder meer met betrekking tot de bepalingen inzake de voorkoming van vervuiling van de zee, die onder meer te vinden zijn in deel XII („Bescherming en behoud van het mariene milieu”) van het zeerechtverdrag, de Gemeenschap slechts exclusieve bevoegdheid bezit voor zover de relevante bepalingen van het verdrag of de op grond van het verdrag vastgestelde rechtsvoorschriften bestaande communautaire voorschriften aantasten. Indien er communautaire voorschriften bestaan en deze niet worden aangetast, met name in het geval van communautaire voorschriften die slechts minimumnormen vastleggen, dan zijn de lidstaten bevoegd, en wel onverminderd de bevoegdheid van de Gemeenschap om op dit gebied actief te worden. In de overige gevallen blijven de lidstaten bevoegd.
- 43 Uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat met betrekking tot het zeerechtverdrag de overdracht van gedeelde bevoegdheden met name op het gebied van de voorkoming van vervuiling van de zee afhankelijk is van het bestaan van communautaire bepalingen, die niet noodzakelijkerwijs hoeven te zijn aangetast.

Volgens de rechtspraak van het Hof is een voorwaarde voor de overdracht van gedeelde bevoegdheden dat er communautaire voorschriften bestaan, waarbij de draagwijdte en aard ervan voor het overige zonder belang zijn. Indien er geen communautaire voorschriften bestaan, zijn de lidstaten bevoegd (arrest Commissie/Ierland, punten 106 tot en met 108).

- 44 In het arrest Commissie/Ierland heeft het Hof vastgesteld dat het aanhangsel bij de verklaring omtrent de bevoegdheid van de Gemeenschap, waarin communautaire besluiten zijn opgenomen die betrekking hebben op onderwerpen welke door het verdrag en de overeenkomst worden geregeld, een niet uitputtende referentiebasis vormt (punt 109 van het arrest).
- 45 Zoals vastgesteld in de boven aangehaalde rechtspraak van het Hof, zijn de bepalingen van het zeerechtverdrag bestanddeel van de communautaire rechtsorde. De Korkein oikeus dient een uitspraak te doen over de toepassing van de bepalingen van artikel 220, lid 6, van het zeerechtverdrag. Gelet op artikel 7, lid 2, van de scheepsafvalrichtlijn gaat deze rechter ervan uit dat de Gemeenschap in aangelegenheden die vallen onder artikel 220, lid 6, van het zeerechtverdrag, voorschriften heeft vastgesteld. Om die reden is hij gezien de boven aangehaalde rechtspraak van het Hof van mening dat de bepalingen van artikel 220, lid 6, van het zeerechtverdrag bestanddeel van de communautaire rechtsorde zijn en dat het Hof bevoegd is te beslissen over vragen naar de uitlegging van deze bepalingen. De beantwoording van een vraag die de werkingssfeer van het Unierecht betreft, is in ieder geval uiteindelijk aan het Hof (arrest Merck Genéricos, C-431/05, EU:C:2007:496, punt 33, en arrest Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, punt 31 en de daar aangehaalde rechtspraak).
- 46 De in artikel 220, lid 6, van het zeerechtverdrag opgenomen formuleringen „kustlijn of daarmee samenhangende belangen”, „rijkdommen van zijn territoriale zee of exclusieve economische zone” en „grote schade of het risico van grote schade [...] veroorzaakt”, behoeven uitlegging.
- „Kustlijn of daarmee samenhangende belangen”*
- 47 Een van de in artikel 220, lid 6, van het zeerechtverdrag voorziene alternatieve voorwaarden van de bevoegdheid van de kuststaat is dat een in de exclusieve economische zone varend schip een overtreding heeft begaan die nadelige gevolgen heeft voor de kustlijn van deze staat of daarmee samenhangende belangen. Een vergelijkbare voorwaarde is opgenomen in artikel 7, lid 2, van de scheepsafvalrichtlijn. Het begrip „kustlijn of daarmee samenhangende belangen” wordt evenwel noch in het zeerechtverdrag noch in de scheepsafvalrichtlijn gedefinieerd.
- 48 In de juridische literatuur inzake het zeerechtverdrag wordt met betrekking tot het begrip „kustlijn of daarmee samenhangende belangen” verwezen naar het

verdrag van 1969 (Myron H. Nordqvist e.a., United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982, A commentary, vol. IV, blz. 206).

- 49 Finland is partij bij het verdrag van 1969. Naar de opvatting van de verwijzende rechter is de Unie geen partij bij dit verdrag.
- 50 De Unie is weliswaar geen partij bij het Verdrag van 1969, maar volgens vaste rechtspraak van de Unierechters moet zij haar bevoegdheden uitoefenen 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 (arrest Intertanko e.a., punt 51 en de daar aangehaalde rechtspraak).
- 51 In artikel II, punt 4, van het verdrag van 1969 wordt de met de formulering „rantaviiva tai tähän liittyvä etu” (in de Nederlandse taalversie: „kustlijn of daarmee samenhangende belangen”) van het zeerechtverdrag inhoudelijk overeenstemmende, maar in de Finse taalversie niet identieke, formulering („rannikkoon liittyvä etu”) (in de Nederlandse taalversie: „daarmede samenhangende belangen”) gedefinieerd. Naar de opvatting van de Korkein oikeus gaat het bij de verschillen in de Finse taalversies van de verdragen uitsluitend om verschillen in de vertaling, aangezien het genoemde begrip in de Engelse taalversies van de verdragen identiek is, waar het begrip „coastline or related interests” wordt gebruikt.
- 52 In verband met het bovenstaande moet worden beslist of het begrip „daarmede samenhangende belangen” in artikel II, punt 4, van het Verdrag van 1969 aldus moet worden opgevat dat daarin een door het volkenrecht erkende regel van gewoonterecht tot uitdrukking komt, of dat ervan uit moet worden gegaan dat het begrip „kustlijn of daarmee samenhangende belangen” in artikel 220, lid 6, van het zeerechtverdrag om een andere reden overeenstemt met het begrip uit artikel II, punt 4, van het Verdrag van 1969.
- 53 Overeenkomstig artikel II, punt 4, onder c), van het verdrag van 1969 ziet „daarmede samenhangende belangen” onder meer op het welzijn van het betrokken gebied, met inbegrip van het behoud van de levende rijkdommen van de zee en van de in het wild levende dieren. Naar de opvatting van de Korkein oikeus kan uit de bewoordingen van deze definitie niet de ruimtelijke reikwijdte van de bepaling worden afgeleid en ook niet of deze tevens geldt voor het behoud van de in het wild levende dieren en planten binnen de exclusieve economische zone.
- 54 Indien de definitie van de formulering „kustlijn of daarmee samenhangende belangen” in artikel 220, lid 6, van het zeerechtverdrag niet identiek is aan de definitie in artikel II, punt 4, van het verdrag van 1969, dan moet in casu worden verduidelijkt wat dan wel wordt bedoeld met de genoemde formulering in artikel 220, lid 6, van het zeerechtverdrag.

„Rijkdommen van de territoriale zee of de exclusieve economische zone”

- 55 In artikel 220, lid 6, van het zeerechtverdrag wordt als alternatieve voorwaarde voor de bevoegdheid van de kuststaat vermeld dat een schip in de exclusieve economische zone een overtreding heeft begaan die nadelige gevolgen heeft voor de rijkdommen van de territoriale zee of de exclusieve economische zone van deze staat. Een dergelijke voorwaarde is tevens te vinden in artikel 7, lid 2, van de scheepsafvalrichtlijn.
- 56 Het zeerechtverdrag bevat bepalingen inzake de natuurlijke rijkdommen van de zee, waarbij deze worden onderverdeeld in levende en niet-levende rijkdommen. Het begrip „natuurlijke rijkdommen” wordt evenwel noch in het zeerechtverdrag noch in de scheepsafvalrichtlijn algemeen gedefinieerd.
- 57 Artikel 61 en artikel 62 in deel V („Exclusieve economische zone”) van het zeerechtverdrag bevatten bepalingen inzake het behoud en de exploitatie van levende rijkdommen. Uit de bepalingen van deze artikelen kan worden afgeleid dat met levende rijkdommen op zijn minst soorten worden bedoeld die kunnen worden geoogst en gevangen.
- 58 In Finland wordt het standpunt ingenomen dat de exclusieve economische zone zowel het betrokken wateroppervlak als de betrokken zeebodem en zeeondergrond omvat en dat op de exclusieve economische zone ook de bepalingen inzake het continentaal plat in deel VI van het zeerechtverdrag van toepassing zijn.
- 59 In artikel 77, lid 4, van het zeerechtverdrag, dat het continentaal plat betreft, is gedefinieerd wat in deel VI („Continentaal plat”) van dit verdrag wordt verstaan onder natuurlijke rijkdommen.
- 60 In verordening nr. 2371/2002 van de Raad en thans in verordening nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad zijn de begrippen „levende aquatische hulpbronnen” en „biologische rijkdommen van de zee” gedefinieerd.
- 61 Volgens artikel 3, onder b), van de ingetrokken verordening nr. 2371/2002 betekent het begrip „levende aquatische hulpbronnen” in de zin van deze verordening „beschikbare en toegankelijke levende mariene aquatische soorten, met inbegrip van anadrome en katadrome soorten tijdens hun mariene levensduur”.
- 62 Overeenkomstig artikel 4, lid 1, punt 2, van verordening 1380/2013 zijn „biologische rijkdommen van de zee” in de zin van deze verordening „beschikbare en toegankelijke levende mariene aquatische soorten, met inbegrip van anadrome en katadrome soorten tijdens hun mariene levensduur”.
- 63 Naar de opvatting van de Korkein oikeus zijn in casu vooral de levende natuurlijke rijkdommen van belang, maar kunnen ook soorten een rol spelen die tot de op de bodem levende organismen behoren. Er is twijfel over de vraag of

onder levende rijkdommen in de zin van artikel 220, lid 6, van het zeerechtverdrag alleen geogoste soorten moeten worden verstaan of dat onder dit begrip ook soorten vallen die in hetzelfde ecosysteem leven als de geogoste soorten in de zin van artikel 61, lid 4, van het zeerechtverdrag, zoals bijvoorbeeld planten en dieren die door de geogoste soorten als voedsel worden gebruikt.

„Risiko”/„dreigt te veroorzaken”

- 64 In het bij de Korkein oikeus aanhangige geding is niet aangetoond dat concrete schade is veroorzaakt aan de kustlijn of daarmee samenhangende belangen van de kuststaat dan wel aan rijkdommen van zijn territoriale zee of zijn exclusieve economische zone. Het gaat hier dus om de vraag of het lozen van olie grote schade dreigde te veroorzaken aan de genoemde door artikel 220, lid 6, van het zeerechtverdrag beschermde objecten.
- 65 In de Engelse taalversie van het zeerechtverdrag, een van de zes authentieke versies van het verdrag (artikel 320), en in de Engelse taalversie van de scheepsafvalrichtlijn wordt voor het begrip „vaara” („risiko”) (in de Nederlandse taalversie: „risiko”/„dreigt te veroorzaken”) het identieke begrip „threat of major damage” gebruikt. Op grond van de Engelse taalversies van het zeerechtverdrag en van de scheepsafvalrichtlijn is de Korkein oikeus van mening dat het bij de verschillen tussen de formuleringen in de Finse taalversies slechts gaat om afwijkende vertalingen.
- 66 In het zeerechtverdrag is het begrip „vaara” („risiko”) (in de Nederlandse taalversie: „risiko”) in artikel 220, lid 6, van het verdrag niet gedefinieerd. Ook in de scheepsafvalrichtlijn is de met dit begrip overeenstemmende formulering „dreigt te veroorzaken” niet gedefinieerd.
- 67 Voor de door de Korkein oikeus te beantwoorden vraag is van doorslaggevend belang welk risico precies wordt bedoeld met het begrip „risiko” in artikel 220, lid 6, van het zeerechtverdrag. In het kader van de toepassing van het nationale recht wordt met „risiko” normaliter een concreet of abstract risico aangeduid. Bij een concreet risico is het risico dat schade optreedt, in het concrete geval feitelijk aanwezig. Een abstract risico veronderstelt daarentegen niet dat wordt bewezen dat het risico feitelijk aanwezig is, maar vereist wel een generaliserende beoordeling van het risico in het individuele geval. In de regel wordt ervan uitgegaan dat sprake is van een abstract risico indien een handeling of gedraging een risico kan veroorzaken of dit normaal gesproken veroorzaakt.

Beoordeling van de ernst van de schade respectievelijk van het risico van schade

- 68 Artikel 220, leden 3, 5 en 6, van het zeerechtverdrag bevat bepalingen inzake de bevoegdheid van de kuststaat om tegen een schip van een buitenlandse staat op grond van overtredingen die deze heeft begaan in zijn territoriale zee of zijn exclusieve economische zone, rechtsvervolging in te stellen. Naarmate de

gevolgen waartoe de overtredingen leiden of kunnen leiden, groter zijn, kan de kuststaat volgens de genoemde bepalingen zwaardere maatregelen treffen.

- 69 In de juridische literatuur wordt het standpunt ingenomen dat het de bedoeling was in artikel 220, lid 6, van het zeerechtverdrag strengere voorwaarden aan de bevoegdheid van de kuststaat te stellen dan in artikel 220, lid 5, en dat de veroorzaakte grote schade of het risico van grote schade in de zin van artikel 220, lid 6, een ernstiger gevolg is dan de veroorzaakte of dreigende aanmerkelijke verontreiniging van het mariene milieu in de zin van artikel 220, lid 5 (Kari Hakapää: *Kansainvälinen merioikeus*, 1988, blz. 252; Erik Jaap Molenaar: *Coastal State Jurisdiction over Vessel-Source Pollution*, 1998, blz. 386–387 en Alla Pozdnakova: *Criminal Jurisdiction over Perpetrators of Ship-Source Pollution. International Law, State Practice and EU Harmonisation*, 2013, blz. 109).
- 70 Anderzijds is in het zeerechtverdrag niet gedefinieerd wanneer er sprake is van een aanmerkelijke verontreiniging van het mariene milieu. Artikel 1, lid 1, punt 4, van het zeerechtverdrag bevat wel een definitie van de verontreiniging van het mariene milieu.
- 71 In de literatuur wordt met betrekking tot artikel 220, lid 6, van het zeerechtverdrag ook verwezen naar de totstandkomingsgeschiedenis van de bepaling en naar het desastreuze ongeval van de tanker Amoco Cadiz, dat volgens de literatuur de gevaarlijke situaties illustreert waarvoor deze bepaling in het leven is geroepen (Myron H. Nordqvist [uitg.]: *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982. A commentary [vol. IV]*, blz. 301, en Alla Pozdnakova: *Criminal Jurisdiction over Perpetrators of Ship-Source Pollution. International Law, State Practice and EU Harmonisation*, 2013, blz. 109–110).
- 72 Indien vanuit het boven in punt 69 genoemde gezichtspunt moeten worden getoetst of is voldaan aan de in artikel 220, lid 6, van het zeerechtverdrag vervatte voorwaarden voor de bevoegdheid van de kuststaat, dan is niet duidelijk welke gevolgen dit heeft voor de beoordeling van de ernst van de veroorzaakte schade respectievelijk van het risico van schade. Ook moet worden uitgelegd welke omstandigheden bij de beoordeling van de ernst van de veroorzaakte schade respectievelijk van het risico van schade verder nog in aanmerking moeten worden genomen. Moet bij de beoordeling bijvoorbeeld rekening worden gehouden met de duur en de geografische reikwijdte van de nadelige gevolgen die zich als schade manifesteren? Indien dit wordt bevestigd, hoe moeten de duur en de reikwijdte van schade dan worden beoordeeld?
- 73 Bovendien wordt in de voorbereidende stukken bij de Finse wetgeving inzake de boete wegens lozen van olie gewezen op het bijzondere karakter van de Oostzee en op het feit dat de exclusieve economische zone van Finland gezien de geografische kenmerken betrekkelijk smal is. Volgens het regeringsontwerp is de drempel voor de omstandigheden waaronder sprake is van grote schade of dreigende grote schade om geografische en natuurwetenschappelijke redenen niet

per se heel hoog. Reeds een geringe hoeveelheid geloosde olie kan aanzienlijke milieueffecten hebben indien de olie terechtkomt in een vanwege zijn natuurlijke eigenschappen kwetsbaar gebied, zoals de binnenste scheren dan wel in een natuurgebied of vogelgebied.

- 74 Met de marienewetenschappelijke en ecologische toestand van de Oostzee is ook rekening gehouden in het Marpol 73/78-verdrag, waarvan regel 10 in hoofdstuk I van bijlage I („Voorschriften ter voorkoming van verontreiniging door olie”) het Oostzeegebied aanmerkt als een bijzonder gebied in de zin van deze bijlage. Ook de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) heeft de Oostzee gekwalificeerd als bijzonder kwetsbaar maritiem gebied (PSSA, Particularly Sensitive Sea Area).
- 75 De scheepsafvalrichtlijn is een minimumrichtlijn en belet de lidstaten niet om in overeenstemming met het volkenrecht strengere maatregelen te treffen tegen de verontreiniging van het mariene milieu door schepen (artikel 2). Er is evenwel twijfel over de vraag of de mogelijkheid om strengere regels toe te passen, tevens geldt voor artikel 7, lid 2, van de richtlijn, waarin de bevoegdheid van de kuststaat is geregeld om tegen een schip op doorvaart op te treden. Kan bij de uitlegging van de in artikel 220, lid 6, van het zeerechtverdrag en in artikel 7, lid 2, van de richtlijn vastgelegde voorwaarden voor de bevoegdheid van de kuststaat betekenis worden toegekend aan de bijzondere geografische en ecologische kenmerken alsmede aan de kwetsbaarheid van het Oostzeegebied?

Objectief bewijs

- 76 Volgens artikel 220, lid 6, van het zeerechtverdrag en artikel 7, lid 2, van de scheepsafvalrichtlijn kan een kuststaat rechtsvervolging instellen indien er duidelijke redenen respectievelijk duidelijke objectieve bewijzen zijn dat een in zijn exclusieve economische zone of in zijn territoriale zee varend schip in de exclusieve economische zone een in de bepalingen genoemde overtreding heeft begaan die grote schade aan de kustlijn of daarmee samenhangende belangen van de kuststaat dan wel aan rijkdommen van zijn territoriale zee of zijn exclusieve economische zone veroorzaakt of dreigt te veroorzaken.
- 77 In de juridische literatuur wordt uiteengezet dat onder „duidelijke redenen” in de zin van artikel 220, lid 6, van het zeerechtverdrag een overtuigender bewijs dient te worden verstaan dan onder „duidelijke redenen” voor de aanname dat een overtreding is begaan zoals bedoeld in artikel 220, lid 5 (Kari Hakapää: Uusi kansainvälinen merioikeus, 1988, blz. 252).
- 78 Naar de opvatting van de Korkein oikeus wordt met „duidelijke redenen” en „duidelijke objectieve bewijzen” in de zin van artikel 220, lid 6, van het zeerechtverdrag respectievelijk artikel 7, lid 2, van de scheepsafvalrichtlijn naast het bewijs dat een schip de overtredingen waarop de genoemde bepalingen zien, heeft begaan, in casu dus het bewijs dat het verbod op lozen van olie is geschonden, tevens het bewijs van de gevolgen van de lozing bedoeld.

Onduidelijk is echter wat voor soort bewijs wordt verlangd met het duidelijke objectieve bewijs dat grote schade aan de kustlijn of daarmee samenhangende belangen dan wel aan rijkdommen van de territoriale zee of de exclusieve economische zone dreigt. Betekent het vereiste van een duidelijk objectief bewijs dat de beoordeling van de nadelige gevolgen van de geloosde olie voor het mariene milieu bijvoorbeeld steeds moet berusten op concrete onderzoeken en studies inzake de gevolgen van de feitelijke olielozing?